

Työperäisen maahanmuuton kannustimet ja esteet

Katsaus kirjallisuuteen ja
politiikkatoimiin





Työperäisen maahanmuuton kannustimet ja esteet

Katsaus kirjallisuuteen ja politiikkatoimiin

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2021

ISSN-L 1799-8115
ISSN 1799-8123 (pdf)
ISBN 978-952-499-516-0 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-516-0
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-516-0>

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

D/480/04.07.02/2021

Selvitys on Valtiontalouden tarkastusviraston Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskukselta tilaaman asiantuntija-arvion lopputuotos. Raportti laadittiin tammi-kesäkuu 2020 välisenä aikana.

Raportin ovat kirjoittaneet tutkijatohtori Esa Jokinen (Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskus), seniorikonsultti Sari Pitkänen (Ramboll Finland Oy) ja konsultti Natalia Luoma-Keturi (Sweco Rakenetekniikka Oy). Toimeksiannon vastuuhenkilö VTV:ssä oli johtaja Anna-Liisa Pasanen.

Helsingissä 14.12.2021

Sisällys

1	Johdanto	6
2	Työperäinen maahanmuutto ilmiönä	7
2.1	Käsitteet	7
2.2	Maahanmuutosta tavoitellut hyödyt	9
2.3	Suomen maahanmuuttopolitiikasta työperäisen maahanmuuton näkökulmasta	11
2.4	Maahanmuuttoteoriat	12
2.5	Kansainvälisten mallien kehitys	13
3	Työperäisen maahanmuuton järjestelmä Suomessa	16
3.1	Lainsäädäntö	16
3.2	Toimijat	18
3.3	Lupamekanismit	20
3.4	Rekisteröinti, asettautuminen ja osaamisen tunnistaminen	22
4	Politiikkatoimet	26
4.1	Hallitusohjelmat	26
4.2	Valtion kotoutumishjelma	29
4.3	Työperäisen maahanmuuton erityisohjelmat	30
4.4	Taloudelliset panostukset	32
4.5	Suomen toimintapolitiikka pähkinänkuoressa	32
5	Tulemia ja tarkasteluja – Kohti Suomen mallia	37
5.1	Työperäisen maahanmuuton tilannekuva	37
5.2	Houkuttelevuusindeksit	49
5.3	Maahanmuuton lisäarvo Suomessa	50
5.4	Koronakriisin vaikutukset	52
6	Yhteenveto: Työperäistä maahanmuuttoa edistävät ja estävät tekijät	54
6.1	Maahantulovaiheeseen liittyvä lainsäädäntö ja käytännöt	54
6.2	Asettautumista tukevat toimenpiteet	55
6.3	Poliittiset toimet	56
7	Johtopäätökset	57
7.1	Makrotaso – Suomi ei erotu globaalissa kilpailussa	57
7.2	Institutionaalinen järjestelmä – Tasapainoilu kontrollin ja kysyntälähtöisyyden välimaastossa	58
7.3	Kehittämistoimet – Työperäisen maahanmuuton edistäminen olemassa olevia voimavaroja kokoamalla	59

1 Johdanto

Tässä raportissa kuvataan työperäisen maahanmuuton järjestelmää ja viimeaikaisia kehityspiirteitä Suomessa ja kansainvälisessä ympäristössä. Työperäinen maahanmuutto ja siihen liittyvät määrittelyt näyttävät muuttuvan verraten nopeasti. Maahanmuuttopolitiikan, -järjestelmän ja edistämistoimien onkin mitä ilmeisimmin kyettävä muuntumaan ja kehittymään mahdollisimman joustavasti toimintaympäristön muutosten mukaan, mutta samalla politiikalle tarvitaan kiintopisteitä kansallisista erityispiirteistä ja luotettavasta tiedosta. Tietoa on varsin runsaasti olemassa, mutta se on melko hajanaista ja erilaisten intressien sävyttämää. Tarkan ja tuoreen kuvan saaminen työperäisen maahanmuuton kehityspiirteistä on myös vaikeaa esimerkiksi tilastointipuutteiden vuoksi.

Viranomaisjärjestelmän osalta tarkastellaan lainsäädäntöä ja muuta sääntelyä, palveluita, kokeiluita ja muita hallinnon toimenpiteitä. Hallinnon toimenpiteiden yhteydessä selvitetään muun muassa oleskelu- ja työlupakäytäntöjä, tarve- ja saatavuusharkintaa ja rekrytointia. Painopiste on ensimmäistä kertaa työhön tulleissa, mutta huomioita kiinnitetään myös asettautumiseen ja sosiokulttuuriseen integroitumiseen. Käsillä olevassa raportissa syvennetään väliraporttia siitä näkökulmasta, millainen Suomen työperäisen maahanmuuton malli näyttää olevan ja miten se huomioi erilaiset edistävät ja estävät tekijät, myös muihin maihin verrattuna.

Maat ovat reagoineet esimerkiksi viime vuosien pakolaiskriisiin eri tavoin ja pyrkineet hallitsemaan maahanmuuttoa kukin hieman omanlaisillaan toimenpiteillä. Eri maiden maahanmuuttojärjestelmät ovatkin yhä enemmän kytköksissä toisiinsa, kansainvälisiin sopimuksiin ja sitoumuksiin sekä rajat ylittäviin yhteistyömalleihin ja hyviin käytäntöihin.

Suomen työperäinen maahanmuuttopolitiikka on yleisesti ottaen täsmentynyt viime vuosina. Luonteenomaista sille on ollut eräänlainen kaksoisstrategia, jossa korostetaan korkeasti koulutettujen työperäistä maahanmuuttoa ja maahan jäämistä, mutta samalla edistetään myös ammattiosaajien saatavuutta erityisesti tärkeimmillä työvoimapula-aloilla. Kansainvälisen työvoimakilpailun näkökulmasta Suomella on kuitenkin myös paljon kirittävää työperäisen maahanmuuton edistämisessä.

Katsauksen perusajatuksena on, että työperäinen maahanmuutto on luonteeltaan useiden eri hallinnonalojen yhteistä aluetta ja että siihen vaikuttaminen noudattaa systeemisiä lainalaisuuksia. Systeemisen teorian näkökulmasta työperäiseen maahanmuuttoon vaikuttavat tekijät ovat vuorovaikutuksessa keskenään, ja niitä tulisi pyrkiä aiheen vaativuudesta huolimatta käsittelemään kokonaisuutena.

Raporttia kirjoitettaessa kaksi ilmiötä on asettanut työperäisen maahanmuuton uuteen valoon. Ensimmäinen COVID-19-pandemia pysäytti kuukausiksi kaiken maiden välisen ja sisäisen liikenteen, mikä heijastui suoraan esimerkiksi Suomen maataloustyön työvoimapulana. Osin koronakriisin myötä Yhdysvalloissa puhkesivat niin sanotut rotumellakat, joiden taustalla ovat työmarkkinoiden ja väestön jakautuminen sisä- ja ulkopiiriin. Ulkopiiriin kuuluvat, esimerkiksi vähemmistöt, kärsivät globaaleista kriiseistä ja suhdannevaihteluista aina eniten, ja levottomuuksien taustalla ovat usein myös mittavan vierastyöläisilmiön seuraukset. Tällaiset kriisit saattavat yleistyä tulevaisuudessa ja voimme vain arvailla niiden vaikutuksia työvoimatarpeisiin ja työvoiman liikkeisiin.

2 Työperäinen maahanmuutto ilmiönä

2.1 Käsitteet

Työperäistä tai työperusteista maahanmuuttoa tarkastellaan hieman eri käsittein eri tieteenaloilla, kuten sosiologiassa, taloustieteissä tai siirtolaistutkimuksessa. Toimeksiannon mukaisesti tässä katsauksessa käytetään pääasiassa työperäisen maahanmuuton käsitettä. Suomeen kohdistuvan maahanmuuton historia on kaiken kaikkiaan melko lyhyt ja jossain määrin heikommin tunnettu kuin suomalaisten siirtolaisuusilmiö. (Björklund 2010, 21.)

Työperäisen maahanmuuton käsitettä on käytetty hyvin yleisesti hallituksen asiakirjoissa sekä julkisvetoisissa kehittämishankkeissa kattamaan ne vaiheet, joiden kautta ulkomailta rekrytoitu henkilö päätyy Suomeen tai aloittaa täällä työnsä (esim. Huttunen 2010, 15). *Työperusteisen maahanmuuton* käsite näyttää korostavan maahanmuuton erityistä, työhön liittyvää syytä esimerkiksi oleskelulupamenettelyssä. *Työperäisen maahanmuuton* käsite on laajempi kuin työperustaisen maahanmuuton käsite. Sen yhteydessä korostetaan usein työn vuoksi maahan tulleiden eroa muihin maahanmuuttajiin, tiettyjä sosiaalisia ja palvelujen tarpeita ja maahan kiinnittymiseen liittyviä prosesseja.

”Mielestäni työperäisten ja muiden maahanmuuttajien ryhmien välillä ei ole paljon eroja paitsi, että yksi on töissä ja toinen saattaisi olla työtön. He kaikki tarvitsevat melkein samoja palveluita kuten asumista, neuvontaa, koulutusta ja päivähoitoa jne. Usein tapahtuu myös muutoksia ja rooli vaihtuu esim. työperäinen maahanmuuttaja jää työttömäksi, lähtee opiskelemaan, menee naimisiin tai jopa hakee turvapaikkaa. Suurin osa ulkomaalaisista työntekijöistä jää Suomeen...” (Shafae 2010, 65.)

Taulukko 1: Maahanmuuton käsitteet ja niiden englanninkieliset vastineet (hyödynnetty mm. Björklund 2010, 23; Sirius 2019)

Suomeksi	Englanniksi	Huomioita
Maahanmuutto, maastamuutto	Immigration, emigration	
Maahanmuuttaja	(Im)migrant	Henkilö, joka vaihtaa asuinpaikkaansa ulkomaille joko lyhytaikaisesti (esim. 3–12 kuukaudeksi) tai pidempiaikaisesti (esim. yli 12 kuukaudeksi)
Työperäinen maahanmuutto, työperusteinen maahanmuutto	Labour (im)migration, immigration of skilled workers, economic (im)migration	Ulkomaisten henkilöiden muuttaminen Suomeen töihin. Työvoiman vapaan liikkuvuuden periaate EU- ja ETA-alueilla.
Ulkomainen tilapäistyövoima	Foreign temporary workers	Lyhytaikainen tiettyyn työhön kohdistuva työperäinen maahanmuutto, jonka tilastointi riippuu erikseen ilmoittamisesta tai rekisteröitymisestä
Suoraan rekrytoidut	-	Suoraan suomalaisen yrityksen palkatut työntekijät, jolloin työnantajayritys palkkaa työntekijän itse
Ammatinharjoittajana toimivat ulkomaalaiset	-	-
Komennustyöntekijä, lähetetty työntekijä	Posted worker	Suomeen lähetetyt ulkomaisten yritysten työntekijät, jolloin ulkomainen yritys lähettää työntekijänsä Suomeen rajoitetuksi ajaksi (yleensä alle vuodeksi). Tähän ryhmään kuuluvat myös ulkomaiset vuokratyöntekijät. Heitä koskee erillinen lainsäädäntö (mm. laki työntekijöiden lähettämisestä 447/2016).
Kausityöntekijät (kolmansista maista)	Seasonal worker	Heitä koskee erillinen lainsäädäntö (laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten 907/2017).
Kansainvälinen liikkuvuus	Transnational mobility, international mobility	Ammattitaitoisten työntekijöiden ja opiskelijoiden liikkuvuus, aivovuoto, väliaikainen maahanmuutto.
Muuttoliike	Migration	Siirtyminen maantieteelliseltä alueelta toiselle, yleensä pidemmäksi ajaksi, vapaaehtoisesti tai pakotettuna.
Siirtolaisuus	Migration	Valtioiden rajat ylittävä vapaaehtoinen muuttoliike (sisältää yleensä maastamuuton mutta periaatteessa myös maahanmuuton).
Paluumuutto	Return migration	Kotimaahansa takaisin palaavien henkilöiden ja heidän jälkeläistensä muuttoon.
Pakolaisuus	Refugeeism	Pakkoluonteinen muutto maasta toiseen.
Pakolainen	Refugee	EU/ETA-maiden ulkopuolelta tuleva henkilö, joka ei tietystä syistä johtuen voi asua omassa maassaan eikä täytä Direktiivin 2011/95/EU artikla 12:n ehtoa.
Turvapaikanhakija	Asylum seeker, asylum applicant	Henkilö, joka on hakenut kansainvälistä suojelua (tehnyt hakemuksen tai on mukana hakemuksessa)

Tässä katsauksessa nojaututaan työperäisen maahanmuuton pragmaattiseen määrittelyyn, jossa kyse on työvoiman tarjontaa pysyvästi kasvattavasta maahanmuutosta mutta ei niinkään tilapäistyövoimasta ja komennustyöstä. Tutkimuksen toimeksiantaja on käyttänyt tätä määrittelyä itse (VTV 2012) ottaen samassa yhteydessä huomioon myös ne toimet, joilla pyritään lisäämään työvoiman tarjontaa ja edistämään maassa jo olevien maahanmuuttajien työllistymistä kotouttamisen avulla. Nimenomaisesti kotoutumista Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastellut myös aiemmin (esim. VTV 2019a, 2019b, 2018). Käsillä olevassa katsauksessa kosketeltiin sekä potentiaalisten että jo maassa olevien työllisyys- ja kotoutumiskysymyksiä.

Taloustieteellisestä näkökulmasta työperäisessä maahanmuutossa on kyse valtioiden pyrkimyksestä maksimoida maahanmuuttoon sisältyvä kansantaloudellinen hyöty ja minimoimaan siitä koituvat kustannukset (Alho 2019, 5; Hampshire 2013; Menz & Caviedes 2010). Työperäinen maahanmuutto sulautuu kokonaistaloudellisesta näkökulmasta osaksi muuta maahan- ja maastamuuttoa. Lisäksi siihen liittyvät

olennaisesti kulloinkin vallalla olevat poliittiset painotukset ja edistämistoimet, joiden pohjalta osa maahanmuutosta määritellään taloudellisesti hyödylliseksi ja osa ei. *Siksi työperäistä maahanmuuttoa ei voida ymmärtää ilman siihen liittyvän poliittisen, hallinnollisen ja muun yhteiskunnallisen toiminnan ymmärtämistä.*

Kuten edellä todettiin, käytännössä työperäisen maahanmuuton ja muiden maahanmuuttotyyppien väliset rajat ovat häilyviä ja dynaamisia, eli esimerkiksi Suomeen työn perässä muuttanut saattaa päätyä työttömäksi ja pakolaisena maahan muuttanut saattaa rakentaa ammatillisen uran. Lisäksi puhtaasti ura-orientoitunut ulkomaalainen erityisasiantuntija saattaa integroitua ainoastaan lyhytaikaiseen työprojektiin ja tulla sen jälkeen rekrytoiduksi johonkin houkuttelevampaan maahan, ilman että hän on ehtinyt tuottaa kansantaloudellisia vaikutuksia suuntaan tai toiseen.

2.2 Maahanmuutosta tavoitellut hyödyt

Työperäistä maahanmuuttoa voidaan tarkastella ainakin kolmella tasolla: valtioiden ja kansainvälisten yhteisöjen tasolla, työpaikkojen tasolla ja yksilöiden tasolla. Maahanmuutosta tavoiteltava valtiontasoinen hyöty on ollut keskiössä esimerkiksi viimeaikaisissa Suomen hallinnon linjauksissa ja tausta-asiakirjoissa. Sen sijaan työpaikkojen, yksilöiden ja paikallisyhteisöjen hyötyjä koskevaa tutkimustietoa on melko vähän. Erityisen vähän on saatavilla vertaisarvioitua tutkimusta työperäisen maahanmuuton trendeistä ja toimenpiteistä sekä niiden vaikutuksista pakolaiskriisin jälkeiseltä ajalta.

Muuttoliike- tai siirtolaistutkimus muodostaa tällä alueella merkittävän tutkimusperinteen. Muuttoliiketutkimuksessa on tyyppillisesti tarkasteltu maahanmuuton vaikutuksia kohdemaassa. Muuttoliiketutkimusta on laajennettu esimerkiksi ylijärjestyksen ja transnationaalisuuden käsitteillä, jotka siirtävät huomiota maiden sisäisistä problematiikoista maiden välisen liikkuvuuden ilmiöihin. Suomessa esimerkiksi paljon maiden välillä kulkevasta siirtolaisjoukosta (*transmigrants*) ovat virolaiset. Vuonna 2012 laskettiin puhelintietojen paikannuksen perusteella, että 35 000 virolaista liikkui säännöllisesti ja tiheästi maiden välillä. (Alenius & Korhonen 2017, 165; Ahas 2012.)

Kuten Holtslag ym. (2013, 7) toteavat, maailmanlaajuinen työn ja työvoiman uudelleenjakautuminen johtaa vaikeasti ennakoitavaan tilanteeseen, jossa kukaan ei halua taakakseen huomisen työttömiä, globaalin maahanmuuttopelin ”musta pekka”-korttia.

Maahanmuutto ylipäättään on voimakkaasti polkuriippuvainen ilmiö. Toisin sanoen maahanmuutto suuntautuu usein sinne, minne se on aiemminkin suuntautunut reaktiona alueiden välisiin taloudellisiin, työmarkkinallisiin ja sosiaalisiin eroihin. Pysyväisluontoiset, tiettyjen maiden väliset muuttoliikkeet ovat synnyttäneet esimerkiksi tiiviitä ulkomaalaisyhteisöjä, joissa vaalitaan omaa kulttuuria. Pitkäaikaiset maahanmuuttoilmiöt synnyttävät myös vakiintuneita toimintatapoja, hallinnollisia järjestelyjä ja informaaleja käytäntöjä, joiden olemassaololla on merkitystä yksilöiden tekemiin maahanmuuttovalintoihin.

Valtiotasolla työperäisen maahanmuuton edistäminen perustuu oletukseen sen myönteisistä vaikutuksista talouteen, tiettyjen toimialojen työvoimapulaan sekä väestön ikääntymisen aiheuttamaan taloudellisen huoltosuhteen heikkenemiseen. Työperäinen muutto on omiaan lisäämään myös alas painunutta syntyvyyttä. Lisäksi osaamiseen perustuvan maahanmuuton ajatellaan tukevan valtioiden kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla ja innovaatioiden kehityksessä. (Esim. OECD 2018; OECD 2019.) Työperäinen maahanmuutto on lisäksi nopeampi ratkaisu työvoiman ja talouden tarpeisiin kuin esimerkiksi koulutus.

Rakenteellisten kehitystrendien rinnalla monet EU- ja OECD-maat kärsivät matalasta työllisyysasteesta vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen ja siihen liittyvästä julkisen talouden säästöpolitiikasta (OECD 2018, 9; OECD 2016; EC 2016). Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat kuormittavat puolestaan jonkin aikaa eläkejärjestelmää ja huoltosuhdetta sekä korostavat joidenkin toimialojen eläköitymisproblematiikkaa. Nämä väliaikaisemmat seikat saattavat hämärtää kokonaiskuvaavaa pitkän aikavälin työmarkkinahaasteista. (OECD 2018, 9.)

Toteutunut maahanmuutto voi välillisesti (suuntaan tai toiseen) vaikuttaa siihen, millaista uutta taloudellista tai sosiaalista toimintaa sen myötä syntyy. Puhtaan määrällisen vaikutuksen sijaan olennaisempaa pidetäänkin usein maahanmuuton vaikutusta osaamisrakenteeseen (OECD 2018). Raunion (2015) mukaan maahanmuuttopolitiikan keskeinen haaste on innovaatiopoliittinen: ”Tavoitteena ei ole vain lisätä työvoiman tarjontaa tai työllisiä, vaan tuottaa arvonlisää maahan muuttaneiden osaamisesta.”

Pitkän tähtäimen työvoimapulan on arvioitu kasvavan erityisesti tietyillä aloilla voimakkaasti jo 2010-luvulta alkaen. Ilman työperäistä maahanmuuttoa yksi skenaario on, että palkat ja työvoimakustannukset nousevat työvoimapulan takia, mikä aiheuttaa kielteisiä kokonaisvaikutuksia talouteen. Ilman työperäistä

maahanmuuttoa taloudellinen huoltosuhde heikkenee huomattavasti, jolloin veronmaksutaakka jakautuu yhä harvemmalle. Ikääntyminen koskettaa erityisen paljon terveydenhuoltosektoria sekä hoitotarpeen lisääntymisen että henkilöstön ikääntymisen kautta. (Hotslag ym. 2013, 16.)

Maahanmuuttajien nuoren iän ja keskimääräistä korkeamman syntyvyyden on ajateltu edistävän syntyvyyttä vastaanottavissa maissa (Strömbäck 2015), mutta tämä on vain väliaikainen lääke. Maahanmuuttajat vanhenevat myös itse ja syntyvyys heidän keskuudessaan lähenee paikallista tasoa. Työvoiman vähenemisen pysäyttäminen edellyttäisi maahanmuuton kaksinkertaistamista vuoteen 2050 mennessä, mikä ei ole realistista eikä myöskään pysyvä ratkaisu. (Strömbäck 2015, 10; Hèran 2014.)

Työperäisen maahanmuuton taloudelliset vaikutukset vastaanottavaan maahan jakautuvat suoriin ja epäsuoriin. Suora vaikutus kohdistuu työvoiman määrän kasvuun. Epäsuora vaikutus taas riippuu siitä, miten maahanmuuttajien osaaminen ja kyvyt täydentävät olemassa olevia. Uusklassisen taloustieteen selitysmallin mukaan kasvun eksogeenisiä selittäjiä ovat väestön määrän ja diversiteetin kasvu ja teknologinen kehitys. Endogeenisissä selityksissä taloutta kasvattaa järjestelmän sisäinen vuorovaikutus, inhimillinen pääoma ja esimerkiksi teknologian tietoinen kehittäminen. (Tipayalai 2020, 6–7; Kremer 1993.)

Maahanmuuttajien ajatellaan lisäävän vastaanottavan maan yritysten investointi- ja kasvuhalkkuutta ja samalla niin paikallisten kuin maahanmuuttajien työn tuottavuutta (Tipayalai 2020, 7; Ottaviano & Peri 2008). Kahdenkymmenen kahden maan vertailututkimuksen perusteella maahanmuuton vaikutus tuottavuuden kasvuun oli voimakas niissä maissa, joissa maahanmuuttajat kohottivat merkittävästi kohdemaan osaamistasoa (Tipayalai 2020, 7; Boubtane ym. 2016). Korkeasti osaavien maahanmuuttajien on havaittu alentavan tutkimus- ja kehityskustannuksia ja lisäävän patenttien määrää (Tipayalai 2020, 7; esim. Aydemir 2014) sekä houkuttelevan kansainvälisiä investointeja (Tipayalai 2020, 17)

Tipayalai (2020, 17) toteaa omassa tutkimuksessaan, että ammatillisen tason osaajien maahanmuutto tuottaa lyhyen aikavälin taloudellisia hyötyjä ja helpottaa työvoimapulaa, mutta sen pidempiaikaiset vaikutukset alueelliseen talouskehitykseen on epäselvä. Tipayalai suosittelee keskittymään korkeamman osaamisen houkutteluun esimerkiksi joustavammalla työelämänsäätelyllä ja verohelpotuksilla sekä lisäämällä liiketoimintamahdollisuuksia. Valtion tulisi tukea tutkimus- ja kehitystyötä ja investoida siihen liittyvään infrastruktuuriin sekä keskittyä alueellisiin kehittämishankkeisiin, jotka houkuttelevat sekä kotimaista että kansainvälistä osaamista ja investointeja maahan.

Maahanmuutto ei näytä väliaikaiselta ilmiöltä. Maahanmuutto ei johda automaattisesti osaamisen lisääntymiseen (*upskilling*), vaan useissa tapauksissa koulutusta vastaamattoman ammattitason työskentelyyn (*deskilling*). (Kara 2016, 27; King & Skeldon 2010.)

Muiden tutkimusten mukaan maahanmuutolla on myönteisiä vaikutuksia muun muassa monimuotoisuuteen ja alueiden ideoiden vaihtoon (Strömbäck 2015). Naisten ja vähemmistöjen osuudella yrityksen johdosta (Fornaro ym. 2019) sekä yritysten monimuotoisuudella (Hunt ym. 2015) on havaittu positiivinen yhteys yrityksen taloudelliseen tulokseen. Maahanmuuttajien suurempi osuus henkilöstössä parantaa tuoteinnovaatioiden mutta vähentää prosessi-innovaatioiden syntymistä. Henkilöstön diversiteetillä voi olla positiivisia vaikutuksia, kun työntekijäryhmä pysyy riittävän yhtenäisenä. (Fornaro ym. 2019.)

Maahanmuuton kansantaloudelliseksi vaikutukseksi Ruotsissa on arvioitu noin 22 prosentiksi vuosina 1950–2015 (Scocco & Andersson 2016). Lisäksi maahanmuuton on todettu nuorentavan väestöä ja parantavan huoltosuhdetta (Strömbäck 2015).

Joissakin kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu maahanmuutolla olevan positiivisia vaikutuksia yrityksen vientiin maahanmuuttajan kotimaahan (Pennerstorfer 2016) sekä koko maan vientiin (Head & Ries 1998; Dunlevy & Hutchinson 1999; Pennerstorfer 2016; Strömbäck 2015) ja tuontiin kahdenvälisessä kaupassa (Head & Ries 1998). Ruotsissa yhden ulkomaalaistaustaisen työntekijän vaikutus on ollut 2,5 prosenttia yrityksen vientiin (Hatzigeorgioua & Lodefalk 2017), ja maahanmuuttajataustaisten yritysten reaalin arvonlisäys ja työpaikkojen syntymisaste ovat olleet keskimääräistä korkeampia (Maliranta & Nurmi 2019).

Toisaalta maahanmuuton kokonaisvaikutus vientiin on joissain selvityksessä todettu pieneksi, ja sen on nähty heikkenevän, mitä pidempään maahantulosta on kulunut (Hatzigeorgioua & Lodefalk 2017). Lisäksi kasvun on havaittu kohdistuvan erityisesti matalan tuottavuuden ja palkkatason työpaikkoihin (Maliranta & Nurmi 2019).

Taloudellisia vaikutuksia ja erityisesti vientiä koskevan tutkimuksen osalta on otettava huomioon syy-seuraussuhteen tulkitsemisen vaikeus. Vienti- tai kansainvälistymispäätös saattaa ulkomaalaisten työntekijöiden rekrytointia sekä perustua suurelta osin palveluiden tai tuotteiden kilpailukykyyn, johon taas vaikuttavat suoraan palkkakustannukset.

Yhteenvedon voidaan todeta, että erityisesti nopeamman hyödyn näkökulmasta työvoiman vapaan liikkuvuuden valjastaminen työelämän ja -markkinoiden kehitykseen edellyttää huomattavia ja täsmällisiä toimia vallitsevissa talous- ja työmarkkinapuitteissa. Työperäisen maahanmuuton hyödyntäminen paikallisen väestön ikääntymisen vastapainona edellyttää erityisen täsmällistä työvoiman tarjonnan ja tarpeen yhteensovittamista (Héran 2014, 15).

2.3 Suomen maahanmuuttopolitiikasta työperäisen maahanmuuton näkökulmasta

Edellä tuli esiin eräänlaisen polkuriippuvuuden merkitys eli se, mistä lähtökohdista eri valtiot ovat lähteneet työperäisen maahanmuuton edistämiseen ja millainen maahanmuuttokulttuuri kussakin maassa ylipäätään on. Useissa läntisissä teollisuusmaissa maahanmuutto on ollut kiinteä osa yhteiskuntien ja niiden talouksien kehitystä, ja se on noudattanut tiettyjä alueellisia massamuuttoliikkeitä kohti taloudellisesti edistyneempiä maita. Suomi on ollut näistä kehityskuluista suurimmaksi osaksi syrjässä aina viime vuosiin saakka.

Suomi oli 1970-lukuun asti voimakkaasti maastamuuttomaa kohtenaan erityisesti Ruotsin kasvava talous, ja orastavina työvoimapula-aikoina ehdotettiin ratkaisuksi ensisijaisesti paluumuuttoa. Heikko taloussuhdanne on toistuvasti katkaissut siivet varsinaisen työperäisen maahanmuuton edistämisyrittämyksiltä. Maahanmuuttoon mukaan Suomi pääsi 1980-luvulla ”toisessa aallossa”, mutta tällöinkin kyse oli humanitaarisesta ilmiöstä. Maahanmuutto oli 1990-luvun ajankin pakolaisuuskysymys ja julkista keskustelua luonnehti kaksijakoisuus maahanmuuton uhkakuvien ja erilaisuuden tuoman rikkauten korostamisen välillä. (Simola 2010, 77–78; Luostarinen 2007; Horsti 2005.) ”Ajatus maahanmuuttajista yhteistä hyvää rakentavina ja kansantaloudellisesti ’hyödyllisinä’ yksilöinä (on) ollut suomalaiselle keskustelulle vieras.” (Simola 2010, 79.)

Vaikka paikallisesti ja alakohtaisesti työvoimatarpeisiin onkin vastattu työperäisen maahanmuuton avulla (rakennusala, Nokia) (Raunio 2015), vasta 2000-luvulla työperäinen maahanmuutto näyttää saaneen pysyvän jalansijan suomalaisessa politiikassa. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppua luonnehti finanssikriisin vanavedessä maahanmuuttokeskustelun politisoituminen ja kovien vastalauseiden aika. Kontrasti erityisesti länsieurooppalaiseen kehitykseen on ollut varsin suurin siihen nähden, että työn voidaan sanoa olleen 2010-luvulle asti vieras suomalaisessa maahanmuuttokeskustelussa. (Simola 2010, 76, 79.)

Osaavan työvoiman maahanmuuton edistäminen nousi lopulta vuonna 2006 hallituksen maahanmuuttoliittisessä ohjelmassa toden teolla esille. Väestön ikääntyminen ja työvoimapula olivat pääasialliset argumentit työperäisen maahanmuuton lisäämiselle. Suomen tarpeet samastuivat pitkälti yritysten tarpeisiin. Kun yrityksillä meni finanssikriisin aikaan huonosti, pääministeri vakuutti, ettei työperäistä maahanmuuttoa ole tulossa. Työurien pidentäminen nähtiin maahanmuutolle vaihtoehtoisena ratkaisuna heikkenevään huoltosuhteeseen. Kriittisessä keskustelussa toistui stereotypia maahanmuuttajista koulutamattomina ja sosiaaliturvaa kuormittavina. Suurissa puolueissa ennakoitiin lisääntyvän maahanmuuton aiheuttavan hallitsemattomia uhkia kulttuurin yhtenäisyydelle, järjestykselle turvallisuudelle. Suomalaisien asenteita maahanmuuttoa kohtaan voidaankin pitää lähtökohtaisesti varsin kielteisinä, mikä on selittänyt merkittävästi myös perussuomalaisten suosiota. (Simola 2010, 83–85.)

Taustalla vaikutti sekin, että suomalainen teollisuus kävi läpi omaa rakennemuutostaan globalisaation pyörteissä 1990- ja 2000-luvun alussa. Paperitehtaiden lakkauttamiset, uudet aluevaltauksset maailmalla ja esimerkiksi elektroniikkateollisuuden alihankinnan siirtäminen ulkomaille leimasivat tuota aikaa. Sittemmin on puhuttu enemmän tuotannon palauttamisesta kotimaahan, kun tuotantokustannukset ovat kasvaneet vauhdilla myös kolmannessa maailmassa ja erilaiset kansalliset ja eettiset protestit ovat horjuttaneet kansainvälisten yritysten toimintaedellytyksiä kuohuvissa poliittisissa ympäristöissä. Tosiasia kuitenkin on, että jännite paikallisten (lokaalien) intressien ja ylikansallisten (globaalien) intressien välillä on kasvanut, eikä siihen ole edelleenkään löydetty kompromissia – päinvastoin. (Ks. esim. Sennett 2002.)

Kuten jäljempänä kuvataan, työperäinen maahanmuutto kohdistui aiemmin enimmäkseen ammatillisiin tehtäviin esimerkiksi maataloudessa, hoitoalalla, rakennusalalla ja esimerkiksi kuljetusalalla. Maahanmuuton kasvu tapahtui vähitellen, ja kuitenkin, kuten Lehto (2018) toteaa, ”Suomessa jäi siis käymättä läpi ulkomaisen työvoiman maahanmuuttovaihe ja sitä seurannut keskustelu”. Poliitikassa on korostunut (ja korostuu edelleen) vastakkainasettelu tai vähintäänkin eronteko ”meidän” ja ”heidän” välillä, ja niin

puolueet kuin ammattiyhdistysliikekin ovat joutuneet tasapainoilemaan solidaarisuuspyrkimysten ja oman puolen pitämisen välimaastossa suhteessa kysymykseen työperäisestä maahanmuutosta. Toisaalta ”työ” toimi myös porttina mielikuvista kohti sisällöllisempää keskustelua maahanmuuton todellisista tarpeista ja monesti myös myönteisistä vaikutuksista.

2.4 Maahanmuuttoteoriat

Työperäistä maahanmuuttoa selittävät samat tekijät kuin maahanmuuttoa yleensäkin. Erityisesti sellaiset tekijät ovat tärkeitä, jotka vaikuttavat juuri elinkeinoelämän tarpeita vastaavaan maahanmuuttoon (ks. esim. Héran 2014, 16). Työperäisen maahanmuuton ydintä voidaan ajatella eräänlaisena ongelmana, joka ei ratkea itsestään (markkinoiden hoitamana) vaan joka edellyttää ongelmanratkaisua ja yhteistyötä, jonka organisoimiseen tarvitaan käytännössä julkista interventiota.

Maahanmuuttoilmiötä koskevat teoreettiset lähestymistavat jakautuvat karkeasti kahtia: 1) taloudellisiin ja 2) verkosto- tai systeemiteoreettisiin (Kara 2016, 26–40). Ensin mainittu korostaa maahanmuuton taloudellista ja jälkimmäinen sosiaalista luonnetta. Työperäistä maahanmuuttoa on hedelmällisintä jäsentää taloudellisen hyötyrationalismin pohjalta, mutta systeeminäkökulma täydentää kokonaiskuvaa. Systeeminäkökulmasta maahanmuutto tapahtuu mikro-, meso- ja makrotasojen järjestelmien kokonaisuudessa ja vuorovaikutuksena.

Uusklassisissa talousteorioissa maahanmuutossa on kyse yksilöllisestä materiaalisesta hyödyn maksimoimisesta, ja se selittyy työntävien ja vetävien tekijöiden kautta. Työntäviä tekijöitä ovat väestönkasvu, työttömyys, matalat palkat ja tulotaso, heikot taloudelliset ja työllisyysolosuhteet, poliittinen paine ja ekologinen heikkeneminen. Vetäviä tekijöitä ovat työvoiman kysyntä, korkeammat palkat, tila, hyvät taloudelliset mahdollisuudet ja poliittinen vapaus. (Turtiainen 2012, 21; Castles & Miller 2009; Kara 2016, 26; Castles & Miller 2009; Arango 2000.) Liikkuvuus johtaa ajan myötä palkkaerojen tasaantumiseen alueiden välillä ja maahanmuuton vähenemiseen (Kara 2016, 26; Castles 2010). Huolimatta metodologisesta individualistisuudesta taloustieteelliset perusolettamukset liikkuvuuden myönteisistä kokonaisvaikutuksista vaikuttavat edelleen maahanmuuttopolitiikkoihin (Kara 2016, 27; Delgado-Wise 2014; Iosifides 2011).

Edellä mainitut tekijät painottuvat makrotasoon, jolloin huomioimatta jää paljon paikallisia, sosiaalisia ja kontekstuaalisia tekijöitä. Verkostoteorioissa puolestaan korostetaan maahanmuuttajien sosiaalisia verkostoja, jotka vahvistavat edellytyksiä maahanmuutolle (Kara 2016, 31; Castles & Miller 2009). Institutionaalisissa teorioissa merkitystä annetaan erityisesti maahanmuuttoa ympäröiville toimintatavoille ja esimerkiksi tukimuotojen institutionalisoitumiselle (Kara 2016, 32; Massey & Espinosa 1997). Toisaalta näillä on myös maahanmuuttoa rajoittavia vaikutuksia (Kara 2016, 32; Goss & Lindquist 1995). Esimerkiksi joissakin tutkimuksissa maahanmuuton tarkasteluksiköksi on otettu yksilön sijaan *perhe* (Kara 2016, 28, 32; Castles & Miller 2009; Cranston ym. 2018). Kaiken kaikkiaan institutionaalisilla järjestelyillä, joilla toimeenpannaan esimerkiksi tiukentuvia maahanmuuttopolitiikkoja, on suuri vaikutus maahanmuuttoilmiöön (Kara 2016, 32).

Lisäksi maastamuutto edellyttää monia resursseja, joita heikoimmassa asemassa olevilla ei ole. Tämä luo toimintakentän rekrytointiyrityksille, asianajajille ja muille välittävillä tahoille. Maahanmuuttojärjestelmät muovautuvatkin makrotason (lainsäädäntö, poliittinen järjestelmä, taloussuhteet ja maahanmuuton instituutiot) vuorovaikutuksessa toimijoiden ja näiden muodostamien verkostojen kanssa. (Kara 2016.)

Sukupuoli erottelee työperäistä maahanmuuttoa (Suomeen) voimakkaasti: miesten työperäinen maahanmuutto on puolet yleisempää kuin naisten. Sen sijaan naisilla perhetekijät ovat ylivoimaisesti tärkein maahanmuuton peruste. (Sutela & Larja 2015.) Perheen merkitys onkin monitulkintainen: toisaalta se voi olla vetävä tekijä, eli maahanmuuttaja seuraa lähiomaistaan tai sukulaistensa esimerkkiä (Turner & Michaud 2020), toisaalta se voi olla työntävä tekijä, jolloin maastamuuttaja esimerkiksi pyrkii tukemaan taloudellisesti taakse jäävää perhettään (*remittances*), mikä voi näkyä jopa kokonaisten maiden kansantuotteessa (The Global Economy). Perheellä on välillistä vaikutusta jäseniinsä myös sitä kautta, että kohdemaan työmarkkinoilla on esteitä perhesiteen perusteella maahan muuttaneiden työllistymiselle (Roth ym. 2012, 312). Tällä taas on vaikutuksia perheen taloudelliseen selviytymiseen.

Voidaan päätellä, että matalan tulotason tehtävissä toimivat ovat hyvin usein taloudellisesti sidoksissa perheeseensä ja sukuunsa, ja valintoja tehdään vahvemmin tämän ”kollektiivin” kokonaisedun perusteella. Kun taas puhutaan korkeamman tulotason tehtävistä ja ehkä osittain myös

korkeakouluopiskelijoista, tärkeiksi nousevat myös kunkin perheenjäsenen yksilölliset elämisen, uran ja kasvun mahdollisuudet. Perhettä voidaan pitää yhtenä olennaisimmista työperäisen maahanmuuton ehtoja muokkaavista tekijöistä.

Historiallis-strukturalististen teorian mukaan maahanmuutto on seurausta maailmanlaajuisesta rakenteellisesta, kahtiajakautuneesta työvoiman kysynnästä ja perustuu sosioekonomiseen epätasa-arvoon ja halvan työvoiman hyväksikäyttöön suuren pääoman maissa (Kara 2016, 29; Iosifides 2011). Ammatillisen tason työntekoon liittyvät muun muassa matalampi arvostus ja lyhytaikaisuus (Kara 2016, 28; Arrango 2000). Kehittyneissä maissa tarvitaan korkeasti koulutettua työvoimaa ja samanaikaisesti ammattitaitoisia ruumiillisen työn tekijöitä. Tämän voidaan ajatella entisestään lisäävän työmarkkinoiden ja hyvinvoinnin jakautumista. Näissä teorioissa myös korostuvat työvoimaa vastaanottavan maan politiikat ja institutionaaliset käytännöt, jotka vaikuttavat taloudellisten tekijöiden ylitse (Kara 2016; Castles & Miller 2009).

Kaiken kaikkiaan maahanmuutto on hyvin moninainen ilmiö ja maahanmuuttajat heterogeeninen joukko. Maahanmuutto on osa globaalia ja yhteiskunnallista kehitystä, joka myös politisoituu helposti (Castles ym. 2014). Maahanmuuton vaikuttimia tulkitaan viime kädessä tilannekohtaisesti. Valtioille asetuu haaste hallita maahanmuuttoilmiötä, ja ne ovat siten keskeisiä toimijoita sen säätelyssä (Castles ym. 2014). Valtioihin muodostuvat maahanmuuttojärjestelmät ovat siten sekä reaktio maahanmuuttoon sen hallitsemiseksi että maahanmuuton mahdollistaja ja osittain myös sen ”syy” (Kara 2016, 33; Cranston ym. 2018).

2.5 Kansainvälisten mallien kehitys

EU-politiikka toimi 1990-luvun puolella julkilausutusti ulkopuolista maahanmuuttoa vastaan (Hansen 2016, 7). Vuosituhannen vaihteessa käänne oli vähintäänkin raju, kun Euroopan komissio tulkitsi maahanmuuton nollalinjan epärealistiseksi ja todellisuutta vastaamattomaksi:

”Yhtäkkiä Brysselistä alkoi kuulua seuraavanlaisia lausuntoja: ‘Komissio katsoo, että Euroopan yhteisössä käyty keskustelu nollamaahanmuutosta ei ole koskaan ollut realistisella pohjalla eikä oikeutettuaakaan’; ja että ‘Unionin taloudellisen ja väestötilanteen analyysin sekä alkuperämaiden perusteella on alettu enenevässä määrin tunnustaa, että viimeisten 30 vuoden aikainen maahanmuuton ”nollalinja” ei ole enää asianmukainen.’” (Hansen 2016, 17; EC 1999; EC 2000.)

Maahanmuuttopolitiikan on sanottu jopa loistaneen poissaolollaan 1900-luvulla huolimatta miljoonien ihmisten liikkumisesta (Dancygier & Margalit 2020, 735; Freeman 1995). Länsimaiden maahanmuuttopolitiikkaa ovat finanssikriisistä (2007) alkaen leimanneet ammatillisen osaamistason maahanmuuton vastustaminen, turvallisuushuolet sekä maahanmuuttovastaisten puolueiden esiinmarssi (Helbling & Kalkum 2017, 2). Toisella puolella vaakakupissa ovat ihmisoikeuksien ja vapaan liikkuvuuden arvojen toteutuminen ja kansainväliset sitoumukset, jotka nousivat pakolaiskriisiin (2015) siivittämänä korkealle EU-agensdalla.

2010-luvun vaihteessa alkoi (jo) yleistyä hallitun maahanmuuton ajatus (*managed migration*), jossa suosittiin korkeasti koulutettuja tai osaajia. Avoimesti myös ilmaistiin, että ammatillisen tason osaajia ei oteta vastaan. Lähtömaat myös painottuivat eri tavoin esimerkiksi Kiinan, Intian ja USA:n suuntaan. Seurausena on ollut, että EU:n ulkopuoliset tietotyöläiset ja EU:n sisäiset vierastyöläiset toimivat rinnakkaisina joukkoina, eikä vierastyöläisilmiöltäkään ole voitu sulkea silmiä. (Holtslag ym. 2013, 14.)

Blue Card -direktiivi (Dir. 2009/50/EC) tuli voimaan 2009, ja sen tarkoitus oli houkutella korkeasti koulutettua työvoimaa EU:n ulkopuolelta. Direktiivi ei kuitenkaan ole harmonisoinut odotetusti eri jäsenmaiden käytäntöjä, ja sitä on pidetty lähinnä kansallisten oleskelu- ja työlupajärjestelmien päivityksenä. (Hansen 2016, 19.)

Eurooppa 2020 -strategian (EU 2010) ajatuksena on panostaa korkeaan osaamiseen pitkäjänteisen talouskasvun ja kilpailukyvyyn vipusimena. Korkean osaamisen rekrytoinnin tulisi kuitenkin olla määrällisesti niin suurta, että sitä on käytännössä melko mahdotonta saavuttaa. Siksi on tultu siihen johtopäätökseen, että ulkomaisen rekrytoinnin tulisi lisätä tuottavuutta ja täydentää olemassa olevaa osaamista eikä niinkään kilpailla sen kanssa – jo ennestään vahvoilla sektoreilla. (Holtslag ym. 2013, 17–19.)

Eryteisesti vanhoissa EU-jäsenmaissa on pyritty varautumaan työvoiman ikääntymisen ja vähenemisen aiheuttamiin taloudellisiin kestävyysongelmiin. EU on edistänyt vapaata liikkuvuutta ja tukenut jo vuosikymmeniä siirtymää kohti joustavampaa työelämänsäätelyä ja -käytäntöjä, jolloin toisen alueen työttömyys ja toisen alueen työvoimapula kompensoivat toisiaan. Taustalla on myös ajatus EU:n sisäisistä erikoistumisista ja siten kokonaisuutena vahvemmassa kilpailukyvyssä ja resilienssissä. Tämä on lisännyt sekä yritysten että ihmisten liikkuvuutta niillä aloilla, joissa työehdot ovat kaikkein joustavimpia. (Holtslag ym. 2013.)

Huolimatta taloudellisista perusteistaan työperäisen maahanmuuton edistäminen ei ole ollut itsessään selvä maahanmuuttopoliittinen linja EU:ssakaan. Vaikka maahanmuuton sosiaaliset, kulttuuriset ja eettiset kysymykset ovat tulleet voimakkaammin esille, on taloudellinen näkökulma yleensä korostunut. Viime vuosina voimakkaasti esiin nousseilla maahanmuuttovastaisilla puolueilla ei näyttäisi olleen olennaista vaikutusta tähän perusasetelmaan. (Dancygier & Margalit 2020, 766.)

Holtslag ym. (2013) ovat tarkastelleet kattavasti työperäisen maahanmuuton tilannetta EU:ssa ja erityisesti Alankomaissa *ennen* pakolaiskriisiä. Heidän mukaansa työperäinen maahanmuutto oli aiemmin ohjautunut pitkälti yksittäisten työnantajien nopeiden tarpeiden ja päätösten perusteella, eikä ollut edelleenkään selvää, miten väestönkehityksellisiä näkökohtia palvelevia pitkäjänteisempiä toimia on mahdollista aikaansaada. Työperäisen maahanmuuton edistäminen edellyttää pitkänkätäimen satsauksia toisaalta työmarkkinatarpeiden tunnistamiseen ja kohtaannon edistämiseen, toisaalta korkean tason osaajista käytävään kilpailuun ja kannustimiin. EU-politiikan tavoitteena on kirjoittajien mukaan myös huolehtia maahanmuuton sosiaalisista ulottuvuuksista – integraatiosta ja haittavaikutusten vähentämisestä. (Holtslag ym. 2013, 9–10, 14–15.)

Varieties of capitalism -keskustelussa on kiinnitetty huomiota kapitalismin sisäisiin maakohtaisiin eroavuuksiin myös työperäisen maahanmuuton edistämässä. Malliesimerkkinä tästä ovat Saksa ja Iso-Britannia, joiden maahanmuuttolinjaukset vaihtuivat ikään kuin keskenään 2010-luvun aikana. 1990-luvun lopulta 2000-luvulle Iso-Britannia oli ääri-liberaali EU:n ulkopuolisen ja Itä-Euroopan maahanmuuton suhteen, kun taas Saksa puolusti maahanmuuton rajoituksia ankarasti EU8-maiden keskuudessa. Tätä pidettiin erilaisten yrityssektorien talousmallien valumavaikutuksena (*spillover*) valtionpolitiikkaan, mutta tämä yhteys ei näytä enää pätevän, sen jälkeen kun molemmat maat ovat kääntäneet kelkkansa. (Paul 2016.)

Liberaali markkinatalousmalli perustuu radikaaleihin innovaatioihin ja lyhyen tähtäimen kannattavuuden maksimointiin, kun taas yhteiskunnan osittain koordinoimissa markkinatalouksissa luotetaan vähittäisiin innovaatiostrategioihin. Ensin mainittu strategia edellyttää pääasiassa korkeasti koulutettuja työperäisiä maahanmuuttajia, jotka voidaan helposti integroida korkeatuottoisiin tehtäviin. Jälkimmäinen strategia edellyttää tasaista työperäistä maahanmuuttovirtaa myös matalapalkka-aloille. Osaamisen on oltava myös suhteessa eri maissa vallitseviin osaamisen kehittämisjärjestelmiin. (Paul 2016; Mentz 2009; Mentz 2010.)

Liberaalin mallin perinteisessä edustajamaassa Isonsa-Britanniassa korostuivat yleiset ja helposti siirrettävissä olevat osaamiset sekä joustavat rekrytointi- ja irtisanomisstrategiat, jotka tukevat yritysten lyhyen aikavälin kannattavuutta. Vastaavat olot vallitsivat Saksan matalapalkkamarkkinoilla, jotka vastaanottivat sujuvasti vierastyövoimaa. Pääosin kuitenkin saksalaiset yritykset panostivat pitkäjänteiseen osaamisen kehittämiseen ja yritysکوhtaiseen osaamiseen ja tarjosivat paremman työsuhteturvan ja palkkatason. Tällaisessa ympäristössä työperäisen maahanmuuton tarvetta koettiin tietyillä työvoimapula-aloilla, ja samalla vältyttiin kiihdyttämästä matalapalkka-aloille kohdistuvaa vierastyötä.

Vuoteen 2013 mennessä tapahtuneet linjanmuutokset Saksassa ja Isonsa-Britanniassa osoittavat, että erilaiset institutionaaliset maahanmuuttolinjaukset eivät ole suoraan yhteydessä tietynlaiseen kapitalismin malliin. Yksi selitys muutoksille on, että 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa useissa maissa valittu liberalistinen linja siirsi sosiaalipoliittiset, kulttuuriset ja turvallisuuskysymykset vain väliaikaisesti takalalle. (Paul 2016; Carmel 2011; Ruhs 2013.) Toisena selityksenä tälle muutokselle Paul (2016; Hèritier 2008) pitää poliittisten diskurssien muutoksia, jotka mahdollistavat äkkinäisiäkin suunnanmuutoksia. Finanssikriisillä ei näytä olleen merkittävää vaikutusta työperäiseen maahanmuuttopoliitiikkaan (Paul 2016).

Valtioiden linjamuutokset heijastavat niiden pyrkimyksiä neuvotella ja kyseenalaistaa aiempia malleja, jotka toimivat yritysten henkilöstö- ja osaamisstrategioiden pohjalla. Britanniassa ryhdyttiin rajoittamaan vapaata vierasperäisen työvoiman käyttöä esim. valvonnalla, osaamisprofileilla ja tulotasoon liittyvillä ehdoilla. Saksassa taas alettiin nähdä eritasoinen, työperäinen ja kotimainen osaaminen vastauksena väestönkehitykselliseen haasteeseen. Myös pakolaisia pyritään integroimaan työmarkkinoille kehittämällä heidän osaamistaan. (Paul 2016, 1647.)

Euroopan unioni, kuten muukin maailma, käy kilpailua parhaista osajista maailmanlaajuisesti. Tämä edellyttää niin viranomaisten, yritysten kuin kolmannen sektorin panosta. Ruotsin esimerkin mukaan voidaan ajatella, että maahantulo voi tapahtua suhteellisen vapaasti, mikäli työmarkkinaosapuolet huolehtivat vierastyöhön liittyvästä sopimisesta. Tämän katsantokannan mukaan työperäinen maahanmuutto säätyy työmarkkinaperusteisesti. (Holtslag ym. 2013, 8; Lemaître 2014.)

Liitetaulukkoon 1 on koottu kuvaus Suomen, Ruotsin, Norjan, Itävallan, Hollannin ja Kanadan työlupa-käytännöistä. Eri maiden järjestelmät ovat olleet viime vuosina voimakkaassa muutoksessa, joten tiedot eivät ole välttämättä aivan viimeisimpiä. Myös kontekstitekijät ovat siinä määrin erilaisia, että suora vertailu ei ole taulukon tavoitteena.

Maahanmuuttajien edellytyksiä saada oleskelulupa on kokonaisuutena tiukennettu viime vuosina. Useimmiten erilaisilla pisteytysjärjestelmillä pyritään varmistamaan, että maahanmuuttajat tuottavat lisäarvoa maan taloudelle. Yleisluontoa on ollut se, että korkeasti koulutettujen maahanmuuttoa on edistetty ja ammattiosaajien rajoitettu. Lisäksi on edistetty erilaisin menettelyin tilapäistä oleskelua sekä kansainvälisten opiskelijoiden, liikematkailijoiden ja yrittäjien liikkumista. Tueksi on synnytetty sekä valtiollisia että alueellisia tukiohjelmia, joiden on ajateltu houkuttelevan yritystoimintaa ja rakentavan kansainvälisiä innovaatioekosysteemejä. Työmarkkinatarpeita koskevaa tietoa analysoidaan esimerkiksi Kanadassa varsin kehittyneellä järjestelmällä, mutta siinäkin on koettu parantamisen varaa. Paikallis- ja aluehallinnolla, työnantajilla ja järjestöillä on useissa maissa merkittävä rooli työperäisen maahanmuuton organisoimisessa. (Liite 1.)

Keskeinen jännite vallitsee tarjonta- ja kysyntälähtöisten mallien välillä. Tarjontalähtöisissä malleissa korostetaan maahantulijoiden osaamista ja potentiaalia ja kysyntälähtöisissä taas työnantajien rekrytointitarvetta. Nämä mallit ovat toisinaan ”hybridejä”, mutta niiden ero on lähinnä siinä, että kysyntälähtöiset kytkeytyvät tiettyyn työnantajaan, kun taas tarjontalähtöiset mallit sallivat liikkuvuuden työmarkkinoilla. Kysyntälähtöisissä malleissa on kyse siirtymästä valtiojohtoisesta maahanmuuton hallinnasta yksityisten toimijoiden päätösvaltaan perustuviin järjestelmiin. (Wright 2017.)

Ruotsi edustaa ehkä voimakkaimmin kysyntälähtöistä mallia. Ruotsin valtiontalouden tarkastusviraston (SNAO 2016) arvion mukaan

1. maahanmuutto keskittyi muutamalla päätoimialalla ja suuri osa koski perusammattiosaajia,
2. kolmansista maista rekrytointi oli työnantajille hidasta,
3. järjestelmään alun jälkeen lisätyt väärinkäytöksen valvontamekanismit hidastivat käsittelyaikoja edelleen
4. ongelmana erityisesti perusammattiosaajien tasolla oli työehtojen polkeminen ja muu järjestelmän hyväksikäyttö.

Kaiken kaikkiaan avoin malli ei ole ehkä ollut toimivin työvoimatarpeisiin vastaamiseksi, ja lisäksi se on lisännyt erityisesti ammattiosaamisen tarjontaa (Spanikova 2019.) Viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyötä on tiivistetty valvonnan tehostamiseksi (Rijken & De Lange 2018, Alho 2019).

3 Työperäisen maahanmuuton järjestelmä Suomessa

3.1 Lainsäädäntö

Suomen järjestelmän erityispiirteenä voidaan pitää ulkomaalaisten periaatteellista oikeutta täyteen sosiaaliturvaan (universalismi). Suomesta myös puuttuvat monissa muissa maissa laajasti käytetyt, työperäisten maahanmuuttajien läpinäkyvät pisteytys- ja kriteerijärjestelmät sekä maahanmuuttajien osaamisen systemaattinen tunnistaminen. Ylipäätään ihmisryhmien ”lajittelu” eri kategorioihin, mitä kansainvälisesti laajasti toteutetaan, ja toimenpiteiden kohdistaminen esimerkiksi osaamisen tai sukupuolen mukaisesti näyttäytyy suomalaiselle järjestelmälle vieraana (Jokinen 2017).

Oikeudellisesta näkökulmasta voidaan EU:n/ETA-alueen ulkopuolisten maahantulijoiden osalta erottaa 1) oleskeluoikeus, 2) työnteko-oikeus ja 3) muut sosiaaliset oikeudet. Perusstatukset voidaan siten koota taulukon 2 kaltaisesti. Oleskeluoikeus tarkoittaa käytännössä henkilötunnuksen ja kotikunnan määrittämistä, ja muu sosiaaliturva (KELA-sairausvakuutus, työttömyysturva) kytkeytyy ensisijaisesti tähän oikeuteen. Täyden kansalaisuuden myöntämiselle on omat erityiset kriteerinsä, joista tärkeimpänä on riittävän pitkä oleskelu maassa (5 vuotta) (Maahanmuuttovirasto a). Maahanmuuttoviraston lupiin liittyy käsittelymaksu, joka on useimmiten 500–600 euroa (Maahanmuuttovirasto b).

Taulukko 2: Ulkomaalaisten oikeudelliset asemat Suomessa (Könönen 2014, 38). Vuoden 2014 oikeudelliseen asemaan on saattanut tulla voimaan pienehköjä muutoksia esim. turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden osalta (Maahanmuuttovirasto c)

	Oleskeluoikeus	Työnteko-oikeus	Sosiaaliset oikeudet
EU-kansalainen	Rekisteröitymisvelvollisuus 3 kuukauden jälkeen	Rajoittamaton	Kyllä, jos työntekijä tai vakinainen muutto
Kansainvälinen suojelu	Jatkuva	Rajoittamaton	Kyllä (myös kotouttamispalvelut)
Avoliitto	Jatkuva	Rajoittamaton	Puolison asemaa vastaava
Asiantuntija	Tilapäinen tai jatkuva (riippuu työsuhteen kestosta)	Erytisosaaamista vaativat tehtävät	Terveydenhuolto, sosiaaliturva jos vakinainen muutto
Työlupa	Tilapäinen tai jatkuva (riippuu työsuhteen kestosta)	Ammattialat (saatavuusharkinta, alakohtainen)	Terveydenhuolto, sosiaaliturva jos vakinainen muutto
Opiskelija	Tilapäinen (toimeentulo-edellytys)	Rajoitettu 25 tuntiin viikossa lukukauden aikana	Ei (yksityinen sairausvakuutus)
Turvapaikanhakija	Epävarma	Rajoittamaton 3 tai 6 kuukauden jälkeen	Vastaanottoraha, terveydenhoito
Turistiviisumi	Enintään 3 kuukautta	Kausityö (maatalous, marjanpoiminta)	Ei (kiireellinen terveydenhoito)
Paperiton	Käännyttävissä milloin tahansa	Ei käytännössä harmaa talous)	Ei (kiireellinen terveydenhoito)

Suomessa on erilaiset syrjinnän muodot kieltävä lainsäädäntö ja esimerkiksi oikeus ulkomaalaisten tulkkauspalveluihin, joiden voidaan ajatella helpottavan merkittävästi maahanmuuttajien oleskelua maassa. Lisäksi esimerkiksi peruskoulutuksen maksuttomuuden, työttömyysturvan kohtuullisen tason ja julkisen terveydenhuollon verraten pienten asiakasmaksujen voidaan ajatella lisäävän Suomen houkuttelevuutta yhteiskuntana ja jopa anteliaan sosiaaliturvan maana.

Suomen maahanmuuttopolitiikkaan vaikuttavat kansainväliset sopimukset ja asetukset, kuten Schengenin sopimus ja yleissopimus (23/2001) ja Dublin III -asetus (EY n:o 604/2013), jolla säädellään Euroopan ulkopuolisten kolmannen maan henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä.

Suomessa keskeisin laki, jota sovelletaan ulkomaalaisten maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa, on ulkomaalaislaki (301/2004). Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista siten, että kunnioitetaan ihmis- ja perusoikeuksia ja huomioidaan Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaisia ovat henkilöt, jotka eivät ole Suomen kansalaisia. Euroopan unionin kansalaisia ja heihin rinnastettavia henkilöitä ovat unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaiset. Kolmannen maan kansalaiset ovat muita kuin Euroopan unionin ja heihin rinnastettavia kansalaisia.

Ulkomaalaislain uudistuksen myötä Suomessa vuoden työntekijän oleskeluluvalla työskennellyt henkilö pystyy vaihtamaan työn toiselle ammattialalle ilman työvoiman saatavuusharkintaa, jos henkilö täyttää muutoin alan pätevyysvaatimukset. Muutoksen on ennakoitu lisäävän työvoiman tarjontaa etenkin siivousalalla, teollisuudessa, rakennus- ja metallialalla sekä puutarha- ja maatalousalalla, joilla työvoiman saatavuus on vähentynyt ja kohtaanto-ongelmat ovat yleisiä.

Maahantulon, oleskelun ja työnteon edellytyksistä säädetään myös eri perusteilla maahan muuttavien henkilöiden tilannetta määrittelevässä lainsäädännössä. Muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden tavoin Suomessa tarkennetaan erillislailla kolmansien eli Unionin ulkopuolista maista tulevien maahantuloa. Näitä ovat

- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017)
- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017)
- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018).

Useat lait säätelevät kansainvälistä suojelua hakevia ja heidän kohteluaan, kuten laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) ja laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöön ottoyksiköstä (116/2002). Maahanmuuttovirasto vastaa kansalaislain (359/2003) toimeenpanosta ja noudattaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia (615/2020) aiemman ulkomaalaisrekisterilain (1270/1997) sijaan.

Maahanmuuttoon liittyy ensimmäisen maahantulon edellytysten säätelyn lisäksi kotoutuminen Suomeen. Kotoutuminen on moninainen kokonaisuus, joka koostuu työllisyyden, koulutuksen, terveyden, sosiaalisen kuulumisen tunteen ja poliittisen osallisuuden edistämisestä sekä asumisen segregaaation ja syrjinnän ehkäisemisestä. Vuonna 2011 voimaan tuli laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), jonka avulla pyritään tarjoamaan kaikille maahanmuuttajille perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, työelämästä ja kotoutumista edistävästä palveluista sekä tarjoamaan maahanmuuttajille yksilölliseen palvelutarpeeseen ja perheen tilanteeseen sopivaa palvelua. Kotoutumislaki koskee kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia, joilla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Kotoutumislakia sovelletaan henkilöön riippumatta siitä, millä perusteella hän on Suomeen muuttanut. Lain mukaan kaikilla maahanmuuttajilla on oikeus saada perustietoa Suomesta sekä alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa, mutta yksilölliset kotouttamistoimet ja -palvelut määritellään yhteistyössä maahanmuuttajan kanssa maahanmuuttajan ja hänen perheensä tarpeisiin perustuen. Laissa korostaan maahanmuuton alkuvaiheen tärkeyttä ja sen aikana tarjottavaa neuvontaa ja ohjausta maahanmuuttajille sekä kotouttamistoimenpiteiden selkeyttä ja johdonmukaisuutta. Kotoutumislakia määritellään kunnan ja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto), ministeriöiden sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja aluehallintovirastojen (AVI) tehtävät ja roolit kotoutumisen edistämisessä.

Työnantajan on noudettava suomalaista työlainsäädäntöä myös silloin, kun työvoimaa rekrytoidaan ulkomailta. Työnantajan on ensinnäkin varmistettava ulkomaisen työntekijän työnteko-oikeus Suomessa.

Jos työntekijän työsopimuksella on liittyä vain Suomeen, sovelletaan alueperiaatteen mukaan Suomen työlainsäädäntöä. Jos työsopimuksessa on liittyä Suomen lisäksi johonkin toiseen valtioon, työntekijällä on niin sanottu kansainvälisluonteinen työsopimus. Kansainvälisluonteisessa työsopimuksessa työnantaja ja työntekijä voivat lähtökohtaisesti itse sopia, minkä valtion lakia työntekijän kansainvälisluonteiseen työsopimukseen sovelletaan, mutta minimivaatimuksena on Rooman sopimuksen mukaisesti kyseisen valtion pakottavien säännösten mukaiset valtion työlainsäädännön ehdot (Työsuojeluhallinto). Työnantajan on vakuutettava työeläkelakien mukaisesti turvapaikanhakijat ja työntekijät, jotka saavat maan myöntämän todistuksen sosiaaliturvaan kuulumisesta eli A1-todistuksen. Työntekijä vakuutetaan tavallisimmin maassa, jossa hän asuu ja tekee huomattavan osan työstään. Jos turvapaikan hakijan työeläkevakuuttamisen ehdot täyttyvät, työnantajan on vakuutettava myös niiden henkilöiden työskentely, jotka eivät ole vielä saaneet myönteistä oleskelulupapäätöstä tai joilla ei ole henkilötunnusta (Eläketurvakeskus).

Maahan asettautumisen jälkeen prosessia säätävät perustuslaki, yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), kotikuntalaki (201/1994) sekä toimeentuloon liittyvät lait julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012), työttömyysturvasta (1290/2002) ja toimeentulouesta (1412/1997). Nämä määrittävät maahan muuttaneen tilannetta sen mukaisesti, onko henkilöllä oleskelulupa. Esimerkiksi kotikuntalaki koskee vakinaisesti Suomessa asuvia, jollaiseksi voidaan määrittää henkilöt, joilla on työpaikka ja joiden työsopimukset ovat voimassa vähintään kaksi vuotta.

Lakien lisäksi työperäistä maahanmuuttoa koskee alemman asteinen sääntely. Sillä viitataan yleensä valtioneuvoston antamiin asetuksiin sekä viranomaisten päätöksiin. Oikeustapaukset ja lainvalmistelunaiset lasketaan heikosti velvoittaviin oikeuslähtöisiin, jotka otetaan huomioon lain tulkinnassa. Kokonaisuutena työperäisen maahanmuuton sääntelyn osalta voidaan puhua vakiintuneista viranomaiskäytännöistä.

Katsausta varten tehtyjen haastatteluiden perusteella Suomessa ei ole merkittävästi tarvetta työperäistä maahanmuuttoa koskevalle erilliselle lainsäädännölle muutoin kuin oleskelulupaprosessien kehittämisen osalta.

3.2 Toimijat

Suomessa toteutetaan maahanmuuttopolitiikkaa poikkihallinnollisena yhteistyönä. Myönteisenä puolena tästä on toiminnan kokonaisvaltaisuus mutta toisaalta pirstaleisuus, tiedonvälittymisen monimutkaisuus ja ristiriitaisuus. Valtakunnan tasolla hallinnonalojen tehtävissä on huomioitu erityisesti turvapaikanhakijana Suomeen tulevat henkilöt. Uusin hallinnollinen muutos liittyy sisäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä tekemään Maahanmuuttoviraston tulosohtaukseen. Muutoksen koetaan olevan oikeasuuntainen, mutta käytännössä toiminnan erilaiset tavoitteet ja tietojärjestelmiin liittyvät haasteet vaikeuttavat yhteistyötä. Paikallistasolla kunnat ja yritykset toteuttavat valtakunnallisia linjauksia.

Taulukkoon 3 on koottu maahanmuuttoa koskevat toimijat ja päävastualueet. Taulukon jälkeen tekstissä avataan eri toimijoiden rooleja tarkemmin.

Taulukko 3: Maahanmuuttopolitiikan valtiotason toimijat

Taho	Rooli
Maahantulovaiheen sääntely	
Sisäministeriö	Maahanmuuton ja sen hallinnon yhteensovitus, Maahanmuuttoviraston tulosohtaus
Maahanmuuttovirasto	Oleskeluluvat, vastaanottokeskukset
Ulkoministeriö	Viisumipolitiikka, ETNO-asiantuntijaverkoston koordinointi
Oikeusministeriö	Turvapaikanhakijoiden oikeusapu
Asettautumis- ja kotoutumisvaiheen sääntely	
Työ- ja elinkeinoministeriö	Kotouttaminen, työntekijöiden ja opiskelijoiden oleskeluluvat, Maahanmuuttoviraston tulosohtaus
Opetus- ja kulttuuriministeriö	Maahanmuuttajien koulutuksen kehittäminen
Sosiaali- ja terveysministeriö	Maahanmuuttajien hyvinvointi ja toimeentulo

Maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudesta vastaa Suomessa sisäministeriö, joka ohjaa ja kehittää maahanmuuttohallintoa ja sovittaa yhteen maahanmuuttoasioihin liittyvää toimintaa eri hallinnonalojen välillä. Ulkoministeriö vastaa viisumipolitiikasta, ja Suomen ulkomaan edustustot myöntävät viisumeita ja vastaanottavat kansalaisuusilmoituksia sekä oleskelulupahakemuksia. Sisäministeriö tulosohjaa Maahanmuuttovirastoa, joka myöntää oleskeluluvat ja rekisteröi EU-kansalaiset sekä käsittelee turvapaikka- ja turvapaikkahakemuksia ja ohjaa muuta maahanmuuton käytännön toimintaa kuten ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa. Oikeusministeriö vastaa turvapaikanhakijoiden oikeusapuun liittyvästä lainsäädännöstä, ja aluetasolla hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus toimivat turvapaikka-asioissa muutoksenhakuviranomaisina. Poliisi valvoo ulkomaalaislain noudattamista yhdessä rajavartiolaitoksen kanssa. Oikeusministeriön alainen Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) on valtioneuvoston neljän vuoden toimikaudeksi asettama neuvoo-antava elin, joka koostuu viranomaisista ja järjestöistä, ja jonka tehtävänä on edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä maahanmuuttajien, etnisten, kulttuuristen ja uskonnollisten vähemmistöjen, viranomaisen, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä. Valtakunnallisen ETNO:n lisäksi toimii seitsemän alueellista etnisten suhteiden neuvottelukuntaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja sitä koskevasta lainsäädännöstä sekä työntekijöiden, opiskelijoiden, harjoittelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoon liittyvästä lainsäädännöstä ja myös näiden ryhmien oleskelulupaprosessien kehittämisestä. Sisäministeriö vastaa yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa Maahanmuuttoviraston tulosohjauksesta työvoiman maahanmuuton osalta. Aluetasolla ELY-keskukset suunnittelevat ja koordinoivat alueellista kotouttamistyötä, ohjaavat kuntia pakolaisten vastaanotossa sekä vastaavat laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta alueellisesti yhdessä kuntien ja muiden viranomaisten sekä järjestöjen kanssa.

Vuonna 2020 tehdyn muutoksen perusteella työvoiman, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton hallinto siirtyi sisäministeriöltä työ- ja elinkeinoministeriöön. Muutos tehtiin, jotta maahanmuuttopolitiikka olisi vahvemmin kytkeytynyt työllisyys-, koulutus- elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan. Tavoitteena on käydä sisäasiainministeriön, ulkoministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä oleskelulupia niiden prosessien kokonaisvaltaiseksi kartoittamiseksi ja prosessien lyhentämiseksi yhteen kuukauteen työnteon perusteella myönnettyissä oleskeluluissa. Tavoitteeseen pääsemisen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia, sähköisen prosessin kehittämistä ja automatisaation parempaa hyödyntämistä, menettelytapojen kehittämistä ja lisäresursointia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa maahanmuuttajien koulutuksesta ja sen kehittämisestä eri koulutusasteilla sekä maahanmuuttajien kulttuuria, liikuntaa, nuorisotyötä ja uskontoa koskevista asioista. Opetushallitus vastaa maahanmuuttajien koulutusasioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on edistää maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia sekä vastata maahanmuuttajien toimeentuloon liittyvistä kysymyksistä. Valtakunnallisella tasolla kotoutumista tukee osaltaan yhdenvertaisuusvaltuutettu, jonka tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään.

Paikallistasolla kunnat päättävät itsenäisesti kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sekä tarjoavat kunnassa vakituisesti asuville maahanmuuttajille kunnan peruspalvelut, kuten muillekin kuntalaisille. Kunnat ovat perustaneet työperäisen maahanmuuton edistämiseksi ohjaus- ja neuvontapisteitä, kuten Helsingin IHH-yksikön (IHH) ja Tampereen Mainion. Ohjaus- ja neuvontapisteistä on laadittu tuore selvitys (TEM 2020), jonka perusteella kuntien ohjauspalvelujen sisällöt vaihtelevat, eikä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita ei ole kunnissa tarkasteltu ja kehitetty riittävästi kokonaisuutena. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut neljän miljoonan euron haun maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämiseen. Avustushankkeiden tavoitteena on tehostaa maahanmuuttaneiden kotoutumista ja työllistymistä kehittämällä ohjaus- ja neuvontapalveluita sekä niihin liittyvää monialaista yhteistyötä.

Kotoutumislaissa määritellyn mukaisesti kansalaisjärjestöt tuottavat erilaisia palveluja, antavat apua ja neuvontaa maahanmuuttajille sekä tekevät osaltaan kotouttamistyötä myös antamalla asiantuntevasta maahanmuuttoasioiden lainvalmisteluun ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen. Kuntien kotoutumista tukevaan toimintaan vaikuttaa lähiaikoina käynnistyvä työllisyyden kuntakokeilu, jossa maahanmuuttajat siirtyvät TE-palveluista kuntien työllisyydenhoidon asiakkaisiksi. Työllisyyden kuntakokeilujen tavoitteena on kehittää työnhakijoille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joiden avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet ja osaamisen kehittämistarpeet.

Työpaikkatasolla on olemassa asettautumista tukevia yrityksiä, jotka tukevat etenkin suurten yritysten erityisasiantuntijoiden rekrytointia. Suurilla paljon kansainvälistä rekrytointia tekeillä yrityksillä on omia osastoja, jotka hoitavat osaajien maahantulon prosesseja. Pienet ja keskisuuret työpaikat ovat usein viranomaisten tiedon varassa, minkä lisäksi yritysten edunvalvontaorganisaatiot, kuten kauppakamarit, tarjoavat neuvontaa kansainvälisten osaajien rekrytoinnissa. Kauppakamarit ovat mukana muun muassa erityisesti työperäisille maahanmuuttajille tarkoitettuun International House Helsinki -palvelussa yhtenä neuvojatona sekä Talent Boost -kehittämistyössä.

Tilaajavastuulaki (1233/2006) edellyttää töiden tilaajaa selvittämään ennen sopimuksen tekoa, onko työn toimittaja hoitanut lain velvoitteet. Työnantaja voi osoittaa selvittäneensä lakisääteiset velvoitteensa tilaajavastuupalvelusta saatavilla todistuksilla, joissa osoitetaan työnantajamaksujen ja verojen suorittaminen. Luotettava kumppani -palvelu sisältää nykyisin Luotettava Kumppani -palvelun, jonka kautta yritys saa tilaajavastuutiedot eri tietolähteistä, sekä Taitorekisterin, josta työnantajat voivat hakea järjestelmään työnhakijan henkilökohtaiset ja yrityskohtaiset pätevyudet. (Vastuu Group.)

3.3 Lupamekanismit

Ulkomaalaisen oikeudesta saapua Suomeen ja oleskella Suomessa säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Maahantulon säätelyn lisäksi julkisen vallan tulee huolehtia perustuslain mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä hallintolain mukaisesti valituskäytäntöjen toteuttamisesta.

Ulkomaalaislaissa on kaksi menettelyä työperusteisen oleskeluluvan hakemiseen: työntekijän oleskelulupa (TE-toimiston osaharkinta) ja muu oleskelulupa ansiotyötä varten (ei osaharkintaa). Lisäksi yrittäjäksi maahan tuleville on oma yrittäjän oleskelulupamenettelynsä.

Työperusteisten oleskelulupien perusteita on viime vuosien uudistusten jälkeen olemassa 14 kappaletta. Ne ovat:

1. au pair, ulkomaalaislain 46 § (10.8.2018/720)
2. elinkeinonharjoittaminen
3. erityisasiantuntija
4. erityisasiantuntija, sininen kortti
5. harjoittelija
6. kasvuyrittäjä, ulkomaalaislain 47 h § (30.1.2018/121)
7. kausityö
8. muu työnteko, ulkomaalaislain 77 § (10.8.2018/720)
9. osaratkaisua edellyttävä työnteko
10. Suomessa tutkinnon suorittanut
11. tieteellinen tutkimus
12. urheilu ja valmentaminen
13. yrittäjät
14. yrityksen sisäinen siirto

Työntekijän oleskelulupa oikeuttaa työntekoon luvassa mainitulla ammattialalla. Työnteon perusteella haettava lupa on tarkoitettu tilanteisiin, joissa oleskeluluvan hakeminen ei ole mahdollista ulkomaalaislain perusteilla. Työnteon perusteella haettavan luvan päätökset perustuvat kaksivaiheiseen harkintaan, jossa TE-toimisto tekee osapäätöksen työvoimapoliittisista perusteista ja Migri hankinnan oleskeluluvan yleisistä edellytyksistä. Tarkoituksena on estää muun muassa rikokset ja maahantulosäännösten kiertäminen.

Muu oleskelulupa ansiotyötä varten myönnetään ilman TE-toimiston osapäätöstä joillekin ammattialoille. Näitä olivat vuonna 2020 erityisasiantuntijat, tutkijat, uskonnollisen tai aatteellisen yhdistyksen työntekijät, urheilijat ja valmentajat, työharjoittelijat ja Suomessa tutkinnon suorittaneet.

Maahantulo edellyttää ulkomaalaislain mukaan, ettei ulkomailta Suomeen tulevaa ole määrätty maahantulokielttoon eikä hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Maahantulijalla on oltava voimassa oleva, rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja sekä voimassa oleva viisumi, oleskelulupa, työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa, jolle siihen ole muuta perustetta Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta johtuen. Maahantulijan on pystyttävä tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset. Lisäksi maahantulijan on pystyttävä osoittamaan, että

hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu. Jos maahantulijalla ei ole toimeentulon edellyttämiä varoja, hänen on osoitettava pystyvänsä hankkimaan laillisesti nämä varat. Ulkomaalaislain mukaan maahantulijan toimeentulon on oltava turvattu ansiotyöstä siitä työstä saatavalla tulolla, johon oleskelulupaa haetaan. Toimeentulon on oltava riittävä ja säännöllinen oleskeluluvan koko voimassaoloajan. Vuonna 2019 toimeentuloraja oli 1 211 €/kk.

Vuonna 2018 tuli voimaan uusia työperusteisia lupatyyppejä, joita koskee erityisesti yrittäjiä koskeva ulkomaalaislain luku 5 valmistelutöineen. EU-direktiiviin pohjautuva säädös yrityksen sisäisestä siirrosta (Intra-Corporate Transfer, ICT) koskee rajanylityksiä EU-alueella saman yrityksen sisällä johtajana, asiantuntijana tai harjoittelijana. Lupa edellyttää kolmen kuukauden työskentelyä ennen siirtoa.

Samalla elinkeinonharjoittajan oleskelulupa muuttui yrittäjän oleskeluluvaksi. Sitä koskevien säädösten mukaan yrittäjälupa voidaan myöntää myös osakeyhtiömotoiseen liiketoimintaan ja start-up-yrittäjälle. Yrittäjän oleskelulupaa ei myönnetä pelkän omistuksen perusteella, vaan työskentelyn pitää tapahtua yrityksessä ja työ on tehtävä Suomessa. Start-up-yrittäjiä ovat henkilöt, jotka työskentelevät päätoimisesti vastuusasemassa yrityksessä, joka täyttää Business Finlandin innovatiivisille nopean kasvun yrityksille myönnettävän rahoituksen ehdot. Kasvuyrittäjän lupa myönnetään vain yrittäjälle eikä yrityksen työntekijöille enintään kahdeksi vuodeksi ja sillä perusteella, että yrittäjän toimeentulon on oltava turvattu.

Yrittäjän oleskeluluvan myöntökriteerit ovat haastattelujemme perusteella olleet hakijoille osin epäselviä ja -ymmärrettäviä, mikä on johtanut liiketoiminnan aloittamisen viivästymisiin ja estymisiin. Myös yrittäjän ja startup-yrittäjän välinen eronteko on ollut joissakin tapauksissa epäselvä. Pitkät käsittelyajat ja kriteerien läpinäkymättömyys ovat ongelmallisia erityisesti silloin, kun liiketoiminta edellyttää investointia pysyvään toimipaikkaan, mutta liiketoimintaa ei voida käynnistää. Yrittäjälupien alueellinen osaharkinta on aiheuttanut myös epätietoisuutta menettelytavasta ja kriteereistä. Käynnissä on jonkin verran valituksia, mutta asiaa kannattaisi tarkastella erikseen. Valitusten voidaan olettaa hyvin harvoin ratkeavan valittajan eduksi, ja asioiden käsittelyyn kuluva aika vähentää käsittelyjen merkitystä.

Vuonna 2018 tuli voimaan myös päällekkäistä sääntelyä poistava laki kolmansien maiden tutkijoiden, opiskelijoiden, työharjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden oleskelusta (719/2018). Uuden lain myötä tutkijat voivat saada tutkimuksen suorittamisen jälkeen oleskeluluvan työnhakua ja yritystoiminnan aloittamista varten. Myös tutkijan ja opiskelijan luvalla on mahdollista liikkua samaan tapaan kuin erityisasiantuntijan luvalla.

Myös erityisasiantuntijan ja hänen perheenjäsentensä oleskelulupa on voitu vuodesta 2018 alkaen myöntää kahdeksi vuodeksi aikaisemman yhden vuoden sijaan, mikäli työsuhde on vähintään kaksivuotinen. Lisäksi edellytetään vähintään 3 000 euron bruttokuukausituloa. Tuloihin ei enää lasketa mukaan päivärahoja. (Muutosten osalta ks. PwC Suomi 2019.)

Euroopan unionin sininen kortti (ulkomaalaislaki 81 § 10.8.2018/720) on unionin jäsenvaltion kolmannen maan kansalaiselle myöntämä oleskelulupa, joka on tarkoitettu kolmansien maiden kansalaisten maahan-tuloon ja oleskeluun korkeaa pätevyyttä vaativaan työhön. Sinisen kortin myöntämisen taustalla on erityisosaajadirektiivi, jonka myötä maahantulijalle myönnetään luvanvaraisesti oikeus oleskeluun ja työntekoon jäsenvaltion alueella. Erityisosaajadirektiivissä korkeaa pätevyyttä vaativalla työllä tarkoitetaan erityistä ammattipätevyyttä vaativia tehtäviä, jotka edellyttävät korkea-asteen tutkintoa.

Ensimmäistä oleskelulupaa haetaan ulkomailta Suomen edustustossa tai sähköisen asiointipalvelun kautta jätetyllä hakemuksella. Jatko-oleskelulupaa haetaan Suomessa Maahanmuuttoviraston toimipisteestä. Lupaprosessissa edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen. Tämän jälkeen TE-toimistot tekevät työntekijän oleskelulupa-an liittyvän osapäätöksen ja ELY-keskukset elinkeinonharjoittajan oleskelulupa-an liittyvän osapäätöksen. Suomessa Maahanmuuttovirasto ottaa vastaan oleskelulupahakemukset ja ratkaisee ne. EU-kansalaiset voivat oleskella Suomessa 3 kuukautta rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan. EU-kansalaisilla on oikeus aloittaa työnteko heti maahan saavuttuaan jo ennen oleskeluoikeuden rekisteröimistä.

Ensimmäinen lupa on aina määräaikainen ja se myönnetään joko tilapäisluonteista (tilapäinen oleskelulupa, B) tai jatkuvaluonteista (jatkuva oleskelulupa, A) maassa oleskelua varten. Oleskeluluvan jatko voidaan myöntää samoilla tai muilla perusteilla kuin edellinen määräaikainen lupa. EU-valtioiden, Liechtensteinin ja Sveitsin kansalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa, mutta oleskeluoikeus on rekisteröitävä, jos maassa oleskelu kestää yli kolme kuukautta. EU-kansalaisen perheenjäsenet, jotka eivät ole EU-kansalaisia, tarvitsevat oleskelukortin. Jatkolupien myöntäminen sekä EU-kansalaisten ja heidän

perheenjäsenensä oleskeluun liittyvät asiat siirtyivät poliisilta Maahanmuuttovirastolle vuoden 2017 alussa. Nykyisessä lupaprosessissa ovat mukana

1. ulkoministeriö, jonka edustustoissa otetaan vastaan hakemukset ja henkilötiedot sekä haastatellaan hakijoita
2. työ- ja elinkeinoministeriö, jonka hallinnon alaisissa TE-toimistoissa tehdään työvoiman saatavuuden, työsuhteen ehtojen sekä työnantajan ja työntekijän edellytysten arvioinnin sisältävä oleskeluluvan osapäätös
3. sisäministeriö, jonka hallinnon alainen Maahanmuuttovirasto tekee varsinaiset päätökset kaikissa lupa-asioissa.

Verrattuna useisiin muihin Euroopan maihin, Suomessa oleskeluluvan saaminen ei edellytä esimerkiksi kieli- ja kotoutumistestin kaltaisten kriteerien täyttöä. Suomalaisen oleskelulupajärjestelmän merkittävä haaste on sen monimutkaisuus ja hitaus. Maahantulijan on hankala arvioida, millaisen oleskeluluvan hän tarvitsee, eikä käytössä ole esimerkiksi Saksan kaltaista vuorovaikutteista opastavaa mallia oikeanlaisen luvan hankkimiseksi. Lupahakemus on monimutkainen, ja on arvioitu, että noin 70 prosenttia lupahakemuksista palautuu täydennettäväksi. Päätösten tekemisen hitaudesta kertoo se, että keväällä 2020 käsiteltiin alkusyksyn 2019 oleskelulupahakemuksia. Hitaus vaikeuttaa myös työperäisten maahanmuuttajien ja kansainvälisten opiskelijoiden maahan pääsyä. Sillä on taloudellisia vaikutuksia työnantajien lisäksi opiskelijoille, sillä ne joutuvat palauttamaan vuosittain merkittävän osan lukuvuosimaksuja oleskelulupien viivästyksestä aiheutuvan koulutuksen aloittamattomuuden vuoksi. Ulkomailla asuvien hakemuksen tekemistä on vaikeuttanut se, ettei ulkoministeriön määrittämässä edustustoa ole hakijan kotimaassa tai se on kaukana.

Sisäministeriö on teettänyt vuonna 2019 selvityksen oleskeluluvista, mutta sitä ei ollut saatavilla kirjallisuuskatsausta varten. Oleskelulupajärjestelmää ollaan kehittämässä osana hallitusohjelman mukaista työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton kokonaisuudistusta, jolla pyritään kasvattamaan työllisyyttä. Uudistuksessa pyritään nopeuttamaan ja sujuvoittamaan oleskelulupaprosesseja siten, että 20 henkilötyövuoden ja miljoonan euron panostuksella käsittelyaikaa nopeutettaisiin kuukauteen. Oleskelulupien uudistamisessa pidetään tärkeänä resurssien lisäämisen ohella toimintakäytäntöjen uudistamista. Toimintakäytäntöjen roolista kertoo se, kuinka Uudellamaalla pystyttiin palvelumuotoilun avulla huomattavasti nopeuttamaan viranomaisprosesseja. Kansainvälisesti oleskelulupien myöntämistä on voitu nopeuttaa esimerkiksi Ruotsissa käytettävällä työnantajien sertifiointimallilla, jossa vastuuviranomainen tekee 20 päivän kuluessa työnantajan hakemuksesta päätöksen työluvan myöntämisen ehtoja muuttavasta sertifiointiin. Sertifiointi edellyttää palkka- ja työllisyysehtojen noudattamista ja sen hyväksymistä, että työmarkkinajärjestöillä on mahdollisuus kommentoida yksittäisiä tapauksia. Työlupapäätöksen voi saada nopeimmillaan 10 päivässä, ja mahdollisuus koskee myös työtä hakevia perheenjäseniä. (Migratiionsverket 2020.)

Vuoden 2018 muutokset tähtäsivät lupamekanismien sujuvoittamiseen, mutta ne ovat haastattelujen perusteella ainakin alkuvaiheessa aiheuttaneet uutta hallinnollista työtä ja pirstaloineet menettelyjä. Myös tilastointiin niillä on ollut muutosvaikutuksia. Kansainväliset säädökset eivät välttämättä palvele kansallisia tavoitteita. Tämä osoittaa, että lupakäytäntöjen kehittäminen koostuu useista erilaisista problematiikoista, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan laajaa yhteistyötä niin viranomaisten kuin muidenkin toimijasektoreiden kesken.

3.4 Rekisteröinti, asettautuminen ja osaamisen tunnistaminen

Tunnistautuminen

Vuodesta 2018 lähtien maahan muuttaneiden ei ole tarvinnut käydä antamassa sormenjälkiä palvelupisteessä kaikissa tapauksissa. Sormenjäljet on tullut antaa, jos henkilöllä ei ole niitä entuudestaan ulkomalaisrekisterissä, edellisen oleskelulupakortin myöntämisestä on kulunut yli viisi vuotta, tai henkilö on hakenut pysyvää tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa. Maahan muuttaneiden on ollut käytävä tunnistautumassa palvelupisteessä, jos vaikka sormenjälkiä ei olisi tarvittu. Tavoitteena on ollut kehittää jatkoluvan hakemista kokonaan sähköisesti siten, että se voitaisiin tehdä jatkossa suomalaisten pankkien verkkopankkitunnuksilla, kansalaisvarmenteella tai mobiilivarmenteella.

Haasteeksi on havaittu se, että merkittävä osa Suomessa oleskelevista henkilöistä jää vaille identiteetin yksilöivää tunnusta. Suomalaisen henkilötunnuksen rakenne ei myöskään vastaa nykyisiä vaatimuksia. Se, ettei kaikille Suomeen muuttaneille ulkomaalaisille ole voitu myöntää henkilötunnusta, on aiheuttanut sen, että henkilöillä voi olla useita rekisterihenkilöllisyyksiä eri järjestelmissä. Tämä aiheuttaa ongelmia henkilöiden yksilöimisessä eri järjestelmien välillä ja vaikeuttaa asiointia viranomaisten ja yksityisen sektorin palveluissa. Henkilötunnuksettomalla henkilöllä ei ole mahdollisuutta saada tunnistusvälinettä, pankkitunnisteita, mobiilivarmennetta tai henkilökorttiin sisältyvää kansalaisvarmennetta, mikä on estänyt häneltä myös sähköisten viranomaispalveluiden käyttöä.

Vuonna 2017 perustettu työryhmä on selvittänyt henkilöiden yksilöimistä, ja se esittää vuoden 2020 aikana siihen uutta ratkaisua. Vuodesta 2019 lähtien ulkomaan kansalaiset ovat oleskeluvan myöntämisen jälkeen voineet saada suomalaisen henkilötunnuksen Digi- ja väestötietovirastosta tai Verohallinnosta. Henkilötunnuksen saamiseksi hakijan on käytävä paikalla henkilökohtaisesti.

Suomeen muuttava on voinut saada muukalaispassin silloin, kun hän on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, ollut ilman matkustusasiakirjaa tilapäisen suojelun perusteella sekä viranomaisten harkinnan mukaan mm. silloin, kun henkilö ei ole voinut saada passia kotimaan viranomaiselta. Muukalaispassi on ollut tunnistautumiskeino, ja sen käyttöä on lisätty väliaikaisella vuoden 2020 loppuun asti voimassa olevalla lainsäädännöllä, jonka tarkoituksena on ollut turvata maahantulo pandemiasta huolimatta.

Suomessa sähköinen tunnistautuminen on kehittämissä vaiheissa toisin kuin Virossa, jossa on käytössä digitaalinen henkilökortti (digital-ID). Virossa digitaalista henkilökorttia voivat hakea myös henkilöt, jotka eivät ole Viron kansalaisia tai joilla ei ole pysyvää osoitetta maassa. Digitaalista henkilökorttia voivat käyttää muun muassa ulkomaalaiset työntekijät henkilöllisyyden tunnistamisessa, sähköisen allekirjoituksen teossa tai vaikka yrityksen rekisteröimisessä.

Osaamisen tunnistaminen

Henkilöllisyyden tunnistamisen lisäksi kansainvälisesti, muun muassa Ruotsissa, on käytössä osaamisen tunnistamiseen liittyviä systemaattisia järjestelmiä. Suomessa on haasteena se, ettei maahanmuuttajien osaamista tunnusteta eikä kirjata systemaattisesti, vaan jokaisella organisaatiolla on omat tapansa tunnistaa osaaminen. Osaamista tunnustetaan koulutukseen hakeutumisvaiheessa, mutta sen koetaan olevan riittämätöntä ja toteutuvan liian myöhäisessä vaiheessa kotoutumista ajatellen. Työperäisillä maahanmuuttajilla osaamisen tunnistamista vaikeuttaa myös se, että työantaja määrittelee osaamistarpeet eikä heidän osaamistaan kartoiteta virallisiin tietojärjestelmiin turvapaikanhakijoiden ja muiden julkisten palveluiden asiakkaaksi tulevien tavoin.

Suomen Punainen Risti toteutti vuosina 2016–2019 yhteistyössä Accenturen ja Maahanmuuttoviraston kanssa turvapaikanhakijoiden kouluttautumisen- ja työllistymisedellytyksiä ja -toiveita selvittäviä osaamiskartoituksia. Osaamiskartoitusten tavoitteena oli edistää turvapaikanhakijan kotoutumista, osallistumismahdollisuuksia ja pääsyä osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Osaamiskartoitukset auttoivat turvapaikanhakijoita löytämään esimerkiksi työelämään tutustumispaikkoja, ja Maahanmuuttovirasto ryhtyi toteuttamaan osaamiskartoituksia kaikissa vastaanottokeskuksissa (Joro 2018).

Suomessa ei muiden Euroopan maiden tavoin tarvitse tehdä velvoittavasti osaamisen tunnistamista kuin säänneltyihin ammatteihin. Esimerkiksi Ranskassa on kansalaisoikeus päästä tunnistuttamaan oma osaamisensa ammattitaitoisten asiantuntijoiden avulla. Ranskassa on käytössä avaintaitojen tunnistamisen prosessi, joka auttaa löytämään omat vahvuutensa, joiden päälle voi alkaa rakentaa sitä, mitä itse kukin kohdallaan tarvitsee. Saksassa on kehitetty työvoimahallinnon viranomaiskäytössä hyödynnettävä MYSKILLS-menetelmä, jossa toteutetaan kasvokkainen monikielisiä kuvakortteja hyödyntävä haastattelu. MYSKILLS-mallissa selvitetään Osallistujan ammatillinen osaaminen kaksivaiheisesti kuviin perustuvalla tietokoneohjelmalla. Ensimmäisessä vaiheessa kartoitetaan tietoa aiemmasta työkokemuksesta, ja toisessa vaiheessa tehdään tietokoneohjelmalla mittava, kuvin perustuva, ammatillista osaamista kartoitava testi. Saksassa on käytössä osaamiskortti, jota käytetään aikuisille maahanmuuttajille suunnatuissa neuvontapalveluissa. Lisensoituja visuaalisia osaamiskortteja on saatavilla 10 kielellä, ja niitä voidaan käyttää apuna muun muassa työvoimahallinnon palveluissa. (Muotka 2020.)

Ammatti on säännelty, jos sen harjoittaminen edellyttää tietyn tutkinnon suorittamista, tiettyjen kokeiden läpäisemistä tai ammatinharjoittajien merkitsemistä viranomaisen tai ammatillisen elimen rekisteriin. Säänneltyjä ammatteja ovat tyypillisesti terveydenhoitoalan ammatit, joiden ammattioikeuksista vastaa Suomessa Valvira. Säänneltyjen ammattien edustajat voivat käyttää EU- ja ETA-valtioissa

osaamisensa todistuksena eurooppalaista ammattikorttia. Eurooppalainen ammattikortti osoittaa, että ammattihenkilö on täyttänyt kaikki vaadittavat edellytykset palvelujen tarjoamiseksi väliaikaisesti ja satunnaisesti tai että ammattihenkilön ammattipätevyys on tunnustettu sijoittautumista varten. (Ks. tarkemmin Valviran tuoreet tiedot.)

Osaamisen kuvauksessa käytetään eurooppalaista tutkintojen viitekehystä (European Qualifications Framework, EQF), jolla pyritään helpottamaan eri maiden tutkintojen vertailua ja siten edistämään liikkuvuutta ja elinikäistä oppimista. Tutkintojen viitekehysten tasot kuvaavat, mitä tutkinnon, oppimäärän tai osaamiskokonaisuuden suorittanut tietää, ymmärtää ja osaa tehdä. Koulutuksen tunnustamista tarvitsevat muun muassa ulkomailla opettajankoulutuksen suorittaneet henkilöt, mutta kaikkia ulkomailla suoritettuja tutkintoja ei tarvitse tunnustaa. Opetushallitus on laatinut kaavioita, oppaita ja sähköisen vuorovaikutteisen palveluoppaan, jonka avulla ulkomailla tutkinnon suorittaneet voivat selvittää, tarvitsevatko he Suomessa työskennelläkseen päätöksen tutkinnon tunnustamisesta. (Ks. tarkemmin OPH:n tuoreet tiedot.) Osaamisen tunnustamiseen liittyvät myös erilaiset pätevyysvaatimukset, joita on enemmän julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

Rekisteröityminen

Ulkomaalaisrekisteri on henkilörekisteri, jota ylläpidetään ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten. Ulkomaalaisrekisteriä käytetään myös perusmuotoisen ja laajan turvallisuus selvityksen tekemiseksi sekä Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä sekä kansalaisuusaseman määrittämiseksi. Vastaanottokeskuksissa on käytössä turvapaikanhakijoiden vastaanoton asiakasrekisteri (Umarek), johon voidaan kirjata tietoa turvapaikanhakijan kielitaidosta, koulutuksesta, ammattitaidosta ja työkokemuksesta.

Pääsääntöisesti kaikki työntekijät, jotka tulevat EU/ETA-maista, Sveitsistä tai sosiaaliturvasopimusmaasta, rekisteröidään väestötietojärjestelmään. Käytännössä järjestelmässä on kuitenkin puutteita. Keskeisin ongelma koskee lähtömaansa sosiaaliturvan piiriin jääviä työntekijöitä, joista tilapäisen ulkomaisen työvoiman kohdejoukko monin paikoin koostuu. Lähtömaassaan sosiaalivakuutettujen työntekijöiden tulisi toimittaa Suomessa rekisteröidylle työnantajalle A1-todistus ennen työsuhteen alkua. (Tilastokeskus 2014, 13.)

Verohallinnolle annettiin 1.6.2012 alkaen oikeus rekisteröidä ulkomaan kansalaisten tietoja väestötietojärjestelmään. Ulkomaan kansalainen voi saada henkilötunnuksen verotoimistosta silloin, kun se on tarpeen veroasioiden hoitamista varten. Samassa yhteydessä Verohallinto kerää verotusta varten tarpeellisia tietoja, kuten tiedot työn- tai toimeksiantajasta, oleskelun ja työskentelyn kestosta, palkan tai tulon määrästä, työskentelyoikeuden perusteesta ja työntekijän statuksesta (onko hän vuokratyöntekijä, ammatinharjoittaja vai työsuhteinen palkansaaja). (Tilastokeskus 2014, 9.)

Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2012 suositusten myötä vuonna 2014 perustettu, Tilastokeskuksen johdolla toiminut poikkihallinnollinen viranomaistyöryhmä tarkasteli tilastointiin ja itse asiassa työvoiman rekisteröintiin liittyviä ongelmia. Ongelmien ytimessä oli viranomaisyhteistyö, jonka avulla olemassa oleva tieto ulkomaalaisesta työvoimasta olisi voitu yhdistää mutta johon velvoittavia säädöksiä ei ollut. Silloinen kehitysehdotus koski työnantajien velvoittamista henkilötunnuskohtaisiin ilmoituksiin väestötietojärjestelmään, mikä samalla mahdollistaisi työnteko-oikeuden ja työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumisen valvonnan. (Tilastokeskus 2014.)

Työryhmässä ei kuitenkaan löytynyt yksimielisyyttä uuden rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta ja hallinnollisesta vastuusta, eikä sitä toteutettu. Tilastokeskukselta saamamme tiedonannon mukaan työryhmän esitys ei ole sittemmin edennyt käytännössä. Tilastokeskus on kuitenkin saanut tulorekisterin tietoja käyttöönsä vuoden 2020 alusta lähtien, ja sen tarkoituksena on saada tulorekisterin tiedoista viitteitä myös ulkomaisen työvoiman määrästä Suomessa.

Tulorekisteri on valtakunnallinen sähköinen tietokanta, joka sisältää palkka-, eläke- ja etuustiedot yksilötasolla. Tulorekisteristä voidaan nähdä tiedot ansiotuloista reaaliaikaisesti ja maksukohtaisesti. Tulorekisteri korvaa työnantajan kuukausi-ilmoituksia, ja sen avulla pyritään torjumana harmaata taloutta, kun eri viranomaiset pystyvät käyttämään järjestelmää. Vuosina 2019–2020 koottiin tietoa palkkatiedon tuottajilta, kuten työnantajilta, ja vuodesta 2021 lähtien etuus- ja eläketietojen tuottajilta. Tiedot ilmoitetaan pääasiallisesti suomalaisella asiakastunnisteella eli henkilötunnuksella, sen puuttuessa tulonsaajan ulkomaisella asiakastunnisteella, ja sen puuttuessa tiedot voidaan ilmoittaa tulonsaajan syntymäajalla ja muilla tarvittavilla lisätiedoilla.

Kansainvälisten opiskelijoiden määrää seurataan indikaattoripaketilla, jonka Tilastokeskus tuottaa Opetus- ja kulttuuriministeriölle. Paketti sisältää tietoa opiskelijavaihdosta, vieraskielisestä opetuksesta, työllistymisestä, ulkomaisesta henkilöstöstä ja maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden osuudesta korkeakouluopiskelijoista. Koulutusportti-järjestelmää voidaan käyttää koulutuksen suunnittelun apuna, koska järjestelmään muodostuu jonoja koulututusta tarvitsevista ja tilastoja kielitaidon testaustuloksista. Alpo-rekisterissä on puolestaan tietoa maahanmuuttajien neuvontapisteiden asiakaskäynneistä 17 neuvontapistestä. Vuoden 2013 lopussa rekisterissä oli 61 796 anonymisti tallennettua asiakaskäyntiä.

Suunnitteilla olevan EU-maiden sosiaaliturvatietojen sähköinen vaihtojärjestelmän (Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI25) toimeenpano tuonee Eläketurvakeskuksen tietojärjestelmiin ja rekisteröintikäytäntöihin myös huomattavia muutoksia. Suomeen tulee yksi yhteinen EESSI-yhteyspisteKelaan, jonka lisäksi mukana toiminnassa ovat Eläketurvakeskus, Tapaturmavakuutuskeskus, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö, Työttömyysvakuutusrahasto, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA-keskus sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Vaikka EESSI-järjestelmä saattaa tuoda parannuksiakin nykytilanteeseen, tässä vaiheessa on vielä epäselvää, mitä sen käyttöönoton myötä tapahtuu Eläketurvakeskuksen nykyisille rekisteröintiprosesseille. (Tilastokeskus 2014.) Suomessa siirtyminen järjestelmään käynnistettiin tapaturmasektorilla, mutta kehittämissyö on kesken. EESSI-järjestelmän käyttöön ottaneet maat kertovat sen nopeuttaneen asioiden käsittelyä (Tapaturmavakuutuskeskus 2020).

EESSI-järjestelmän avulla viranomaisten tiedonvaihto nopeutuu ja tehostuu eri maiden sosiaaliturva- viranomaisten välillä. Järjestelmässä on mukana 32 maata ja ainakin 6 000 organisaatiota. Suomessa kansallisenä yhteyspisteenä toimii Kela. Sosiaali- ja terveysministeriöltä saamamme tiedonannon mukaan kyse on aiempien monikielisten lomakkeiden siirtämisestä sähköiseen muotoon. Useiden vuosien valmistelun jälkeen järjestelmän käyttöönotto jatkui porrastetusti jäsenmaissa ja Suomessa vuoden 2020 aikana. Koska kyse on viranomaisten välisen jo olemassa olevan tiedonvaihdon tehostamisesta, ei EESSI suoraan vaikuta liikkuviin henkilöihin, vaan he asioivat normaalisti oman maansa viranomaisten ja sosiaaliturvajärjestelmien puitteissa. Myöskään tutkimustietoa järjestelmän vaikutuksista ei tiettävästi ole vielä saatavilla.

Yhtenä haasteena ovat Suomessa eri organisaatioissa käytettävät erilliset tietojärjestelmät. Suomessa on suunniteltu, että julkisen sektorin verkkopalveluissa eri organisaatioiden välineen tiedonvaihtoon käytettäisiin Viron mallin mukaisesti X-Road -ohjelmaa. Ohjelmistoa on käytetty Suomi.fi-palveluväylän teknisenä alustana, jossa tietoa siirretään vakiodusti eri toimijoiden tietovarantojen ja palveluiden välillä. (Hansteen ym. 2016.)

4 Politiikkatoimet

4.1 Hallitusohjelmat

Suomi on viime vuosina siirtynyt maahanmuuttopolitiikassaan työperäisen maahanmuuton edistämiseen (SM 2018). Valtion toimia on käynnistetty verraten runsaasti erityisesti edellisillä hallituskaudella ja jatkettu nykyisen hallituksen aikana, mutta toisaalta niiden vaikutuksia ei ole vielä systemaattisesti arvioitu. Työperäisten oleskelulupien määrä on kääntynyt nousuun vuosina 2015–2018 (SM 2018.), mutta muutokseen voi olla monia syitä. Toisaalta, kuten eri yhteyksissä todetaan, on työperäisessä maahanmuutossa kyse paitsi maahanmuuton määrän myös laadun edistämisestä suhteessa Suomen elinkeinoelämään ja talouteen.

Varsinaiset työperäisen maahanmuuton edistämistoimet alkavat 2000-luvun alkupuolelta ja ne jatkuvat aivan viimeaikaisiin esityksiin ja toimenpideohjelmiin. Taulukkoon 4 on koottu pääpiirteissään hallituksen esittämät edistämistoimet tänä aikana.

Taulukko 4: Työperäisen maahanmuuton edistämistoimet ja -kirjaukset valtion tasolla

Kataisen hallituksen asettama Maahanmuuton tulevaisuus -strategiahanke (SM 2013)
<ul style="list-style-type: none">– Suomesta on viestittävä tehokkaammin.– Kehitettävä osaavan työvoiman tilapäistä ja pysyvää maahanmuuttoa kehittämällä ennakoitua ja rekrytointeja ulkomailla.– Suurimmalla toimialalla sotessa tulee kehittää ja mallintaa kv-rekrytointia ja -yhteistyötä.– Perheen merkitys "otettava huomioon" ja "tulotasoa harkittava ottaen yksilölliset olosuhteet huomioon" (tulotasovaatimus).– Opiskelijoiden maahan jääntiä parannettava kotimaisten kielten opetuksen ja harjoittelumahdollisuuksien avulla.– Rajaliikenteen sujuvuus rajanylityspaikkoja kehittämällä.– Ihmiskaupan ym. laittoman maahanmuuton ja harmaan talouden ehkäisy esim. tiedottamalla ja viranomaisyhteistyöllä.– Yleistä hallinnon kehittämistä, lähinnä koskien humanitaarisia oleskelulupia mutta myös kokonaisuutena.– Kotoutumisen edistämistä tiedotuksella ja erityistoimin, työelämän vastaanottavuutta, kieliopetusta ja muuta koulutusta, työnantajien rohkaisua työn ohessa kielen opiskeluun, osaamisen tunnistamista ja täydentämistä sekä yrittäjyyttä.– Esim. kotoutumisen pysyvämpi rahoittaminen ja pysyvämpi kotouttamisosaaminen viranomaisille.
Sipilän hallitusohjelma (VNK 2015)
<ul style="list-style-type: none">– Taloutta vahvistavaa ja huoltosuhdetta kohentavaa työperäistä maahanmuuttoa pidetään myönteisenä– Maahanmuuttajat vahvistavat Suomen innovaatiokykyä, ja osaajista on kilpailtava kansainvälisesti– Laaditaan riippumaton selvitys maahanmuuton kustannuksista ja vaikutuksista yhteiskunnassamme– Pääsääntö työvoiman tarveharkinnassa on nykyisten käytäntöjen jatkaminen.– EU-alueen ulkopuolisen työvoiman tarveharkintaa lievennetään, kun se on työllisyyden ja julkistalouden kannalta perusteltua, mahdollistaen yrityskohtaisesti erityisosaajien työllistämisen nopeuttamisen, alueellisen ja alakohtaisen työvoiman turvaamisen sekä käytännön prosessien helpottamisen.– Työmarkkinoilla noudatetaan työehtosopimuksia.– Otetaan käyttöön lukukausimaksut EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille, ja kannustetaan valmistuneita jäämään Suomeen töihin esimerkiksi verovähennysoikeudella. Suomessa opiskelleiden kansainvälisten opiskelijoiden työllistymistä Suomeen edistetään ja suomen kielen osaamiseen panostetaan.– Toiminnan tulee olla poikkihallinnollista, ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa tulee vahvistaa.
Sipilän hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma (SM 2018)
<ul style="list-style-type: none">– Tarveharkinnan muokkaaminen– Kohdennettuja kv-rekrytointipilotteja– Talent boost – Suomen maakuvan parantaminen ja kohdennettu viestintä kasvuyrittäjiä ja erityisasiantuntijoita ajatellen– Business Finland – ulkomaisten sijoitusten ja sitä kautta osaamisen ja osaajien saaminen– Asettautumispalvelujen tehostaminen – yhden luukun viranomaispalvelut (International House Helsinki), kv-koulut, perheiden tukeminen, osaamisen tunnistaminen, kumppanuudet ja kansalaisjärjestöt

Sipilän hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2018–2019 (VNK 2018)

- Robotiikan ja tekoälyn käyttö Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelussa
- Talent boost -ohjelman valmistelu yhteen sovitetaan hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelun, Opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kansainvälistymislinjausten sekä Tutkimus- ja innovaationeuvoston visio- ja tiekartan kanssa.
- Tavoitteena on, että kasvuyrittäjän luvan saisi mahdollisimman nopeasti. Oleskeluluvan myöntäisi Maahanmuuttovirasto, mutta hakijan tulisi ennen oleskeluluvan hakemista hankkia liiketoiminnallinen arvio Innovaatiohoitokeskus Tekesiltä. Hallituksen esitys annettiin syksyllä 2017 ja laki tuli voimaan 1.4.2018.
- Maahanmuuttopoliittinen ohjelma julkaistiin 1/2018 (ks. edellä)

Rinteen hallitusohjelma (VN 2019a)

- Maahanmuuttaneiden työmarkkinavalmiuksia parannetaan ja erityisesti osaavan työvoiman työperusteista maahanmuuttoa lisätään – Talent Boost
- Kootaan laaja-alainen toimenpideohjelma työperäisen maahanmuuton edistämiseksi painopisteinä työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat.
- Siirretään työperäisen maahanmuuton hallinto Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle käsittelyn tehostamiseksi.
- Ulkomaalaisia työntekijöitä aiotaan hankkia työvoimapulasta kärsiville aloille. Opiskelijoiden lisäksi Suomeen halutaan erityisosaajia ja tutkijoita. Työperusteiset oleskeluluvat tulisi saada keskimäärin kuukaudessa.
- EU- ja ETA- alueen ulkopuoliseen työvoimaan sovelletaan saatavuusharkintaa. Ulkomaisten työvoiman hyväksikäyttö aiotaan torjua.
- Ne kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet, jotka ovat työllistyneet, voivat jatkossa saada oleskeluluvan työn perusteella nykyistä joustavammin. Lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöjä aiotaan tämän vuoksi muuttaa.
- Suomessa tutkintoa opiskeleville ulkomaalaisille myönnetään oleskelulupa koko tutkimuksen suorittamisen ajaksi. Valmistumisen jälkeen oleskelulupaa jatketaan kahdella vuodella ja työllistymistä tuetaan.
- EU:n ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden lukuvuosimaksujen vaikutukset selvitetään. Maksuja voidaan hyvittää, jos opiskelija jää valmistumisen jälkeen työskentelemään Suomeen.

Marinin hallitusohjelma (VN 2019b)

- Jatketaan ja vahvistetaan Business Finlandin Talent-toimintaa, joilla tuetaan kansainvälisten osaajien sijoittumista Suomeen ja asiantuntemuksen hyödyntämistä yritysten kasvussa, kansainvälistymisessä ja uudistumisessa sekä investointien kasvussa.
- Tehostetaan ja nopeutetaan työperusteisen oleskeluluvan käsittelyaikoja vahvistamalla edustustoverkkoa sekä purkamalla prosesseihin liittyviä pullonkauloja selvitysten pohjalta. Varmistetaan työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Varmistetaan kausityöntekijöiden työperusteisten oleskelulupien riittävän nopea käsittely yritysten työvoimatarpeen turvaamiseksi. Parannetaan kausityöntekijöiden mahdollisuuksia vaihtaa työnantajaa.
- Helpotetaan ulkomaalaisten tutkijoiden, opiskelijoiden ja korkeakoulututkimuksen suorittaneiden sekä heidän perheidensä maahan jäämistä.
- Varmistetaan, että Suomeen töihin tulevat saapuvat maahan työntekoon tarkoitettulla luvalla (muun muassa turistiviisumien käytön kitkeminen). Ulkomaisten ei-työsuhteisten kausityöntekijöiden asema turvataan lainsäädännön keinoin (esimerkiksi marjanpoimijat).
- Luodaan työelämän ohjelma lisäämään työnantajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaamista sekä maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja kehittämistä työpaikoilla.
- Uudistuksissa otetaan huomioon ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön torjunta. Työperäisessä maahanmuutossa noudatetaan EU- ja ETA-alueen ulkopuoliseen työvoimaan sovelletaan saatavuusharkintaa eurooppalaisen valtaviiran mukaisesti.
- Työvoiman liikkuvuuden ja kohtaannon varmistamiseksi sekä saatavuusharkinnan joustavoittamiseksi arvioidaan tarve alueellisen työlu-palinjausmenettelyjen yhdistämiseksi laajemmiksi kokonaisuuksiksi.

Vuonna 2011 Kataisen hallitus asetti strategiahankkeen, jonka tehtävänä oli laatia Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia hallituksen hyväksyttäväksi. Työnantajat vaativat tuolloin EU:n ulkopuolelta saapuvien työntekijöiden työnteko-oikeutta koskevan työvoiman saatavuusharkinnan poistamista Ruotsin tapaan, mikä ei ole edelleenkaan toteutunut. Suomi toipui 2008 alkaneesta finanssikriisistä muuta Eurooppaa hitaammin, mikä vähensi työperäisen maahanmuuton tarvetta ja viranomaisresursointia (VTV 2012). Vuonna 2015 pakolaiskriisi varasti hallituksen huomion pitkäksi aikaa. Hallituksen myöhempiä toimia kritisoitiin edelleen muun muassa epämääräisiksi ja mittakaavaltaan hyvin vähäisiksi (Saukkonen 2018).

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteutti Suomen hallinnon työperäisen maahanmuuton alkuvaiheen kehitystä koskevan tarkastuksen 2012 ja jälkiseurannan 2014. Tarkastuksessa oli kyse pääasiassa Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2011) sekä rakennerahastokauden 2007–2013 toimenpiteistä. Työperäisen maahanmuuton edistämistoimia muilla yhteiskunnan tasoilla ja alueilla ei tarkastuksessa siis tarkemmin huomioitu, joskin sen todettiin kytkeytyvän myös vuosien 2006–2010 kaupunkiseutujen politiikkahankkeisiin. (VTV 2012, 16; VTV 2014.)

Tarkastuksen aikoihin työperäinen muutto oli keskimäärin 5–10 prosenttia koko maahanmuutosta Suomeen 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Vuonna 2010 Suomen työllisistä noin 3 prosenttia oli ulkomaan kansalaisia, noin 7 prosenttia työttömistä ja noin 3 prosenttia työvoimaan kuulumattomista. (VTV 2012, 19–20.)

Sisäasiainministeriön linjauksen mukaan työperäisen maahanmuuton edistämistoimien tuli olla kohdennettua, vastuullista ja eettisiä periaatteita noudattavaa, ja sen on oltava toissijaista kotimaisen ja EU-alueen sisäisen työvoiman käyttöön (VTV 2012, 20; SM 2008). Työperusteisen maahanmuuton edistämisen osana puhuttiin maassa olevien ulkomaalaisten kotouttamisesta ja tavoiteltiin yleistä opastusjärjestelmää (VTV 2012, 21; SM 2006). Vanhasen hallitus suunnitteli työvoiman saatavuusharkinnasta luopumista asteittain (VTV 2012, 22; VNK 2007).

Ulkomaisen työvoiman käytön sääntelyä ryhdyttiin Kataisen hallituksen toimesta arvioimaan (Hirvonen 2012). Kyseisessä selvityksessä todettiin, että ulkomaisen työvoiman käyttöä koskeva sääntely on monimutkainen ja monesti muuttunut kokonaisuus. Suurin osa lähetetyistä työntekijöistä ei ollut verohallinnon tietokannassa eikä valvonnassa. Myös ulkomaalaisten yritysten rekisteröityminen todettiin hyvin puutteelliseksi (sääntelystä huolimatta). Työsuhteiden ehtoja todettiin poljettavan yleisesti – vähimmäisehdot olivat kunnossa vain kolmanneksessa tarkastetuista ulkomaista työvoimaa käyttävistä yrityksistä. Lähetettyjen työntekijöiden laskettiin tuottaneen satojen miljoonien eurojen kilpailuedun Suomessa verotettujen ja työehtosopimusten mukaisia palkkoja saaneiden työntekijöiden työnantajiin verrattuna. (Hirvonen 2012, 5–7.)

Sittemmin työperäisen maahanmuuton järjestelyissä on tapahtunut melko paljon muutoksia. Maahanmuuttopolitiikan yleisvastuu on edelleen sisäasiainministeriöllä, mutta työvoiman maahanmuuton seuranta ja siihen liittyvä työllisyyden edistäminen on ollut työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Vuonna 2012 kotoutumisasiat ja vuonna 2019 työperäinen maahanmuutto siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. Muita keskeisiä lainsäädännöllisiä ja toimeenpanevia hallinnonaloja ovat ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Oleskeluluvan jatkamiseen ja EU-kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä oleskeluun liittyvät asiat siirtyivät Maahanmuuttovirastolle vuoden 2017 alussa. Vuosina 2015 ja 2016 luvat myönsi poliisi. (Migri 2020.)

Vuonna 2015 Sipilän hallitusohjelma korosti työperäisen maahanmuuton myönteistä luonnetta. Työvoiman saatavuusharkintaa ei muutettu muuten kuin julkistalouden kannalta perustellun maahanmuuton osalta. Hallitusohjelmassa luotiin mahdollisuus yritysکوhtaisesti nopeuttaa erityisosaajien työllistämistä, turvata alueellinen ja alakohtainen työvoima sekä helpotettiin käytännön prosesseja. Hallitusohjelmassa korostettiin työehtosopimusten noudattamista sekä kotouttamisten esimerkiksi lisäämällä kielen opetusta kotoutettavien nykyistä paremmalla lähtötaitotason huomioimisella, parantamalla. Tavoitteena oli tarkentaa perheen yhdistämisen kriteereitä EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti. Lisäksi otettiin käyttöön lukukausimaksut EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille ja pyrittiin kannustamaan valmistuneita jäämään Suomeen töihin esimerkiksi verovähennysoikeudella ja panostamalla suomen kielen osaamiseen.

Vuonna 2019 käynnistettiin Marinin hallitusohjelman mukaisesti *työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton kokonaisuudistus*, jonka tavoitteena on vahvistaa osaavan työvoiman saatavuutta, työmarkkinoiden kohtaantoa, yritysten ja TKI-toiminnan kasvua ja kansainvälistymistä, investointien houkuttelua, ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden Suomeen kiinnittymistä sekä työnantajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaamista. Tavoitteen täyttämiseksi pyritään nopeuttamaan ja sujuvoittamaan työperäisten oleskelulupien käsittelyä siten, että menettely toteutuisi kuukauden määräajassa. Lisäksi lisäresurssien turvin pyritään laajentamaan kuntien moniammatillista osaamiskeskustoimintaa ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteiden palveluita. Tavoitteena on myös laatia maahanmuuttajien rekrytoinnin tueksi työelämän monimuotoisuusohjelma. Hallitusohjelman mukaisesti työllistyneiden kielteisen turva- paikkapäätöksen saaneiden työskentelyä pyritään tukemaan sillä, että he voisivat saada jatkossa oleskeluluvan työn perusteella nykyistä joustavammin. Lisäksi tavoitteena on muuttaa tulorajoja siten, että yhdellä aikuisella tulisi olla tuloja kuukaudessa 1 000 euroa ja toisella aikuisella noin 700 euroa. Lisäksi tavoitteena on panostaa Suomessa jo olevien maahanmuuttajien työllistymiseen.

Työllisyyden edistämisen ministeriryhmän yksi alaryhmä on työperäinen maahanmuutto ja kotouttaminen, jossa valmistellaan toimenpiteet kotouttamisen uudistamiseksi. Kotouttamisen uudistamistarpeista laaditaan selonteko, joka annetaan eduskunnalle vuoden 2020 lopussa kotouttamislain ja muun relevantin lainsäädännön uudistamiseksi.

4.2 Valtion kotoutumisohjelma

Vuonna 2011 voimaan tulleen kotoutuslain mukaan (1386/2010) valtioneuvosto laatii kotouttamisen kehittämiseksi neljän vuoden kestoisen, kotouttamisen tavoitteet sisältävän valtion kotouttamisohjelman, joka ohjaa virkamiesten ja kotouttamistoimijoiden työtä. Valtion kotouttamisohjelma (Valko) sisältää hallituskaudelle asetettavat kotouttamisen painopisteet, tavoitteet, toimenpiteet, vastuut ja julkisen talouden resurssit.

Ensimmäisessä, vuosien 2012–2015 valtion kotouttamisohjelmassa huomioitiin työperäisen maahanmuuton lisääntyminen ja tarve resursoida toimenpiteitä kohdennetusti. Ohjelmassa huomioitiin niin ikään tarve vahvistaa opiskelijoiden ja työelämässä olevien kotoutumista sekä lisätä heidän mahdollisuuksiaan liikkua suomalaisilla työmarkkinoilla koulutustaan ja osaamistaan hyödyntäen. Siinä kiinnitettiin etenkin työpaikkojen monimuotoistumiseen, alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan kehittämiseen ja kansainvälisten opiskelijoiden osaamisen hyödyntämiseen. (Valtion kotouttamisohjelma 2012.) Kansainvälisten opiskelijoiden lukumäärä oli kasvanut, ja noin 10 prosentilta jäi saamatta oleskelupa asiakirjaväärennösten, kuten väärennettyjen henkilö-, opinto- ja työtodistusten, tai puutteellisten toimeentulon vuoksi. Tavoitteeksi asetettiin seuraavat toimet: korkeakoulujen toteuttamaa kielikoulutus, harjoittelun ja muiden tukitoimien käynnistäminen kansainvälisten opiskelijoiden tueksi ja ulkomailla suoritettujen tutkintojen ja hankitun osaamisen tunnustaminen ja täydentäminen.

Valtion toisessa kotouttamisohjelmassa (2016–2019) oli neljä tavoitealuetta:

1. tuodaan maahanmuuttajien oman kulttuurin vahvuudet osaltaan vahvistamaan Suomen innovaatiokykyä
2. tehostetaan kotouttamista poikkihallinnollisesti
3. lisätään valtion ja kuntien välistä yhteistoimintaa kansainvälistä suojelua saavien vastaanotossa
4. kannustetaan avointa keskustelukulttuuria maahanmuuttopolitiikasta, eikä rasismia sallita.

Ohjelmassa huomioitiin osaajien rekrytointi ulkomailta, mutta korostettiin jo maassa asuvien maahanmuuttajien, kuten tutkinto-opiskelijoiden ja muista syistä muuttaneiden, osaamisen parempaa hyödyntämiseen työmarkkinoilla ja innovaatio toiminnassa. Kehittämiskohteena oli koulutettujen ja suomalaisista korkeakouluista valmistuneiden maahanmuuttajien työurien edistäminen ja osaamisen hyödyntäminen niin suomalaisilla työmarkkinoilla kuin yritysten kasvun ja kansainvälistymisen tukena. Maaseutuohjelman avulla on haluttu edistää maahanmuuttajien kotoutumista maaseudulle.

Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista varten asetettiin kahden viikon tavoiteaika siihen, että maahanmuuttajien työllistymis-, opiskelu- ja muita kotoutumisvalmiuksia arvioiva alkukartoitus toteutetaan kunnassa tai vastaanottokeskuksessa myönteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen. Tavoitteena on ollut osaamisen ja tutkintojen tunnustaminen ja hyödyntää tässä työssä parhaita kansainvälisiä ja erityisesti pohjoismaisia käytäntöjä. Erityisesti on haluttu huomioida tutkinnon ja ammattipätevyyden tunnustamisen edellytyksinä olevien lisäopintojen järjestäminen sekä nopeuttaa maahan tulleiden ja maassa jo olevien maahanmuuttajien korkeakouluopintoihin pääsyä vuonna 2016 käynnistyneiden vastuukorkeakoulutoiminnan pilottien avulla. Ohjelmassa korostettiin, kuinka kokonaisvaltaisuuden ja poikkihallinnollisuuden tulisi näkyä strategisena näkemyksenä siitä, miten maahanmuutto ja maahanmuuttajat nivoutuvat osaksi koulutus-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, sekä strategista näkemystä tukevana käytännön toimenpiteinä. Ulkomaalaisia korkeakouluopiskelijoita on pyritty kytkemään harjoittelun ja opinnäytetöiden kautta suomalaiseen työelämään. Korkeakouluja ja elinkeinoelämää on kannustettu vahvistamaan yhteyksiään sekä korkeakouluja järjestämään suomen ja ruotsin kielen intensiivikursseja vieraskielisille

Kotoutumiskoulutukseen pääsyä on pyritty nopeuttaminen siten, että koulutus alkaa viimeistään kahden kuukauden kuluessa kielitaidon lähtötason arvioinnista. Kotoutumiskoulutuksissa otettiin käyttöön vuonna 2016 uudet työelämälähtöiset ja ammatillisia valmiuksia kehittävät kotoutumiskoulutuksen mallit. Tavoitteena on ollut kohdentaa ammatillisesti suuntautunutta kotoutumiskoulutusta suurimmille työvoimapula-aloille. Tavoitteena on ollut myös kehittää alku- ja osaamiskartoituksen tietoihin perustuvaa ohjausta koulutukseen ja ohjausta muihin yksilöllisiin tarpeisiin vastaaviin palveluihin sekä ohjaushenkilöstön ohjausosaamista. Tavoitteena on ollut integroida kielenopetusta osaksi muuta opiskelua, työssäoppimista tai työharjoittelua, alentaa ammatillisen koulutuksen valmentavaan jakson kielitaitovaatimusta ja lisätä opintojen aikaista kielenopetusta. Edelleen tavoitteena on ollut valmistella luku- ja kirjoitustaidon

opetuksen siirtoa työ- ja elinkeinoministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriölle osaksi aikuisten perusopetuksen kokonaisuutta vuodesta 2018 lähtien. Koulutusta on pyritty kehittämään myös lisäämällä maahanmuuttajille suunnattua ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta sekä tutkintotavoitteista koulutusta. Erityisesti on pyritty kehittämään näyttötutkintoja ja niihin kytkeytyvää, opiskeluvaihtoehtoja parantavaa koulutusta vuodesta 2017 lukien. Edelleen on pyritty varmistamaan ammatillisen koulutuksen koulutusopimuspilottimallin soveltuvuus maahanmuuttajille siten, että huomioidaan sukupuolinäkökulma. Aikuisten perusopetukseen sisällytetään tutustumisjaksoja työelämään ja tarjotaan valinnaisia ammatillisia opintoja. Vuoden 2018 perusopetuksen uudistuksessa on haluttu varmistaa kuntien ja muiden perusopetuksen järjestäjien kanssa yhteistyössä, että oppivelvollisuuden ylittäneille maahanmuuttajille järjestetään tarvittava määrä perusopetusta tai siihen valmistavaa koulutusta. Tavoitteeseen pyritään 1) tehostamalla perusopetuksen valmistavan opetuksen ja aikuisten perusopetuksen järjestämistä siten, että kytketään rahoitus nykyistä tarkemmin toteutuneen opetuksen määrään, 2) varmistamalla että vieraskielisten oppilaiden oppimisvalmiuksien tunnistamiseen on riittävä osaaminen sekä 3) lisäämällä ohjausverkoston monikulttuurista ohjausosaamista.

Maahanmuuttajien työllistymisen ja yrittäjyyden edistämiseksi on pyritty hyödyntämään TE-palvelujen koko palveluvalikoimaa sekä tiivistämään valtion- ja kuntien välistä yhteistyötä, jotta maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palvelujen koordinoitua saadaan tehostettua. On esimerkiksi selkeytetty työnjakoa siinä, miten maahanmuuttajia ohjataan ohjaus- ja neuvontapalveluihin, alku- ja osaamiskartoitukseen, koulutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin sekä muiden alkuvaiheen palveluihin. Työmarkkinajärjestöjen kanssa on pyritty lisäämään työelämän myönteistä asenneilmapiiriä, syrjimättömyyttä ja monimuotoisuusjohtamista sekä mahdollisuuksia työsuhteen aikaiseen kielenopiskeluun. Tavoitteena on ollut myös jakaa ulkomaalaistaustaisissa perheissä tasapuolisemmin hoivavastuita. Maahanmuuttajien yritystoiminnan tueksi oli tavoitteena luoda toimintamalli, jossa tunnistetaan maahanmuuttajien yrittäjyyspotentiaali ja erityisosaaminen suomalaisyritysten kasvussa, kansainvälistymisessä ja viennin edistämisessä. Tähän pyrittiin selvittämällä yhteistyössä Finpron ja muiden Team Finland-toimijoiden kanssa kasvuohjelmien mahdollisuudet hyödyntää maahanmuuttajien kohdemaiden markkinoiden tuntemusta ja verkostoja sekä lisäämällä maahanmuuttajien viennin edistämistä tukevaa koulutusta esimerkiksi kotoutumiskoulutuksena yhteistyössä suomalaisten yritysten ja viennin edistämistä tekevien tahojen kanssa. Alueellisella tasolla oli tavoitteena luoda yhteistyössä alueellisten toimijoiden (TE-palvelut, yrittäjäjärjestöt, seudulliset yrityspalvelut uusyrityskeskukset, kauppakamarit, yrityskiihdyttämöt ja yliopistot) kesken verkosto ja toimintamallit maahanmuuttajien tehokkaaksi ohjaamiseksi elinkeinoelämän palvelukseen ja yrittäjyyteen.

Valtion kotouttamisohjelman käytännön toimeenpanon tueksi on käynnistetty *Kotouttamisen kumppanuusohjelma* (TEM 2016), jonka tavoitteena on löytää uudenlaisia ruohonjuuritason ideoita kumppanuuksista, tarjota mahdollisuuksia käytännön työssä syntyville ideoille ja aloitteille sekä ottaa käyttöön ja levittää hyviksi todettuja toimintamalleja. Kumppanuusohjelmaa toteutetaan valtion, kuntien, kansalaisyhteiskunnan, maahanmuuttajien omien järjestöjen, yritysten ja muiden organisaatioiden välisesti. Kumppanuusohjelman teemoja ovat olleet muun muassa tehokas kotoutuminen ja työllistyminen sekä maahanmuuttajat, elinkeinotoiminta ja innovaatiot. Maahanmuuttajien työllistymisessä ovat olleet painopisteinä maahanmuuttajien verkostojen vahvistaminen, osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen, joustavien koulutuspolkujen luominen, järjestöjen ja viranomaisten ennakkoluuloton yhteistyö ja uudet kokeilut, työnantajien aktivoituminen ja innostaminen, työyhteisöjen monimuotoisuuden tukeminen sekä kielitaidon kehittäminen ja kehittymisen tukeminen. Kumppanuusohjelmassa ei ole suoria viittauksia työperäisen maahanmuuton edistämiseen.

4.3 Työperäisen maahanmuuton erityisohjelmat

Suomen haasteita ovat osaajien aivovuoto, heikko houkuttelevuus. Työperäisen maahanmuuton edistämiseksi keskeisiä Marinin hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä ovat yritys- ja innovaatiopalveluiden kehittäminen Talent Explorer -rahoituksella, työelämän vastaanottavuuden ja monimuotoisuuden tueksi käynnistettävä kampanja ja kaupunki- ja maakuvaviestinnän tehostaminen sekä englanninkielisten palveluiden vahvistaminen. Tavoitteena on myös kehittää kansainvälisen rekrytoinnin toimintamalli, jossa pyritään tunnistamaan keskeiset yhteistyömaat, tarjolla oleva osaaminen ja kysyntä kansainväliseen rekrytointiin. Tämän lisäksi käynnistetään kansainvälisen rekrytoinnin pilotteja Euroopassa ja kolmansissa maissa sekä vahvistetaan työnantajaneuvontaa ja eettisiä pelisääntöjä. Käynnissä on Eures-verkoston

kansainvälisiä rekrytointihankkeita, joissa oli vuonna 2019 toimeksiantona 1500 työpaikkaa. Lisäksi Business Finlandilla ja kaupungeilla on kansallisia ja alueellisia houkuttelupilotteja, joiden avulla pyritään tavoittamaan ICT-, peli- ja teknologia-alan sekä meriteollisuuden erityisasiantuntijoita. (Haatainen 2020.)

Talent Boost -toimenpideohjelma on vuonna 2017 Sipilän hallituksen aikana käynnistetty poikkihallinnollinen erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton ohjelma, jonka painopisteinä ovat yritysten kasvun, kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivät alat. Ohjelman tavoitteena on tukea 75 prosentin työllisyysasetavoitetta sekä nostaa Suomen houkuttelevuus osaajille ja heidän perheilleen uudelle tasolle. Kansainvälisiin erityisasiantuntijoihin keskittyvä ohjelma on laajentumassa Marinin hallituksen myötä laajamittaisesti työvoiman maahanmuuttoa koskevaksi ohjelmaksi, jossa panostetaan entistä vahvemmin kansainvälisten opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton ja Suomeen integroitumisen näkökulmaan. Ohjelma perustuu valtion, kaupunkien, oppilaitosten, yritysten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön. Ohjelman tavoitteeksi on asetettu, että

- Suomi on kansainvälisesti houkutteleva paikka työskennellä, opiskella, tutkia ja investoida
- työnantajat osaavat ja haluavat rekrytoida kansainvälisiä osaajia
- kansainvälisten osaajien asiantuntemus vahvistaa suomalaisten yritysten ja organisaatioiden kansainvälistymistä ja uudistumista.

Talent Boost -ohjelman toimenpiteitä ovat

1. työperusteisten oleskelulupamenettelyiden nopeuttaminen, jossa on tavoitteena hallitusohjelmaan kirjatusti kuukausi
2. kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä Suomeen houkuttelun, asettautumisen ja jäämisen vahvistaminen
3. kansainvälisen rekrytoinnin mallin luominen
4. yritysten ja TKI-toiminnan kasvun ja kansainvälistymisen sekä investointien houkuttelun tukeminen kansainvälisillä osaajilla
5. työelämän vastaanottavuuden ja monimuotoisuuden lisääminen.

SIMHE-toiminta on vuonna 2016 käynnistettyä opetus- ja kulttuuriministeriön tukemaa maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden korkeakoulutukseen liittyvää, erityisesti maahanmuuton vastuukorkeakouluissa tehtävää toimintaa. (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland, SIMHE). SIMHE-toiminnan tavoitteena on sujuvoittaa korkeasti koulutettujen, eri statuksilla olevien maahanmuuttajien aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista (AHOT) sekä korkeakoulutukseen ohjautumista kansallisesti ja alueellisesti. SIMHE-toiminnan avulla pyritään varmistamaan, että Suomeen saapuvien korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien aiemmat opinnot ja tutkinnot tunnustettaisiin kansallisten käytäntöjen mukaisesti mahdollisimman nopeasti, jotta henkilöt löytävät oikeille koulutus- ja urapoluille.

Työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on käynnistetty erilaisia hankkeita, kuten *Kokka kohti -Suomea – kansainvälisistä osaajista kasvua ja kilpailukykyä kasvukeskuksiin -hankekokonaisuus*. Alueellisten kasvukeskushankkeiden tavoitteena on Suomen työelämän houkuttelevuuden lisääminen kansainvälisten osaajien keskuudessa sekä pitkällä tähtäimellä kehitettyjen käytäntöjen levittäminen ja vakiinnuttaminen osaksi kansallista käytäntöä.

Käynnissä olevien työperäistä maahanmuuttoa edistävien ohjelmien suunnittelussa on ollut monipuolisesti mukana eri toimijoita. Toisaalta työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton kokonaisuudistusta on toteutettu virkamieslähtöisesti ja osin myös rajatusti siten, ettei toisilla hallinnonaloilla ole välttämättä tietoa uudistuksen etenemisestä. Työperäisen maahanmuuton edistämässä on ollut merkitys Sipilän hallitusohjelmalla, josta on päästy nykyisiin kohdennetumpiin ja konkreettisempiin ohjelmiin. Työperäisen maahanmuuton edistämistä on vaikeuttanut toimenpiteiden riippuminen hallitusohjelmien linjauksista ja hankerahoitus, mikä vaikeuttaa toiminnan pitkäjänteisempää kehittämistä. Viime aikoina on myönnetty kehittämisrahoitusta muun muassa osaamisen tunnistamiseen ja SIMHE-toimintaan, mutta niiden pysyvyys on valtion linjausten varassa. Työperäistä maahanmuuttoa edistetään tarkoituksenmukaisesti koetulla tavalla siten, että kehittämis työ kohdentuu erityisesti työn ja kansainvälisten opintojen vuoksi tapahtuvan maahanmuuton toimenpiteisiin. Toisaalta paikallisella tasolla kunnissa on nähtävissä sitä, että työvoiman kohtaanto-ongelmien vuoksi ne ovat lisänneet työperäisten maahanmuuttajien huomiointia ja heille tarkoitettuja neuvontapalveluita.

4.4 Taloudelliset panostukset

Maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia koskevan selvityksen (Päivinen 2017) mukaan vuonna 2018 maahanmuuttohallinnosta ja maahanmuuttopolitiikasta vastaavan sisäministeriön hallinnonalan määrärahoista kohdentui suoraan maahanmuuttoon noin 249 miljoonaa euroa. Maahanmuuttajien kotouttamista, työllistymistä ja osallisuutta tukevista ja niitä edistävästä toimenpiteistä vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoista noin 321 miljoonaa euroa kohdistui maahanmuuttoon. Koulutuksesta ja varhaiskasvatuksesta vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista kohdennettiin vuonna 2018 noin 142 miljoonaa euroa. Näiden kolmen ministeriön panostus maahanmuuttoon on ollut siten noin 712 miljoonaa euroa.

Valtion kotouttamisohjelmissa on kohdennettu taloudellisia resursseja maahanmuuttajien kotouttamiseen. Esimerkiksi valtion kotouttamisohjelmassa vuosille 2012–2015 tehtiin asteittainen korotus vuosien 2013–2016 työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen määrärahaa 34 miljoonan euron vuositasosta 54 miljoonaan euroon. Metropolitiikkaohjelman aiesopimuksen mukaiset 40 henkilötyövuotta vakinaistettiin pääkaupunkiseudulle. Lisäpanostuksia on tehty hallitusohjelmissa erityistarpeisiin, kuten Marinin hallitus on lisännyt oleskelulupamenettelyjen resursseja 20 henkilötyövuodella ja osoittanut oleskelulupien käsittelyyn miljoonan euron lisäresurssit. Kansainvälisen rekrytoinnin kehittämiseen varataan 5,5 miljoonan euron lisäpanostukset. Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllisyyden edistämiseen lisätään 11 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Ministeriöiden hallinnonaloille kohdennettavien määrärahojen lisäksi rahoitusta kohdennetaan suoraan työperäistä maahanmuuttoa edistäviin kehittämishankkeisiin. Merkittävin käynnissä oleva on Talent Boost, jota toteutetaan Business Finlandissa, ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa sekä kaupungeissa. Talent Boost -toimenpideohjelmasta rahoitetaan Talent Hub -toimintaa, joka on kohdennettu yli 15 000 vieraskielisen asukkaan kunnille. Talent Hub -verkoston tavoitteena on tukea palveluiden kehittämistä ja vahvistaa korkeakoulujen, yritysten ja muiden työnantajien yhteistyötä kansainvälisten opiskelijoiden ja tutkijoiden työelämäyhteyksien ja työllistymisen edistämiseksi. Business Finland toteuttaa Talent Explorer -toimintaa, jossa yritykset voivat palkata Explorer-rahoituksen avulla asiantuntijan kansainvälisellä markkinalla etenemistä varten. Talent Boostia toteutetaan myös hankkeissa, joita ovat muun muassa Suomen rakennerahasto-ohjelmasta rahoitusta saavat Kasvua kansainvälisistä osaajista -hankkeet, Talent Boost (alueelliset innovaatiot ja kokeilut) -hankkeet, Kokka kohti Suomea -hankkeet ja Työvoiman liikkuvuus Euroopassa ESR-hankkeet. Opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustukset korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien koulutukseen ja ohjaukseen sisältävät vuoteen 2020 asti kestävän SIMHE-toiminnan rahoituksen.

Taulukko 5: Talent Boost -toiminnan rahoitus

Rahoitettu toiminta	Miljoonaa euroa
Talent Boost -kokonaisuus	45
Talent Hub -toiminta 2020	1
Talent Explorer	1,5
Kokka kohti Suomea ESR-rahoitus 2019–2023	6
AIKO-rahoitus 2019–2021	3
Kansainvälisyyden hyödyntäminen ulkomaisen työvoiman saatavuudessa – seutukaupunkihanke	0,9
Kasvua kansainvälisistä osaajista EAKR ja ESR –rahoitus 2018–2020	3
OKM:n erityisavustukset korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien koulutukseen ja ohjaukseen	2,6

4.5 Suomen toimintapolitiikka pähkinänkuoressa

Hallitus- ja toimenpideasiakirjojen sekä toteuttamiemme viranomais- yrityshaastattelujen (ks. erittely, liite 3) perusteella työperäinen maahanmuutto on noussut Suomessa aiempaa suuremman huomion

kohteeksi viime vuosien poliittisessa keskustelussa ja viranomaisjärjestelmän kehittämisessä. Tuorein järjestelmämuutos on koskenut työvoiman, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton vastuun siirtämistä sisäasiainministeriöltä työ- ja elinkeinoministeriölle 2020. Siirrolla tavoiteltiin kokonaisvaltaisempaa kytkeä maahanmuutto- ja elinkeinopolitiikan välillä. Käsillä olevan selvityksen tarkoituksena onkin tähän kehitykseen liittyen selvittää työperäisen maahanmuuton institutionaalisia ja viranomaisedellytyksiä sekä kehittämiskohteita.

Valtioneuvosto on asettanut tavoitteeksi yhden kuukauden käsittelyajan työluville. Työ- ja elinkeinoministeriön esityksen (Haatainen 2020) perusteella tavoitteeseen on vielä runsaasti matkaa, ja siihen pääseminen edellyttää niin lainsäädännöllistä, menettelytavallista kuin viranomaisresurssienkin kehittämistä. Maahanmuutto on kansallisten laskelmien mukaan kompensoinut vasta osittain työikäisen väestön vähenemistä, jonka määrä on noin 170 000 ihmistä vuoteen 2030 mennessä. Maahanmuutto ja erityisesti työperäinen maahanmuutto ovat tärkeitä paremman väestöllisen huoltosuhteen kannalta. Samalla kun työperäistä maahanmuuttoa edistetään, hallitus on sitoutunut torjumaan harmaata taloutta ja työvoiman hyväksikäyttöä. Tämän vuoksi esimerkiksi työvoiman saatavuusharkinta (kotimaisen työvoiman saatavuuden tarkistaminen haettuun tehtävään) on säilytetty järjestelmässä. (Haatainen 2020.)

Matalan syntyvyyden lisäksi Suomi kärsii maahanmuuttotappiosta ja tutkimusten mukaan erityisesti aivovuodosta eli korkeimman osaamisen siirtymisestä ulkomaille. Suomen aivovuoto on ollut huomattavasti suurempaa kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa, erityisesti naisten kohdalla (Pekkala-Kerr ym. 2016; Haatainen 2020). Tämä ministeriön huolenaihe (Haatainen 2020) saa vahvistusta Zafarin ja Kantolan (2019) tuoreesta tutkimuksesta, jonka mukaan tutkimus- ja opetushenkilöstön aivovuoto on todellakin pahentunut finanssikriisin 2008 jälkeen ja voi uhata suomalaista tutkimus- ja kehityssektoria. Vuosina 2005–2015 osaajia muutti Suomesta pois noin 3400 enemmän kuin osaajia muutti Suomeen. Ulkomaille jääminen on ollut myös kyselyiden perusteella subjektiivisesti toivottua. Syitä ilmiöön on monia, kuten työskentelyolosuhteiden ja -näkömien heikkous sekä esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön ja osaamisen arvostuksen puute. (Zafra ja Kantola 2019, 251.) Pyöriän ym. (2013; Zafar & Kantola 2019, 252) tutkimus milleniaaleista selittää aivovuotoa korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeisillä työuran aloittamisen vaikeuksilla Suomessa.

Työvoimahallinto on oman seurantansa perusteella nimennyt seuraavat hyvin heterogeeniset toimialat, joilla kansainvälistä rekrytointia erityisesti tarvitaan:

- ICT, ohjelmistoala
- Teollisuus, koneistajat, hitsaajat, sähköinsinöörit
- Matkailu ja HORECA
- Myynti
- Rakennusala
- Puutarhatyöntekijät
- Hoiva-ala, sairaanhoitajat, lähihoitajat
- Puhtaanapito ja kiinteistöhuolto. (Haatainen 2020.)

Viimeisten hallitusten työperäisen maahanmuuton edistämistoimet on koottu Talent Boost -ohjelman (2017) toimenpidekokonaisuuksiin (ks. luku 4). Lyhyesti sanottuna erona aiempaan on, että kyse on hallituksen erityisohjelmasta, jossa erityistä huomiota on kiinnitetty innovaatioekosysteemijatteluun ja korkean osaamisen houkutteluun. Samanaikaisesti on käynnistetty laaja lainsäädännöllinen uudistustyö sekä työlupiin liittyvien viranomaisprosessien sujuvoittamistyö. Kansainväliset korkeakouluopiskelijat on nähty strategisena potentiaalina. Kansainvälisen rekrytoinnin hankkeet toteutetaan alueellisina ja kaupunkiveitoisina, toimialakohtaisina hankkeina.

Kansallisessa fokuksessa korostuvat nyt selkeämmin korkeasti koulutetut ja erityisosaajat, mikä näkyy myös jossain määrin jo toteutuneissa työlupatilastoissa (ks. luku 5). Tämä poikkeaa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen (ja aiemmasta) keskustelusta, jossa huolena olivat ennen kaikkea syntyvyyden lasku ja työvoimapula. Vuoteen 2004 mennessä käytyjä eduskuntakeskusteluja analysoinut Lehto (2018) havaitsi työvoimapula-aloista mainittavan tuolloin lähinnä maatalous- ja turkistarhatyöt, rakennusalan, ravintola- ja majoitusalan sekä sähkö- ja elektroniikkateollisuuden. Viimeksi mainittua lukuun ottamatta katsottiin yleisesti, että niihin tulisi saada työntekijöitä kantaväestön työttömistä, ja sähkö- ja elektroniikkateollisuuden ongelmat johtuivat koulutuksen riittämättömydestä. (Lehto 2018, 52–53.)

Kansallinen kärkiajatus näyttää siis siirtyneen selvemmin korkeamman koulutuksen houkuttelun suuntaan. Toisaalta haluttavan ammattitason määrittely vaikuttaa valtiojohdolle edelleen ongelmalliselta, sillä

useimmissa esityksissä työperäisestä maahanmuutosta puhutaan yhtäaikaaisesti kaikilla tasoilla, eikä keskustelua matalapalkka-aloista todennäköisesti haluta yllyttää. Ehkä osuvampaa olisikin kuvata fokuksen siirtyneen siihen, millaista tuottavuushyötyä tai lisäarvoa maahanmuuttajista saataisiin sen lisäksi että he korvaavat mahdollisesti vähenevää suomalaista työvoimaa (ks. esim. Raunio 2015). Keskeisempi muutos näkyy tällöin kenties juuri siinä, että millainen osaaja tahansa voi tuottaa lisäarvoa tietyn yrityksen tai vaikkapa kansainvälistymisstrategian näkökulmasta. Tätä voidaan pitää merkittävänä kehitysaskeleena.

Vielä monimutkaisempi on kysymys siitä, painottaako Suomi lyhytaikaisempaa vai pysyvämpää maahanmuuttoa. Lähtökohtaisesti työperäinen maahanmuutto viittaa pysyvään muuttoon, ja työlupakin myönnetään vähintään vuodeksi kerrallaan edellytysten täytyessä. Monet järjestelmän kehittämisspönnistelut kohdistuvat nimenomaan pitkäaikaisiin lupamenettelyihin. Korkeakouluopiskelijoiden maahan jäämisen edistämiseksi kyse on selvästi uran pysyvämpään rakentamiseen Suomessa. Paikallistason osaamiskilpailussa puhutaan vetotekijöiden lisäksi *pitotekijöistä* (esim. Tampereen strategia) Tilapäisen ja kausityövoiman problematiikka taas on huomattavasti helpommin hallittavissa nykyisenkin lainsäädännön puitteissa, kuten koronakriisissä havaittiin.

Samalla on huomattava, että hallitus painottaa esimerkiksi harmaan talouden ja työvoiman hyväksikäytön torjuntaa sekä työlupaprosessin eri vaiheiden säilyttämistä viranomaisvastuulla (Haatainen 2020). Sanalla sanoen kyse on kontrollieetoksesta, jossa yrityksille itselleen tai välittäjätahoille ei anneta valtaa prosessissa. Jollain aikavälillä näköpiirissä on lisääntynyt yhteistyö eri toimijoiden kesken fast track -menettelyn mahdollistamiseksi, mutta matkaa on vielä paljon esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen valvomaan järjestelyyn Ruotsin tapaan. Suomen kohdalla olennaiseksi kysymykseksi muodostuukin, miten pitkälle kontrolliorientoituneella ja julkisen hallinnon vetämällä innovaatioekosysteemilähestymistavalla voidaan päästä.

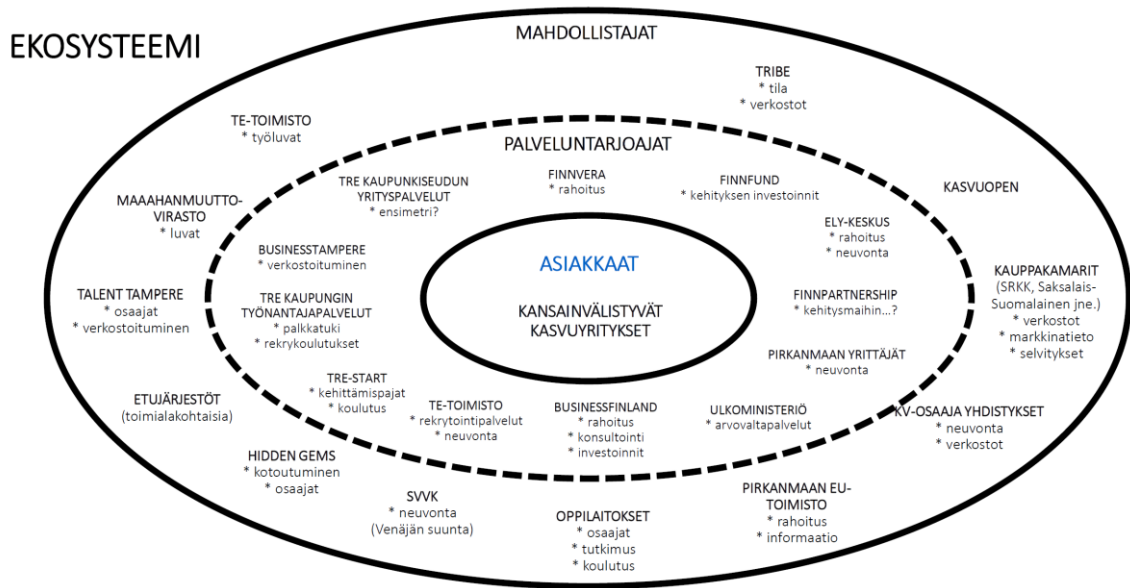
Tekemiemme toimijahaastatteluiden perusteella julkiset aloitteet työperäisen maahanmuuton edistämiseksi ovat Suomen nykyoloissa ilmeisen välttämättömiä huolimatta siitä, että työvoiman liikkuvuutta onkin tapahtunut myös toimintapoliittisesti hiljaisempina vuosina. Viranomaisten, järjestöjen ja yksityisten henkilöstöväilyyritysten haastatteluissa tuli esiin lukuisia asioita, joiden toteuttaminen pelkästään markkinaehtoisesti olisi tällä hetkellä vaikeaa:

- pysyvät ja pitkäjänteiset kansainvälisestä ja kansallisesta kokemuksesta oppivat ja kehittyvät puitteet, rakenteet ja yhteistyö työperäisen maahanmuuton rajapinta- ja yhteensovittamiskysymyksissä (esim. asettautuminen, sote-palvelut, osaamisen kehittäminen, alue- ja kaupunkistrategiat)
- valtakunnallinen ammatti- ja toimialakohtainen osaamistarpeiden kartoittaminen ja ennakointi
- alueellisten työmarkkinatarpeiden huomioiminen ja kohtaannon edistäminen
- työperäisen maahanmuuton rekisteröinti, seuranta, tilastointi ja kansainvälinen ja kansallinen tiedonvaihto esimerkiksi sosiaaliturvasta
- ulkomaisten investointien houkuttelu ja vetovoiman lisääminen
- rekrytointihankkeiden edellyttämä yhteistyön koordinointi versus kilpailevien yritysten keskinäinen yhteistyö
- yksityisiä työnvälitystoimijoita hyödyntävät verraten harvat, suuret työnantajat
- työperäisten maahanmuuttajien ja opiskelijoiden laajemman tuen ja ohjauksen tarve
- kv-rekrytointiin liittyvän prosessiosaamisen kehittäminen
- yritysten kv-osaamisen kehittäminen, kulttuurinmuutos versus yritysten ajanpuute
- kansainvälisten opiskelijoiden työuralle ja maahan kiinnittymisen tukeminen
- osaamisen tunnistaminen ja täydennyskoulutus
- valtioiden välisten kansainvälisten suhteiden hyödyntäminen
- kansainvälisen liikkuvuuden palveluiden ja osaamisen kokoaminen (osaamiskeskukset ym.)
- digitaaliset alustat ja portaalit kv-rekrytoinnin tueksi
- harmaan talouden, työolosuhteiden ja pätevyysien valvonnan, laajempien työvoimapoliittisten tavoitteiden ja työmarkkinoiden säätelyn tarve esimerkiksi poikkeustilanteissa (koronakriisi)
- työlupaprosessien yhdenmukaisuus
- maahanmuuttajien sosiokulttuurinen integraatio sekä valtaväestöön että vertaisyhteisöihin.

Viranomaishaastatteluissa tuli myös esiin politiikan katkoksellisuus, aiemmin kehitettyjen mallien hyödyntämättömyys sekä uudenlaisten rakenteiden luomisen aiheuttamat viivästykset. Vuodesta 2017 on alkanut kentän toimijoiden mukaan uusi työperäisen maahanmuuton edistämisen aalto, jolla on pyritty osin kiristämään edellisten vajaan kymmenen vuoden katkosta kehittämistyössä. Tähän aaltoon on sisällynyt

muun muassa julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin organisaatioiden muodostaman toimijakentän voimavarojen kokoamista ja lukuisia kehittämishankkeita. Käytännössä merkittävänä pullonkaulana voidaan pitää elinkeinoelämän ulkomaisen työvoiman vastaanottavuutta, jota pyritään lisäämään paitsi monilla pysyvillä yrityspalveluilla myös ad-hoc-hankkeilla ja yhteistoiminnalla yritysten kansainvälistymiseksi. Suomen Itämeri-instituutin kehittämistyössä hahmoteltiin vuonna 2018 kuvion 1 mukaisesti työperäisen maahanmuuton ekosysteemiä, ja muutoksia on senkin jälkeen tapahtunut erityisesti Tampereen kaupungin koottua toimintoja kansainvälisen osaamisen palvelujensa alle.

Edellä listattuihin haasteisiin peilaten valtakunnallisen toimintapolitiikan jäntevoittamisen vaikutukset ovat toistaiseksi kuitenkin olleet vasta melko pintapuolisia. Osittain kyse on toimintakulttuurisesta paino-
lastista sekä viranomaistasolla että erityisesti työpaikoilla. Kansainvälinen rekrytointi koetaan haastattel-
tavien mukaan hyvin haastavana työelämässä, eikä siitä saatava hyöty useinkaan ylitä koettua vaivaa. Rekrytointiprosessi vie aikaa ja rahaa, ja työlupapäätökset voivat lisäksi olla epävarmoja. Yritysten kiin-
nostus innovaatioekosysteemiyhteistyöhön on todennäköisesti yhä varsin rajallinen, eikä tilanne ole työ-
markkinoiden näkökulmasta ainakaan vielä selkeästi muuttunut. Taustalla vaikuttaa todennäköisesti myös suomalaisen yrityssektorin ”kasvuhaluttomuus”.



Kuvio 1: Yritysten kansainvälistymisen tuen alueellisten ja paikallisten toimijoiden ekosysteemi. Lähde: Suomen Itämeri-instituutti 2018

Toisaalta kyse on siitä, että eri viranomaissektorit ja -organisaatiot toimivat edelleen oman agendansa mukaisesti, ja työperäisen maahanmuuton edistäminen on harvoin yhteistyötä ohjaava periaate. Kuvaaavana esimerkkinä voidaan pitää tilapäistyövoiman paremman rekisteröinnin ja seurannan tarvetta, jota on käsitelty pitkään hallinnonalojen kesken, mutta mikään hallinnonala ei ole kokenut asian kuuluvan omalle vastuulleen (Tilastokeskus 2014). Toinen ajankohtainen teema on, millä tavalla kaupunkiseutujen kehittämisessä yhdistyvät maahanmuuton osaamiskeskusten, työperäisen maahanmuuton edistämisen, kansainvälisten opiskelijoiden pitäminen ja laajemman sosiaaliturvan järjestämisen kysymykset. Työperäisen maahanmuuton kehittämisen on toisin sanoen sovittava kuntien ja alueiden muiden vastuiden kokonaisuuteen ja elinvoimastrategioihin.

Nähtäväksi jää, millä tavoin hallituksen suunnitelmat näkyvät erilaisia hankkeita vakaampina rakenteina myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella, ja millä tavalla esimerkiksi aivovuotoa hillitsemällä ja kansainvälisellä rekrytoinnilla kyetään vastaamaan hyvin erityyppisten osaajien tarpeisiin koko maassa. Oma kysymyksensä on, millä mekanismilla hyvin heterogeenistä osaajatarvetta koordinoidaan ja mikä on erilaisten houkuttelu- ja rekrytointihankkeiden kustannusvaikuttavuus.

5 Tulemia ja tarkasteluja – Kohti Suomen mallia

Tässä luvussa arvioidaan työperäisen maahanmuuton järjestelmän toteutumista ja vaikutuksia Suomessa suhteessa edellä kuvattuihin järjestelmän piirteisiin ja politiikkatoimiin. Viime vuosien järjestelmämuutosten vaikutuksia ei voida vielä kovin tarkasti arvioida. Kuitenkin esimerkiksi Suomen houkuttelevuutta työn ja liiketoiminnan ympäristönä voidaan verrata muihin maihin, samoin sitä, missä määrin maahanmuuttajista voidaan ajatella tulevan täysivaltaisia yhteiskunnan jäseniä. Pidemmän aikavälin kehityksen tuloksena erilaisia tekijöitä voidaan pisteyttää ja siten saada suuntaa antava kuva siitä, missä asioissa Suomi on ehkä edellä, missä jäljessä muita maita.

Toteutuneella (työperäisellä) maahanmuutolla on yhteiskuntataloudellisia ja yksilötasoisia vaikutuksia, joiden edellä käydyn kirjallisuuskatsauksen perusteella tulisi olla mahdollisimman myönteisiä. Tutkimukset ja tutkimusaineistot kulkevat joidenkin vuosien viiveellä, mutta niiden perusteella voidaan arvioida ainakin tähänastisia hyötyjä ja järjestelmän kehittämiskohtia. On olennaista huomata, että systeemisestä näkökulmasta järjestelmäerojen ja maahanmuuton hyötyjen kvantifointi on metodologisesti kapeaa, eivätkä tällaiset tulokset voi toimia suoraan päätöksenteon pohjana.

5.1 Työperäisen maahanmuuton tilannekuva

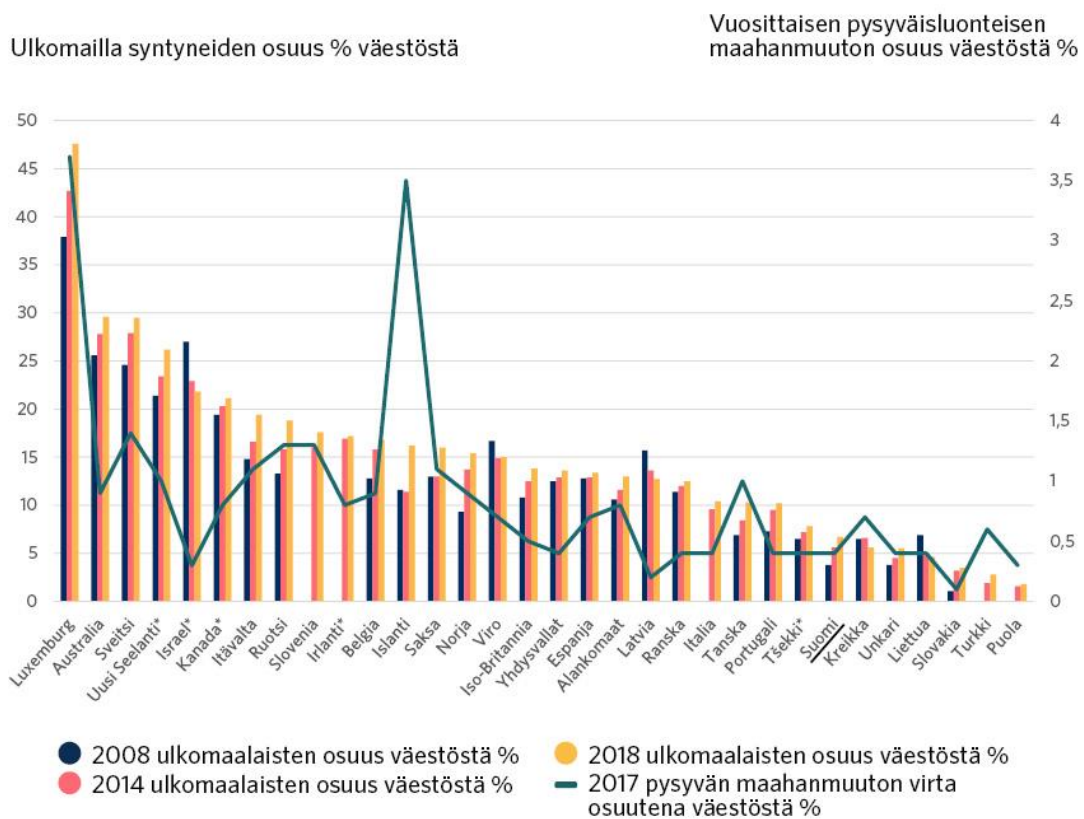
Tässä luvussa tarkastellaan ulkomaalaisten maahanmuuton ja työskentelyn mittakaavaa, kehitystä ja painottumista. Eri tilastojen avulla avautuu erilaisia näkymiä työperäisen maahanmuuton ilmiöön, ja samalla havaitaan ongelmia liittyen tilastoinnin eroavuuksiin, muutoksiin ja puutteisiin. Kokonaiskuva on, että kolmansista maista kotoisin oleva työvoima on Suomen osalta huomattavasti suurempi ilmiö kuin EU- ja ETA-maiden sisäinen liikkuvuus Suomeen. Viime vuosina toimiala- ja tehtävärakenteessa on tapahtunut jonkin verran muutoksia, mutta puhtaasti työperäinen maahanmuutto näyttää jakautuvan monille erityyppisille aloille.

Kansainvälinen liike

Työperäisen maahanmuuton niin sanottu ensimmäisen aalto liittyi toisen maailmansodan jälkeiseen jälleenrakennukseen Länsi-Euroopassa ja sen synnyttämään työvoimatarpeeseen. Vierastyöstrategiat olivat taloudelliseen hyötyyn tähtäviä ja perustuivat oletukseen vierastyöläisten poistumisesta maasta tarpeen vähennyttyä. Vierastyöläisten pysyvämpi integroituminen tapahtuikin ikään kuin huomaamatta. (Simola 2010, 76–77; Forsander 2002.)

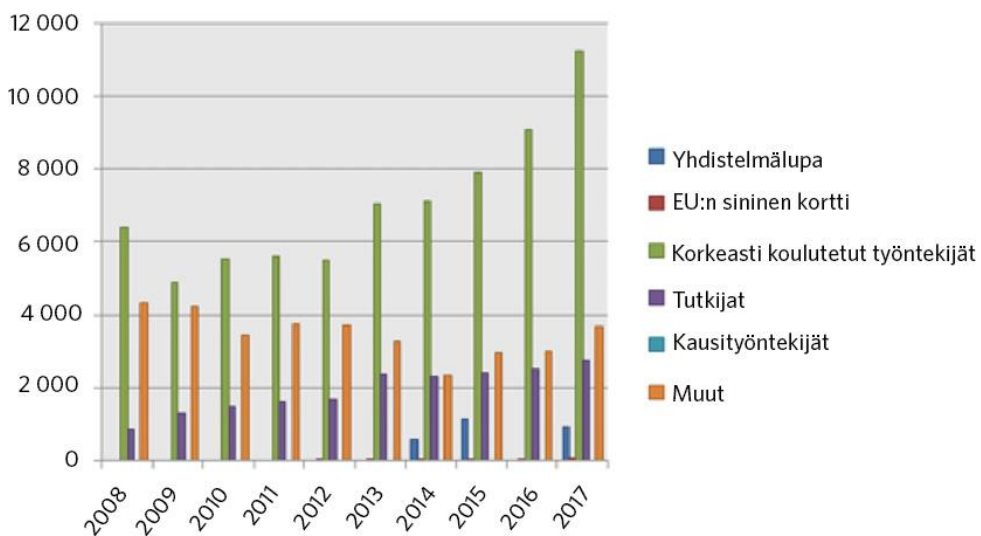
Useissa maissa maahanmuuttajataustainen (ulkomailla syntynyt) väestö muodostaakin suuren osan koko väestöstä: esimerkiksi Saksassa 16 prosenttia, Ranskassa 12,5 prosenttia ja Ruotsissa 19 prosenttia. Lisäksi tulevat väliaikaisella oleskeluluvalla maassa työskentelevät, kausityöläiset, ja huomioon on otettava myös maahanmuuttajien jälkeläiset. Pysyvän oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten osuus on kasvanut useimmissa maissa tasaisesti ja kasvattanut väestöä noin yhden prosentin vuodessa. Suomen luvut ovat verraten alhaisia: 6,7 prosenttia väestöstä ja 0,4 prosentin vuosittainen osuus. (Kuvio 2)

EU:ssa maahanmuuton luonne on muuttunut merkittävästi 2000-luvulla. Vuonna 2012 EU:n sisäinen liikkuvuus oli verraten matalaa – vain 2,5 prosenttia asui muussa kuin syntymämaassaan. Tätä on pidetty osoituksena taloudellisten maahanmuuton motiivien yliarvioimisesta kielellisiin, kulttuurisiin ja sosiaaliin esteisiin nähden (Holtslag ym. 2013, 13; Favell 2008). EU:n laajeneminen 2004 ja 2007 muutti Euroopan maahanmuuton dynamiikkaa merkittävästi suunnaten vapaata liikkuvuutta uusista jäsenmaista kohti vanhoja ja lyhyemmin oleskelujaksoin. Puolasta suuntautui 1,5 miljoonaa työntekijää pääasiassa Isoon-Britanniaan, mutta myös muualta Itä- ja Etelä-Euroopasta maahanmuuttovirrat lisääntyivät vielä finanssi-kriisin aikana. Esimerkiksi Alankomaiden osalta havaittiin, että EU:n sisäinen maahanmuutto yleistyi EU:n ulkopuoliseen maahanmuuttoon nähden, ja työ- ja opiskelusyöt yleistyivät perheiden siirtymiseen nähden. (Holtslag ym. 2013, 13.)



Kuvio 2: Ulkomaalaisten (2008, 2014 ja 2018/*2017) ja vuosittaisen pysyväisluonteisen maahanmuuton osuus väestöstä vuonna 2017 eräissä maissa. Lähde: OECD 2020: compareyourcountry.org

Kuviossa 3 on esimerkki Alankomaiden oleskelulupien kehityksestä viime vuosina. Se havainnollistaa aivan viime vuosina tapahtunutta yleismaailmallisempaa korkeasti koulutettujen maahantulon suosimista, mikä on nähtävissä jossain määrin myös Suomen oleskelulupatilastoissa (kuvio 7).



Kuvio 3: Myönnettyjen oleskeluluvat tyypinsä mukaan Alankomaissa 2008–2017. Lähde: de Lange ym. 2019, 15

Oleskeluluvat ja rekisteröitymiset

Työperäisen maahanmuuton tilastollinen tarkastelu perustuu ensisijaisesti Maahanmuuttoviraston rekistereihin¹. Kuten edellä todettiin, EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevilta vaaditaan lähtökohtaisesti oleskelulupa, ja heidän osaltansa voidaan nähdä Suomeen suuntautuvan maahanmuuton määrät tarkasti eri perustekategorioissa, joita ovat perhe, työ, opiskelu ja muu syy. Lisäksi tilastoidaan kansainvälisen suojelun ryhmä. EU:n sisäisen liikkuvuuden osalta määrällinen seuranta on puutteellista huolimatta pyrkimyksistä järkevöittää käytäntöjä (Tilastokeskus 2015), ja siksi arviot siitä ovat edelleen karkeita ja vaikeita tulkita.

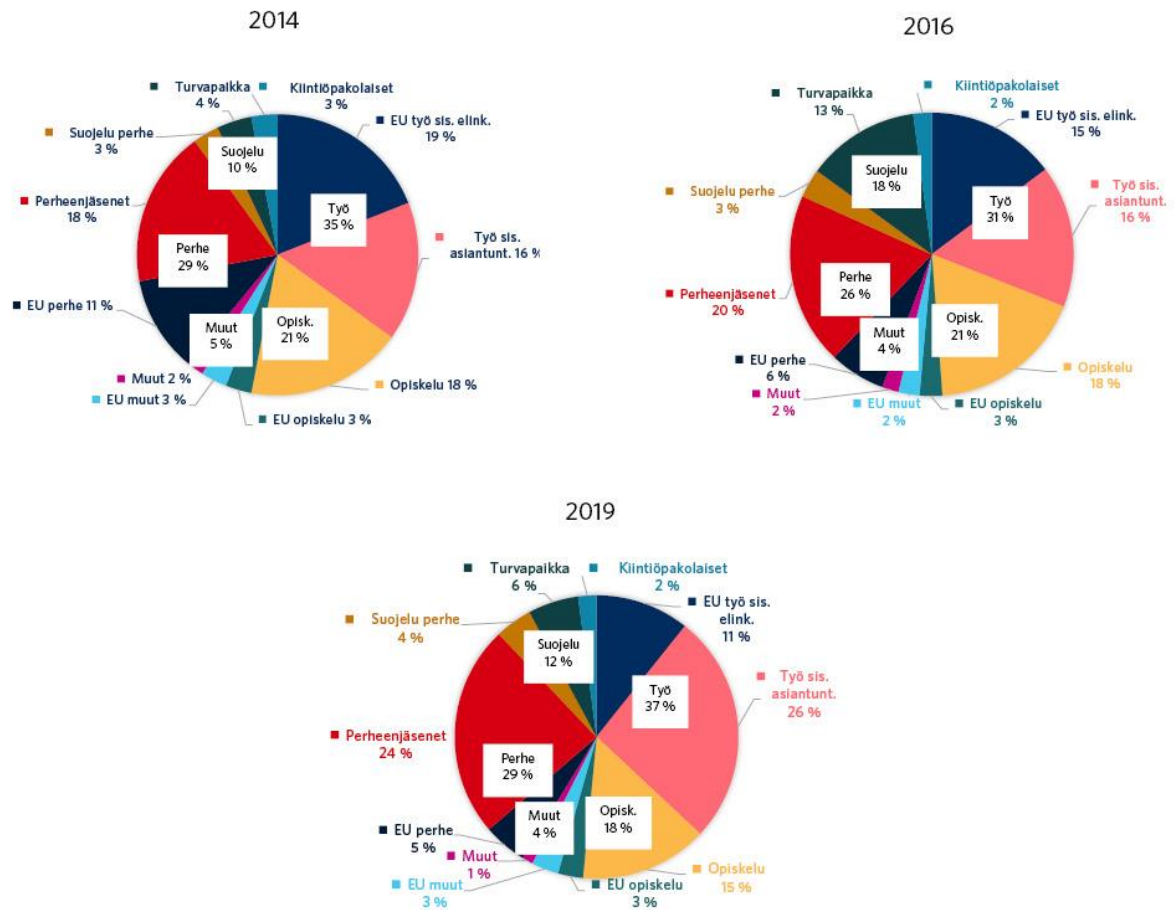
Tilastokeskuksen muuttoliiketilastojen (2019) mukaan Suomen saama muuttovoitto väheni vuonna 2018 ja oli noin 19 prosenttia vähemmän kuin edellisellä vuonna (taulukko 6). Muuttovoiton vähenemiseen vaikuttivat sekä maahanmuuton väheneminen ja maastamuuton kasvu. Suomeen muutti ulkomailta noin 31 100 henkilöä, kun Suomesta muutti ulkomaille noin 19 100 henkilöä. Maahanmuuttajista oli ulkomaan kansalaisia 74 prosenttia eli 23 100 henkilöä. Maastamuuton ulkomaille kasvoi 13 prosentilla noin 2 200 henkilöillä. Enemmistö maastamuuttajista (60 % eli noin 11 500 henkilöä) oli Suomen kansalaisia. Vuonna 2018 Suomen saama *muuttovoitto koostui lähes täysin EU:n ulkopuolelta tulleista muuttajista*. Toisaalta muutto muista kuin EU-maista vähentyi edellisestä vuodesta, ja muutto EU:n ulkopuolisiin maihin kasvoi. Maahanmuuton voitto oli suurin Irakin ja Venäjän kansalaisista sekä kansalaisuudeltaan tuntemattomista henkilöistä. Kaikki maakunnat saivat muuttovoittoa kansainvälisestä muuttoliikkeestä. Suhteellisesti suurin nettomaahanmuutto oli Pohjanmaalla ja pienin Kanta-Hämeessä.

Vuonna 2014 kaikista Suomeen pysyväisluonteisesti muuttaneista 56 prosenttia muutti ensisijaisesti työn tai opiskelun vuoksi (Raunio 2015, 13). Tämä osuus väheni 52 prosenttiin vuonna 2016 todennäköisesti pakolaiskriisiin liittyen, mutta osuus nousi vuonna 2019 jälleen 55 prosenttiin. Opiskelun osuus on tänä aikana vähentynyt. Kansainvälisen suojelun osuus nousi kymmenestä prosentista 18 prosenttiin vuonna 2016 ja laski 12 prosenttiin vuonna 2019. Kansainvälisen suojelun ulkopuolinen perheiden osuus on säilynyt noin 30 prosentissa 2014 ja 2019. Perheiden yhdistämiseen liittyvät tulorajatiukennukset (2016) ovat saattaneet vähentää perheenjäsenten muuttoa. (Kuvio 4)

Taulukko 6: Suomen sisäinen liikkuvuus ja ulkomainen muuttoliike 2010–2018. Lähde: Tilastokeskus 2019

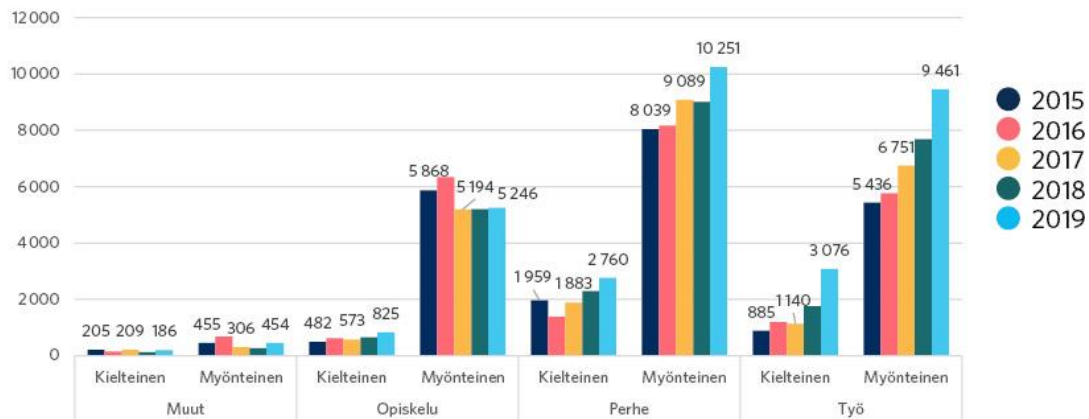
Vuosi	Maahanmuutto	Maastamuutto	Nettosiirtolaisuus
2010	25 636	11 905	13 731
2011	29 481	12 660	16 821
2012	31 278	13 845	17 433
2013	31 941	13 893	18 048
2014	31 507	15 486	16 021
2015	28 746	16 305	12 441
2016	34 905	18 082	16 823
2017	31 797	16 973	14 824
2018	31 106	19 148	11 958

¹ Maahanmuuttovirasto laatii myös tarkempia tilastoja esimerkiksi työlupien kohdistumisesta eri toimialoille, mutta näitä tietoja ei saatu tätä katsausta varten. Koronakriisin vaikutuksesta myös joitakin muita jo pyydettyjä tietoja esimerkiksi TE-hallinnosta jäi saamatta.



Kuvio 4: Ensimmäiset oleskeluluvat ja EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinnit 2014, 2016 ja 2019. Vuonna 2016 tilastointi muuttui kansainvälisen suojelun osalta, joten vertailu vuoteen 2014 ei ole aivan tarkka. Lähteet: Raunio 2015; Migri 2020

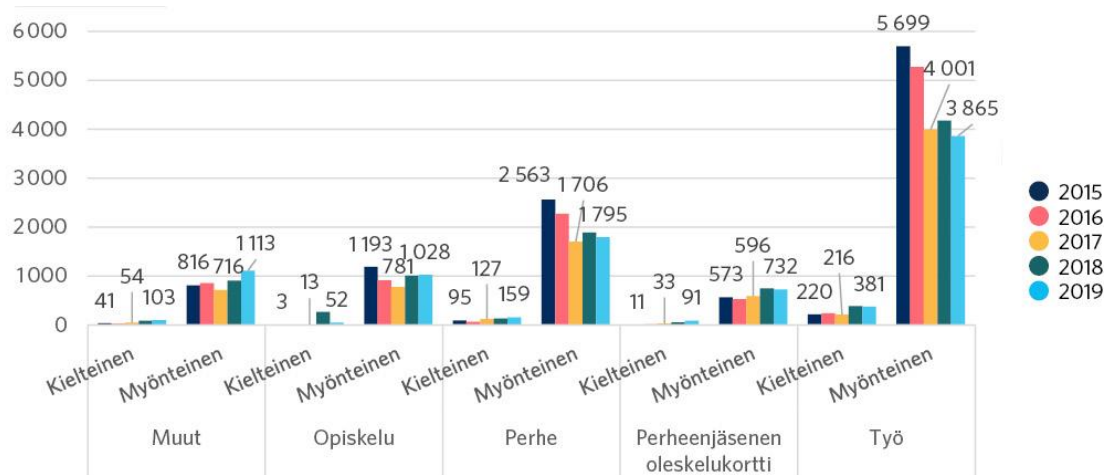
Absoluuttisina määrinä EU:n ulkopuolelta tulevien henkilöiden myönteisten oleskelulupapäätösten määrä on ollut nousussa 2015–2019 (kuvio 5) Kielteiset päätökset lisääntyivät myös merkittävästi vuosina 2017–2019, ja niiden osuus oli vuonna 2019 noin 9 prosenttia. Ensimmäisten lupapäätösten osuus oli 45 prosenttia, jatkolupien 39 prosenttia ja pysyvien 15 prosenttia. Suurin kielteisten päätösten osuus oli ensimmäisissä hakemuksissa (21 %), jatkohakemuksissa niiden osuus oli 7 prosenttia. Yleisimmät lähtömaat olivat Venäjä (23 %), Irak ja Intia (15 %) sekä Kiina (12 %). Suurin ikäryhmä oli 18–35-vuotiaat (55 %). Miehiä oli päätöksen saaneista enemmistö (56 %).



Kuvio 5: Ensimmäiset oleskelulupapäätökset perusteen mukaan 2015–2019. Lähde: Migri d

Vuonna 2019 pelkästään kielteisten oleskelulupapäätösten määrä kasvoi lähes kolminkertaiseksi. Enemmistö päätöksistä koski 18–34-vuotiaita (58 %). Myös perheiden saamat kielteiset päätökset ovat lisääntyneet. Opiskelijoiden lupamäärät sen sijaan säilyivät ennallaan 2017–2019. Ensimmäisen opiskeluperusteisen oleskeluluvan hakijoista pieni enemmistö (52 %) oli naisia. Opiskelijoiden yleisimmät lähtömaat olivat Kiina (15 %), Venäjä (14 %), Vietnam (9 %) ja Korea (5 %).

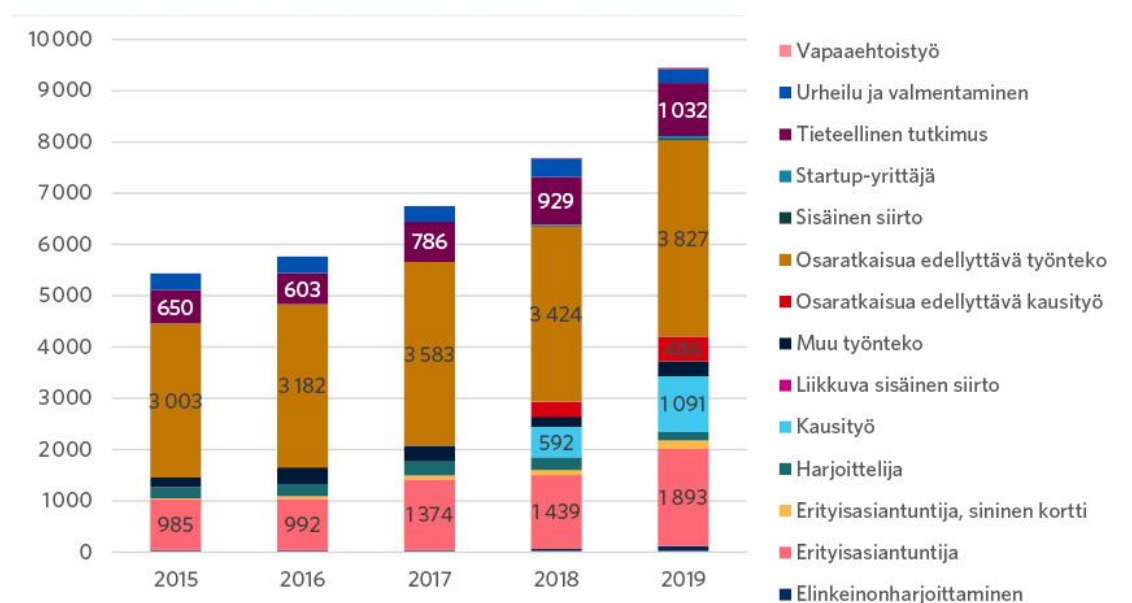
Sen sijaan EU-kansalaisten rekisteröitymiset ovat merkittävästi vähentyneet 2015–2019, ja päätösmäärä oli pienessä laskussa myös alkuvuonna 2020, joskin koronaviruksen vaikutukset saattoivat jo näkyä silloin (kuvio 6). Suurin kansalaisuusryhmä oli virolaiset (29 %), toiseksi suurin saksalaiset (7 %) ja seuraavina tulivat Iso-Britannia, Romania ja Puola (6 %). Tässä tarkastelussa ovat siis mukana esimerkiksi EU-kansalaisten perheet ja perheenjäsenet kolmansista maista. Perheistä yleisin ryhmä olivat nuoret lapset Virosta (41 %). Perheenjäsenistä yleisimmät ryhmät olivat Venäjä (22 %), Ukraina (8 %) ja Yhdysvallat (5 %). Myös kansalaisuudettomia tai tuntemattomia oli perheenjäsenistä melko suuri ryhmä (11 %).



Kuvio 6: EU/ETA-kansalaisten rekisteröintipäätökset perusteen mukaan 2015–2019. Lähde: Migri d

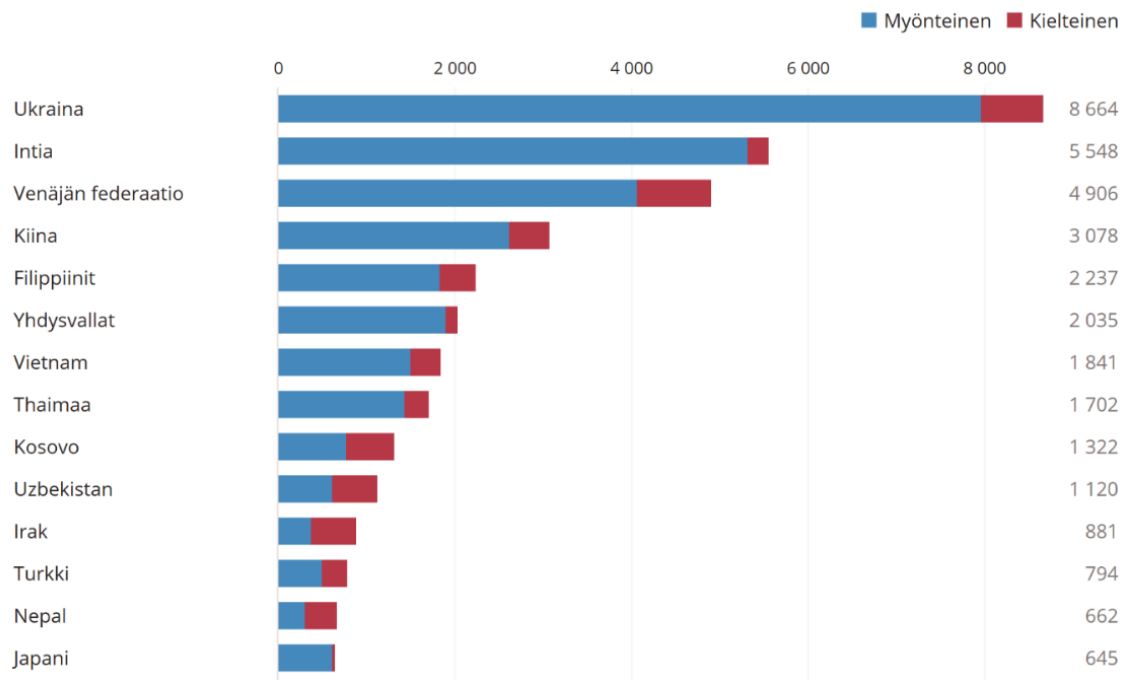
EU:n ulkopuolelta tulevissa on ollut kasvua kaikissa ensimmäisen kerran työperusteista oleskelulupaa hakevissa keskeisissä ryhmissä vuosina 2015–2019 (kuvio 7). Suurin ryhmä on ollut osaratkaisua edellyttävän työnteon ryhmä (18 000 kpl, 58 %). Tässä ryhmässä myös kielteisten päätösten määrä on ollut suurin (7 100). Seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat olleet erityisasiantuntijat (7 000, 15 %) ja tieteellinen tutkimus (4 200, 9 %). Ylipäätään kielteisten päätösten osuus on ollut 18 prosenttia. Startup-yrittäjien päätöksiä on ollut vuodesta 2018 alkaen 94 kappaletta, joista myönteisiä oli 35 ja tuntemattomia 50.

Yleisimmät ensimmäisen työperusteisen oleskeluluvan hakijoiden lähtömaat ovat olleet Ukraina (8 000, 28 %), Intia (5 300, 19 %), Venäjä (4 900, 16 %) ja Kiina (3 100, 10 %). Miesten osuus on ollut 73 prosenttia (kuvio 8).



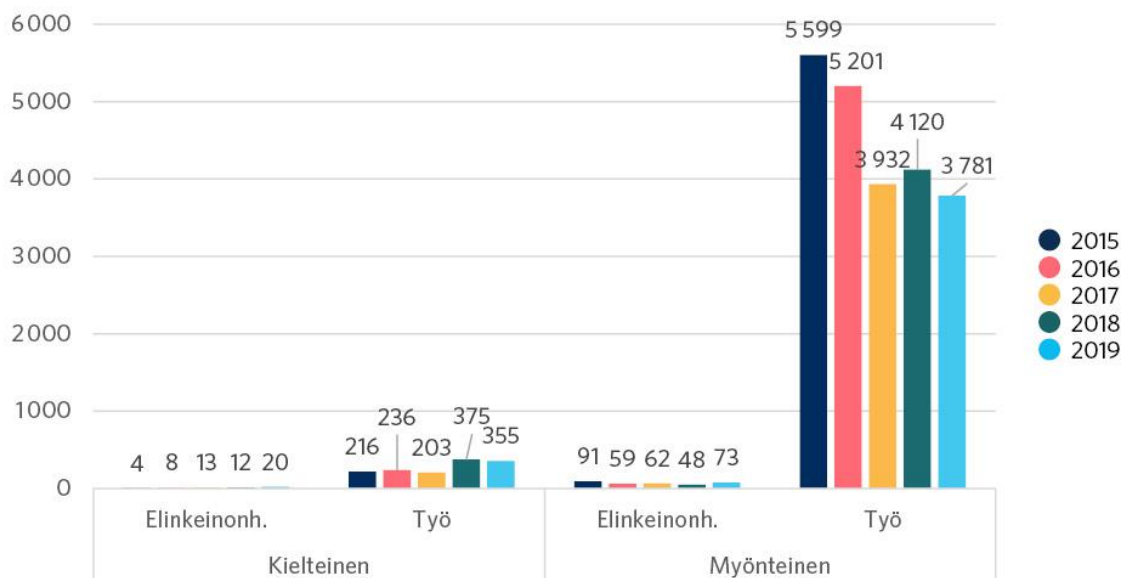
Kuvio 7: Työperusteiset oleskeluluvat hakijaryhmän mukaan 2015–2019. Lähde: Migri d

Koska työlupien kohdistumisesta eri toimialoille ei ole saatavissa julkisia tilastoja, voi eri kansallisuuksien kohdistumisesta tehdä epäsuoria päätelmiä Tilastokeskuksen työllisyystilaston avulla (ks. tarkemmin seuraava alaluku). Suomessa työskentelee ulkomaalaistaustaisia eniten kiinteistöjen siivouksessa, ravintola-alalla, rakennusalalla sekä työskentelemällä työvoiman vuokrausyritysten kautta. Eri maiden kansalliset työskentelevät vaihtelevasti eri toimialojen tehtävissä: esimerkiksi Ukrainasta työhön tulleet toimivat yleisimmin erityisasiantuntijoina, palvelualoilla ja maataloudessa. Viime vuosina ukrainalaisten määrä on lisääntynyt maataloudessa ja rakennusalalla. Heidän oleskelunsa on ollut todennäköisesti pääasiassa lyhytaikaista tai kausiluontoista. (Ks. myös luku 5.4 Koronakriisin vaikutukset.)



Kuvio 8: Ensimmäisen työperusteisten oleskelulupapäätöksen saaneiden yleisimmät kansallisuudet 2015–2/2020. Lähde: Migri d

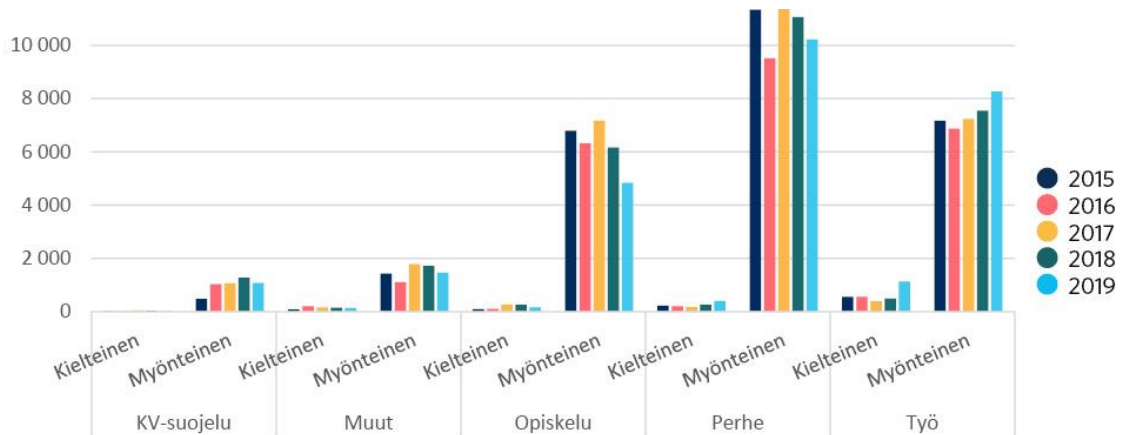
Työn perusteella myönteisiä EU:n sisäisiä rekisteröintipäätöksiä tehtiin tarkasteluaikana yhteensä 24 000 (kuvio 9). Niiden määrä laski kolmanneksella vuosina 2015–2019. Elinkeinonharjoittajien EU:n sisäiset rekisteröinnit ovat säilyneet melko vähäisinä, alle sadassa vuosittain. Suurin osa rekisteröinneistä (59 %) koski ikäryhmää 18–35-vuotiaat. Yleisimmin rekisteröinti tehtiin seuraavien maiden kansalaisille: Viro (35 %), Puola (9 %), Romania (8 %), Saksa ja Iso-Britannia (5 %).



Kuvio 9: EU:n sisäiset rekisteröintipäätökset työn perusteella 2015–2019. Lähde: Migri d

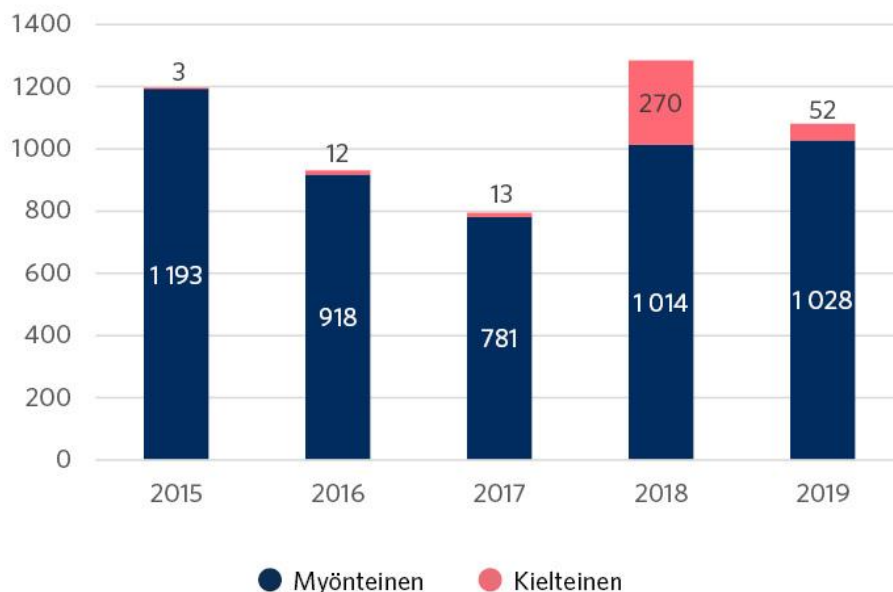
Jatko-oleskelulupien määrä ei ole kasvanut yhtä voimakkaasti kuin ensimmäisten lupien. Esimerkiksi työn perusteella annettujen jatkolupien määrä on hieman pienempi kuin ensimmäisten lupien määrä (kuvio 10). Opiskelu- ja perhesyistä myönnettyjen jatkolupien määrä on sen sijaan vähentynyt vuosina 2018–

2019 ja oli alemmalla tasolla kuin 2015. Työperusteisten jatkolupien yleisin hakijaryhmä oli edelleen osatarkaisua edellyttävä työnteko (41 %). Muun työntekn osuus kasvoi jatkoluissa 25 prosenttiin.



Kuvio 10: Jatko-oleskeluluvat perusteen mukaan 2015–2019. Lähde: Migri d

EU:n sisäisiä opiskelijoita koskevia rekisteröintipäätöksiä tehtiin tarkasteluajana 5 400 (kuvio 11). Myönteisten päätösten määrä oli korkein vuonna 2015, ja vuosina 2018–2019 niiden määrä pysyi lähes samana, noin tuhannessa. Lähtömaista yleisin oli Saksa (20 %), sitten tulivat Ranska (14 %), Italia (11 %) ja Espanja (9 %). Naisia oli enemmistö (55 %).



Kuvio 11: EU:n sisäiset opiskelijoiden rekisteröintipäätökset 2015–2019. Lähde: Migri d

Ulkomaalaisten työnteko alan ja tehtävätason mukaan

Tässä luvussa tarkastellaan, millaista ulkomaalaisten työnteko Suomessa on viime vuosikymmeninä ollut ja mille toimialoilla he ovat työskennelleet. Koska työluvatilastot eivät anna tähän mahdollisuutta, käytetään tarkastelun pohjana pääasiassa Tilastokeskuksen työllisyystilastoja.

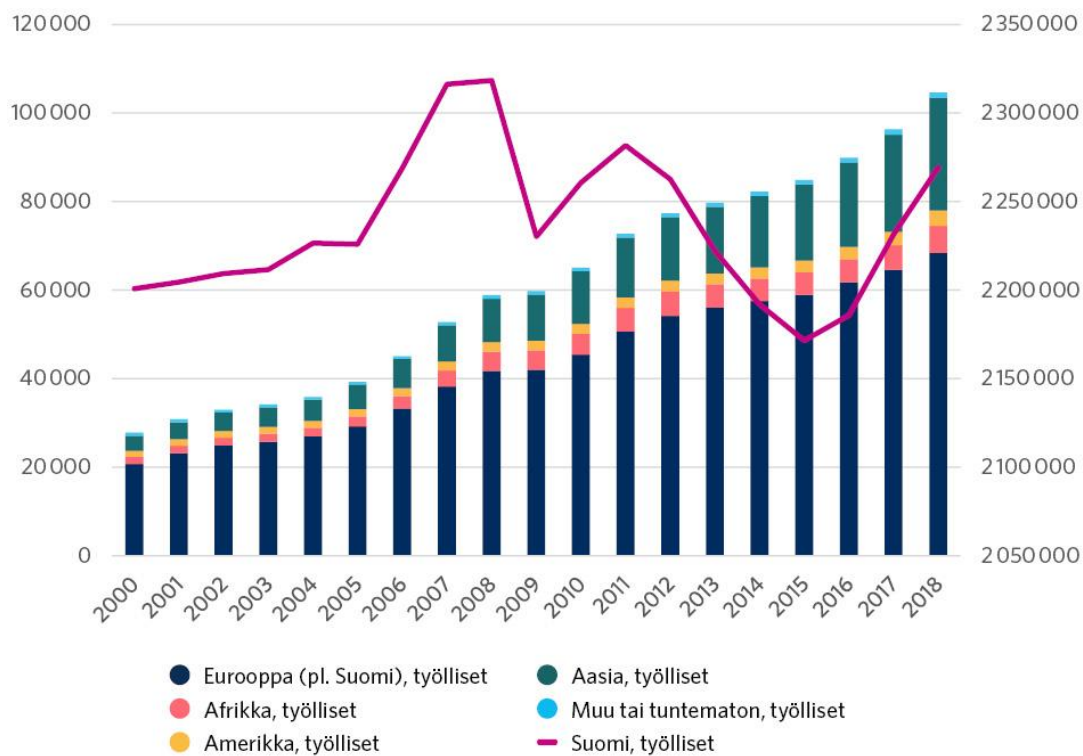
Suomi on ollut perinteisesti pikemminkin maastamuuttomaa, eikä tänne kohdistunut pois muuttoa merkittävästi kompensoivaa työperäistä maahanmuuttoa. 1980-luvulta alkoi humanitaarisen

maahanmuuton vaihe, mutta määrät olivat edelleen vähäisiä. Maahanmuutto yleensä ja ulkomaalaisten työnteke Suomessa yleistyi vasta 1990-luvulla, kun Suomi hyväksyi Euroopan yhteisön suhteellisen vapaan liikkumisen periaatteen. Tällöin pysyvämpiä maahanmuuttajia tuli vuositasolla jo noin 13 000 henkilöä. Vuosittaista lyhytaikaista (kausi)työskentelyä on arvioitu 1990-luvulla olleen noin 10 000 ja 2000-luvun alussa jo noin 20 000–30 000 henkilöä vuodessa. Vuonna 2000 ulkomaalaisia työllisiä oli yhteensä noin 27 000 (1,2 % työvoimasta), ja heidän osuutensa oli vuonna 2014 jo 6 prosenttia. Arviot ovat epätarkkoja, mutta kausityön osuus on ollut merkittävä vielä 2000-luvun alkupuolelle saakka ulkomaalaisten työllisyydessä. (Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto.)

Työllisten maahanmuuttajien lähtömaista yleisimmät olivat vuosituhannen vaihteessa Venäjä (4 400), Viro (3 900) ja Ruotsi (2 900). Seuraavaksi yleisimmät olivat EU:n ja ETA:n ulkopuoliset lähtömaat Yhdysvallat (750) ja Kiina (650). (Tilastokeskus, työllisyystilastot.) Vuosituhannen vaihteessa ulkomaalaisten työnteke kohdistui voimakkaasti tiettyihin toimialoihin ja suurelta osin esimerkiksi maatalouden kausityöhön. Vuosien 1996–1999 vuosikeskiarvon mukaan työllisistä ulkomaalaisista vajaa neljännes työskenteli teollisuudessa, enimmäkseen metalliteollisuudessa, ja kolme neljänestä palveluissa. Kantaväestöä tyypillisemmin toimittiin kaupan sekä majoitus- ja ravitsemisalalan palveluissa. Ulkomaalaisten työskentely kuljetus- ym. alalla oli hieman kantaväestöä harvinaisempaa. Ulkomaalaisten yrittäjyys lisääntyi 1990-luvun lopun aikana, ja heidän osuutensa oli yliedustettu kaikkien yrittäjien joukossa. (Kangasharju ym. 2003.)

Ulkomaalaisten osuus eri ammateissa säilyi melko pienenä vielä vuonna 2006, jolloin EU:n tuoreiden Itä-Euroopan jäsenmaiden maahantuloa koskevat rajoitukset olivat yhä voimassa Suomessa. Ulkomaalaisten osuus toimialan kaikista työllisistä oli suurin kielenkääntäjistä ja tulkeista (500 henkilöä, 15 %), huoltisijoista ja tullaajista (300 henkilöä, 12 %), korkeakouluasteen lehtoreista (380 henkilöä, 12 %) ja hedelmä- ja vihannesteollisuuden työntekijöistä (80 henkilöä, 11 %). Ravintolaesimiehiä oli lukumääräisesti paljon (1 700), mutta heidän osuutensa jäi alle 10 prosenttiin kuin myös rakennustyöntekijöiden osuus alan kaikista työntekijöistä. Noin 10 prosenttia ulkomaalaistaustaisista työllisistä toimi yrittäjänä. Vuodesta 2007 eteenpäin ulkomaalaisten määrä lisääntyi huomattavasti. Pelkästään lähetettyjä työntekijöitä oli vuonna 2007 jo yli 10 000, pääasiassa Virossa (6 500 henkilöä) ja Puolasta (2 300 henkilöä). On todennäköistä, että kyse oli nimenomaan rakennusalan tai esimerkiksi metallialan keikkatyöntekijöistä. (Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto.)

Globaali finanssikriisi jarrutti pahinta työvoimapulaa, mutta ulkomaalaisten työperäinen maahanmuutto jatkoi nopeaa lisääntymistään jälleen vuodesta 2010 eteenpäin. Kokonaisuudessaan työssäkävien maahanmuuttajien määrä nelinkertaistui työllisyystilastojen perusteella 2000-luvun aikana (kuvio 12). Lyhytkestoinen työskentely jää jossain määrin tilaston ulkopuolelle. Tilapäistyöntekijöiden vuosittaiseksi määräksi voidaan nykyään arvioida noin 50 000 henkilöä suhdanteesta riippuen.



Kuvio 12: Ulkomaalaisten työllisten määrä lähtömaanosan mukaan 2000–2018 verrattuna suomalaisiin. Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto

Kaiken kaikkiaan työllisistä maahanmuuttajista eurooppalaisten osuus on suurin (65 %), mutta vähentynyt noin kymmenellä prosenttiyksiköllä vuosina 2000–2018. Aasialaisten osuus on säilynyt toiseksi suurimpana (23 %) kasvaen vastaavasti kymmenellä prosenttiyksiköllä. Heidän osuutensa kasvu on ollut hieman nopeampaa vuoden 2015 (eli pakolaiskriisin) jälkeen. (Kuvio 12.) Kuvioista havaitaan myös, että ulkomaalaisten määrän kasvu on jossain määrin kompensoinut suomalaistaustaisten henkilöiden työllisyyden notkahduksia. On myös hyvä muistaa, että yksi merkittävä maahanmuuttajaryhmä on ollut kaiken aikaa suomalaiset paluumuuttajat, joiden osuus koko maahanmuutosta on vaihdellut 2000-luvulla 20 ja 45 prosentin välillä (Tilastokeskus 2010, Työssäkäyntitilastot).

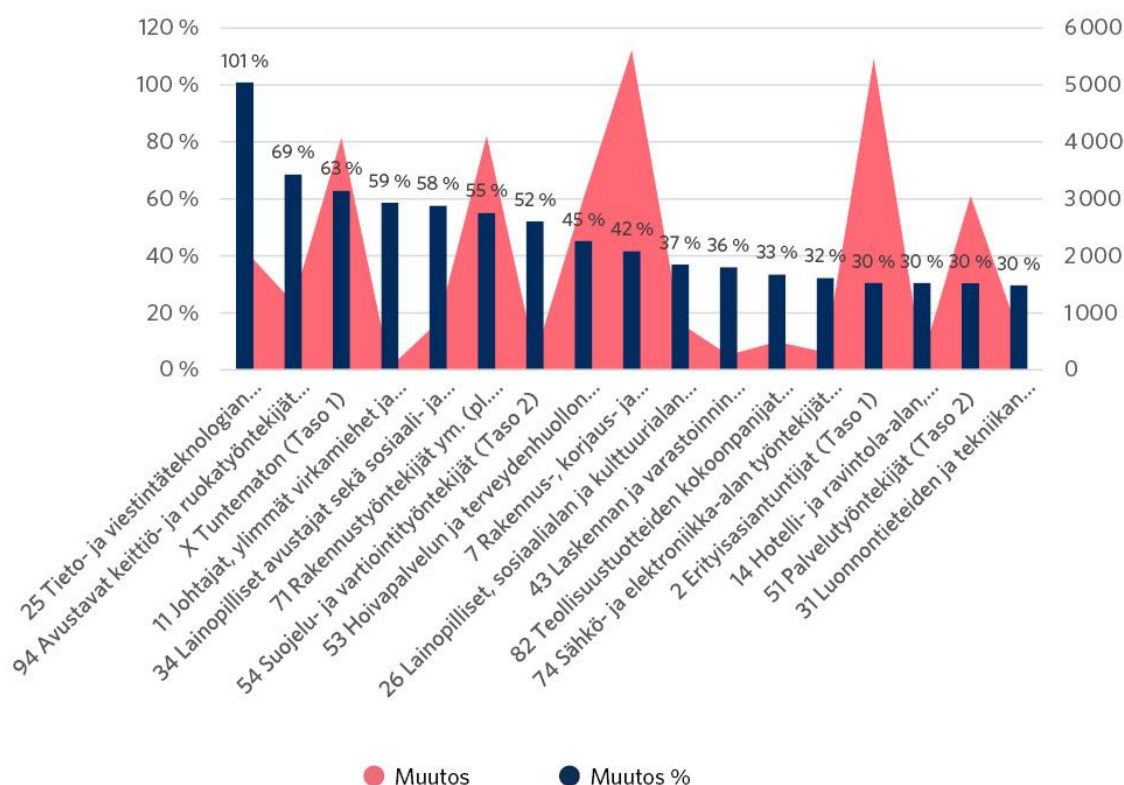
Vuonna 2013 ulkomaalaisten suurimmat osuudet koko toimialan työntekijöistä olivat siivouksessa (22 %), ravitsemistoiminnassa (17 %), maaliikenteessä (10 %), korkea-asteen koulutuksessa (opettajina/lehtoreina) (10 %) ja suoraan rakennusalalla (8 %). Lisäksi Tilastokeskuksen työvoiman vuokraus -kategoriassa toimi 11 prosenttia; kategoria koski todennäköisesti esimerkiksi rakennusalan työntekijöitä. Kunkin kategorian osuus kasvoi vuoteen 2015 mennessä muutamalla prosenttiyksiköllä. Myös terveys- ja sosiaalipalveluissa työskenteleviä oli paljon (10 % kaikista ulkomaalaisista työllisistä). (Savioja 2018.)

Työssäkäyntitilastojen avulla voidaan seurata tarkemmin ulkomaalaisten määrän muutoksia viime vuosina eri ammattiryhmissä ja lisäksi ristiin eri lähtömaiden osuuksia. Ulkomaalaisten työnteon lisääntyminen vuosina 2013–2017 näyttäisi olleen suurta muun muassa tieto- ja viestintäteknologian erityisasiantuntijatehtävissä (2 000 → 4 000 henkilöä), rakennusalan eri tehtävissä (20 000 → 30 000 henkilöä), hoiva- ja terveydenhuoltoalan tehtävissä (6 600 → 9 600) sekä palvelu- ja myyntitehtävissä (35 000 → 45 000).

Kun työllisten ulkomaalaisten määrä on kokonaisuudessaan lisääntynyt 29 prosenttia vuosina 2013–2017, on huomattavin määrällinen ja suhteellinen lisäys on tullut Lähi- ja Kauko-Idän suunnasta. Ukraina, Latvia ja Venäjä ovat myös osuuttaan eniten kasvattaneiden lähtömaiden joukossa. Hieman maltillisempaa ja määrällisemmin vähämerkityksisempää kasvu on ollut Euroopan sisällä esimerkiksi Italiasta, Puolasta ja Belgiasta. Ruotsin ja Sveitsin määrät ovat vähentyneet, ja vähäistä kasvu on tapahtunut entisen Neuvostoliiton maista, Yhdysvalloista ja esimerkiksi Tanskasta.

Kuvioista 13 nähdään, että kasvu on ollut hyvin erilaisilla toimialoilla ja niin erityisasiantuntija- kuin perustasonkin työtehtävissä. Jos puhtaasti työperäisen maahanmuuton kehitystä yrittää tilastoista

arvioida, kohdistuu kasvu karrikoiden ammattityöntekijöihin useista Aasian maista, teknologiaosaajiin nimenomaan Intiasta, Venäjältä ja satunnaisesti eri puolilta maailmaa. Määrällisesti paljon merkitystä on ollut muun muassa Intiasta tulleiden tieto- ja viestintäteknologian erityisasiantuntijoiden määrän lisääntymisellä. Toinen tyypillinen ammattiluokka on rakennustyöntekijät, joiden määrä on kasvanut useista kolmansista maista mutta myös esimerkiksi Romaniasta. Filippiiniläisten ja bangladeshilaisten määrä on kasvanut siivous- ja hoiva-aloilla määrällisestikin huomattavasti. Ukrainasta on tullut viime vuosina jonkin verran palvelu- ja myyntityöntekijöitä ja esimerkiksi maataloustyöntekijöitä ja rakennustyöntekijöitä. Viron ja entisen Neuvostoliiton alueelta tulleita on määrällisesti suuri osa Suomeen kohdistuvasta sekä työperäisestä että muusta maahanmuutosta, ja työperäinen maahanmuutto kohdistuu laajasti eri tehtäviin.



Kuvio 13: Työllisten ulkomaalaisten määrän muutos ala- ja tehtäväluokittain 2013–2017. Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto

Toimialatarkastelusta ei ole helppoa vetää johtopäätöksiä niiden toimien kannalta, joilla työperäistä maahanmuuttoa kannattaisi edistää. Kyse on suurelta osin muista kuin julkisen hallinnon erityistoimenpiteistä johtuvasta muuttoliikkeestä, joka kohdistuu useille eri aloille. Järjestelmän haasteena voidaan pitää olemassa olevan tietomäärän analysoimista niin, että potentiaalista maahanmuuttoa voitaisiin kanavoida tärkeimpien toimialojen, työpaikkojen ja alueiden tarpeisiin. Itsestään selvimpänä toimena voidaankin pitää toimiala- ja aluerajojen ylittämiseen liittyvän institutionaalisen joustavuuden lisäämistä sekä Suomen lähialueiden maahanmuuttopotentiaalin parempaa hyödyntämistä – suomalaisen aivovuodon ehkäisyn ja paluumuuttoon kannustamisen lisäksi.

Toimialojen erityispiirteitä

Työperäiseen maahanmuuttoon liittyvät prosessit ja käytännöt vaihtelevat jossain määrin toimialoittain. Lähtökohtaisesti julkisen sektorin ammatit ja esimerkiksi lääkäri- ja hoivatyö ovat Valviran valvomia työntekijän pätevyyden osalta. Lääkäreiden perehdytyskoulutus on järjestetty keskitetysti Tampereen yliopistossa, mutta hoitajilta tällainen väylä puuttuu. Aiheesta on jätetty kansanedustajan väläkysymys keväällä 2020 (Laiho 2020). Hoitajien osalta erilaisia työperäisen maahanmuuton esteitä on nostettu esiin useita: kielitaidon puute, ammatinharjoittamisluvan saamisen hidas byrokratia, tarpeeseen nähden pienet

lupamäärät hoitajille, keskitetyn perehdytys- ja täydennyskoulutuksen puute ja hankevetoisuus, lupaviidakko, työehdot ja Ruotsin ja muiden maiden suurempi vetovoima (esim. Tehy 2020; YLE 2019; Näre 2016). Tällä hetkellä esimerkiksi EU- ja ETA-alueen ulkopuolella koulutuksensa saaneet sairaanhoitajat joutuvat Suomessa usein työskentelemään avustavissa tehtävissä, joissa heillä on hyvin rajalliset mahdollisuudet käyttää, jakaa ja kehittää ammattiosaamistaan (Vartiainen ym. 2017).

Viralliset arviot rakennusalan ulkomaalaistyövoimasta on liikkuvat 45 000 paikkeilla, mutta todellinen määrä on ilmeisesti eri kokoluokkaa. Niin sanotut lähetetyt työntekijät ovat Suomessa keikkatyössä ulkomaalaisen yrityksen palkkalistoilla, mikä on tavallista varsinkin rakennusalalla. Neljän viime vuoden aikana maassa on käynyt yli 100 000 lähetettyä työntekijää, eniten Viron, Puolan, Saksan, Liettuan ja Latvian yrityksistä. Myös ukrainalaisia on tullut lähetettyinä työntekijöinä viime vuosina paljon, ja on todennäköistä, että työehtoja poljetaan paljon. (YLE 2019.)

Suomessa maahanmuuton valvonta painottuu etukäteisvalvontaan. Työolosuhteiden ja muun jälkikäteisvalvonnan osalta esimerkiksi työsuojelutarkastuksia tehdään sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojelun välisen sopimukseen pohjautuen siten, että tarkastuksia tehdään vuosittain sekä kanteluiden että riskitoimialojen kartoitusten perusteella. Harmaan talouden ohjelmassa kiristettiin työnantajavelvoitteita ja valvontaa 2000-luvun alkupuolella maahanmuuton lisääntyessä ja epäkohtien yleistyessä. Vuonna 2016 tarkastuksen kohteena olivat toimialat, jolla työskentelee keskimääräistä enemmän maahanmuuttajia ja joissa on paljon epätyypillisiä työsuhteita ja harmaata taloutta. Etelä-Suomen alueella tehtiin yli 800 ulkomaalaisvalvontaan keskittynyttä tarkastusta, jossa selvitettiin etenkin ulkomaisten työntekijöiden työnteke-oikeutta ja työsuhteen vähimmäisehtoja. Tarkastuksessa löydettiin aiempaa useammin työnteke-oikeudettomia henkilöitä, jotka olivat aloittaneet työn ennen luvan myöntämistä, jatkoivat työtä luvan päättymisen jälkeen tai työskentelivät ammattialalla, johon heillä ei ollut lupaa. Työnteke-oikeudettomia kohdattiin suhteellisesti eniten siivousalalla, jossa lähes joka neljännellä työpaikalla oli vähintään yksi työnteke-oikeudeton ulkomaalainen työntekijä. Työsuhteen vähimmäisehtojen valvonnassa löydettiin työnantajia, jotka eivät olleet noudattaneet yleissitovan työehtosopimuksen palkkaa koskevia määräyksiä ja olivat maksaneet ulkomaisille työntekijöille vähemmän peruspalkkaa tai erilaisia lisiä. Lisien korvaamisessa oli paljon puutteita kaikilla valvotuilla aloilla, mutta esimerkiksi rakennusalalla ulkomaisille työntekijöille maksettu peruspalkka ylitti yleissitovan työehtosopimuksen minimitason useammin kuin ravintola- tai siivousaloilla. Rakennusalalla oli muita toimialoja parempi tilanne myös tilaajavastuulain noudattamisessa, mihin ovat vaikuttaneet rakennusalan lainsäädäntömuutokset, työmarkkinajärjestöjen aktiivisuus ja pitkäjänteinen valvonta. Työsuhteen vähimmäisehtojen täyttämiseksi oli paljon puutteita myös ulkomaisilla Suomeen ulkomaisia työntekijöitä lähettäneillä yrityksillä (Työsuojeluvalvonta 2017).

Viimeisten kolmen vuoden aikana Etelä-Suomen aluehallintovirasto on tehnyt siivousalalla 186 ulkomaalaisvalvonnan tarkastusta, jotka liittyivät työsuhteen vähimmäisehtoihin eli esimerkiksi palkkoihin tai työaikoihin. Puutteita löytyi runsaasti. Lähes 55 prosentilla yrityksistä työaikakirjanpito ei ollut kunnossa. Lisäksi lähes 40 prosentissa tutkituista yrityksistä ei aina maksettu työehtosopimuksen mukaisia ylityökorvauksia eikä iltai- tai sunnuntaillisiä. Lisäksi tarkastuksissa löytyi toistakymmentä yritystä, joissa ei ollut työaikakirjanpitoa lainkaan. (YLE 2020.)

YK:n kansainvälisen työjärjestön ILO:n (2017) raportissa ilmaistiin huoli siitä, että ammattilaisten (esim. hoitajien) lähtö ulkomaille töihin haittaa Filippiinien yhteiskunnan kehittymistä ja nykyaikaistumista. Valtioiden on mietittävä, miten asiaan pitäisi suhtautua, kun työvoiman tuomista ulkomailta lisätään. Filippiiniläisiä palkataan Suomeenkin eniten hoitoalalle, IT-asiantuntijoiksi, teollisuuteen ja keittiöalalle.

Voidaan todeta, että mahdollisuus yleissopimuksia matalamman palkan maksuun ja oikeuksistaan vähemmän tietoisien työvoiman palkkaamiseen on yksi työnantajien keskeisistä motiiveista ulkomaisen työvoiman palkkaamiseen. Tämä motiivi asettuu jyrkkään ristiriitaan saatavuusharkintaan ja EU-alueelta tehtävään rekrytointiin nähden. Usein yrittäjälle on helpompaa olla rekrytoimatta ketään, koska riskinä on joutua palkkaamaan oikeuksistaan tietoinen työntekijä normaalipalkalla. Siivous-, ravintola- ja rakennusalalla kyse on usein ulkomailla elävän perheen rahallisesta tukemisesta, jolloin ollaan valmiit työskentelemään usein epämurkavissa olosuhteissa ja osaamista vastaamattomissa tehtävissä pitkiä aikoja kerrallaan. Kausityönteossa, esimerkiksi marjanpöiminnassa ulkomaalaiset ovat pääasiassa syrjäyttäneet kantaväestön. Kuten aiemmin todettiin, tämän tyyppinen niin sanottu pitkäaikainen tilapäistyön teko muodostaa valtaosan ulkomaalaisten tekemästä työstä Suomessa.

5.2 Houkuttelevuusindeksit

”Työperäistä maahanmuuttoa tukevan lainsäädännön lisäksi tarvitaan työnhakijoiden kiinnostusta Suomea kohtaan. Suomen menestys kansainvälisissä tutkimuksissa ja vertailuissa on auttanut luomaan positiivista mielikuvaa ja lisännyt Suomen houkuttelevuutta. Suomella on hyvä maine esimerkiksi asiantuntijoiden parissa. Englannin kielen käyttö monilla työpaikoilla työkielenä helpottaa ulkomaalaisten osaajien työntekoa, mutta työkuluttuurissamme on myös piirteitä, jotka ovat ulkomalaisille haastavia. Integroitumista suomalaiseen työyhteisöön voi edistää monenlaisilla keinoilla, kuten valmentamalla tulijaa ja työyhteisöä.” (PwC Suomi 2019.)

Eri maita on pyritty vertaamaan sen mukaan, miten houkuttelevia ne ovat työperäiselle maahanmuutolle. Huomio seuraavissa esimerkeissä on ennen kaikkea korkeasti koulutetuissa, ”talenteissa” (vrt. Talent Boost), mutta tulokset ovat yleisemminkin informatiivisia työperäisen maahanmuuton edellytysten suhteen. Taulukossa 7 on esitetty kahden tällaisen vertailun tulokset sekä yleisemmin maahanmuuttajien integroitumiseen liittyvät tulokset.

Taulukko 7: Suomen sijoittuminen valtioiden vertailuindekseissä maahanmuuton näkökulmasta). Taulukon selitteet ja lähteet A = OECD Indicators of Talent Attractiveness 2019, 35 maata (Tuccio 2019); B = Global Talent Competitiveness Index 2020, 132 maata (Lavin & Monteiro 2020, 168); C = MIPEX Migration Integration Policy Index 2014, 38 maata (Migrant integration policy index 2020)

	A – OECD Indicators of Talent Attractiveness 2019 (35 maata)			B – GTCI Global Talent Competitiveness Index 2020 (132 maata)	C – MIPEX Migration Integration Policy Index 2014 (38 maata)
	Korkeasti koulutetut	Yrittäjät	Yliopisto-opiskelijat		
Kokonaissijoitus indeksin mukaan	18.	8.	4.	7.	4.
Jalansijan saaminen	31.	14.	17.		
Rikastuminen	22.	17.	3.		
Integroitumisnäkyvät	20.	20.	17.		
Perheen integroituminen ja tuet	21.	-	9.		
Osaamisympäristön korkeatasoisuus	7.	-	8.		
Tervetulleisuus, tasa-arvo	14.	13.	8.		
Elämänlaatuindeksi	10.	-	-		
Mahdollisuudet (säädökset, talous, liiketoiminta)				10.	
Vetovoima (sisäinen ja ulkoinen avoimuus)				13.	
Kasvu (koulutus, elinikäinen oppiminen, saatavuus)				4.	
Säilyvyys (kestävä kehitys, elämäntapa)				8.	
Ammatillinen tai tekninen osaaminen (keskitason osaaminen, työllistyvyys)				4.	
Globaali osaaminen (korkean tason osaaminen, talent impact)				15.	
Työmarkkinaliikkuvuus					6.
Perheen yhdistäminen					9.
Koulutus					8.
Terveys					12.
Poliittinen osallistuminen					3.
Pysyvä oleskelu					6.
Kansallisuuden saaminen					10.
Syrjinnänvastaisuus					11.

Tutkimusten tuloksissa on melko paljon vaihtelua, mikä kertoo aiheen metodologisista vaikeuksista. On ajateltava, että indeksit osoittavat jonkinlaisen taustakehyksen työperäiselle maahanmuutolle, mutta niiden puitteissa voidaan silti toteuttaa paremmin tai huonommin maahanmuuton edistämiskampanjoita ja muita toimia. On myös huomattava, että erityisesti työperäinen maahanmuutto kohdistuu enemmän työ- ja ammatillisiin yhteisöihin kuin sinänsä abstraktiin valtioon.

Suomen erityispiirteet tulevat melko luotettavasti esille. OECD-indeksin mukaan Suomi on houkutteleva opiskelu- ja osaamisympäristönä ja tarjoaa mielikuvan opiskelun jälkeisistä työuramahdollisuuksista ja on lisäksi tasa-arvoinen. Toisaalta pelkästään taloudellinen houkuttelevuus on huomattavasti matalampaa tasoa, eivätkä pitkäjänteisen integroitumisen edellytykset ole kovin hyviä työntekijöille tai yrittäjille.

Toisaalta vertailuissa osoittautuu, että Suomella on OECD-maista suurin pula korkeaa osaamista omaavista työntekijöistä. Suomi on sijalla 18 korkean osaamisen houkuttelevuutta koskevassa indeksissä. Kaikki muut Pohjoismaat sijoittuivat Suomea paremmin, samoin Viro.

GTCI-indeksi perustuu vielä laajempaan muuttujapatteristoon. Sen kokonaisviesti on Suomen osalta myönteinen ja lisäksi Suomen kokonaissijoitus on noussut kahdennestatoista kuudenneksi vuoden 2017 jälkeen, Ruotsin ja Tanskan kantaan. Tämä heijastaa kyseisen raportin painotusta teknologiseen kehitykseen ja teknologian hyödyntämiseen. GTCI-indeksi antaa Suomelle osaamisintensiivisyyden eri mittarein erinomaisia sijoituksia. Heikompi sijoituksia se saa ainoastaan kilpailun intensiivisyydessä, korkeakoulutettujen työttömyydessä ja tähän mennessä toteutuneessa työperäisessä maahanmuutossa ja kansainvälisyydessä. Tästä näkökulmasta työperäisen maahanmuuton edistäminen on oikeansuuntaista politiikkaa globaalissa teknologisessa kilpailussa pärjäämiseksi.

MIPEX-indeksi puolestaan osoittaa, että joissakin suhteissa maahanmuuttajien tilanteessa on parantamisen varaa, mutta kokonaisuutena Suomi on yhteiskuntana melko hyvä integroimaan maahanmuuttajia.

5.3 Maahanmuuton lisäarvo Suomessa

Työperäisen maahanmuuton merkitys valtiontalouden kannalta on pitkälle välillinen ja vaikea erottaa maahanmuuton kokonaisvaikutuksista (VTV 2012, 16). Kaihovaara ja Larja (2019) kirjoittavat, että ylipäättään maahanmuuton edistämistoimien kokonaistaloudellisten vaikutusten mallintaminen on lähes mahdotonta. Yleensä tutkimuksissa keskitytäänkin julkistalouteen kohdistuviin vaikutuksiin vaihtelevin tuloksin. Vaikutukset ovat todennäköisesti melko pieniä suuntaan tai toiseen (VTV 2012, 38). Maahanmuuton (myönteinen) taloudellinen vaikutus perustuu neljään tekijään:

1. maahanmuuttajien (ja heidän lastensa) työllisyyteen
2. työikäisenä maahantuloon
3. skaalaetuihin, eli väestön kasvaminen ei lisää useimpien julkishyödykkeiden kustannuksia
4. edellä mainituilla on myönteisiä heijastumavaikutuksia julkistalouteen (VTV 2012; VATT 2014).

Maahanmuuttajien koulutustaso ja työn tuottavuus ovat keskeisiä taustatekijöitä, mutta niiden arviointi on vaikeaa, sillä ne on suhteutettava kantaväestön koulutustasoon ja työn tuottavuuteen (VTV 2012). Suorien vaikutusten ohella maahanmuutto saattaa kohdistua kriittisille aloille ja täydentää olemassa olevaa työvoimaa tai esimerkiksi vapauttaa kantaväestöä tuottavampaan työhön. Pidemmällä aikavälillä matalapalkka-aloille kohdistuva työperusteinen maahanmuutto johtaa ilmeisesti ammattirakenteen muutokseen valtaväestön siirtyessä manuaalisista töistä monimutkaisempiin (VTV 2012; Foged & Peri 2016).

Suomen kontekstin erityispiirteitä ovat verraten antelias sosiaaliturva ja toisaalta se, että työllisyyskasvu on pitkälti maahanmuuton varassa. Työllisyysastetta ei kuitenkaan voida nostaa maahanmuuton avulla kovinkaan paljon, sillä ”maahan muuttava työllinen kasvattaa paitsi työllisten määrää myös koko väestön määrää, jolloin työllisyysasteen jakaja sekä jaettava kasvavat yhtä aikaa” (Kaihovaara & Larja 2019, 40). Vaikka maahanmuuttajat kokonaisuudessaan alentavat työllisyysastetta on julkistalouden kannalta joka tapauksessa olennaisempaa heidän myönteinen vaikutuksensa taloudelliseen huoltosuhteeseen (Kaihovaara & Larja 2019, 38–39). Kirjoittajien laskelmien mukaan maahanmuutosta on hyötyä huoltosuhteen kannalta, mikäli maahantulijoiden työllisyysaste on yli 60 prosenttia. Työperusteisen maahanmuuton osalta mainitut tutkijat arvioivat työllisyysasteen (pidemmällä aikavälillä) olevan 70–80 prosenttia, joten se on lähtökohtaisesti varsin hyödyllistä. Kuitenkin maahanmuuton volyyymi (+ 15 000 henkilöä vuodessa) on niin pieni ja sen nostaminen radikaalisti niin vaikeaa, joten Kaihovaara ja Larja

toteavat, että ”maahanmuuton vaikutukset lyhyellä tähtäimellä (ennen 2040) ovat erittäin pieniä ja pidemmälläkin aikavälillä 2070 mennessä jäävät volyymiltaan vain puoleen siitä, mitä työllisyysasteen nosto kolmella prosenttiyksiköllä 75 prosenttiin tuottaisi” (Kaihoavaara & Larja 2019, 46).

Joka tapauksessa yritysten ja työllisyyden kasvu on jo pitkään ollut työperäisen maahanmuuton varassa. Maahanmuuton kokonaistaloudelliset vaikutukset näyttävät positiivisilta väestön ikärakenteen muokkaamisen ja yritysten monimuotoisuuden ja sen myötä innovatiivisuuden kautta. (Kaihoavaara & Larja 2019, 48.)

Eläketurvakeskus jakoi eläkejärjestelmän kestävyttä koskevassa analyysissään maahanmuuttajat kolmeen maaryhmään työllistymispotentiaalinsa mukaan. Eläketurvakeskus kiinnitti huomiota siihen, että parhaiten työllistyvät (sekä maahanmuuttajat että paikalliset) ovat myös todennäköisimpiä maasta pois muuttajia. Nettomaahanmuuttoa lisääkin myös se, jos paluumuutto lisääntyy. Maahanmuuttajien eläkekertymät taas jäävät valtaväestöä pienemmiksi, mikä osaltaan keventää eläkerasitusta. Eri skenaarioita vertailemalla todettiin, että pitkällä aikavälillä työllistymispotentiaaliltaan erilaisen maahanmuuton vaikutukset eläkejärjestelmään (työeläkemaksuihin) eivät eroa merkittävästi toisistaan, vaan lisääntyessään määrällisesti merkittävästi maahanmuutto näyttää joka tapauksessa laskevan työeläkemaksuja noin 2 prosenttiyksikköä vuoteen 2070 mennessä. Esimerkiksi matalamman työllisyyden maahanmuuttajaryhmissä korkeampi syntyvyys ja lasten oletettu korkeampi työllisyys johtavat samaan tulokseen kuin korkeamman osaamisen maahanmuuton vaikutukset. Skenaarioissa arvioitiin maahanmuuton kokonaistasoksi 25 000 henkilöä vuodessa. (Nopola 2019.)

Eläketurvakeskuksessa on tutkittu myös Suomessa asuvien maahanmuuttajien työuria ja ansioita kattavan, eri rekisteritietoja yhdistävän aineiston avulla (Busk ym. 2016). Vuonna 2015 maahanmuuttajia oli Suomessa noin 230 000, ja tarkastelu kohdistui pääasiassa aikuisina (18–64-vuotiaana) vuoteen 2013 mennessä Suomeen muuttaneisiin. Tulosten perusteella maahanmuutosta oli tullut ajan myötä yhä työperäisempää siinä mielessä, että myöhemmin maahan tulleiden henkilöiden työllinen aika oli suhteellisesti pidempi ja ansiot ovat korkeammat kuin aiemmin muuttaneiden. (Busk ym. 2016.)

Perheellisyys erottelee vaikutuksia monin tavoin. Kokonaisuutena se lisää hieman miesten ja vähentää naisten työllisyyttä. Mikäli maahanmuuton lähtökohtaisena syynä näyttäytyvät perhetekijät, työllisyyden todennäköisyys nousee mutta työura lyhenee. Valtaväestöön kuuluva puoliso voi helpottaa sosiaalista integroitumista ja sitä kautta myös työllistymistä. Opiskelu lähtötilanteessa pienentää miehillä työllistymisen todennäköisyyttä ja lyhentää työuraa, naisilla se puolestaan lisää työllisyyttä ja lyhentää työuraa. Opiskelijat eivät usein tavoittele maahan jäämistä, ja heidän paluumuuttolleen lähtömaahan on matala kynnys. (Busk ym. 2016.)

Lisäksi erityisesti matalasti koulutettujen maahanmuuttajien toimeentuloon liittyy työttömyys- tai eläköitymistilanteessa melko suuria ongelmia, sillä etuudet ovat usein työperustaisia ja niihin liittyy ulkomaalaistaustaisilla karenssiaikoja. Työn vastaanottaminen ei välttämättä ole kokonaistaloudellisesti tai perheen kannalta järkevää, ja lopputuloksena myös eläkekertymät jäävät pienemmiksi kuin valtaväestöllä. Myös yhteiskunnan ja talouden kielteiset muutokset heijastuvat maahanmuuttajiin voimakkaammin kuin valtaväestöön. (Busk ym. 2016.)

”Maahanmuuttajanaiset harvemmin työskentelevät suhdanneherkillä aloilla, kun taas maahanmuuttajamiehillä tämä on yleisempää. Lisäksi miehillä työperäisen maahanmuuton osuus on puolet suurempi kuin naisilla. Sen sijaan naisilla perhetekijät ovat ylivoimaisesti tärkein maahanmuuton peruste.” (Sutela & Larja 2015; Busk ym. 2016, 50.)

Vaikka perhesyistä Suomeen saapuneiden työllisyysaste on selvästi matalampi kuin työperäisillä maahanmuuttajilla, kielitaidon karttuessa heidän työllistymisensä paranee. Työperäisten maahanmuuttajien perheen yhdistämiseen liittyy haasteita, jotka vaikuttavat kotoutumiseen. Perheen yhdistämistä vaikeuttavat mm. toimeentulovaatimukset, henkilön avun ja tiedon puute, kustannukset ja tunnistautumisen (Hiitola 2019). Perheestä erossa olevilla maahanmuuttajilla voi olla kielitaitoon, työllistymiseen, koulutukseen osallistumiseen, masennus- ja ahdistusoireisiin ja univaikeuksiin liittyviä vaikeuksia (Rask ym. 2016). Myös perheen yhdistyminen voi aiheuttaa maahanmuuttajalle tapahtuvan elämänmuutoksen vuoksi toimintakykyä heikentävän kriisin. Vaikeuksia voi tulla mm. henkilötunnuksen viivästyisestä (Lehtonen & Niinimäki 2015).

Euroopan maissa on käytössä erilaisia perheen yhdistämiseen liittyviä kotoutumistestejä, joita on kahdenlaisia: ennen perheen yhdistämistä ja oleskeluluvan myöntämistä lähtömaassa suoritettava testi sekä

perheenjäsenten maahan tulon jälkeen jatkoluvan saamiseksi suoritettava kotoutumis- tai kielitesti. Muun muassa Alankomaissa, Ranskassa, Itävallassa ja Saksassa on käytössä oleskelulupaa edeltävä kielitesti, jossa perhesiteen perusteella maahan pyrkivän kolmannen maan kansalaisen on osoitettava lähtömaassa tietyn tasoinen kielitaito. Maahantulon jälkeen suoritettava kotoutumis- tai kielikurssi tai -testi on käytössä Alankomaissa, Saksassa, Isossa-Britanniassa, Norjassa, Tanskassa ja Itävallassa, joista osassa testin suorittaminen on edellytys pitkäaikaisemman oleskeluluvan saamiselle.

Suomessa ei ole vastaavaa kotoutumisen tai kielitaidon testausta, mutta työperäisten maahanmuuttajien kotona olevien vanhempien kotouttamiseen on ryhdytty panostamaan. Kunnissa on ryhdytty koordinoimaan maahanmuuttajapalveluita sosiaalilain mukaisten palveluiden sijasta vahvemmin kotoutumislain mukaisina palveluina. Tällä pyritään vaikuttamaan siihen, että kuntien maahanmuuttopalveluissa tyypillisesti asiakkaana olleiden turvapaikanhakijoiden lisäksi työperäisiä maahanmuuttajia ja heidän puolisoitaan tuetaan muun muassa neuvontapalveluiden avulla. Kunnissa laaditaan perhekohtaisia kotoutumissuunnitelmia, joiden avulla pyritään kartoittamaan kaikkien perheenjäsenten osaamista ja työllistymismahdollisuuksia. Lisäksi yksittäisissä kunnissa tehdään markkinointiin ja perehdytykseen liittyvää yhteistyötä paikallisen elinkeinoelämän kanssa, jotta työperäisten maahanmuuttajien ja heidän perheensä kohdataan maahanmuuton vaiheessa ja samalla kartoitetaan muuttajan perheenjäsenten mahdollisuuksia työllistyä kuntaan.

5.4 Koronakriisin vaikutukset

Koronakriisi osoitti erityisesti maataloustyön haavoittuvuuden tilanteessa, jossa ulkomaista tilapäistyövoimaa ei saada normaaliin tapaan käyttöön. Julkisen keskustelun perusteella maatalousyrittäjät pitävät ulkomaista työvoimaa kotimaista parempana muun muassa sen kokeneisuuden ja tuottavuuden perusteella, joskin myös koronakriisin johdosta lomautettujen, irtisanottujen sekä opiskelijoiden kotimainen kausityövoimareservi näyttäytyi kriisin aikana laajana.

Toiseksi koronakriisi teki näkyväksi valtiovallan kyvyn edistää työvoiman saatavuutta kriittisillä aloilla. Kausityövoiman puutteen vuoksi valtiolta pyrki aktiivisesti edistämään kotimaisen työvoiman rekrytointia, maassa olevien ulkomaalaisten työlupien laajentamista sekä erityisesti ukrainalaisen työvoiman hankkimista marjanpoimintaan. Asiantuntijakommentin perusteella Työ- ja elinkeinoministeriö käytti ensimmäistä kertaa käytännössä ohjausvaltaansa Maahanmuuttoviraston suhteen, kun oleskelu- ja työlupia määriteltiin nopeutetusti tarpeellisimmille toimialoille, kuten terveydenhuoltoon, logistiikkaan ja juuri maatalouteen.

Kolmanneksi koronakriisissä osoittautui, että valtiovallan tuella ja osin kotimaisin reservein kausiluontoisiin töihin saatiin riittävästi tekijöitä myös kriisin aikana. 6.5.2020 tehty hallituksen päätös koski seuraavia toimia koronakriisiin aikaansaamissa poikkeuslakiolosuhteissa:

1. Kotimaisen kausityövoiman saatavuus

- Valmistellaan määräaikainen korotus työttömyysturvan suojaosaan
- Laajennetaan työttömyysturvalainsäädännössä tarkoitetun liikkuvuusavustuksen käyttömahdollisuuksia määräajaksi
- Toteutetaan luopumistuen ansiotulorajan määräaikainen soveltamatta jättäminen

2. Ulkomaisen kausityövoiman saatavuus

- Sallitaan EU-maiden kansalaisten maahantulo kausityöhön muun työmatkaliikenteen tavoin 14.5. alkaen.
- Sallitaan kevään ja alkukesän tarpeisiin 3 000 henkilön maahantulo EU:n ulkopuolelta aikaisemmin päätetyn 1 500 henkilön lisäksi 14.5 alkaen. Voimassa olevia ohjeita kuljetuksista ja kahden viikon karanteenista jatketaan. Maa- ja metsätalousministeriö ohjeistaa maahantulosta erikseen tarkemmin.
- Sadonkorjuun varmistamiseksi sallitaan sille erikseen arvioitavan työvoiman määrä 31.5. mennessä kesäkuun alusta syyskuun loppuun huomioiden Covid-19-tilanne lähtömaissa sekä kotimaan työvoiman saatavuus. (VN 2020.)

Lisäksi hallitus esitti ulkomaalaislain väliaikaista muuttamista niiden henkilöiden osalta, jotka työskentelevät

maa-, metsä-, puutarha- ja kalatalouden työtehtävissä (VN 2020). Viranomaishaastattelujen perusteella jo tätä ennen viranomaiskäytäntöjä muutettiin nopeasti. Työntekijöitä pääsi lopulta erilaisin järjestelyin tulemaan maahan huolimatta esimerkiksi Ukrainan asettamista esteistä työvoimansa liikkumiselle.

Tilanne herätti perustellusti kysymyksiä kotimaisen työvoimareservin käytöstä maataloustyössä. Poliittisilla ratkaisuilla olisi epäilemättä mahdollista lisätä kotimaisen työvoiman käyttöä ja sovittaa se esimerkiksi nuorten, opiskelijoiden tai työttömyysuhan alalla toimivien tarjontaan. Vastaavat erityistoimet olisivat siten periaatteessa mahdollisia myös muilla toimialoilla, mutta kyse on siitä, millainen strateginen painoarvo niille annetaan.

Nyt ensimmäistä kertaa tässä mittakaavassa aktualisoitunut pandemia on tehnyt ennakoimisesta entistä vaikeampaa. Koronakriisi todennäköisesti vauhdittaa digitaalisuuden hyödyntämistä yhteydenpidossa sekä hillitsee jopa pysyvämmän kansainvälistä liikkuvuutta. Nämä seikat voivat lisätä myös kansainvälistä etätyöskentelyä sekä vähentää paikalla tehtävän työn, kuten siivouksen tai henkilökuljetusten, tarvetta.

6 Yhteenveto: Työperäistä maahanmuuttoa edistävät ja estävät tekijät

Tässä luvussa kootaan yhteen erityisesti institutionaaliseen järjestelmään liittyviä kriittisiä yksityiskohtia. Ne ovat jo osittain kehittämisen alla, mutta niitä olisi hyvä huomioida esimerkiksi tarkastuksen kohdistamisessa. Järjestelmän lähitulevaisuuden haasteina voi pitää viranomaisjärjestelmän kokonaisvastuun ratkaisemista ja asiakasnäkökulman vahvistamista järjestelmässä. Havaintoja on tiivistetty liitetaulukkaan 2.

6.1 Maahantulovaiheeseen liittyvä lainsäädäntö ja käytännöt

Suomessa maahantuloa ja oleskelulupia säädellään ulkomaalaislaissa sekä kielen oppimista, yhteiskuntatuntemusta ja asettautumista kotoutumislaisissa. Viimeisimmässä vuoden 2019 ulkomaalaislain uudistuksessa laajennettiin turvapaikanhakijoiden työnteon alkamiseen liittyviä säännöksiä ja poistettiin saatavuusharkinta Suomessa jo työskentelevien jatkoluovista. Saatavuusharkintaan toivotaan tosin edelleen muutoksia, sillä se perustuu liiallisesti alueellisiin tilastollisiin ennusteisiin eikä huomioi alueiden välisiä eroja tai yksittäisen, tietyn alan työnantajan akuutteja tarpeita. Saatavuusharkinta aiheuttaa edelleen lisäselvityksiä eri ammateissa toimiville ulkomaalaisille ja heidän työnantajilleen. Nykyinen oleskelulupajärjestelmä on liian monimutkainen, aiheuttaa virheitä, viivästyksiä sekä niiden myötä taloudellisia haittoja työnantajille ja oppilaitoksille. Lupajärjestelmän jäykkyyden ja hitauden lisäksi ongelmana on se, ettei tieto oleskeluluvasta välity esimerkiksi TE-toimistoille. Tämä vaikuttaa siihen, ettei työllistymistä tukevia palveluita voida suunnitella tarpeen mukaisesti. Haastatteluiden perusteella rahoitusta tulisikin suunnata etenkin sähköisen tunnistautumisen ja yhteensopivien tietojärjestelmien kehittämiseen. Käynnissä on henkilöturvattuun liittyvä kehittämistyö, mutta sen yhteydessä ei tunnistautumiseen ole vielä tullut muutoksia.

Suurimpia työperäisen maahanmuuton lainsäädännöllisiä edistäjiä ovat käynnissä oleva työperäisen maahanmuuton kokonaisprosessin kehittäminen ja sen yhteydessä toteutettavat lainsäädännön muutokset. Muutoksia tehdään muun muassa ulkomaalaislakiin ja sen myötä monimutkaiseen oleskelulupajärjestelmään. Toisaalta oleskelulupajärjestelmän kehittämistä pidetään liiallisesti yhden sektorin virkamiestyönä, vaikka sen tueksi toivotaan palvelumuotoilua tai muulla tavoin toteutettavaa, eri sektoreiden yhteistä kehittämistyötä.

Suomessa vuoden 2020 keväällä koronapandemia aiheutti ongelmia työperäisen maahanmuuton osalta etenkin kausityöntekijöiden työvoiman saatavuuteen, kun matkustusrajoitteet astuivat voimaan. Kausityövoiman ja muun työperäisen maahanmuuton edistämiseen liittyvät toimet jäivät kesken ja kausityövoiman saamiseksi ryhdyttiin käymään kampanjoita. Pandemian myötä joutui lomautetuksi tai työttömäksi etenkin palvelu- ja myyntityöntekijöiden sekä rakennus-, korjaus- ja valmistustyön ammattilaisia. Näissä ammateissa työskentelee paljon maahanmuuttajia. Työperäisissä maahanmuuttajissa on paljon pätkätöitä tekeviä, joilla työttömyys on vaarassa pitkittyä poikkeustilanteissa.

Pandemian myötä tuli hyvin esille, kuinka eri tavoin maahan muuttavien ja maassa jo olevien ulkomaalaistaustaisten henkilöiden rekrytointiin suhtaudutaan. Keskustelua herätti se, kuinka kausityövoimaa pyrittiin hakemaan ulkomailta huomioimatta maassa jo olevan ulkomaiden kansalaisia, joilla voisi olla kykyä oppia suoritustason kausitöitä. Työperäiset maahanmuuttajat eivät käy turvapaikanhakijoiden tavoin maahanmuuton alkuvaiheessa kotouttavissa toimissa, jolloin heidän kielitaitonsa ei ole välttämättä hyvä eikä heillä ole haastatteluiden perusteella aina tietoa suomalaisesta tukijärjestelmästä. Muun muassa ravintola-alalla on selvitetty työntekijöiden hyväksikäyttöä, ja tilanne on voinut kärjistyä ravintoloiden sulkemisen jälkeen. Yksittäisesti kunnat tekevät yhteistyötä paikallisten suurten työnantajien kanssa siinä, että ne perehdyttävät työperäisen maahanmuuttajan paikalliseen palvelujärjestelmään ja yksittäisesti kartoittavat perheenjäsenten tilanteen työllistymismahdollisuuksia ajatellen.

Suomessa on tunnistettu koronan ja etäopetuksen vaikutukset heikossa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin. Kuitenkin muista Pohjoismaista poiketen Suomessa ei ole lähtökohtaista tietoa työperäisen maahanmuuttajan perhetilanteesta, sillä perhekohtaista tavoittamista ja suunnittelua tehdään pääasiassa kunnissa työmarkkinoiden ulkopuolella oleville perhekohtaisten kotoutumissuunnitelmien laatimisen yhteydessä. Muissa Euroopan maissa käytössä olevat maahanmuuttajien perheenjäsenten kieli- ja

kotoutumiskurssit, ja konkreettiset toimet kotona olevien vanhempien tavoittamiseksi ovat vaikuttaneet siihen, että tietoisuus maahanmuuttajien tilanteesta on vankemmalla pohjalla. Pandemia toi esille, kuinka Suomen houkuttelevuustekijät, kuten lapsiperheille sopivalla arjella ja tasa-arvoisella työelämällä, markkinointi ei kohtaa käytännön tasolla, kun työperäisen maahanmuuttajan perhettä ja asettautumista Suomeen ei tueta.

Oleskelulupahakemusten määrä on kasvanut vuosittain, ja työperäisten maahanmuuttajien määrän ennakoidaan lisääntyvän edelleen Suomen väestön ikärakenteen takia. Työlupakäytännöissä olisi hyödyllistä siirtyä kevyempään jälkikäteisvalvontaan tiukan etukäteisesti painottuneen toiminnan sijasta, sillä esimerkiksi tilaajavastuulakiin liittyvät käytännöt ovat lisänneet velvoitetta noudattaa työehtoja. Työlupajärjestelmän kehittämisessä voitaisiin hyödyntää Ruotsissa käytössä olevaa sertifiointijärjestelmää, jossa luotettavaksi osoittautuneille ja tyypillisesti usein työperäisiä maahanmuuttajia työllistäville työnantajille olisi käytössä nopeampi ja kuitenkin valvottu oleskelulupamalli. Opiskelijoiden oleskelulupaan toivotaan keston pidentämistä siten, että koulutuksesta valmistuneilla olisi pidempi aikaa löytää työtä. Työperäisten maahanmuuttajien perheenjäsenten työllistymisen tueksi toivotaan joustoa oleskeluluvan toimeentuloedellytyksiin, jotta myös ammattiosaajien puolisoilla olisi paremmat työllistymis- ja kotoutumismahdollisuudet.

Työpaikkatasolla valtakunnallinen sähköiseen tunnistautumiseen ja sähköisten rekistereiden hyödyntämiseen perustuva luotettavan työnantajan malli voisi nopeuttaa työperäisten maahanmuuttajien rekrytointia. Jos viranomaiset jalkautuisivat työperäisten maahanmuuttajien asioissa, kuten jatkolupa-asioissa, paljon työntekijöitä rekrytoinneille työpaikoille, he voisivat samalla tehdä työsuojeluun liittyvää tarkastusta ja nopeuttaa lupaprosessia, josta tulee paikallistason ohjaus- ja neuvontapalveluihin paljon tiedusteluita.

6.2 Asettautumista tukevat toimenpiteet

Työperäisillä maahanmuuttajilla on useita (26) (Migri e) työn luonteeseen ja ammattiin liittyviä ohjeita sille, miten työlupa haetaan. Suomessa ei kartoiteta maahanmuuttajien osaamista oleskeluluvan hakemisen yhteydessä, kuten esimerkiksi Saksassa, eikä mahdollisteta sitä Ranskan tavoin jokaiselle hakijalle. Osaamisen tunnistaminen tehdään työnhaun yhteydessä ja kansainvälisillä opiskelijoilla koulutukseen haun yhteydessä. Tiedot eivät kuitenkaan välity viranomaisten ja työnantajien järjestelmiin toisin kuin esimerkiksi muissa Euroopan maissa, joissa tieto on vähintään työvoimapalveluiden käytössä.

Käynnissä olevissa kahdessa oikeus- ja kulttuuriministeriön ja valtioneuvoston kanslian TEAS-rahoituksella toteutettavassa maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkuja koskevassa selvityksessä kartoitetaan osaamisen tunnistamisen minimikriteereitä. Alustavien havaintojen perusteella oleskeluluvan saamisen yhteydessä tulisi kartoittaa hakijan kielitaito, koulutus, työkokemus ja mahdollisuuksien mukaan oppimisvalmiudet, jotka kirjattaisiin sähköiseen järjestelmään viranomaisten yhteisesti käytettäväksi. Osaamisen tunnistamista tehdään muun muassa korkeakoulujen SIMHE-toiminnassa ja ammattitehtävissä näyttöjen avulla, mutta tieto ei tallennu systemaattisesti. Sähköisen järjestelmän lisäksi hyödyllisenä pidettäisiin sitä, että maahanmuuttajalla olisi itsellään osaamiskortti, jollainen on esimerkiksi Saksassa käytettävä visuaalinen malli.

Työperäisen maahanmuuton edistämiseen ovat vaikuttaneet välillisesti myönteisesti myös koulutusjärjestelmään tehdyt muutokset, joissa on korostettu työssäoppimista ja henkilökohtaistamista. Toisaalta englanninkielisiin koulutusohjelmiin tulevien ulkomaalaisten opiskelijoiden suomen kielen taidon kehittämiseen ja työelämäyhteyksien lisäämiseen halutaan enemmän panostusta, jotta asetetut investoinnit tuottaisivat tulosta ja opiskelijat pystyisivät työllistymään Suomessa koulutuksen jälkeen. Suomen kielen opiskelun houkuttelevuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi bonusmalleilla, joissa oppimisesta palkitaan lukukausimaksujen alentamisella. Tarvetta koetaan olevan sekä korkeakoulutettujen SIMHE-mallin edelleen levittämiseksi että työperäisten maahanmuuttajien osaamisen täydentämiselle ja kielikoulutuksille. Ammattiosaajien suhteen pidetään tärkeänä sitä, että työnantaja tukisi työperäisen maahanmuuttajan kielioipintoja ja kotoutumista. Hallinnollisesti suoraan työperäisen maahanmuuton edistämiseen vaikuttavan Talent Boost -ohjelman lisäksi työllisyyden kuntakokeiluissa on suunniteltu kehitettäväksi osaamisen tunnistamista ja sen tiiviimpää huomioimista maahanmuuttajilla.

6.3 Poliittiset toimet

Työperäinen maahanmuutto on ollut esillä hallitusohjelmissa vaihtelevilla painoarvoilla riippuen hallituksen kokoonpanosta. Työperäisen maahanmuuton edistämiseksi ovat jossain määrin hallitusohjelmaa keskeisempiä Valtion kotouttamisohjelman kaltaiset tavoiteohjelmat ja Talent Boostin kaltaiset kohdennetut toimenpideohjelmat. Työperäisessä maahanmuutossa on korostettu vaihtelevasti huippuosaajien houkuttelua, ammattiosaajien saamista työvoimapulasta kärsiville aloille ja kausityöntekijöiden saatavuutta.

Marinin hallitusohjelma sisältää maassa jo olevien kotoutumiseen ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä tavoitteita. Nämä vastaavat hyvin kunnissa tehtävää työtä, jossa on siirrytty entistä enemmän kokonaisvaltaiseen työperäisten maahanmuuttajien ja että humanitaarisiin ja muiden syiden perusteella maahan tulleiden kotouttamiseen. Muutos on näkynyt siten, että kuntiin on perustettu sosiaalihuoltolain sijasta vahvemmin kotoutumislakiin nojautuvia maahanmuuttopalveluita, siirretty maahanmuuttopalvelut sosiaaliviestintä- ja elinkeinopalveluiden alle tai käynnistetty työperäisten maahanmuuttajille suunnattua neuvontaa ja tukipalveluita heidän perheilleen. Myös Talent Hub -toiminnan ekosysteemiajattelu on tiivistänyt kuntien elinvoimaisuuteen liittyvää poikkihallinnollista yhteistyötä. Valtakunnallisella ministeriöiden tasolla ei ole tehty vastaavaa, maahanmuuttajan tulosyystä riippumatonta kehittämistyötä yhtä merkittävässä määrin.

Suomessa on käynnissä työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton kokonaisuudistus. Uudistuksen toimeenpanon koetaan olevan liian viranomaisvetoista ja hallinnonalakeskeistä, vaikka valtioterveystoiminnan on vähentynyt aiempien vuosien kehittämistyöhön verrattuna. Elinkeinoelämän näkemykset olisivat hyödyllisiä esimerkiksi kauppakamarien tekemän työnantajaopastuksen ja Talent Hubeissa kehitettävän työnantajaneuvonnan ja henkilöstöpalveluyritysten osallistamisen näkökulmasta. Suomessa on ryhdytty kehittämään houkuttelun lisäksi maahan asettautumista tukevia palveluita, kuten kehittämään kuntiin valtion rahoituksella kaikille maahanmuuttajille tarkoitettuja matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita. Ohjaus- ja neuvontapalvelujärjestelmän kehittämisen voi ennakoita vaikuttavan myönteisesti työperäisten maahanmuuttajien tilanteeseen, sillä palveluissa on tyyppillisesti tarjolla kasvokkaisen palvelun lisäksi työajasta riippumattoman käytön mahdollistavia digitaalisia palveluita.

Yhtenä päähavainto haastatteluista on se, että oleskelulupia ja ulkomaalaislakia koskevia lainsäädäntöuudistuksia lukuun ottamatta on kyse etenkin paikallistason organisaation käytänteiden kehittämisestä, johon poliittisella ja valtakunnallisella ohjauksella voidaan vaikuttaa. Valtakunnallisella tasolla olisi hyödyllistä vahvistaa eri ministeriöiden välistä yhteiskehittämistä kokonaisvaltaisen työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton uudistuksessa.

7 Johtopäätökset

Katsauksen tulokset koskevat kolmea tasoa: makrotasoa, institutionaalista järjestelmää ja kehittämistoi-
mia. Keskeinen kysymys oli, mitkä ovat työperäiseen maahanmuuttoon vaikuttavia tekijöitä ja millä tavalla
ne toimivat kullakin näistä tasoista. Työperäinen maahanmuutto määrittyi kirjallisuuden ja eri tieteiden
valossa monitulkintaiseksi ilmiöksi, jonka konstruoinnissa edistämistoiminnan kohteeksi julkisella vallalla
on keskeinen rooli ja tehtävä. Tässä katsauksessa on pyritty tarkastelemaan työperäistä maahanmuuttoa
ennen kaikkea kokonaisuuden ja julkisten toimijoiden näkökulmasta tehtävänannon mukaisesti.

7.1 Makrotaso – Suomi ei erotu globaalissa kilpailussa

Makrotason tarkastelussa nousi esiin kolme pääteemaa:

- globaali järjestelmä, epätasapaino ja valtioiden välinen kilpailu työvoimasta
- yhteiskunnallinen toimintakyky
- työperäisen maahanmuuttopolitiikan ylisektorisuus.

Suomi on sivussa merkittävimmistä kansainvälisistä maahanmuuttajien tulovirroista ja takamatkalla maa-
hanmuuttojärjestelmänsä kehityksessä useimpiin muihin maihin nähden. Perinteisesti Suomi on ollut
maastamuuttomaa, ja maa kärsii edelleen aivovuodosta. Työperäisen maahanmuuton sijaan Suomessa
on keskusteltu enemmän humanitaarisesta maahanmuutosta, sillä Suomen houkuttelevuus perustuu en-
nen kaikkea turvallisuuteen, puhtaaseen ympäristöön ja toimiviin yhteiskunnallisiin järjestelmiin. Suomi
työmarkkinat sekä ura- ja liiketoimintamahdollisuudet puolestaan kalpenevat vertailussa muihin. Suomi
sijoittuukin vaatimattomasti monilla houkuttelevuusmittareilla. Kansainvälisten opiskelijoiden kohde-
maana Suomi sijoittuu hyvin, mutta myös opiskelijoiden jäämistä maahan varjostavat heikot uramahdol-
lisuudet. Samat ongelmat ovat todennäköisesti myös aivovuodon taustalla.

Suomen haasteet ovat globaalissa mittakaavassa melko kokonaisvaltaisia. Ne liittyvät syrjäiseen maan-
tieteelliseen sijaintiin, suhdanneherkkään talouteen, pienehköihin työmarkkinoihin ja yhteiskunnan pal-
velujen kestävyteen. Ääriavoin työperäinen maahanmuutto ei siten ole todennäköisesti ratkaiseva avain
näihin haasteisiin. Sen sijaan tarvitaan yhteiskunnan toimintakykyä tukevaa kehittämistyötä. Keskeinen
jännite sijaitsee siinä, halutaanko (pelkästään) työvoima- ja väestötarpeeseen vastaavaa maahanmuuttoa
(vrt. Ruotsi) vai nimenomaan korkeampaan osaamiseen kohdistuvaa maahanmuuttoa (vrt. Tanska), joka
tuottaa työvoiman lisäksi erityistä lisäarvoa innovaatioekosysteemijattelun kontekstissa, eräänlaista hy-
vän kierrettä ja lisääntynyttä *vetovoimaa*. Suomen osalta innovaatioekosysteemien kehityksessä veturina
saattavat toimia kaupungit, jotka samalla pyrkivät huolehtimaan *pitovoimasta*: maassa olevista, näiden
työllisyydestä, kotouttamisesta ja muusta integroimisesta niin edelleen. Innovaatioajattelua olisi luon-
teenomaista soveltaa Suomessa niin, että riippumatta työntekijän osaamistasosta tämän panos nähtäisiin
myös laajempaan lisäarvona ja innovaationa yhteiskunnan ja työelämän välisen suhteen kestävän vuoro-
vaikutuksen näkökulmasta. Tämän tyyppisiin malleihin on vielä matkaa, mutta ne saattaisivat olla Suo-
melle sopivia strategisesti.

Työperäisen maahanmuuttopolitiikan yksi suurimmista makrohaasteista on kuitenkin systeemisen po-
litiikan saavuttaminen ja työperäisen maahanmuuton konseptin sovittaminen oman markkinatalousmal-
lin analyysiin. Työperäinen maahanmuutto ei ole pelkästään kohdemaata koskeva ilmiö, vaan on
eräänlaista myöhemmin takaisin maksettavaa lainaa työvoimaa lähettäviltä yhteiskunnilta ja yhteisöiltä.
Työperäisen maahanmuuton kautta annetaan muiden järjestelmien kasvattamien ja kouluttamien henki-
löiden kehittää täällä osaamistaan edelleen ja ehkäistä samalla omaa syrjäytymistään ja helpottaa ehkä
oman maansa sosiaaliturvan kuormitusta työttömyysoloissa. Työntekijöiden rahalähetykset (*remittances*)
kotimaahan ovat vain yksi esimerkki työntöön hyötyjen palautumisesta lähtömaahan. Erityisesti matala-
palkkaiseen tilapäistyöntekoon saattaa liittyä eettisen pohdinnan tarvetta, johon ILO (2017) on myös kiin-
nittänyt huomiota.

Työperäisen maahanmuuton rinnalla olisikin pyrittävä huolehtimaan kohdemaan omavaraisuudesta
niin strategisten toimialojen turvaamisen, väestön osaamisen, työvoimavarojen inklusion kuin kestävän
yhteiskunnankin kehittymisen näkökulmasta. Tämä edellyttää systeemistä politiikkaa, jossa yhdistyvät ai-
dosti sosiaali-, elinkeino-, työvoima- ja koulutuspolitiikka.

Systeemisen näkökulman puuttuminen työperäisestä maahanmuuttopolitiikasta ilmenee myös siinä, että Suomessa erityisesti korkeakouluopiskelupaikkoja on tarjolla vain alle kolmannekselle pyrkijöistä. Tästä seuraa tuottamattomia väli vuosia, toimeentulo-ongelmia nuorilla, syrjäytymistä ja esimerkiksi työuran ja lasten hankkimisen viivästymistä. Lisäksi Suomessa on moniin maihin verrattuna hyvin rajallisesti tarjolla pelkän peruskoulutuksen varassa tehtävää (teollisuus- ym.) työtä. Ruotsia lukuun ottamatta useimmissa maissa korkeakoulutuksen sisään pääsyprosentti on huomattavasti korkeampi (OECD 2019), vaikka Suomen koulutusjärjestelmän kapasiteetti tarjoaakin täydet mahdollisuudet samaan. Erityisesti korkeammin osaavan ulkomaisen työvoiman käyttö perustuu näin ollen merkittävältä osalta muiden maiden etumatkaan korkeakoulutuksessa. Vaikka järjestelmien vertailu on vaikeaa, voidaan aiheen käsittelyyn kuitenkin nähdä loistavan poissaolollaan työperäisen maahanmuuton – ja esimerkiksi kausityöntekokustelun – yhteydessä. (Helsingin Sanomat 2019.)

Katsauksen perusteella useat Suomea edellä olevat maat ovat joutuneet reivaamaan omaa työperäistä maahanmuuttopolitiikkaansa voimakkaasti – osin eri suuntiin. *Varieties of capitalism* -keskustelun mukaan liberaalimarkkinatalouksissa painottuu yritysten nopean ja vaihtuvan työvoimatarpeen täyttäminen työperäisellä maahanmuutolla, joka kohdistuu usein ammattitason tehtäviin. Koordinoidussa markkinataloudessa taas hedelmällisempänä nähdään pitkäjänteinen osaamisen kehittäminen ja panostaminen korkeaan osaamiseen ja kestäväan työllisyyteen. Nämäkään suuntaukset eivät ole kuitenkaan osoittautuneet pysyviksi, vaan ne näyttävät muuntuvan ylikansallisten, poliittisten, taloudellisten ja elinkeinoelämän vuorovaikutusten tuloksena.

7.2 Institutionaalinen järjestelmä – Tasapainoilu kontrollin ja kysyntälähtöisyyden välimaastossa

Institutionaalisen järjestelmän tarkastelussa nousivat esiin seuraavat pääteemat:

- toimintakulttuuri
- lupakäytännöt
- kestävien palveluiden rakentaminen.

Työlupaprosessi ja siihen liittyvä lainsäädäntö ovat korostuneet viimeaikaisessa keskustelussa syystäkin. Suomi eroaa vertailumaista useissa suhteissa, eli Suomessa korostuvat valtion toteuttama etukäteisvalvonta, saatavuusharkinta ja eräänlainen hallintokeskeinen toimintakulttuuri. Monissa maissa on tuki viime vuosina siirretty huomattavasti aiempaa valikoivampaan työperäiseen maahanmuuttoon. Kuitenkin Suomen järjestelmällä näyttää olevan kurottavanaan eräänlainen kulttuurinen kuilu, jonka ylittämiseksi hallinnon rinnalla työnantajien, ammattijärjestöjen, maahanmuuttajayhteisöjen ja välittävien toimijoiden roolia pyritään kasvattamaan. Työnantajat ovat toimineet tähän asti varsin itsenäisesti kansainvälisessä rekrytoinnissa, ja he saavat nyt tukea kehittämisen uudesta aallosta. Viime aikoina henkilöstöväilytysten edustajia on otettu mukaan valtakunnantason kehittämistyöhön.

Institutionaalisisessa järjestelmässä ei kuitenkaan itse oleskelulupaprosessia lukuun ottamatta havaittu ratkaisevia esteitä maahantulolle. Työperusteinen maahanmuutto erityisesti kolmansista maista on jo nyt jatkuvasti lisääntynyt, ja se kompensoi merkittävästi työvoiman vähentymistä sekä EU- ja ETA-maiden maahanmuuton mahdollista vähentymistä. Ulkomaalaislakia on jo uudistettu viimeksi 2018, ja ministeriö vastuita on jännevoitettu työperäisen maahanmuuton erottamiseksi muusta maahanmuutosta. Lupamennettelyihin on tullut enemmän vivahteita osin EU-direktiivien vaikutuksesta, ja erityisesti asiantuntijoiden, rittäjien ja opiskelijoiden lupaedlytyksiä on pyritty helpottamaan muutoksilla. Taustalla on hallituskaudet ylittävä tahtotila ja strategia työperäisen maahanmuuton asteittaiseksi lisäämiseksi, ja työlupajärjestelmän kokonaisuudistaminenkin on työn alla.

Oleskelulupajärjestelmään liittyy konkreettisia kehittämiskohteita, kuten automatisoituja ja digitaalisia työvaihteita, työnantajaportaaleja, saatavuusharkinnan sujuvoittamista ja alueellisen päätöksenteon koordinoimista. Kuten Könönen (2014, 117–118) toteaa, edelleen ”maahanmuuttoa sääntelevä lainsäädäntö muodostaa monitahaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden, mikä jättää merkittävää harkintavaltaa toimeenpaneville viranomaisille”. Institutionaalisisella tasolla voidaan tulkita vallitsevan myös erilaisia ja ristiriitaisiakin työperäisen maahanmuuton määrittelyjä. Ruotsin mallin mukainen saatavuusharkinnasta luopuminen ei ole ongelmaton järjestelmä sekään erityisesti korkeasti koulutettujen

maahanmuuton edistämiseksi. Myös järjestelmän toimintaa ja oleskelulupaehjoja voitaisiin tehdä läpinäkyvämmiksi samalla kun prosesseja nopeutetaan.

Ongelmallisempaa on maahanmuuton kohdentaminen todellisiin työpaikkakohtaisiin työvoimatarpeisiin sekä innovaatioekosysteemien rakentamisyrittäykset. Ylipäätään työelämän vastaanottavuus kansainvälisille osaajille on edelleen ilmeisen heikoissa kantimissa sekä liiketoiminnallisista että kulttuurisista syistä. Viranomaisjärjestelmään liittyvä vahva palveluorientaatio on myös selvä haaste, johon myös esimerkiksi Alankomaiden järjestelmäarvioinneissa on kiinnitetty huomiota. Palveluiden kehittäminen riippuu kokonaisvaltaisemmasta uudistuksesta, jossa työelämän kysynnän ja muiden toimijoiden rooli oleskelulupajärjestelmän toimeenpanossa kasvaisi.

Kokonaisuutena merkittävämpi onkin kysymys valtion, kuntien ja muiden toimijoiden roolista ja keskinäisyydestä. Katsausta varten tehdyissä haastatteluisissa nousi esiin, että täysi työelämän kysyntälähtöisyys ei näytä mielekkäältä tavoitteelta Suomelle. Työperäisen maahanmuuton edistämiseksi tarvitaan toimijoiden mukaan muun muassa koordinaatiota, ennustekykyä, valvontaa ja eri hallinnonalojen yhteistyötä, sillä työperäisellä maahanmuutolla on aina kytkös myös täydennyskoulutuksen, työttömyysturvan, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä laajemman integraation kysymyksiin. Suomen tämänhetkinen työperäisen maahanmuuton strategia tekee nämä kytkennät mahdolliseksi, vaikka käytännössä tällaisessa systeemissä yhteistyössä hallinnonalojen välillä ei olekaan vielä edetty pitkälle. Kunta- ja aluetaso on ottanut työperäisen maahanmuuton koordinaatiroolin osaksi työvoiman kokonaispalveluja, ja tulevat kuntakokeilut osoittavat suuntaa tälle uudelle toimintamallille.

Kestävien palvelujen ytimessä ovat julkisen ja yksityisen sektorin yhteishankkeet ja askeleet monikulttuurisen työelämän kehittämiseksi. Julkisten palvelujen kestävyden turvaaminen sekä kansainvälisten opiskelijoiden ja työperäisten maahanmuuttajien pitäminen omalla alueella kulkevat käsi kädessä paikallishallinnon näkökulmasta. Kansainvälisen rekrytoinnin hyödyntäminen on mahdollista toistaiseksi vain harvoille työpaikoille, ja niistäkin suurin osa sijoittuu pääkaupunkiseudulle. Strategisessa mielessä osaajia olisi saatava myös muille alueille ja aloille. Kohdennettua rekrytointia on tehtävä taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävältä pohjalta, mihin tarvitaan viranomaisten ennakoitua työtä, palveluhaluja ja -kykyä sekä yritysten sitoutumista niin yhteisiin kehittämistoimiin kuin työelämän kehittämiseen. Lisäksi on mahdollistettava riittävät yksilölliset palvelut ja mahdollisuudet työhön ja kulttuuriseen integroitumiseen myös maahanmuuttajien perheelle. Työperäinen maahanmuutto lisää sekä työelämän käytäntöjen että julkisten palvelujen kaikinpuolista räätälöintitarvetta ja haastaa maahanmuuttajien käsittelyn yleiskategoriana.

7.3 Kehittämistoimet – Työperäisen maahanmuuton edistäminen olemassa olevia voimavaroja kokoamalla

Katsauksessa muodostettiin myös arviota siitä, minkä suuntaista viime vuosien kehittämistoiminta on ollut ja missä määrin se on huomioon otettu juuri tärkeimpiä edistäviä ja estäviä tekijöitä. Havainnot tiivistyivät seuraaviin seikkoihin:

- laaja keskustelu
- analyttinen linjavalinta
- infrastruktuuri.

Työperäisen maahanmuuton edistämistoimia on eittämättä hankala arvioida suhteessa niihin tekijöihin, joita tässä katsauksessa on tunnistettu. Hallituksen monivuotisten edistämistoimien tarkastelun perusteella yksi vähälle huomiolle jäänyt alue on laajan keskustelun tarve ja kulttuurisen kuilun kirittäminen. Vaarana on, että merkittävät edistämistoimet kohtaavat vastustusta niin poliittisella kuin työmarkkinatasolla. Tätä keskustelua on edelleen selvästi käytävä ja siihen on otettava mukaan arkielämän tuntemusta edustavat maahanmuuttajajärjestöt ja -yhteisöt (ks. Raunio 2015). Tämä keskustelu voi ruokkia myös muita politiikka-alueita.

Suomi saattaa hyötyä erityisesti nykyisessä uudenlaisessa maailmantilanteesta muiden maiden kokemusten kuuntelusta ja siitä, että työperäinen maahanmuutto ja maahanmuutto ylipäätään ovat olleet meillä hyvin kontrolloituja. Suomi on säästynyt monilta lieveilmiöiltä ja saanut aikaa oman linjansa määrittämiseen. Tämä ei tarkoita sitä, että työperäistä maahanmuuttoa kannattaisi kuitenkaan enää torjua tai pyrkiä rajoittamaan nykyistä enemmän – olettaen että koronakriisi on ohimenevä ilmiö –, vaan sitä,

että sen tarjoamat mahdollisuudet tulisi pyrkiä parhaalla tavalla hyödyntämään olemassa olevia voimavaroja kokoamalla.

Kaikkein tärkeimpänä ja onnistuneimpana työperäisen maahanmuuton edistämistoimenpiteenä voidaan pitää myönteistä tahtotilaa ja laajaa lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen uudistamista. Se kohdistuu maahantulon käytännöllisiin prosesseihin ja parantaa ylipäättään työntekijöiden saatavuutta paikallisiin työvoimatarpeisiin. Yrittäjämaahanmuuttajien osalta tilanne on mutkikkaampi johtuen seikoista, joita katsauksessa on käsitelty, eikä heidän määränsäkään ole ollut vielä kovin suuri. Opiskelijoiden maassaolon helpottaminen valmistumisen jälkeen on yksi potentiaalisesti kaikkein vaikuttavimmista toimenpiteistä, sillä siinä yhdistyvät maahanmuuttajien korkea osaaminen ja pitkäaikaisesti maahan integroitumisen mahdollisuus.

Toistaiseksi uudistustyön henki on ollut jossain määrin keskushallintolähtöistä, eli kuntien, työelämän ja muiden sidosryhmien ääni ei ole kuulunut niissä riittävästi. Toiseksi voidaan todeta, että työlupamäärät, vaikka ovatkin olleet kasvussa, eivät ole olleet vielä riittävän suuria yksittäisissä kategorioissa, kuten yrittäjissä, start-up-yrittäjissä tai vaikkapa sairaanhoitajissa. Kun oleskelulupia periaatteessa käsitellään hakemusten saapumisjärjestyksessä, olisi tarpeen harkita voimakkaampia nopeutetun käsittelyn vaihtoehtoja, hakemusten esikarsintaa tai -pisteystystä ja saatavuusharkinnan ulkoistamista joko suoraan tietyille työnantajille tai välittävälle toimijoille. Tällä hetkellä näyttää edelleen siltä, olletikin että korona-kriisi on ohimenevä, että tarpeenmukaista työperäistä maahanmuuttoa *ei* saada aikaan hallituksen määrällisten tavoitteiden mukaisesti.

Tavoitteista jääminen ei välttämättä ole pelkästään huono asia, sillä Suomen tulisikin linjata nykyistä selkeämmin työperäisen maahanmuuton painopisteitä ja kohdennuksia. On hyvä kysymys, ovatko esimerkiksi toimiala- ja aluekohtaiset houkuttelu- ja rekrytointihankkeet kustannustehokkaita ja vaikuttavia. Halutaanko julkisesti tukea esimerkiksi joitakin kriittisiä toimialoja (kuten alkutuotantoa korona-aikana) vai ylläpitää kaikenkattaviin tarpeisiin vastaavaa maahanmuuttojärjestelmää. Kokemukset houkuttelun ja rekrytoinnin vaikuttavuudesta eivät ole toistaiseksi olleet kovinkaan rohkaisevia. Toisaalta nykyinen järjestelmä pyrkii kaikkien maahanmuuttajien tasa-arvoiseen käsittelyyn, mikä on arvo sinänsä.

Runsaasti kehittämispotentiaalia liittyy yritysten verkostoitumiseen, yhteistyöhön ja työelämän kehittämiseen, jotka avaisivat ovia kansainväliselle rekrytoinnille. Työelämän ulkomaalaisen työvoiman käyttöä koskevaa tietoisuutta lisäävät hankkeet voisivat olla nykyistä korkeampi prioriteetti. Sitä voitaisiin tukea riittäväillä viranomaisresursseilla ja työlupien ohituskaistakokeiluilla.

Pidemmälle menevässä kehittämisessä päämääränä tulisi olla nykyistä enemmän sellaisen infrastruktuurin luominen, joka muodostaisi pohjan innovaatioekosysteemeille. Eikä ainoastaan korkeakoulutuksen tai teknologia-alojen puolella vaan käsitettä laajentaen myös ammatillisilla aloilla. Tällaiset ekosysteemit toimisivat vetovoimatekijöinä sekä kotimaiselle että ulkomaiselle taloudelliselle ja inhimilliselle pääomalle. Liian vähälle huomiolle ovat edelleen jääneet työperäisten maahanmuuttajien perheiden – puolison ja lasten – yksilölliset tarpeet ja mahdollisuudet. Olisi tarpeen vaihtaa työperäisen maahanmuuton perusyksikkö perhettään siirtotyöllä elättävistä matalapalkka-alan työntekijöistä moninaiisiin osajiin, joiden perheenjäsenillä on myös omat yksilölliset polkunsu yhteiskunnassa. Mielikuvaa työperäisistä maahanmuuttajista tulee myös täydentää enenevästi aasialaisten kansojen kulttuuripiirteillä.

Lähteet

- Ahas, R. (2012) Virolaiset työntekijät ovat piilevä voimavara. Helsingin Sanomat, Vieraskynä, 7.12.2012.
- Alho, R. (2019) Selvitys työperusteiseen maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvästä politiikasta Ruotsissa, Tanskassa ja Kanadassa. SAK:n työelämä tutkimusta. Internet: <https://www.sak.fi/aineistot/tutkimukset/selvitys-tyoperusteiseen-maahanmuuttoon-ja-kotouttamiseen-liittyvasta-politiikasta-ruotsissa-tanskassa-ja-kanadassa>.
- Alenius, P., Korhonen, V. (2017) Ylirajaisten oppimistilojen välittäjät. Siirtolaiset välittävät ammatillisia, yhteiskunnallisia ja kulttuurisia perinteistä maasta toiseen. Samalla syntyy uudenlaisia oppimistiloja. Siirtolaisten arkioppiminen kansalliset rajat ylittävissä yhteisöissä. Aikuiskasvatus 3/2017. 164–175.
- Arango, J. (2000) "Explaining Migration: A Critical View," International Social Science Journal 52 (165): 283–296.
- Aydemir, A. (2014) Skill-based immigration, economic integration, and economic performance. IZA World Labor. <https://doi.org/10.15185/izawol.41>.
- Björklund, K. (2010) Siirtolaisuudesta maahanmuuttoon, maahanmuutosta kansainvälistymiseen. Teoksessa H. Huttunen & S. Äärilä (toim.) Avoin Suomi - kuka vastaa työperusteisesta maahanmuutosta? Helsinki: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 20–37.
- Boubtane, E. – Dumont J. C. – Rault, C. (2016) Immigration and economic growth in the OECD countries 1986–2006. Oxford Economic Paper 68(2): 340–360.
- Busk, H., Jauhiainen, S., Kekäläinen, A., Nivalainen, S., Tähtinen, T. (2016) Maahanmuuttajat työmarkkinoilla: tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 6/2016. Internet: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-250-2>.
- Castles, S., Miller, M. (2009) The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Houndmills: MacMillan Press.
- Castles, S. (2010) Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective. Journal of Ethnic and Migration Studies 36(10): 1565–1586.
- Cranston, S., Schapendonk, J., Spaan, E. (2018) New directions in exploring the migration industries: introduction to special issue. Journal of Ethnic and Migration Studies 44(4): 543–557.
- Dancygier, R., Margalit, Y. (2020) The Evolution of the Immigration Debate: Evidence from a New Dataset of Party Positions Over the Last Half-Century. Comparative Political Studies 53(5): 734–774.
- Delgado-Wise, R. (2014) A Critical Overview of Migration and Development: The Latin American Challenge. Annual Review of Sociology 40. 643–663.
- Dunlevy, J., Hutchinson, W. (1999) The Journal of Economic History, 59(4). 1043–1062. <http://www.jstor.org/stable/2566687>.
- EC (European Commission) (1999) "Proposal for a Council Directive on the right to family reunification", COM (1999) 638 final, Brussels, 1. 12.
- EC (European Commission) (2000) "On a Community Immigration Policy", COM (2000) 757 final, Brussels, 22. 11.
- EC (European Commission) (2016) Challenges in the Labour Market Integration of Asylum Seekers and Refugees EEPO Ad Hoc Request. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eläketurvakeskus. Eläketurvakeskuksen verkkosivut. Luettu 29.3.2020. www.elaketurvakeskus.fi.
- Favell, A. (2008) Eurocities and Eurostars. Free Movement and Mobility in Integrating Europe. Malden: Blackwell.
- Foged, M., Peri, G. (2016) Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. American Economic Journal Applied Economics 8(2): 1–34.

- Fornaro, P., Maliranta, M., Rouvinen, P. (2019) Immigrant Innovators and Firm Performance. ETLA Working Papers No 63.
- Forsander, A. (2002) Työmarkkinoiden kansainvälistymiskehitys Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 67(3): 260–268.
- Freeman, G. P. (1995) Modes of immigration policies in liberal democratic states. *International Migration Review*, 29, 881–902.
- The Global Economy (2010) Philippines: Remittances, percent of GDP. Luettu 12.5.2020. https://www.theglobaleconomy.com/Philippines/remittances_percent_GDP/.
- Goss, J., Lindquist, B. (1995) Conceptualizing International Labor Migration: A Structuration Perspective. *The International Migration Review* 29(2): 317–351.
- Haatainen, T. (2020) Työvoiman maahanmuutto. Esitys. Luettu 17.2.2020. https://valtioneuvosto.fi/artikkelii/-/asset_publisher/1410877/tyovoiman-maahanmuutto-on-tulevaisuuden-avaintekija.
- Hampshire, J. (2013) *The politics of immigration: Contradictions of the liberal state*. Cambridge: Polity.
- Hansen, P. (2016) *The European Union's External Labour Migration Policy; Rationale, Objectives, Approaches and Results, 1999–2014*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 185. Pariisi: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5j1wxbxflc0r-en>.
- Hansteen, K., Ølnes, J., Alvik, T. (2016) Nordic digital identification (eID): Survey and recommendations for cross border cooperation Nordic Council of Ministers. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:902133/FULLTEXT01.pdf>.
- Hatzigeorgiou, A., Lodefalk, M. (2017) Migration and Servicification: Do Immigrant Employees Spur Firm Exports of Services. *The World Economy*, 42 (11): 3368–3401.
- Head, K., Ries, J. (1998) Immigration and Trade Creation: Econometric Evidence from Canada. *Canadian Journal of Economics* 31(1): 47–62.
- Helbling, M., Kalkum, D. (2017) Migration policy trends in OECD countries. *Journal of European Public Policy*, 25(12): 1779–1797.
- Héran, F. (2014) Demographic trends, labour market needs and migration. *Teoksessa OECD/EU, Matching Economic Migration with Labour Market Needs*. Pariisi: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en>. 23–25.
- Hiitola, J. (2019) Yksintulleiden nuorten perhe ja arjen turvallisuus. Siirtolaisuusinstituutti. Esitys Suomen Akatemian hankkeesta (2018–2021) Perheen erossaolo, maahanmuuttostatus ja arjen turvallisuus: haavoittuvien maahanmuuttajien kokemuksia ja strategioita.
- Hirvonen, Markku (2012) Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus. Poliisihallituksen toimeksiannosta tehty selvitys, 9.3.2012.
- Helsingin sanomat (2019) Kansainvälinen koulutusvertailu: Suomessa opiskelijat joutuvat kilpailemaan kovimmin paikasta korkeakouluun. Luettu 30.3.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006233705.html>.
- Holtslag, J., Kremer, M., Schrijvers, E. (toim.) (2013) *Making Migration Work: The Future of Labour Migration in the European Union*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Horsti, K. (2005) *Vierauden rajat: Monikulttuurisuus ja turvapaikanhakijat journalismissa*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hunt, V., Layton, D. and Prince, S. (2015) 'Diversity Matters'. [Online] McKinsey & Company. Available from: <https://www.mckinsey.com/business-functions/people-and-organizational-performance/our-insights/why-diversity-matters>
- Huttunen, H. & Äärilä, S. (toim.) (2010) *Avoin suomi - Kuka vastaa työperusteisesta maahanmuutosta?* Helsinki: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- IHH. International House Helsinki, verkkosivut. Luettu 14.2.2020. <https://www.ihhelsinki.fi/>.

ILO (2017) Decent work country diagnostics: Philippines 2017. Internet: https://labordoc.ilo.org/view/delivery/41ILO_INST/1249068790002676.

Iosifides, T. (2011) *Qualitative Methods in Migration Studies. A Critical Realist Perspective*. Farnham: Ashgate Publishing.

Jokinen, E. (2017) Competence check for refugees - A good test for the Finnish commitment. Peer country comments paper - Finland. Peer review on "Competence check for the labour market integration of female refugees".

Joro, T. (2018) Turvapaikanhakijoiden osaaminen yhteiskunnallisena voimavarana. Selvitys Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskuksissa vuosina 2016–2018 tehdyistä turvapaikanhakijoiden osaamiskartoituksista. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.

Kaihovaara, A., Larja, L. (2019) Parantaako maahanmuutto taloudellista huoltosuhdetta? Työpoliittinen aikakauskirja 4/2019, 37–49.

Kangasharju, A. Korpinen, L. & Parkkinen, P. (2003) Suomessa asuvat ulkomaalaiset. Esiselvitys. VATT-keskustelualoitteita 297.

Kara, H. (2016) *The Makings of Migrant Subjectivities. Time and intersectionality in the transnational everyday lives of Latin American women in Barcelona*. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.

King, R. & Skeldon, R. (2010) "Mind the gap!" Integrating approaches to internal and international migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10): 1619–1646.

Kremer, M. (1993) Population growth and technological change: one million BC to 1990. *Quarterly Journal of Economics* 108(3):681–716.

Könönen, J. (2014) *Tilapäinen elämä, joustava työ. Rajat maahanmuuton ja työvoiman prekarisaation mekanismina*. Publications of the University of Eastern Finland Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 93. <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/14519>.

Laiho, M. (2020) EU/ETA maiden ulkopuolelta tulevien hoitajien työhön pääsyä pitää sujuvoittaa, mutta varmistaa samalla koulutuksen laatu ja kielitaito. Blogi 20.1.2020, Uusi Suomi. Luettu 19.2.2020. <https://puheenvuoro.uusisuomi.fi/mialaiho/eu-eta-maiden-ulkopuolelta-tulevien-hoitajien-tyohon-paasya-pitaa-sujuvoittaa-mutta-varmistaa-samalla-koulutuksen-laatu-ja-kielitaito/>.

(de) Lange, T., Oomes, N., Gons, N., Spanikova, V. (2019) Labour Migration and Labour Market Integration of Migrants in the Netherlands: Barriers and Opportunities Annex D to "Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East" (SEO Report No. 2019-24). Luettu 10.5.2020. https://25cjk227xfsu3mkyfg1m9xb7-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Annex_D_Barriers_to_Migration_and_Integration.pdf

Lavin, B., Monteiro, F. (2020) *The Global Talent Competitiveness Index 2020 Global Talent in the Age of Artificial Intelligence*. Internet: <https://gtcistudy.com/wp-content/uploads/2020/01/GTCI-2020-Report.pdf>.

Lehto, O. (2018) "Sydämellä, muttei sinisillä silmillä". Ulkomaalaislakien 1984, 1991 ja 2004 eduskuntakeskustelut. Pro gradu -työ. Turun yliopisto. Luettu 20.5.2020. Internet: <https://www.utu-pub.fi/bitstream/handle/10024/145698/Lehto%20Olli.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Lehtonen, A., Niinimäki, T. (2015) Perheenyhdistämisen hyvät käytännöt. Työskentelymalli perheenyhdistämisen kautta saapuvien maahanmuuttajien vastaanottoon. Internet: https://static1.squarespace.com/static/588b45a9be659431218f8388/t/592ef31f37c5811d2cbd3f/1496249227777/opy_opas.pdf.

Lemaître, G. (2014), "The demography of occupational change and skill use among immigrants and the native-born", in *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*. Pariisi: OECD Publishing. 111–143. <https://doi.org/10.1787/9789264216501-7-en>.

Luostarinen, H. (2007) Tietoa, terapiaa ja turbaaneja? Suomalaisen journalismin reaktiot kasvavaan maahanmuuttoon. Teoksessa Eskonen, Hanna & Horsti, Karina & Luostarinen, Heikki & Nikunen, Kaarina &

- Pöyhtäri, Reeta. Maahanmuutto ja media. Eurooppalaista tutkimusta ja kotimaisia ennusteita. Tampere: Tampereen yliopisto. 11–40.
- Maliranta, M., Nurmi, S. (2019) Maahanmuuttajataustaiset, paikalliset ja globaalit yritykset Suomen työpaikka- ja tuotantorakenteiden muutoksessa. ETLA Raportti No 91.
- Martikainen, T., Saari, M., Korkiasaari, J. (2013) Kansainväliset muuttoliikkeet ja Suomi. in T Martikainen, P Saukkonen & M Säävälä (toim.), Muuttajat: Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press. 23–54.
- Massey, D., Espinosa, K. (1997) "What's driving Mexico-US migration? A theoretical, empirical, and policy analysis." *American Journal of Sociology*, 102(4): 939–999.
- Menz, G., & Caviedes, A. (toim.). (2010) *Labour migration in Europe*. Springer.
- Migrant integration policy index (2020) Finland. Luettu 13.4.2020. <http://www.mipex.eu/finland>.
- Migrationsverket (2020). Become a certified employer. Luettu 8.3.2020. <https://www.migrationsverket.se/English/Other-operators/Employers/Employing-people-from-non-EU-countries-/Become-a-certified-employer.html>.
- Migri (2020) Maahanmuuttoviraston internet-sivut. <https://migri.fi/etusivu>.
- Migri (a) Kansalaisuushakemus. Luettu 10.5.2020. <https://migri.fi/kansalaisuushakemus>.
- Migri (b) Käsittelymaksut ja maksaminen. Luettu 10.5.2020. <https://migri.fi/kasittelymaksut-ja-maksaminen>.
- Migri (c) Oikeus työntekoon ilman oleskelulupaa. Luettu 10.5.2020. <https://migri.fi/tyonteko-ilman-oleskelulupaa>.
- Migri (d) Tilastot. Luettu 22.5.2020. <https://tilastot.migri.fi/#decisions>.
- Migri (e) Oleskeluluvat työnteon perusteella. Luettu 13.4.2020. <https://migri.fi/tyoskentely-suomessa/hakemukset>.
- Muotka, V. (2020). Aikuisväestön osaamisen tunnistaminen. Blogi. Luettu 1.2.2020. <https://epale.ec.europa.eu/en/node/145540>.
- Nopola, T. (2019) Skenaariolaskelmia muuttoliikkeen vaikutuksista eläkejärjestelmän kestävyys. Eläketurvakeskuksen raportteja 09/2019. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Norwegian Ministries (2019) Revised strategy for combating work-related crime. 5 February 2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/a-0049-e-revised-strategy-for-combating-work-related-crime.pdf>.
- OECD (2016) The European Union's External Labour Migration Policy; Rationale, Objectives, Approaches and Results, 1999–2014. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 185. Pariisi: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwxbxflc0r-en>.
- OECD (2018) The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005–2015. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 203. <https://doi.org/10.1787/1815199X>.
- OECD (2019) Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019, Recruiting Immigrant Workers. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4abab00d-en>.
- OECD (2020) Compare your country. Luettu 20.5.2020. <http://compareyourcountry.org>.
- Ottaviano G., Peri, G. (2008) Immigration and national wages: Clarifying the theory and the empirics. NBER Working Paper No. 14188. <https://www.nber.org/papers/w14188>.
- Paul, R. (2016) Negotiating varieties of capitalism? Crisis and change in contemporary British and German labour migration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(10): 1631–1650.
- Pekkala-Kerr, Sari, William Kerr, Çağlar Özden, Christopher Parsons (2016) Global Talent Flows. *Journal of Economic Perspectives*, 30(4): 83–106.

Pennerstorfer, D. (2016) Export, Migration, and Costs of Trade: Evidence from Central European Firms. *Regional Studies*, 50 (5): 848–863.

PwC Suomi (2019) Työperäinen maahanmuutto Suomeen jatkaa kasvuaan. 12.2.2019. Luettu 11.3.2020. <https://uutishuone.pwc.fi/tyoperainen-maahanmuutto-suomeen-jatkaa-kasvuaan/>.

Pyöriä, P., Saari, T., Ojala, S., & Siponen, K. (2013) Onko Y-sukupolvi toista maata. Nuorten työorientaatio. *Hallinnon Tutkimus* 32(3), 197–212.

Päivinen, J. (2017) Mitä tiedämme maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista? Selvitys maahanmuuton taloudellisten vaikutusten kokonaisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:27.

Rask, S., Paavonen, A.-M., Lilja, E., Koponen, P., Suvisaari, J., Halla, T., Koskinen, S., Castaneda, A. (2016) Primääriperheestä erossaolo on yhteydessä somalialais- ja kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvinvointiin ja kotoutumiseen Suomessa *Yhteiskuntapolitiikka* 81(3), 273–287.

Raunio, M. (2015) Innovaatiotalouden maahanmuuttopolitiikka. Kansainvälinen muuttoliike, maahanmuuttajat ja innovaatiopolitiikka. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. *Innovaatio* 33/2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-994-1>.

Regeringskansliet (2020) Nyanländas etablering. Luettu 16.2.2020. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/>.

Rijken, C., & de Lange, T. (2018) Towards a decent labour market for low waged migrant workers: An introduction. In C. Rijken, & T. de Lange (toim.), *Towards a decent labour market for low-waged migrant workers*. Amsterdam: Amsterdam University Press. 9–34 <http://library.oapen.org/handle/20.500.12657/28269>.

Rilla, N., Deschryvere, M., Oksanen, J., Raunio, M. & van der Have, R. (2018) Immigrants in the Innovation Economy – Lessons from Austria, Canada, Denmark. Publication series of the Government’s analysis, assessment and research activities 1/2018. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=23803>.

Roth, W., Seidel, M.-D., Ma, D., Lo Source, E. (2012) In and Out of the Ethnic Economy: A Longitudinal Analysis of Ethnic Networks and Pathways to Economic Success across Immigrant Categories. *The International Migration Review* 46 (2): 310–361.

Saukkonen, P. (2018) Kriittisiä kommentteja hallituksen maahanmuuttopoliittiseen ohjelmaan. Blogi. <https://pasisaukkonen.wordpress.com/2018/01/07/kriittisia-kommentteja-hallituksen-maahanmuutto-poliittiseen-ohjelmaan/>.

Scocco, S., Andersson, L. (2016) 900 miljarder skäl att uppskatta invandring. En analys av invandringens effekter på de offentliga finanserna i Sverige 1950–2014. Stockholm: Arena Idé.

Sennett, R. (2002) Työn uusi järjestys eli miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta. Tampere: Vastapaino.

Shafae, H. (2010) Maahanmuuttajat ja työvoiman maahanmuutto. Teoksessa H. Huttunen & S. Äärilä (toim.) *Avoin Suomi – kuka vastaa työperusteisesta maahanmuutosta?* Helsinki: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 62–73.

Simola, A. (2010) Miten tervetulleesta työvoimasta tuli uhka? Teoksessa H. Huttunen & S. Äärilä (toim.) *Avoin Suomi – kuka vastaa työperusteisesta maahanmuutosta?* Helsinki: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 74–99.

Sirius (2019) Conceptual Paper. December 2019. Horizon 2020. Luettu 20.2.2020. <https://www.sirius-project.eu/sites/default/files/attachments/SIRIUS%20Conceptual%20Paper.pdf>.

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

SM (Sisäasiainministeriö) (2008) Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömäiden kanssa: Hankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriö 31/2008.

- SM (Sisäasiainministeriö) (2013) Maahanmuuton tulevaisuus 2020 – työryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2013. Helsinki.
- SM (Sisäasiainministeriö) (2018) Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi. Sisäministeriön julkaisu 1/2018. Helsinki.
- SM (2019) Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2019. Sisäministeriön julkaisuja 2019:22. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161587/SM_22_19_Maahanmuuton%20tilannekatsaus.pdf.
- SNAO (Swedish National Audit Office) (2016) An effective labour immigration system? Stockholm: Report number: RIR 2016:32. <https://www.riksrevisionen.se/en/audit-reports/audit-reports/2016/an-effective-labour-immigration-system.html>.
- Spanikova, V. (2019) Annex F to “Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East” (SEO Report No. 2019-24). https://25cjk227xfsu3mkyfg1m9xb7-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Annex_F_Sweden.pdf.
- Strömbäck, J. (2015) I nationens intresse – en översikt av hur invandring bidrar till Sverige. Reforminstitutet. <https://www.reforminstitutet.se/wp/wp-content/uploads/2017/08/I-nationens-intresse-%C2%AD-2015-06-15.pdf>.
- Suomen Itämeri-instituutti (2018) Yritysten kasvu ja kansainvälistyminen. Loppuraportti.
- Sutela, H. & Larja, L. (2015) Yli puolet ulkomaalaistaustaisista muuttanut maahan perheystistä. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimus 2014. Tilastokeskus. www.stat.fi/tup/maahanmuutto/art_2015-10-15_001.html.
- Tapaturmavakuutuskeskus (2020) Mikä on EESSI? Blogi. Luettu 16.3.2020. <https://www.tvk.fi/uutiset-ja-blogit/blogit/mika-on-eesi/>.
- TEM (2016) Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta – tule mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74946>.
- TEM (2020) Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut -selvityksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:27.
- Tilastokeskus. Työssäkäyntitilastot. <https://www.stat.fi/til/tyokay/index.html>.
- Tilastokeskus (2014) Esitys ulkomaisen työvoiman rekisteröinti- ja seurantajärjestelmäksi. Tilapäisen ulkomaisen työvoiman tilastointia kehittävän työryhmän (TUTKA) loppuraportti 23.6.2014.
- Tilastokeskus (2015) Ulkomaisen työvoiman tilastointiin parannusta. Internet: <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2015/ulkomaisen-tyovoiman-tilastointiin-parannusta/>.
- Tilastokeskus (2019) Nettomaahanmuutto selvästi edellisvuotta pienempää vuonna 2018. https://www.stat.fi/til/muutl/2018/muutl_2018_2019-06-17_tie_001_fi.html.
- Tipayalai, K. (2020) Impact of international labor migration on regional economic growth in Thailand. Economic Structures 9(15). <https://doi.org/10.1186/s40008-020-00192-7>.
- Tuccio, M. (2019) Measuring and assessing talent attractiveness in OECD countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 229. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/measuring-and-assessing-talent-attractiveness-in-oecd-countries_b4e677ca-en.
- Turner, S. & Michaud, J. (2020) Intergenerational strategies: The successes and failures of a Thai family’s approach to labour migration. Journal of Ethnic and Migration Studies, 46 (8): 1467–1665. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1544487>.
- Turtiainen, K. (2012) Possibilities of Trust and Recognition between Refugees and Authorities. Resettlement as a Part of Durable Solutions of Forced Migration. Akateeminen väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Työsuojeluhallinto. Ulkomainen työntekijä. Luettu 14.3.2020. <https://www.tyosuojelu.fi/tyosuhde/ulkomainen-tyontekija>.

- Työsuojeluvalvonta (2017) Raportti Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen toiminnasta ja valvontahavainnoista. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 8/2017.
- Vartiainen, P., Alenius, P., Pitkänen, P. & Koskela, M. (2017) Ulkomailta muuttaneiden hoitajien integraatio ja oppimisen polut sosiaali- ja terveydenhuollon työyhteisöissä. Työelämän tutkimus 2. 148–162.
- Vastuu Group. Vastuu Groupin tarina. Luettu 17.3.2020. <https://www.vastuugroup.fi/fi-fi/tietoameista/tarinamme>.
- VN (2020) Hallitus linjasi kausityövoiman saatavuuden turvaamisesta. Luettu 8.5.2020. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-linjasi-kausityovoiman-saatavuuden-turvaamisesta.
- VNK (2007) Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
- VNK (2015) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- VNK (2019a) Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Valtioneuvoston julkaisuja. Helsinki. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava_ja_osaava_Suomi_2019_WEB.pdf.
- VNK (2019b) Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019.
- VTV (2012) Työperäinen maahanmuutto. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2012. <https://www.vtv.fi/julkaisut/tyoperainen-maahanmuutto/>.
- VTV (2014) Jälkiseurantaraportti: Työperäinen maahanmuutto. <https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-tyoperainen-maahanmuutto/>.
- VTV (2018) Kotoutumiskoulutus. Tarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2018. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/08/VTV-Jalkiseuranta-Maahanmuuttajaoppilaat-ja-perusopetuksen-tuloksellisuus-12-2015.pdf>.
- VTV (2019a) Maahanmuuton suoria ja välillisiä taloudellisia vaikutuksia voidaan hallita monin keinoin. <https://www.vtv.fi/julkaisut/katsaus-maahanmuuton-suoria-ja-valillisia-taloudellisia-vaikutuksia-voidaan-hallita-monin-keinoin/>.
- VTV (2019b) Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus. Jälkiseurantaraportti 22.8.2019. <https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-maahanmuuttajaoppilaat-ja-perusopetuksen-tuloksellisuus/>.
- Wright, C., Groutsis, D., van den Broek, D. (2017) Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: Enhancing efficiency, compromising fairness? Journal of Ethnic and Migration Studies 43 (11): 1854–1872. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1251834>.
- YLE (2019) Töissä Suomessa. 14.12.2019. Luettu 9.2.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11110300>.
- YLE (2020) Filippiiniläissiivooja ei ole nähnyt lastaan 6 vuoteen, mutta lähettää tälle rahansa – Kymmenissä suomalaisyrityksissä poljetaan palkkoja. 19.1.2020. Luettu 9.2.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11151625>.
- Zafar, A. & Kantola, J. (2019) Brain Drain in Finland: A Real Threat or a Myth and its Impact on Finland's R&D Capabilities. Scientific Journals of Poznan University of Technology series of Organization and Management (79): 243–256. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202102245919>.

Liite 1. Eri maiden työperäisen maahanmuuton käytänteiden kuvailua

Lähteet: Rilla ym. 2018, OECD 2019, Alho 2019, Haatainen 2020, de Lange ym. 2019

	Työperäisen maahanmuuton lähtötilanne 2014/2015	Viimeaikaiset edistämistoimet	Kohdekatgoriat ja kriteerit	Strategia ja toimeenpano
Itävalta	17,5 % ulkomaalaisia 6,6 % työperäisen osuus 17 % kv-opiskelijoita	<p><i>RWR-kortti (2011)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – pisteytys – järjestelmä + perheet – spesifi työpaikka – viisumi 12 → 24 kk (2017) – RWR-plus: vapaa työnhaku – Valmistuneiden opiskelijoiden työnhakuaika 6 kk → 12 kk (2017) – Start-up -yrittäjät viisumi 24 kk (2017) <p><i>Mentorointi (2008)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Maassa (< 10 v.) oleskelevien osaajien kytkeminen yritysten kansainvälistymiseen (1000+ paria) <p><i>GoAustria</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Start-upien houkuttelevuus <p><i>Together: Austria; Integration Ambassadors</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Tietoisuuden nostamiskampanjat maahanmuutosta <p><i>Wienin toimet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Start-upien houkuttelevuus (<i>package</i>) – Nuorten tutkijoiden tutkimusryhmien tuki 1,6 milj. € (2010-) – Tutkimushenkilöstön puolisoitten tuki – Lähetettyjen (<i>expat</i>) työntekijöiden info, konsultaatio ja vertaistuki – Kauppakamarin myöntämä moninaisuuden johtamispalkinto yrityksille (2010-) <p><i>Yhteisölliset toimet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Café ImmiCo Wienissä (2016): ilmainen, vastavuoroisuuteen perustuva alle 3 v. vanhojen yritysten opastus, neuvonta, osaamisen kehittäminen ja enklisijoittajien yhyttäminen 	<p><i>Kategoriat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – korkeakoulutetut – työvoimatarvealojen osaajat (päivittyy vuosittain) – muut avaintyöntekijät – korkeakouluista valmistuvat – itsensä työllistävät avainosaajat <p><i>Kriteerit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – koulutus – oman alan työkokemus – kielitaito (saksa, englanti) – ikä – aiempi oleskelulupa – yrittäjillä 50 000 € ja alle 35 v. ikä tuottaa lisäpisteitä 	<p><i>Kytkenät</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – T&K – ja innovaatiokehitys – liiketoiminta- ja start-up-ympäristö – osaavan työvoiman saannin turvaaminen <p><i>Tiede-, teknologia- ja innovaatiostrategia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – innovaatiokärki, tutkijoiden esteiden poistaminen, mutta myös maassa olevien integrointi (2013-) <p><i>Viestintästrategia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Itävalta yrittäjyyden kansainvälinen "hotspot" (2015-) – "Sijaintimarkkinointi" – vilkasta mutta hajanaista <p><i>Työllisyysstrategia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kansallinen ohjelma, jonka tavoitteena osaavan työvoiman saaminen ja tehdä maahanmuuttajat tervetulleiksi (sosiaalinen aspekti korostuu paljon) – tavoitteena myös kokonaisvaltainen strategia ja vastuuttaminen osaavan työvoiman saamiseksi

	Työperäisen maahanmuuton lähtötilanne 2014/2015	Viimeaikaiset edistämistoimet	Kohdekattegoriat ja kriteerit	Strategia ja toimeenpano
Kanada	21,8 % ulkomaalaisia 30,1 % työperäisen osuus 9 % kv-opiskelijoita	<p><i>Pisteytysjärjestelmä (1960-l.)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Express Entry → pysyvä oleskelulupa – Provincial Nominee Program → alueiden valinnat – Quebec-selected skilled workers → Quebecin valinnat – Caregiver program <p><i>GTA-yrittäjyysohjelma (2013)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 4 vkoa liiketoimintakoulutusta + 4 kk yrityksen omistajan mentorointia <p><i>Kehityspankin lainaohjelma pienyrittäjille</i></p> <p><i>Start-up Visa -pilotti (2013–2016)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Sijoittajat arvioivat hakemukset → vain 79 pysyvää oleskelulupaa ja 45 yritystä (riittämätön käsittelykyky) <p><i>Scale-up Visa (ehdotus 2016) kasvuyrityksille</i></p> <p><i>Venture Capital pilot (2016)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – sijoittajien maahan pääsyn helpottaminen <p><i>Global skills strategy (2017)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Global Talent Stream ja CanPrep, jotka palelevat yritysten nopeaa työvoimatarvetta – 323+ perheiden lupia myönnetty yhteensä sijoittajille, itsensäyöllistäjille, yrittäjille ja start-up-hakijoille <p><i>Matchmaking, mentoring, networking</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Työnantajien tietoisuutta ja tukea lisätään <p><i>Tietoisuuden nostokampanjat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Summit, Magazine ym. <p><i>Painotukseltaan vaihtelevia alueellisia ohjelmia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Ulkomaisten yritysten tytäryritysten helpottaminen ja avaintyöntekijöiden (5) oleskelu – KV-opiskelija-yrittäjien helpottaminen – Skills for change – integraation, kielen ja asumisen tuki (1982) – Ym. 	<ul style="list-style-type: none"> – Pysyvä maahanmuutto – Pisteytyskriteereitä koulutustaso, työkokemus ja kielitaito yhä enemmän sekä joustavat, siirrettävät taidot – Useita tilapäistyömenettelyitä esim. maataloudessa, hoitoalalla ja rakennusalalla. 	<p><i>Kytkenät</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Inhimillisen pääoman näkökulma 2000-luvulla – kysyntä- ja työnantajälähtöisyyden ja kumppanuuden korostuminen – yritysten informointikampanjat – aluetason ja kaupunkien voimakas rooli – pisteytysjärjestelmän ja lupaprosessin jatkuva innovatiivinen kehittäminen – lukuisia erilaisia toimia ja hajanaisuutta – maahanmuuttoa voimakkaasti edistävä hallinnon suhtautuminen, aktiivinen rooli – kansainvälistymis-vienti-kasvu-innovaatioaspektin puuttuminen (Suomen innovaatiokytkentä benchmarkina) → monikulttuurisuus ja -muotoisuus työelämässä -näkökulma korostuu – erillisyyt työvoimapalveluista ja muusta työvoimasta – kaupunki- ja aluetaso ei tunnista kunnolla olemassa olevan osaamisen hyödyntämisen gelmaa (johtuu splittauksesta)

	Työperäisen maahanmuuton lähtötilanne 2014/2015	Viimeaikaiset edistämistoimet	Kohdekattegoriat ja kriteerit	Strategia ja toimeenpano
		<p><i>Kaupunkien toimet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – TRIEC (2003) mentorointiohjelma – TRIEC opiskelijoiden ja yritysten yhdistäminen <p><i>Yhteisölliset toimet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Ajatushautomon ja yliopistojen ylläpitämä HireImmigrants-verkkoportaali, jossa laajasti tietoa ja vinkkejä kansainvälisen osaamisen hyödyntämiseksi (2005) (clearinghouse of practice) 		
Tanska	10,1 % ulkomaalaisia 14,3 % työperäisen osuus 10 % kv-opiskelijoita	<p><i>Fast-track-menettely (2015)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Yrityksille myönnettävä mandaatti tuoda nopeasti työntekijöitä max. 4 vuodeksi – Job Card -menettely: työvoimatarvealoille helpotettu visa – Nopeutettu menettely suuriin organisaatioihin, yksityinen ja julkinen – Helpotettu menettely korkeapalkkaiseen työhön <p><i>Tietoisuuden nostaminen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Study in Denmark -opiskelijaportaali, informaatiota – ”Lähettiläitä” kaukomaihin – Ammatillisen koulutuksen kansainväliset kilpailut – New to DEN -portaali, yhden luokun informaatio <p><i>Kiina</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Top Talent DEN: Kiinalaisille luvataan koulutus, työpaikka tai molemmat, hakijapooli – House of industry in China: fyysinen lähetystö Kiinaan <p><i>Työelämä</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Työntekijöiden verkostoitumista ja monikulttuurista johtamista edistetään – Integroimistapaamisia – Julkinen sektori edellyttää maahanmuuttajien ja heidän puolisoitensa tarpeisiin vastaamista, kansainvälisiä kouluja. <p><i>Yhteisölliset toimet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Keskitetty uraportaali Work-Life-Stay tuo yhteen viisi sektoria/klusteria ja brändää samalla hyvää elämää Etelä-Tanskassa 	<ul style="list-style-type: none"> – huippuosaajat vs. muut (2016–) – IT-spécialistien erityistarve 	<p><i>Kytkenät</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 2010-luvulla nähty osaajat, erityisesti Aasia strategisena talouden ja hyvinvoinnin edistäjänä – Globalisointumiskärki, teknologia ja innovaatiojärjestelmä (2010) – Kööpenhamina 1. houkuttelevin (CTCI 2017) <p><i>Innovaatiostrategia (2012, 2015)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – alueellinen fiksu erikoistuminen – innovaatioympäristön kehittäminen ja myönteisen kehän rakentaminen <p><i>Toimeenpano</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Avoin pakolaispolitiikka vaihtui tiukempaan 2015 jälkeen – Alkaa Tanska-tietoisuuden parantamisesta ja päättyy kotoutumiseen – Tanskalaiset kv-yritykset huomioitu – aggressiivinen osaajien rekrytointi mm. pelialalta Helsingistä – Työnantajien keskusjärjestö aktiivisin – a) menestyksenkäs tarina urasta Tanskassa, b) yritysten osaamisstrategia ja haasteet, c) osaajien motivaatiotekijät. – Integroimisessa 2015 jälkeen erityisiä haasteita

	Työperäisen maahanmuuton lähtötilanne 2014/2015	Viimeaikaiset edistämistoimet	Kohdekategoriat ja kriteerit	Strategia ja toimeenpano
Alanko- maat	11,7 % ulkomaalaisia 9,6 % työperäisen osuus 10 % kv-opiskelijoita	<p><i>Työlupatesti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Saatavuusharkinta EU:n alueella; näyttötaakka puuttuvasta tarjonnasta työnantajalla (työlästä) – Työluvan kesto 1–3 vuotta (lievennetty) – Viiden vuoden jälkeen oikeus pysyvään oleskeluun <p><i>Knowledge workers scheme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Oikeus myönnetään osalle työnantajia – Velvollisuus raportoida työtilanteen muutoksesta <p><i>Työnhakuvuosi kv-opiskelijoille</i> <i>Make it in the Netherlands (2013–2016)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Ministeriöiden yhteishanke opiskelijoiden houkuttelemiseksi ja jäämään saamiseksi – City Deal ”Warm Welkom Talent” tiedon saatavuuden lisäämiseksi maahanmuuttajille – Orange Carpet Visa Facility ja vastaavat, joilla edistetään kv-opiskelijoiden, liikematkailijoiden ja yrittäjien liikkuvuutta – Lyhytaikaisen liikkuvuuden edistämiskoikkeukset <p><i>Yhteisölliset toimet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rotterdamin Expat Centre yhden luukun palvelu lähetetyille työntekijöille ja yrityksille koskien olosuhteita ja palveluita, yrittäjyyttä jne. 	<ul style="list-style-type: none"> – Kriteereitä (korkea) koulutustaso, tulotaso, osaaminen ja kansallisuus, toiminta työmarkkinoilla, työnantaja ja toimiala – Luokittelu määrittelee tulijan oikeudet, työnantajien ja työntekijäjärjestöjen roolin – Knowledge migrants, vastaa kategoriaa high skilled workers, joka on noussut yleisimmäksi – Kv-opiskelijat, liikematkailijat, yrittäjät 	<ul style="list-style-type: none"> – Immigration and Naturalisation Service (IND) → portinvartijasta maahanmuuttopalveluiden suuntaan
Ruotsi	19 % ulkomaalaisia	<p><i>Kysyntälähtöinen malli (2008–)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Ei saatavuusharkintaa, pisteytyksiä tai kriteereitä – 2 + 2 vuotta, mahdollisuus pidennykseen ja työnhakuun <p><i>Oleskeluluvat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Varsinainen työlupa (työlupa, EU:n sininen kortti, ICT lupa, kausityöntekijän lupa) <p><i>Etableringsprogrammet (Regeringskansliet 2020) (asettautumishjelma)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Erilaisia työharjoittelumuotoja, kuten <i>extratjänst</i> 3. sektorilla työskenteleeseen – Samanaikaisen opiskelun mahdollistava <i>introduktionsjobb</i> – Mätsäyksen sisältäviä tukipalveluita (<i>rusta och matcha, stöd ock matcha</i>) – Kielikursseja, koulutuksia ja osaamisen tunnistamista (<i>validering</i>) – <i>Etableringsjobb</i> pakolaistaustaisille tuetun työllistämisen malli yhdistettynä kielikoulutukseen 	<ul style="list-style-type: none"> – Tavoitteena pysyvä maahanmuutto – Erityisryhmät (itsensä työllistäjä, taiteilija, au pair, urheilija tai valmentaja, nuori loman aikana työskentelevä, tutkija, kv. vaihdon kautta tuleva harjoittelija, vapaaehtoinen, tutkinnon jälkeen työtä hakeva) – Rekrytointitarpeiden mukaisia 	<ul style="list-style-type: none"> – Maahanmuuttopolitiikan uudistus 2008 (kv-mainen avoimuudesta) – Voimakas kotouttamispolitiikka maassa olevien osaamisen kehittämiseksi – Myönteinen asennoituminen maahanmuuttoon

	Työperäisen maahanmuuton lähtötilanne 2014/2015	Viimeaikaiset edistämistoimet	Kohdekategoriat ja kriteerit	Strategia ja toimeenpano
		<p><i>Muut toimijat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Ammattijärjestöjen ja yhteistyöverkostojen rooli (mm. työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen seurantaryhmät) ja alueelliset yhteistoimintaliitot, jotka tarjoavat myös tuettua työllistymistä 		
Norja		<ul style="list-style-type: none"> – <i>Integration through knowledge</i> – Hallituksen integrointistrategia 2019–2022 työelämä- ja yhteiskuntaosallisuuden edistämiseksi – Työhön liittyvien rikosten ehkäisyyn ja tiedon lisäämiseen työntajille ja kansainvälisille työpaikoille työskentelystä Norjassa 2019 (Norwegian Ministries 2019) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ammattitaitoiset työntekijät, joilla on korkeakoulutus tai norjalaista ammatillista koulutusta vastaava koulutus – Ammattitaitoiset alihankkijat tai palveluiden tuottajat – Ammattitaitoiset itsensä työllistäjät – Kausityöntekijät – Venäjältä Barentsinmeren alueelta tulleet työntekijät – Tutkijat ja norjalaisesta yliopistosta valmistuneet työluvan hakijat – Opiskelijan oleskeluluvalla olevat 	<ul style="list-style-type: none"> – Useiden hallinnonalojen toimia – Suomea vahvemmin yhdenvertaisuuden, kouluttautumisen ja perheen huomioivia
Saksa		<p><i>Integration Act of 2016</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Saksan ensimmäinen kotoutumislaki, jolla kursseja järjestetään tuen ja tarpeen periaatteella (Fördern und Fordern). <p><i>Integrointiohjelma</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – sisältää kieli-, yhteiskunta ja ammatillisia opintoja, erityisteeman pakolaisten työllistyminen 	<ul style="list-style-type: none"> – Työ EU:n sisällä kortilla – Tutkijat – Itsensä työllistäjät – Perheen yhdistäminen – Työnhaku – Osaamisen tunnistaminen 	<p><i>Meseberg Declaration on Integration 2016</i> hallituksen politiikkaohjelma, joka perustuu tukipalveluita, koulutuksia ja työmahdollisuuksia maahanmuuttajille sekä velvollisuuksien korostaminen.</p> <p>Kotoutumislain lisäksi osaamisen tunnistamisen lainsäädäntö, jolla säädellään osaamisen tunnistamista työhön pyrkivillä kolmannen maan kansalaisilla.</p>
Suomi	5,7 % ulkomaalaisia 5,5 % työperäisen osuus 7 % kv-opiskelijoita	<p><i>Kasvua kansainvälisistä osaajista -agenda 2017 poikkihallinnolliseksi Talent Boost -ohjelmaksi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – työperusteisten oleskelulupamenettelyiden nopeuttaminen, jossa on tavoitteena hallitusohjelmaan kirjatusti kuukausi – kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä houkuttelu Suomeen, asettautumisen ja jäämisen vahvistaminen – kansainvälisen rekrytoinnin mallin luominen – yritysten ja TKI-toiminnan kasvun ja kansainvälistymisen sekä investointien houkuttelun tukeminen kansainvälisillä osaajilla – työelämän vastaanottavuuden ja monimuotoisuuden lisääminen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Erityisasiantuntijat – Yrittäjät – Kv-opiskelijat 	<ul style="list-style-type: none"> • Ks. tarkemmin tämän selvityksen luku 4.

	Työperäisen maahanmuuton lähtötilanne 2014/2015	Viimeaikaiset edistämistoimet	Kohdekattegoriat ja kriteerit	Strategia ja toimeenpano
		<p><i>Muita valtion toimenpiteitä</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kv-opiskelijoiden työllistymisen edistäminen <ul style="list-style-type: none"> - Talent Explorer-rahoytus kv-työntekijän palkkaamiseksi - Jobs in Finland -portaali - Business Finlandin houkuttelupilotit - Eures-rekrytointipilotit <p><i>Alueelliset ja kaupunkien toimet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kansainvälisen osaamisen palvelut, International House Helsinki ym. - Kotoutumisen, työllisyyden ja pitotekijöiden kehittäminen <p><i>Yhteisölliset toimet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Useita paikallisten toimijoiden yhteishankkeita esimerkiksi ala- ja maakoh-taiseen rekrytointiin, esim. Sino Talent (2016) kiinalaisten työntekijöiden ja opiskelijoiden urien tueksi ja yritysten yhyttämiseksi (ESR, Espoon kau-punki) 		

Liite 2. Työperäistä maahanmuuttoa edistävät ja estävät tekijät

	Edistäjät	Hidastajat	Kehittämismahdollisuudet
Lainsäädäntö	<p>Lainsäädännön ja asetusten muutokset</p> <p>Työperäisten maahanmuuttajien ja kansainvälisten opiskelijoiden palveluiden siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriön päävastuulle sisäasiainministeriöstä</p> <p>Lainsäädännön uudistus (erityisesti ulkomaalaislaki)</p> <p>Maahanmuuttoviraston palveluiden sähköistäminen (EnterFinland.fi, chatbotit)</p>	<p>Oleskelulupajärjestämisen tehottomuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • ensimmäisessä luvassa lupamenettelyn kaksivaiheisuus ja käänteisyys (yleiset edellytykset toisena) • Lupien moninaisuus ja haun vaikeus (70 % puutteellisia myös kielitaitoisilla) • Lupaprosessin pitkittyminen (→ osaajat lähtevät muualle, oppilaitokset menettävät rahoituksen) • Toisessa luvassa TE-hallinnon ja Maahanmuuttoviraston tietokantojen erillisuus (oleskeluperuste) • Työluvan joustamattomuus joustavilla monipaikkaisilla työmarkkinoilla • Luvan peruste määrittää palvelut siiloutuvassa järjestelmässä (työperäisillä ei kielenopetusta, humanitaarisilla työllisyysyhteys heikko) <p>Saatavuusharkinta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yleisiin trendeihin eikä paikallisiin työpaikkojen tarpeisiin soveltuva • Työelämäkulman osallistamisessa toimikuntatyöskentelyyn vaihtelua • Alueellisten linjausten vaihtelevuus haittaa ylimaakunnallisesti toimivia yrityksiä <p>Tunnistautumisen vanhanaikaisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Käyntiasiointi lähtömaassa ja Suomessa (haastattelu, sormenjäljet – kasvotunnistus) • Vahvan tunnistautumisen edellytyksen vaihe <p>Rahoitusjärjestelmä: tulorajat</p> <ul style="list-style-type: none"> • ei mahdollista ammattiosaajille perheen yhdistämistä (harvoilla puolisoilla työpaikka valmiina) • Joustamaton ja lyhytperspektiivinen, ei huomioi elämäntilanteiden muutosta 	<p>Oleskelulupaprosessin kehittäminen</p> <p>Prosessin kehittäminen poikkihallinnollisesti osana Talent Boostia</p> <p>Lupajärjestelmän yleinen kehittäminen ja tiedottaminen, joka vähentää yleisten neuvontapisteiden kuormitusta</p> <p>Lupaprosessin nopeuttaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ohituskaistat työelämän tarpeen mukaisesti • Saksan mallin mukainen väliaikainen oleskelulupa/muukalaispassi <p>Tunnistautuminen ja asiointi</p> <p>Sähköisten palveluiden edelleen kehittäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oleskelulupahakemukset • Tunnistautuminen (Ruotsi, Viro) <p>Viranomaisten yhteiskäyttöisen tietojärjestelmän kehittäminen (kytkentä esim. AuroraAI-hankkeeseen, Viron malli)</p> <p>Rahoitusjärjestelmä: verohelpotukset</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kv-opiskelijoille opintojen jälkeen lukukausimaksuista

	Edistäjät	Hidastajat	Kehittämismahdollisuudet
Poliittiset toimet	<p><i>Ohjelmat ja hankkeet</i></p> <p>Sipilän hallitusohjelma → Marinin hallitusohjelman asettautumisen ja ammattiosaajien huomioiva ohjelma</p> <p>Talent Boost-ohjelma, joka tarkastelee houkuttelevuuden lisäksi asettautumista (työelämän vastaanottavuus)</p> <p>SIMHE-koulutuspolut ja niiden laajentaminen</p>	<p><i>Poikkihallinnollisuus ja kokonaisvaltaisuus</i></p> <p>Kokonaisvaltaisuus ja palvelumuotoilu puuttuu (käytänteiden ongelma, jota ei ratkaista lupakäsittelijöiden määrää lisäämällä vrt. Uudenmaan TE-hallinnon lupaprosessin merkittävä nopeuttaminen)</p> <p>Ilman järjestelmien yhteensovittamista TEM- ja SM-hallintouudistuksesta saatava oletettu hyöty ei toteudu</p>	<p><i>Työnantajien neuvonnan ja lupaprosessien kehittäminen</i></p> <p>Luotettavan työntäjän malli, akkreditointi</p> <p>Etukäteisestä valvonnasta painotus lakien ja toimintatapojen noudattamisen seurantaan</p> <p>Business Finlandin ja kauppakamarien tekemä työnantajien neuvonta</p> <ul style="list-style-type: none"> – Valtakunnallinen verkko- ja puhelinneuvonta – Kv. rekrytoinnin vuorovaikutteinen testi <p>Panostus asettautumisen tukemiseen, jotta houkuttelevuuteen laitettavat panostukset olisivat kustannustehokkaita</p>
Institutionaaliset ja hallinnolliset toimet	<p>International House Helsingin kaltaiset matalan kynnykset poikkihallinnolliset pisteet (viranomaispalvelut samassa yhteydessä yritysneuvonnan kanssa)</p> <p>Tuleva työllisyyden kuntakoikeilu</p> <p>Työllisyys- ja koulutusnäkökulmaa yhdistävät viranomaisryhmät</p> <p>Jalkautuvat mallit (esim. viranomaisen sesonkityömaalle)</p>	<p>Kansainvälisten opiskelijoiden ja työperäisten maahanmuuttajien toimiminen omista ryhmistään englantia tai muuta kuin kotimaisia kieliä käyttäen</p> <p>Hankepohjaisuus, hallituskautisuus (vrt. tarkastusviraston aiempi selvitys)</p> <p>Koulutuksen järjestämislupien muutokset ja rahoitusjärjestelmän kehittäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tutkintokielenä englanti näytöissä, toiminnalliset kielikoulutukset (alkuvaihe vieras-kielinen ja suomenkielisen opetuksen osuus kasvaa), lisärahoitus perusopetuksen tavoin maahanmuuttajien koulutukseen 	<p>Enemmän panostusta kansainvälisten opiskelijoiden asettautumiseen (verkostot, työelämälähtöisyys, kielikoulutus – mm. Helsingin yliopiston Working while studying -malli)</p> <p>Työperäisille maahanmuuttajille kieli- ja täydennyskoulutustarjonnan kehittäminen ja tarjoaminen (mm. avoin yliopisto, työnantajan merkitys kielikoulutuksissa ja perehdytyksissä, kunnan ja työnantajan yhteinen perehdytysohjelma Turussa)</p> <p>Panostus pk-yritysten neuvontaan ja tukemiseen (tietous ja opastus, työhönvalmennus)</p> <p>Osaamisen varhainen tunnistaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Osaamisen kirjausten liittäminen osaksi oleskelulupajärjestelmää ja neuvontapalveluissa asiointia (esim. Ruotsin työvoimahallinnon sähköinen osaamisen tunnistaminen) – Opetushallituksen vuorovaikutteisen palveluoppaan ja Finnish courses -palvelun hyödyntäminen

Liite 3. Haastateltavat

Laura Lindeman, johtava asiantuntija, Työvoiman maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö, työ- ja elinkeinoministeriö

Elina Nurmi, johtava asiantuntija, Helsingin kaupungin elinkeino-osasto

Marja-Leena Rinkineva, elinkeinojohtaja, Helsingin kaupunki

Mikko Valtonen, osaamisasiantuntija, Keskuskauppakamari

Markku Lahtinen, johtaja, vaikuttamistyö, Helsingin seudun kauppakamari

Marja Huttunen, Pirkanmaan ELY-keskus

Francesca Cusinotta, osaamis- ja kansainvälisyyspäällikkö, Pohjanmaan ELY-keskus

Minna Säpyskä, Itämeri-Instituutti

Mari Taverne, Tampereen kaupunki

Mervi Alho, Tampereen kaupunki

Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto

Elina Koskela, Barona Oy

Tanja Pelkonen, Fintegra Consulting Group Oy

Ulla Keino, Seafocus

Selvityksessä on hyödynnetty vuonna 2020 toteutettavan Valtioneuvoston tutkimushankkeen Maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolut MAKO-hankkeen haastatteluja. Haastateltavina oli 13 asiantuntijaa ja 57 tapaustutkimusten yhteydessä haastateltua henkilöä. Haastateltavat edustivat työ- ja elinkeinoministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, Opetushallitusta, ELY-keskuksia, TE-toimistoja, kuntia ja oppilaitoksia (vapaa sivistystyö, aikuisten perusopetus, kotoutumiskoulutus, valmentavat koulutukset, ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulu, yliopisto, järjestöt, työnantaja, maahanmuuttaja).



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)

PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi