

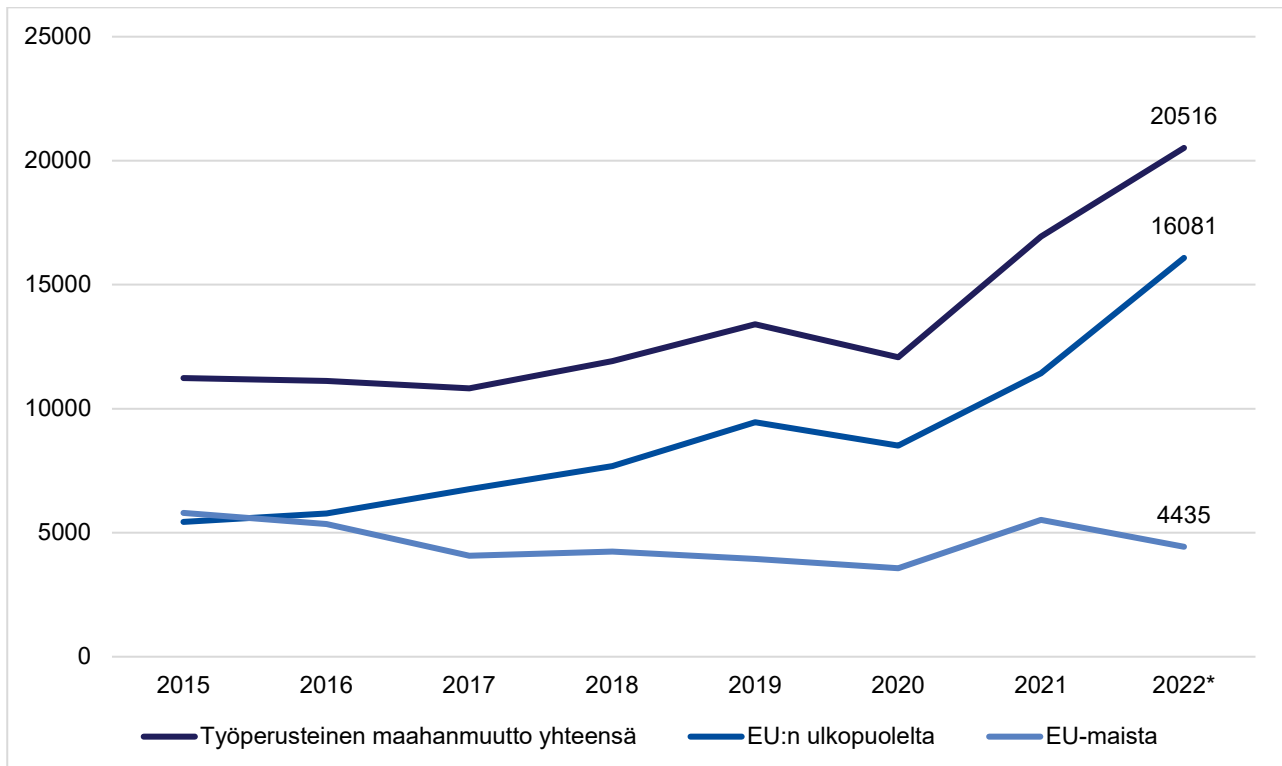
## HUOMIOITA TYÖPERUSTEISEN MAAHANMUUTON MERKITYKSESTÄ

### Työperusteisen maahanmuuton määrät ja rakenne

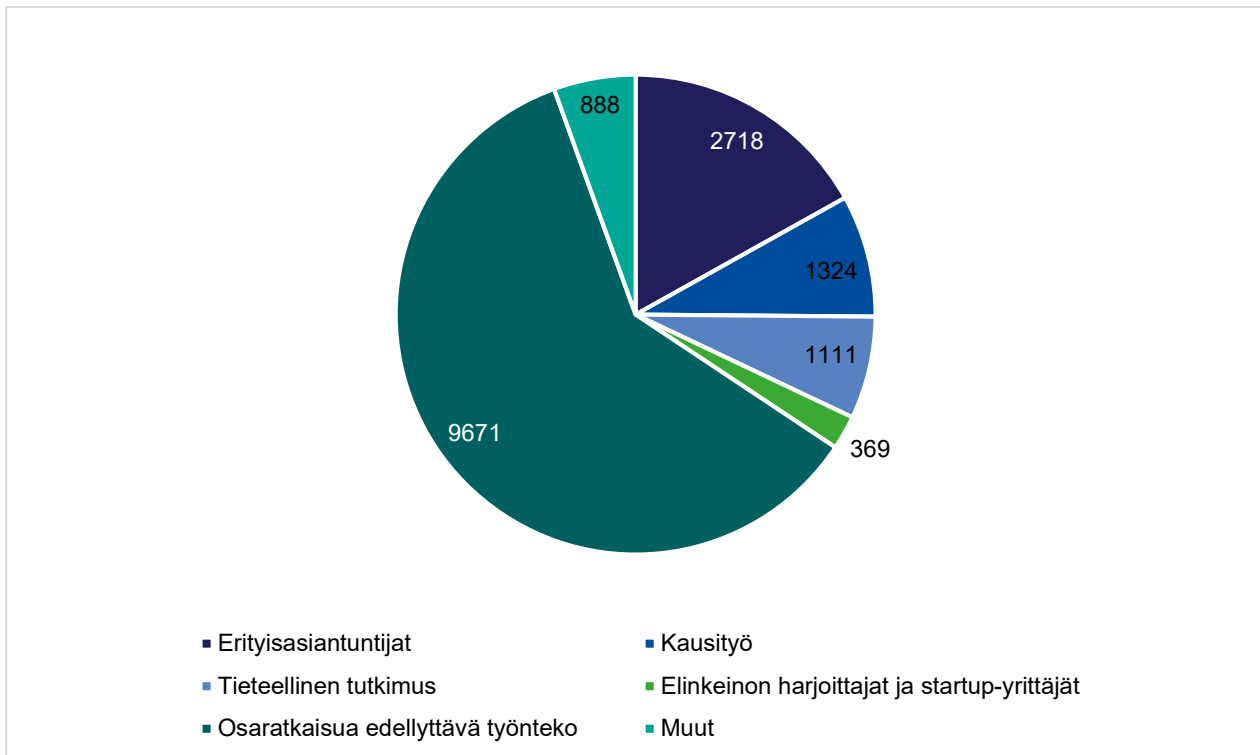
Suomeen kohdistuva maahanmuutto on ollut selvästi vähäisempää kuin keskeisissä verrokkimaissa. Vaikka maahanmuuton määrä on kasvanut, ero verrokkimaihin ei ole merkittävästi kaventunut, sillä maahanmuutto on kasvanut myös muualla. Maahanmuuton vähäisyys selittää osittain myös Suomen väestöllistä huoltosuhdetta ja sen arvioitua epäsuotuisaa kehitystä.

Työperusteinen maahanmuutto on kasvanut merkittävästi vuosina 2015–2022. EU:n ulkopuolelta tulevien muuttajien määrä on lähes kolminkertaistunut, mutta EU-maista tulevien muutto on vähentynyt pitkälti viroilaisten muuttajien määrän vähenemisen vuoksi. EU:n ulkopuolelta Suomeen muutetaan työn perusteella eniten Ukrainasta, Venäjältä, Intiasta ja Filippiineiltä.

Vuosina 2015–2022 EU:n ulkopuolelta tulevasta muutosta noin puolet on ollut osaratkaisua edellyttävää (eli kohdistuu työntekijäammatteihin). Prosentuaalisesti eniten on kasvanut elinkeinon harjoittajien ja startup-yrittäjien muutto (638 %), osaratkaisua edellyttävä työnteko (222 %) ja erityisasiantuntijoiden muutto (176 %). Julkisen talouden näkökulmasta erityisesti erityisasiantuntijoiden, elinkeinon harjoittajien, startup-yrittäjien ja tieteellistä tutkimusta tekevien muuttota tulisi lisätä. Kehitys on ollut myönteistä; esimerkiksi startup-yrittäjien muutto on 14-kertaistunut (18 -> 252) viimeisen viiden vuoden aikana.



Kuvio 1. Työperusteinen maahanmuutto Suomeen 2015-2022. Lähde: Migri, Tilastot.



Kuvio 2. EU:n ulkopuolinen maahanmuutto työn perusteella työn kategorian mukaan 2022. Lähde: Migri, Tilastot.

### Yleiskuva maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista

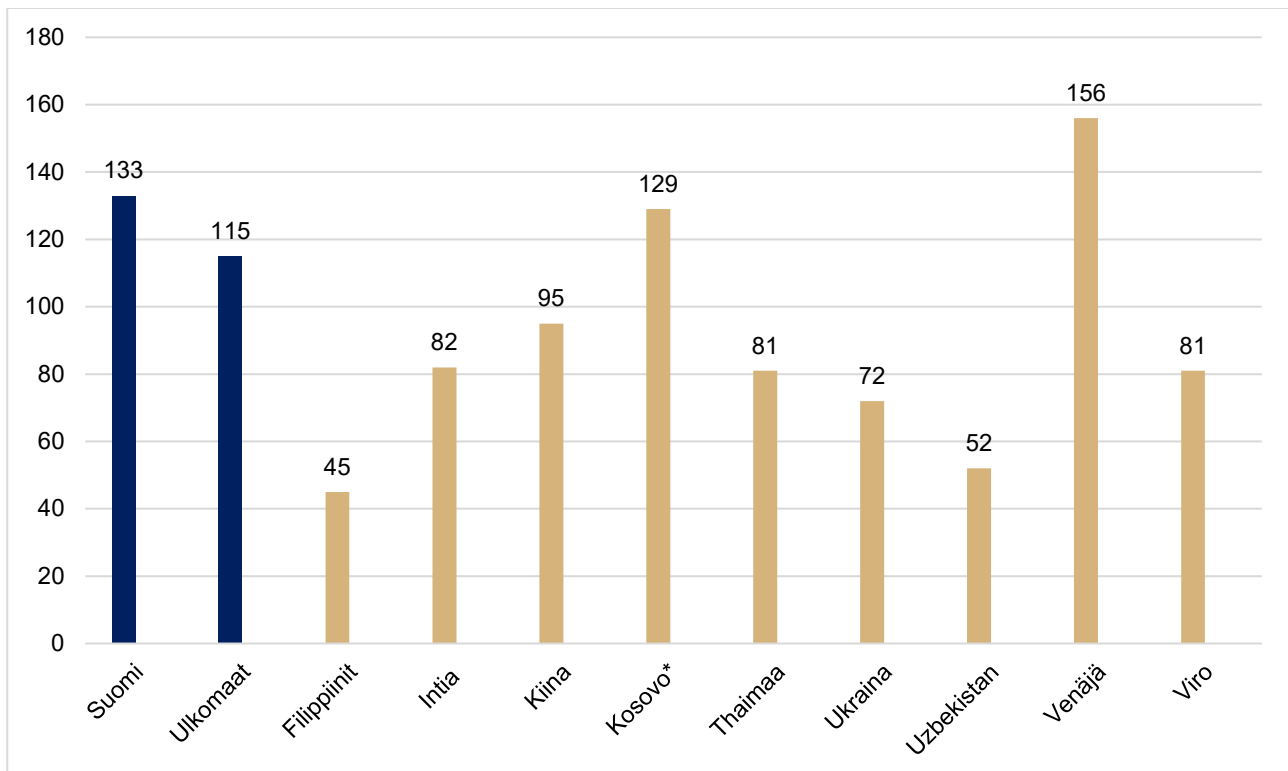
Tutkimuskirjallisuudessa maahanmuuton on havaittu kokonaisuudessaan vaikuttavan melko vähän kehittyneiden maiden julkiseen talouteen (Rowthorn, 2008). Työperusteisen maahanmuuton vaikutuksia pidetään kuitenkin lähes poikkeuksetta myönteisinä (OECD, 2021). Taloudellisten vaikutusten kannalta onkin perusteltua käsitellä työ- ja opiskeluperusteista muuttoa erillään humanitaarisesta muutosta. Toinen erottelu tutkimuskirjallisuudessa tehdään julkistaloudellisten ja kokonaistaloudellisten vaikutusten välille. Kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin lasketaan esimerkiksi vaikutukset kokonaistuotantoon, yritysten kasvuedellytyksiin, palveluiden ja tuotteiden hintoihin sekä taloudelliseen huoltosuhteeseen (Päivinen, 2017).

### Ikärakenne ja taloudellinen huoltosuhde

Ulkomaan kansalaisista työkäisiä on noin 80 prosenttia, kun Suomen kansalaisista työkäisiä on noin 60 prosenttia. Suotuisamman ikärakenteen vuoksi maahanmuutolla voi olla myönteinen vaikutus taloudelliseen huoltosuhteeseen myös matalammalla työllisyysasteella. Taloudellinen huoltosuhde on luku, joka kuvaa sitä, kuinka monta työtöntä tai työvoiman ulkopuolella olevaa on suhteessa sataan työlliseen henkilöön.

Vuonna 2021 ulkomaan kansalaisten taloudellinen huoltosuhde oli huomattavasti suotuisampi kuin suomalaisten taloudellinen huoltosuhde. Kun työssäkäyntitilastosta poistetaan todennäköisesti maasta muuttaneet (ei palkkatuloja eikä tulonsiirtoja), sataa ulkomaan kansalaista työllistä kohden oli 115 ei-työllistä ja sataa Suomen kansalaista kohden oli 133 ei-työllistä (Kuvio 3). Yhteensä 81 eri maan kansalaisten taloudellinen huoltosuhde oli parempi ja 26 maan kansalaisten taloudellinen huoltosuhde huonompi kuin Suomen kansalaisten taloudellinen huoltosuhde. Esimerkiksi sataa työllistä Filippiinien kansalaista kohden työttömänä tai työvoiman ulkopuolella oli vain 45 Filippiinien kansalaista. Vastaavasti sataa työllistä Irakin kansalaista kohden työttömänä tai työvoiman ulkopuolella oli 386 Irakin kansalaista.

Työn ja opiskelun perusteella muuttaneiden työllisyysaste on selvästi korkeampi kuin kaikkien ulkomaan kansalaisten työllisyysaste, mistä johtuen työn ja opiskelun perusteella muuttaneiden taloudellinen huoltosuhde olisi vielä merkittävästi edellä esitettyä parempi. Eron Suomen kansalaisten ja ulkomaan kansalaisten välillä voidaan myös odottaa kasvavan tulevina vuosina, sillä Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisten Suomen kansalaisten määrä vähenee vuosittain yli 10 000 henkilöllä.



Kuvio 3. Taloudellinen huoltosuhde kansalaisuuden mukaan vuonna 2021. Mukana yleisimmät työperusteisen maahanmuuton kansalaisuudet. Kosovon luku kuvaa entisen Serbian ja Montenegron kansalaisia. Erityisesti Kosovon ja Venäjän lukuihin sisältyy myös paljon muita kuin työn perusteella muuttaneita. Lähde: Työssäkäyntitilasto, Tilastokeskus.

Työn perusteella muuttaneiden ikärakenne muuttuu ajan myötä, mutta Maahanmuuttoviraston pysyviä oleskelulupia ja kansalaisuuden saamista koskevat tiedot viittaavat siihen, että suuri osa työn perusteella ensimmäisen oleskeluluvan saaneista ei jää maahan pysyvästi. Näin ollen työperusteisten maahanmuuttajien vanhuusaikaan kohdistuvat julkiset menot jäävät monin verroin pienemmiksi kuin suomalaisten kohdalla. Lisäksi Suomelle ei ole syntynyt kustannuksia työperusteisten maahanmuuttajien lapsuus- ja nuoruusajalta. Suomessa syntyneiden kohdalla lapsuuteen, nuoruuteen ja opiskeluun kohdistuvat julkiset menot voivat nousta satoihin tuhansiin euroihin.

### Tuottavuus ja innovaatiot

Osaajien maahanmuuton edistäminen on yksi tehokkaimmista innovaatiopolitiikan keinoista (Bloom ym., 2019). Erityisesti korkeasti koulutetut maahanmuuttajat tuovat mukanaan uudenlaista osaamista ja tietoa, josta kohdemaahan hyötyy monin tavoin. Tutkimuskirjallisuudessa tunnistettuja vaikutusmekanismeja ovat muun muassa teknologisen kehityksen vauhdittuminen ja patentit (Hunt and Gauthier-Loiselle, 2010; Kerr and Lincoln, 2010), uudet toimialat ja tuotteet (Bahar and Rapoport, 2018), ulkomaalaiset investoinnit (Buch et al., 2006;

Kugler and Rapoport, 2007; Aksoy, 2019) ja kansainvälisen kaupan kasvu (Felbermayr and Jung, 2009; Felbermayr and Toubal, 2012). Myös monimuotoisuuden lisääntymisellä voi olla tuottavuutta edistäviä vaikutuksia (Mitaritonna ym, 2016; Alesina & Rapoport, 2016).

Matalasti koulutettujen suora myönteinen vaikutus tuottavuuteen on vähäisempi, mutta epäsuorat vaikutukset voivat silti nostaa tuottavuutta. Työvoiman tarjonnan kasvu lisää kilpailua ja edistää tehtävien tehokkaampaa allokaatiota. Matalasti koulutetun maahanmuuton lisääntymisen on havaittu johtavan paikallisväestön siirtymiseen tuottavampiin ja parempipalkkaisiin tehtäviin (Peri & Sparber, 2009; D'amuri & Peri, 2014; Foged & Peri, 2016) sekä lisäävän paikallisen väestön työn tarjontaa (siirtymiä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan) (Cortés and Tessada, 2011).

### **Työllisyysaste**

Työn ja opiskelun perusteella maahan tulleet työllistyvät valtaväestöä paremmin sekä maahantulohetkellä että asuttuaan maassa pidempään. Työn perusteella muuttaneiden työllisyysastetta voidaan tällä hetkellä tarkastella ainoastaan kyselytutkimuksilla, sillä esimerkiksi Tilastokeskuksen tietoihin ei ole voinut toistaiseksi yhdistää maahantulon syytä. Jonkinlaisen poikkeuksen muodostaa opiskelijoiden maahanmuutto, sillä Suomessa tutkinnon suorittaneet ulkomaalaiset on mahdollista erotella muista ulkomaalaisista. Mathies ja Karhunen (2019) havaitsivat, että Suomessa tutkinnon suorittaneiden ulkomaalaisten työllisyysaste oli suoritetusta tutkinnosta riippuen 77-81 prosenttia kolme vuotta tutkinnon suorittamisen jälkeen. Lukema on jonkin verran matalampi kuin tutkinnon suorittaneilla Suomen kansalaisilla, mutta selvästi yleistä työllisyysastetta korkeampi.

Kyselytutkimusten mukaan työn ja opiskelun perusteella muuttaneiden työllisyysaste on kuitenkin selvästi korkeampi kuin yleinen työllisyysaste. Tilastokeskuksen vuonna 2014 toteuttamassa UTH-tutkimuksessa käytettiin vastaavia menetelmiä ja määritelmiä kuin työvoimatutkimuksessa. Sen mukaan työn perusteella muuttaneiden työllisyysaste oli 84–89 prosenttia 0-10+ vuotta maahantulon jälkeen. Opiskelun perusteella muuttaneiden työllisyysaste oli 66 prosenttia 0–5 vuotta maahan tulon jälkeen, mutta nousi yleistä työllisyysastetta selvästi korkeammaksi viiden maassa asutun vuoden jälkeen. Vuonna 2018 toteutetussa FinMonik-tutkimuksessa työllisyyden määritelmä oli tiukempi kuin työvoimatutkimuksessa, mutta myös sen tulokset olivat pääosin myönteisiä (Kuusio ym., 2020). Tutkimuksen mukaan työn perusteella muuttaneiden työllisyysaste pysyi yli 75 prosentissa riippumatta maassaoloajasta.

### **Palkka- ja yrittäjätulot**

Maahanmuuttaneiden palkka- ja yrittäjätulot ovat keskimäärin matalammat kuin valtaväestöllä. Vuonna 2020 ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten palkka- ja yrittäjätulojen keskiarvo (mediaani) oli 28 500 euroa (24 854 euroa), mikä on noin 85 (80) prosenttia suomalaistaustaisten vastaavista tuloista (Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta). Matalampia tuloja selittää paitsi tulijoiden tausta ja työmarkkinoiden rakenne myös maahanmuuttaneiden ikärakenne: maahan muutetaan useimmiten melko nuorella iällä ja monet maahanmuuttaneet ovat työuransa alkuvaiheessa. Tulot kuitenkin kasvavat maassaoloajan myötä (Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta). Keskimääräisiä tuloja tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava, että ne koskevat kaikkia ulkomaalaistaustaisia. On hyvin mahdollista, että työ- ja opiskeluperusteisten muuttajien keskimääräiset palkka- ja yrittäjätulot ovat korkeammat kuin ulkomaalaistaustaisilla keskimäärin.

Toinen palkkatulojen eroja selittävä tekijä on työskentely erilaisissa ammateissa. Ammateittain tarkastellut palkkaerot ovat selvästi pienempiä kuin kaikkien ammattien yhteenlaskettu mediaani tai keskiarvo. Vuonna 2020 ulkomaalaistaustaisten neljä yleisintä ammattia olivat ammattiluokituksen 4-tason mukaan toimisto- ja

laitossiivoajat, ravintola- ja suurtaloustyöntekijät, talonrakentajat ja lähihoitajat. Näissä neljästä ammatissa työskentelevien kohdalla ulkomaalaistaustaisten mediaanipalkat olivat suomalaistaustaisia korkeammat kolmessa (toimisto- ja laitossiivoajat, talonrakentajat, lähihoitajat).

Työntekijöiden maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa luonnollisen verrokin muodostavat samoissa ammateissa työskentelevien suomalaistaustaiset. Monissa työntekijäammateissa sekä suomalaistaustaisten että ulkomaalaistaustaisten palkat ovat keskimääräistä alhaisemmat, jolloin on mahdollista, että molemmissa ryhmissä palkkatuloja täydennetään sosiaalietuuksin. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (2023) analyysin mukaan tämä on kuitenkin harvinaista. Esimerkiksi hoiva-avustajien, kokkien, tarjoilijoiden ja siivoajien maksamat verot ovat keskimäärin suurempia kuin heidän saamansa tulonsiirrot riippumatta siitä tarkastellaanko keskipalkkoja tai alimpia työehtosopimusten mukaisia palkkoja. Tämä koskee myös ulkomaalaistaustaisia. Vuonna 2018 ulkomaalaistaustaisten yleisimmät ammatit olivat ammattiluokituksen 4-tasolla toimisto- ja laitossiivoajat, ravintola- ja suurtaloustyöntekijät, talonrakentajat, lähihoitajat ja myyjät. Kaikissa näissä ammattiryhmissä sekä suomalaistaustaisten että ulkomaalaistaustaisten maksamat verot olivat keskimäärin suurempia kuin saadut tulonsiirrot.

Monet matalapalkkaiset työt ovat suomalaisen yhteiskunnan kannalta välttämättömiä ja niiden taloudelliset hyödyt epäsuoria. Parantuva työvoiman tarjonta lisää kilpailua, parantaa yritysten kasvumahdollisuuksia ja edistää tehtävien tehokkaampaa allokaatiota: osaavaa työvoimaa vapautuu tuottavampiin töihin (Esim. Foged & Peri, 2016).

### **Sosiaalietuudet ja palveluiden käyttö**

Maahanmuuttaneet saavat Kelan etuuksia keskimäärin noin kaksi kertaa enemmän kuin suomalaistaustaiset (Jauhiainen & Raivonen, 2020). Etuuksien saaminen on kuitenkin vahvasti yhteydessä maahantulon syyhyn. Työn perusteella muuttaneet saavat sosiaalietuuksia (työttömyysturva, yleinen asumistuki, toimeentulotuki) kymmenen ensimmäisen maassaolovuotensa aikana Kelan tilastojen mukaan keskimäärin vähemmän kuin Suomessa syntyneet 18–64-vuotiaat. Kymmenen maassaolovuoden jälkeen saatujen etuuksien määrä nousee suurin piirtein samalle tasolle kuin Suomessa syntyneillä. Suurin osa työn perusteella muuttaneista on kuitenkin Suomessa selvästi alle kymmenen vuotta.

Maahanmuuttaneiden ja erityisesti työperusteisten muuttajien palveluiden käyttö eroaa jossain määrin valtaväestöstä. Yksi keskeinen ero on se, että työperusteiset maahanmuuttajat ovat työikäisiä. Ihmisen elinkaaren aikana suurin osa julkistaloudellista kustannuksista kohdistuu lapsuuteen ja vanhuuteen. Työperusteisista muuttajista ei koidu lapsuusajan kustannuksia eikä suurimmasta osasta myöskään vanhuuteen liittyviä kustannuksia, sillä suurin osa ei jää maahan pysyvästi. Työn perusteella muuttaneet ovat myös lähtökohtaisesti terveitä ja työkykyisiä, mistä johtuen heidän sosiaali- ja terveyspalveluidensa käyttö on usein keskivertoa vähäisempää. Osa julkishyödykkeistä, kuten maanpuolustus, julkishallinto ja julkisesti tuotettu infrastruktuuri, ovat kollektiivisesti kulutettuja. Näiden hyödykkeiden kustannukset eivät kasva lineaarisesti maassa olevan väestön kasvun myötä.

### **Kestävyyssvaje ja työeläkejärjestelmä**

Valtiovarainministeriö on arvioinut, että työperusteisen maahanmuuton kasvattaminen pysyvästi 10 000 hengellä pienentäisi kestäväyysvajetta noin 0,5 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen eli runsaalla miljardilla eurolla nykyrahassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43).

Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan maahanmuutto parantaa työeläkejärjestelmän kestävyyttä ja vähentää työeläkemaksujen korotuspaineita (Nopola, 2019). Vaikutuksen suuruus riippuu siitä, kuinka hyvin maahanmuuttajat työllistyvät, mutta vaikutus on Eläketurvakeskuksen mukaan positiivinen, vaikka muuttajat olisivat heikosti työllistyneiden ryhmästä. Merkittävä lisäys työ- ja opiskeluperusteisessa maahanmuutossa voisi laskea työeläkemaksuja aina 2040-luvun puoliväliin saakka ja pitää ne perusskenaariota matalampina myös tämän jälkeen.

### **Vaikutukset yritysten toimintaedellytyksiin**

Maahanmuuttaneet työskentelevät selvästi valtaväestöä useammin yksityisellä sektorilla. Vuonna 2020 suomalaisista 58 prosenttia työskenteli yksityisellä sektorilla. Ulkomaalaistaustaisista yksityisellä sektorilla työskenteli 65 prosenttia ja ulkomaan kansalaisista 69 prosenttia.

Työvoiman saatavuus on välttämätön edellytys yritysten toiminnalle ja kasvulle. Työvoima-pula koskee hyvin monenlaisia ammatteja. Koronakriisin jälkeen työvoimapula on koskenut erityisesti manuaalisia työtehtäviä (Alasalmi ym., 2022). Työntantajärjestöjen mukaan työvoimapula on yritysten suurin kasvun este. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan vuonna 2022 jopa 130 000 työsuhdetta on jäänyt syntymättä työvoiman saatavuusongelmien vuoksi. Työvoimapula rajoittaa tuotantoa ja investointeja ja siten myös Suomen talouskasvua, sekä yritysten toimintaedellytyksiä. Yritysten toimintaedellytysten heikkeneminen vaikuttaisi kielteisesti myös niiden maksamiin verotuloihin sekä Suomessa olevan työvoiman kysyntään, mikäli yritysten kasvuedellytykset heikkenevät työvoimapulan takia.

Ulkomaisten työvoiman palkkaaminen koetaan usein työläämmäksi ja voi olla rekrytointi- ja perehdyttämisen vaiheessa kalliimpaa kuin kotimaisen työvoiman palkkaaminen. Työmarkkinoilla on myös paljon syntyperään liittyvää syrjintää. Useat yritykset palkkaavat näistä syistä mieluummin suomalaisen työntekijän, jos suomalaista työvoimaa on tarjolla. Jos työvoimaa ei ole tarjolla, investointi tai rekrytointi jää usein tekemättä. Usein ulkomaista työvoimaa ei palkata niinkään korvaamaan suomalaista työvoimaa vaan täyttämään työpaikka, joka muuten jäisi syntymättä. Viime vuosina Suomessa on käynnistetty paljon valtion toimenpiteitä, joilla työntantajien kynnystä kansainväliseen rekrytointiin pyritään madaltamaan (mm. oleskelulupamenettelyn jouduttaminen ja erilainen rekrytointi- ja asettautumisvaiheen tuki työntantajille).

Yritykset rekrytoivat työvoimaa tehdäkseen kannattavaa liiketoimintaa. Voittoa maksimoivissa yrityksissä uusien työntekijöiden palkkaaminen myös lisää yritysten tuloja ja niistä maksettavia veroja (Clemens, 2021). Erityisesti työvoiman maahanmuuton kohdalla on epätodennäköistä, että uuden työntekijän palkkaamisen rajakustannus ei keskimäärin alittaisi rajatuottoa, sillä vaativaan ja aikaa vievään rekrytointiprosessiin ei lähdetä kevyin perustein. Työperusteisen maahanmuuton onkin havaittu johtavan yritysten ja toimialojen laajenemiseen (ks esim. Bratsberg et al. 2019, Kerr et al. 2015 ja Olney, 2013). Clemensin (2021) laskelmien mukaan yritysten voittojen ja niihin kohdistuvan verotuksen huomioiminen muuttaa matalasti koulutetun maahanmuuton elinkaarivaikutuksia julkiseen talouteen merkittävästi positiivisemmiksi.

### **Vaikutukset maassa olevien palkkoihin ja työllisyyteen**

Yritysten maksamien verojen ohella maahanmuutolla on vaikutusta maassa jo olevien palkkoihin (Kuosmanen, 2021). Suoraan maahanmuuttajien kanssa työmarkkinoilla kilpailevien palkkoihin vaikutukset voivat olla kielteiset, mutta toisaalta maahanmuuton seurauksena kohdemaan työntekijöiden on havaittu siirtyvän korkeampaa osaamista vaativiin ja parempipalkkaisiin tehtäviin (Foged & Peri, 2016). Maahanmuuttaneet myös lisäävät Suomessa tuotettujen tuotteiden ja palveluiden kysyntää, millä on myönteinen vaikutus muiden alojen

työllisyyteen ja/tai palkkoihin. Kokonaisuutena vaikutukset paikallisväestön työmarkkinatulemiin ovat todennäköisesti pienet (Edo, 2019).