

Revisionsverkets ställningstaganden

Arbetsrelaterad invandring – Migrationsförvaltningens effektivitet, kundorientering samt rekrytering av utländsk arbetskraft till social- och hälsovårdsbranschen

Vid revisionen utreddes myndighetsåtgärder och administrativa processer i anslutning till arbetsrelaterad invandring. Särskilt utreddes huruvida processerna är effektiva och kundorienterade och huruvida samarbetet mellan myndigheterna fungerar. Av branscherna granskades i synnerhet social- och hälsovårdsbranschen, där arbetskraftsbristen är stor men åtgärderna för att främja den arbetsrelaterade invandringen har varit obetydliga.

Finlands befolkning och antalet sysselsatta ökar endast genom invandring. Enligt finansministeriet skulle en permanent ökning av den arbetsrelaterade invandringen med 10 000 personer per år minska hållbarhetsunderskottet med cirka 0,5 procentenheter i förhållande till bruttonationalprodukt (BNP), det vill säga med drygt en miljard euro. Sedan 2003 har det skrivits in i regeringsprogrammen att främjande av arbetsrelaterad invandring är ett sätt att förbättra den demografiska försörjningskvoten, stärka ekonomin och underlätta situationen i branscher som lider av arbetskraftsbrist.

Åtgärderna för att främja arbetsrelaterad invandring utvecklas i rätt riktning, men arbetet har på många punkter varit långsamt

Man har redan i 20 års tid försökt främja den arbetsrelaterade invandringen med åtskilliga strategiska utvecklingsmål på statsrådsnivå. Även om myndighetsverksamheten har styrts på ett enhetligt sätt för att målen ska uppnås, har verkställandet av målen varit långsamt och osammanhängande. Bland annat myndighetsverksamhetens splittrade administrativa struktur och de olika myndigheternas varierande engagemang i målen har orsakat problem. Dessutom har utvecklingsåtgärderna på gräsrotsnivå i stor utsträckning varit beroende av projektfinansiering, vilket har försvårat den långsiktiga utvecklingen.

Förvaltningen av den arbetsrelaterade invandringen överfördes till arbets- och näringsministeriet 2020. Överföringen har förbättrat styrningen av helheten och verkställandet av målen, men migrationsförvaltningens effektivitet och kundorientering behöver utvecklas ytterligare.

Regeringen strävar efter att fördubbla den arbetsrelaterade invandringen från den nuvarande nivån så att den totala ökningen på minst 50 000 arbetsrelaterade invandrare enligt färdplanen för hållbarhet förverkligas senast 2030. Därefter är målet att öka antalet invandrare med minst 10 000 per år. För att uppnå målen för arbetsrelaterad invandring krävs smidigare tillståndsprocesser för arbetstagare

och företagare samt ett intensifierat myndighetssamarbete. Dessutom ska staten, kommunerna och näringslivet samarbeta för att förbättra invandrarnas språkkunskaper och professionella kompetens. Främjandet av arbetsrelaterad invandring skulle också effektiviseras om splittrade resurser fokuserades på åtgärder och strukturer som tryggar de permanenta förutsättningarna för invandring i stället för på enskilda projekt.

Tillståndsprocesserna för specialsakkunniga och tillväxtföretagare löper inom den utsatta tiden, men inte för arbetstagare och företagare

De långsamma tillståndsprocesserna har varit en betydande orsak till att finländska företag har anställt utländsk arbetskraft endast i liten utsträckning. Arbets- och näringsministeriet har målmedvetet utvecklat tillståndsprocesserna efter att förvaltningen av den arbetsrelaterade invandringen övergick på ministeriets ansvar. Tillståndsprocesserna har påskyndats genom bland annat automatisering, riskbaserad handläggning av ansökningar och ökade personalresurser vid Migrationsverket.

Specialsakkunnigas och tillväxtföretagares tillstånd behandlas inom den utsatta tiden på två veckor. Arbets- och näringsministeriet strävar efter att ytterligare påskynda tillståndsprocessen för specialsakkunniga genom servicelöftet om expressfiler och det därtill relaterade nationella så kallade D-visumet, som trädde i kraft i juni 2022. Utifrån revisionen förutsätter ett fullständigt införande av D-visumet dock ytterligare förvaltningsåtgärder och en bedömning av kostnads- och nyttoförhållandet. Enligt Finlands beskickningar utomlands ansökte endast en bråkdel av de specialsakkunniga om D-visum under de första månaderna av dess giltighetstid och andelen uppskattas inte öka nämnvärt.

Arbetstagarnas och företagarnas tillståndsprocesser genomförs i två steg och är därför långsammare. Arbets- och näringsbyrån eller NTM-centralen fattar ett delbeslut om dem innan Migrationsverket fattar sitt beslut. I juli 2022 var behandlingstiden för tillstånd för arbetstagare i genomsnitt 68 dygn och för företagare 85 dygn. Arbetstagarnas inresetillstånd gäller inte deras familjer, vilket gör familjeåterföreningen långsam, dyr och osäker för arbetstagarna. När man inte kan lova att familjemedlemmar får komma till Finland, är det svårt att rikta kampanjer för att locka arbetstagare. Specialsakkunnigas familjemedlemmar får i allmänhet beslutet om uppehållstillstånd snabbare och på samma gång som anknytningspersonen

Tillstånds- och servicesystemets kundorientering behöver vidareutvecklas

Den handledning och rådgivning som de arbetsrelaterade invandrarna får måste förbättras ytterligare. Kunderna upplever fortfarande att de har svårt att få information om hur uppehållstillståndsprocessen avancerar. Ämbetsverken har ändrat sin verksamhet i en mer kundorienterad riktning. I den enkät som gjordes inom ramen för revisionen betonade dock företagen och projekten inom arbetsrelaterad invandring behovet av att förbättra kundorienteringen särskilt vid Migrationsverket och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

I reformen av 5 kap. i utlänningslagen (301/2004) föreslås flera åtgärder i syfte att öka tillståndssystemets kundorientering och effektivitet. Dessa är bland annat mer omfattande utkontraktering av arbetsuppgifter som gäller tillståndsårenden, höranden av sökande på distans och certifiering av pålitliga arbetsgivare. Utifrån revisionen förutsätter utkontrakteringen av arbetsuppgifter som gäller uppehållstillstånd mer övergripande styrning och tillsyn av utrikesministeriet än i nuläget. Arbetsuppgifterna som gäller uppehållstillstånd har redan lagts ut vid tio beskickningar, men alla beskickningar är inte helt nöjda med hur den utkontrakterade verksamheten har lyckats. Hörandet på distans kan förbättra kundorienteringen och effektiviteten om Migrationsverket och utrikesministeriet samarbetar smidigt.

Det finns fortfarande brister i kunskapsunderlaget för arbetsrelaterad invandring

Statens revisionsverk upptäckte redan vid sin revision 2012 att den information som beskriver grunderna för uppehållstillstånd inte kan kombineras med annan nationell registerinformation. Detta förhindrar insamlingen av statistiska uppgifter om arbetsrelaterad invandring, vilket i sin tur försvårar produktionen av uppföljnings-, framsyns- och forskningsdata. Utifrån revisionen har man under tio års tid inte löst detta centrala problem med kunskapsunderlaget för den arbetsrelaterade invandringen. För närvarande försöker man lösa problemen med kunskapsunderlaget genom olika utvecklingsåtgärder, men säkerställandet av heltäckande statistikuppgifter kräver fortfarande samarbete mellan olika myndigheter.

Social- och hälsovårdsministeriet har haft en biroll i förutsägelsen av behovet av utländsk arbetskraft inom social- och hälsovården, trots att den strategiska styrningen på statsrådsnivå har tilldelat ministeriet flera framsynsmål under de senaste tio åren. Ministeriet skärpte sin ställning i slutet av 2021 när det inledde ett sektorsövergripande program för att säkerställa en tillräcklig personal och tillgång till arbetskraft inom social- och hälsovården.

Yrkespersoner inom social- och hälsovården som utbildats utanför EU- och EES-området kan inte direkt få arbetsrelaterat uppehållstillstånd för ett yrke som kräver legitimering

Arbetsrelaterad invandring har redan länge ansetts vara en dellösning på arbetskraftsbristen inom social- och hälsovårdsbranschen, men den är ingen snabb lösning på den rådande situationen. Personer som har genomgått social- och hälsovårdsutbildning i en EU- eller EES-stat eller utanför EU- och EES-området kan inte direkt få arbetsrelaterat uppehållstillstånd för legitimerade yrken inom social- och hälsovårdsbranschen, utan de måste först beviljas rätt att utöva yrket av Valvira. Utifrån revisionen borde förutom uppehållstillståndsprocessen även processerna för beviljande av yrkesrättigheter påskyndas.

Valvira kan kräva att sökanden vidtar ersättande åtgärder eller genomgår tilläggsstudier för att beviljas rätt att utöva yrket. Det saknas dock en behörighetsväg för dem som har genomgått en utbildning för vårdare inom social- och hälsovården. Under de senaste åren har man försökt bygga upp en behörighetsväg för sjukskötare i flera olika projekt. Det har dock inte funnits någon permanent finansiering för behörighetsutbildningen, och därför fortsätter utvecklingen av den med projektfinansiering. För att få rätt att utöva yrket krävs också att personen visar upp ett intyg över tillräckliga språkkunskaper för Valvira. I lagstiftningen definieras dock inte hurdana språkkunskaper man avser med tillräckliga språkkunskaper. Underarbetsgruppen för programmet för social- och hälsovårdspersonalens tillräcklighet och tillgänglighet har fått i uppdrag att lägga fram ett förslag till finansiering av utbildning som gäller legitimering av utländsk arbetskraft samt att utarbeta en handlingsplan för att utveckla och etablera legitimeringsprocessen och den behörighetsutbildning som stödjer den. Statens revisionsverk anser att det är mycket nödvändigt att fullgöra detta uppdrag.

Den internationella rekryteringen sker via rekryteringsföretag inom social- och hälsovårdsbranschen. För närvarande styr eller reglerar ingen författning i Finland den internationella rekryteringsverksamheten. Därför fungerar rekryteringsmarknaden med spelregler som skapats av rekryteringsföretag inom social- och hälsovårdsbranschen. Personer med sjukskötarbakgrund från länder utanför EU- och EES-området tas in via rekryteringsföretag inom social- och hälsovårdsbranschen för att arbeta som omsorgsassistenter och närvårdare. Man kan arbeta som omsorgsassistent utan den yrkesrättighet som Valvira beviljar, och även en person som inte har närvårdarutbildning kan arbeta som närvårdare, om arbetsgivaren bedömer att personen har tillräcklig utbildning, erfarenhet, yrkeskompetens och språkkunskaper för uppgiften i fråga. En del av de rekryterade personerna utbildas ändå till närvårdare i Finland genom läroavtal, eftersom det inte är möjligt att utbilda sjukskötare genom läroavtal i Finland. Trots att myndigheterna och experterna upplever att verksamhets sättet är oetiskt, är det likväl det enda sättet att rekrytera internationell arbetskraft direkt till social- och hälsovårdsbranschen i Finland.

För närvarande tar rekryteringsföretag inom social- och hälsovårdsbranschen in personer i landet som har sämre språkkunskaper än de kunskaper som Valvira förutsätter av legitimerad vårdpersonal som genomgått sin utbildning utomlands och av vårdpersonal med skyddad yrkesbeteckning. Det ankommer på arbetsgivaren att säkerställa att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården har tillräckliga språkkunskaper för sitt arbete. När det gäller personer som genomgått utbildning inom hälso- och sjukvården utomlands händer det dock sällan att man blir tvungen att ingripa i rätten att utöva yrket, och i allmänhet är det fråga om brist på klinisk kompetens, inte brist på språkkunskaper.

I stora städer satsar man på etableringstjänster för arbetsrelaterade invandrare, i mindre kommuner har verksamheten inte etablerats

Enligt riksdagens revisionsutskott borde integrationstjänsterna för personer som flyttar till Finland av arbetsrelaterade orsaker förbättras. Revisionen visade att man i de stora städerna i stället för integrering har främjat arbetsrelaterade invandrades etablering i Finland genom att samla myndighetstjänster vid de handlednings- och rådgivningsställen som är avsedda för invandrare.

Integrationen av arbetsrelaterade invandrare kan effektiveras genom att man noggrannare än i nuläget fastställer vilka instanser som ansvarar för etableringstjänsterna och deras roller samt förbättrar samarbetet mellan statliga och kommunala myndigheter. Dessutom bör elektronisk identifiering tas i bruk i alla tjänster som gäller inresa. Integrations- och etableringstjänsterna för arbetsrelaterade invandrare bör stärkas och etableras även i andra än stora städer. Tjänster som främjar integration och etablering i landet är en attraktionsfaktor för Finland och bidrar till att arbetsrelaterade invandrare och deras familjer stannar kvar i landet. Undersökningar visar att det är mycket lönsamt för samhället att satsa på integration av invandrare.

Revisionsverkets rekommendationer

På basis av revisionen rekommenderar revisionsverket att

1. bristerna i kunskapsunderlaget för arbetsrelaterad invandring utreds och korrigeras så att informationen som beskriver orsaken till uppehållstillståndet i fortsättningen kan kombineras med annan nationell registerinformation. Ansvariga myndigheter är arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet och finansministeriet samt Migrationsverket, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och Statistikcentralen, som lyder under ministerierna.
2. för förutsägelsen av kompetens- och arbetskraftsbehovet inom social- och hälsovårdsbranschen skapas en bestående praxis och organisation och ett bestående kunskapsunderlag. Här bör man stödja sig på det pågående programmet för personalens tillräcklighet och tillgång till arbetskraft inom

social- och hälsovården samt statsrådets riktlinjer för utveckling av det nationella framsynssystemet. Ansvariga myndigheter är social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt arbets- och näringsministeriet.

3. de myndigheter som ansvarar för tillståndsprocesserna satsar på smidigare tillståndsprocesser förutom för specialsakkunniga även för arbetstagare och företagare och deras familjemedlemmar samt på att vidareutveckla kundorienteringen. Ansvariga myndigheter är arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, utrikesministeriet och Migrationsverket.
4. Migrationsverket utvecklar sin kundservice vad gäller handledning och rådgivning av arbetsgivare och arbetsrelaterade invandrare, till exempel genom att utöka informationen om verkets förnyade telefonservice och genom att anvisa företag som rekryterar utländska arbetstagare en kontaktperson för förfrågningar och ytterligare information.
5. när social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet bedömer utvecklingsbehoven inom den lagstiftning som anknyter till rekrytering av utländsk arbetskraft, ska ministerierna också bedöma preciseringen av paragrafen om språkkunskaper och vilken språkkunskapsnivå de nuvarande uppgifterna inom social- och hälsovården kräver.