

4.5.2023

Taustapaperi

Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

AMMATTIOSAAJIEN MAAHANMUUTON TARVE JA SÄÄNTELYKEINOT

Erityisosaajien lisäksi Suomeen tarvitaan myös ammattitaitoisia työntekijöitä, sillä työvoimapula koskee hyvin monenlaisia ammatteja ja työvoimapula on yritysten suurin kasvun este. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan vuonna 2022 130 000 työsuhdetta jäi syntymättä työvoiman saatavuusongelmien vuoksi. Työvoimapula rajoittaa tuotantoa ja investointeja ja siten myös Suomen talouskasvua.

Työperusteinen maahanmuutto parantaa Suomen taloudellista huoltosuhdetta. Sataa työllistä Suomen kansalaista kohden työttömänä tai työvoiman ulkopuolella oli vuonna 2021 noin 133 Suomen kansalaista ja kaikki oleskelupaperusteet (myös kv suojelu) huomioiden noin 115 ulkomaan kansalaista. Vuonna 2022 osatarkastusta edellyttäviä ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin eniten Filippiinien kansalaisille. Sataa Filippiinien kansalaista kohden työttömänä tai työvoiman ulkopuolella vuonna 2021 oli 45 Filippiinien kansalaista, kaikki kansalaisuudet on avattu erillisessä muistiossa työvoiman maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista.

Työvoiman maahanmuutolla on myös merkittäviä epäsuoria talousvaikutuksia, kun parantuva työvoiman tarjonta lisää kilpailua ja edistää tehtävien tehokkaampaa allokaatiota: osaavaa työvoimaa vapautuu tuottavampiin töihin. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (2023) yleisen tasapainon malliin perustuvassa selvityksessä todetaan, että maahanmuuton kasvattaminen (EU-maista tai niiden ulkopuolelta) vähentäisi valtion velkaa merkittävästi. Työvoiman maahanmuuton kokonaistaloudellisia vaikutuksia ja työn perusteella muuttavien sosiaaliturvan käyttöä ja nettotulonsiirtoja on avattu enemmän yllä viitatussa muistiossa.

Työntekijän oleskelulupamenettely

Työntekijän oleskelulupa (TTOL) on määrältään suurin työperusteinen lupakategoria ja sitä hakevat erityisesti ammattiosaatat (kun taas erityisosaajille on oma lupansa). Vuonna 2022 myönnettiin noin 10 000 ensimmäistä työntekijän oleskelulupaa Suomeen. Hakemuskäsittely on kaksivaiheinen prosessi, jossa TE-toimisto tekee hakemukseen osapäätöksen ja Maahanmuuttovirasto lopullisen päätöksen asiassa.

TE-toimiston harkinta sisältää työvoiman saatavuuden ja työsuhteen ehtojen arvioinnin sekä työnantajan edellytysten selvittämisen. Työsuhteen ehdot tarkastetaan jokaisen hakemuksen kohdalla. Ne tarkastetaan myös silloin kun hakemuksen ammattialalla on todettu sellaiseksi, että työvoiman saanti on vaikeutunut tai työnantaja on sertifioitu eli todettu uudessa ulkomaalaislain mukaisessa menettelyssä yleisesti luotettavaksi.

Työmarkkinoilla olevan työvoiman saatavuutta kuvataan TE-toimistojen päätöksenteon pohjaksi ELY-keskusten laatimissa alueellisissa linjauksissa (kullakin 15 ELY-alueella omansa), joiden laadintaan työmarkkinaosapuoletkin osallistuvat. Kun ELY-alueella tunnistetaan, että työvoiman saanti tietyllä ammattialalla on vaikeutunut, ammattiala kirjataan mukaan linjaukseen. Alueellisessa linjauksessa listattujen ammattialojen kohdalla saatavuutta ei tarvitse enää erikseen selvittää, vaan työnantaja voi suoraan rekrytoida kansainvälisesti. Saatavuusharkinta tehdään tapauskohtaisesti: jos hakemuksessa oleva ammattiala ei sisälly ELY-keskuksen alueelliseen linjaukseen TE-toimisto edellyttää, että työnantajalla on ollut hakemusta vastaava työpaikka avoimena Työmarkkinatorilla vähintään kaksi viikkoa ennen hakemuksen käsittelyä.

TE-toimiston suorittaman saatavuusharkinnan tarkoitus on tukea työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuutta työllistyä. Tarkoitus ei kuitenkaan ole estää työvoiman rekrytointia ulkomailta. Saatavuusharkinta on mekanismi työmarkkinoiden tasapainon säätelymekanismiksi ja sen tavoitteena on saada Suomeen osaamista siten, etteivät EU/ETA-alueen työmarkkinat joudu epätasapainoon.

Nykymuotoinen saatavuusharkinta vaikuttaa työntekijän oleskelulupaprosessin kestoon kolmella eri tavalla:

(1) Jos oleskelulupahakemuksen ammattiala on listattuna ELY-keskuksen alueellisen linjaukseen, saatavuusharkinta ei pidennä käsittelyaikaa. Hakemus ohjautuu työjonoon, jossa saatavuutta ei enää erikseen selvitetä.

(2) Jos ammattiala ei ole linjauksessa mukana, tulee TE-toimiston tarkastella työmarkkinatilannetta kyseisen alueen ja ammattialan näkökulmasta. TE-toimisto varmistaa, että hakemusta vastaava työpaikka on ollut avoinna ja huomioi työnantajan antaman rekrytointiselvityksen osana käsittelyä. Tämä vie jonkin verran työaikaa, mutta ei aiheuta merkittävää hidastusta. Jos rekrytointiselvitys puuttuu hakemuksen liitteistä, asiasta tehdään selvityspyyntö, johon annettu vastausaika hidastaa käsittelyä enintään kaksi viikkoa.

3) Jos työnantaja ei ole huolehtinut rekrytointivelvoitteestaan ennen hakemuksen jättämistä, se hidastaa työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyä noin kolmella viikolla. Periaatteessa työnantajan tulisi aina pyrkiä rekrytoimaan työntekijä EU/ETA-alueelta ennen työntekijän oleskeluluvan hakemista ja asiasta tiedottamiseen on kiinnitetty työlupaneuvonnassa huomiota. Käytännössä työnantajilta joudutaan kuitenkin hakemuksen käsittelyn aluksi usein pyytämään, että he avaavat työpaikan julkiseen hakuun vähintään kahdeksi viikoksi.

Saatavuusharkinta ja muut työvoiman maahanmuuton sääntelykeinot

Nykymuotoinen tapauskohtainen saatavuusharkinta ei ole tilastojen valossa erityisen tehokas tapa säädellä työperäistä maahanmuuttoa: työntekijän oleskelulupahakemuksista noin 20% (2555 kpl) sai vuonna 2022 kielteisen päätöksen, joista noin 18% eli 460 kpl tehtiin saatavuusharkinnan perusteella.

TE-palvelu-uudistuksen myötä työntekijän oleskelulupiin liittyvät tehtävät siirretään kokonaisuudessaan Maahanmuuttovirastolle vuoden 2025 alusta. Tämän muutoksen takia saatavuusharkinnan suorittamisen tapaa tulee joka tapauksessa tarkastella uudelleen, sillä tehtävänsiirto tulee vaatimaan sekä tietojärjestelmä- että prosessikehitystä. Vahvistamalla työvoiman kysynnän ja tarjonnan tietopohjaa, ennakoimalla kokonaisvaltaisesti Suomen työvoimatarpeita EU/ETA-alueen ulkopuolelta ja tarkastelemalla uudelleen saatavuusharkinnan toteuttamistapaa on mahdollista saada nykyistä läpinäkyvämpi, tehokkaampi ja työmarkkinoita palvelevampi prosessi työntekijän oleskeluluville.

Saatavuusharkinnan sujuvaa soveltamista ja nopeaa kokonaisprosessia edesauttaa se, että menettely on kansainvälistä rekrytointia suunnitteleville työnantajille helppo ymmärtää ja noudattaa. Tulevalla hallituskaudella on tarkoitus kehittää ulkomaisen työvoiman kysyntä-, tarjonta- ja ennakkointimalli, jonka pohjalta tarpeita voidaan jatkossa arvioida paremmin valtakunnallisella tasolla. ELY-keskukset ovat jatkossakin keskeisiä alueellisen tiedon ja ennusteiden tuottajia. Harkittavaksi voisi tulla työvoiman saatavuudesta linjaaminen valtakunnallisella tasolla ainakin merkittävimpien työvoimapula-alojen osalta. Alueelliset linjaukset voitaisiin säilyttää valtakunnallista linjausta täydentävinä, jolloin alueilla säilyisi mahdollisuus säännellä itselleen keskeisiä toimialoja.

Lisäksi voitaisiin selvittää mahdollisuutta tehdä saatavuusharkinta jo ennen varsinaista lupamenettelyä, eli työnantaja selvittäisi viranomaiselta etukäteen oikeutensa rekrytoida tiettyyn ammattiin tietyn määrän henkilöitä EU/ETA-alueen ulkopuolelta. Tällöin saatavuusharkinnan ennakkovalvontaluonne korostuisi ja itse lupamenettely voisi olla työnantajalle ennakoitavampi, nopeampi ja edullisempi. Tällaisen mallin kustannus- ja muita vaikutuksia olisi kuitenkin tarpeen huolellisesti selvittää.

Kansainvälisestä vertailusta on löydettävissä saatavuusharkinnan lisäksi erilaisia työvoiman maahanmuuton sääntelymalleja. Esimerkiksi Norjassa asetetaan kiintiöt ammattitaitoisille kolmansien

maiden kansalaisille. Kiintiö voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että vapautetaan työvoimapulasta kärsiviä toimialoja saatavuusharkinnasta siihen saakka, kunnes tietty ennalta määritelty maahantu-
lijoiden määrä toimialalle on täyttynyt.

Toisaalta Tanskassa on käytössä valtakunnallinen työvoimapula-alojen listaus sekä yleinen palkka-
kynnys työperusteisille oleskeluluville. Suomessa työntekijän toimeentuloedellytyksen täyttää TES:n
mukainen palkka tai sen puuttuessa (tai osa-aikatyössä) vähimmäisvaatimuksena 1 331 euron
palkka, joka vastaa työttömyysturvalain työssäoloehdon mukaista päiväraha-oikeutta. Jatkossa olisi
mahdollista selvittää vaihtoehtoa, jossa TES:n noudattamisen rinnalla edellytettäisiin tietyn palkka-
kynnyksen ylittämistä. Mahdollista palkkakynnystä pohdittaessa on huomattava, että erityisosaajan
oleskeluluvalle on jo olemassa keskipalkkaan sidottu palkkakynnys (nyt 3 473 euroa) ja työntekijän
oleskeluluvan tarkoitus on mahdollistaa myös tätä matalammalle osaamis- ja palkkatasolle asettuva
työnteko.

Esitys hallitusohjelmakirjaukseksi

**Työntekijän oleskelulupamenettelyyn liittyvää työvoiman saatavuusharkintaa uudistetaan tu-
kemaan osaavan työvoiman tarvetta ja sujuvaa lupamenettelyä. Saatavuusharkinnan sovel-
tamisen on perustuttava kattavaan työvoiman kysyntä- ja tarjontatietoon sekä tarpeiden en-
nakointiin.**

**Selvitetään, voitaisiinko työntekijöiden maahanmuuton ennakoivalvontaa ja työmarkkinoi-
den toimintaa vahvistaa tekemällä saatavuusharkinta jo ennen varsinaista lupamenettelyä;
mallin tulisi olla työnantajille selkeä ja kustannustehokas.**

**Lisäksi selvitetään, mitä muita työvoiman maahanmuuttoa ohjaavia työkaluja tarvitaan vas-
taamaan Suomen työmarkkinatarpeisiin.** [Tällaisia voisivat olla esimerkiksi palkkakynnys työnte-
kijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä tai työvoimapulasta kärsivien alojen kiintiöt, jolloin
tapauskohtaista saatavuusharkintaa sovellettaisiin vasta kiintiön ylittymisen jälkeen.]