



## **Työperusteinen maahanmuutto: Talent Boost -toimenpideohjelman veto- ja pitovoimatoimenpiteet**

### **Tausta**

Maahanmuutolla ja kansainvälisten osaajien liikkuvuudella on kasvava työllisyys- ja elinkeinopoliittinen merkitys Suomen osaamispääoman ja kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä uusien työpaikkojen ja innovaatioiden syntyyn. Suomen työikäisten määrä vähenee ja väestönlisäys tapahtuu yksinomaan maahanmuuton kautta. Suomi ei ole tällä hetkellä riittävän houkutteleva kansainvälisten työntekijöiden, tutkijoiden, opiskelijoiden ja investoijien keskuudessa. Suomi kohtaa myös merkittävää aivo-voittoa, ml. Suomessa tutkinnon suorittaneet kv. opiskelijat ja tutkijat sekä kotimaiset osaajat.

Osaavan työvoiman saatavuus ja innovaatiopolitiikan liian korkea kotimaisuusaste on eri selvityksissä identifioitu merkittäviksi yritysten ja innovaatiotoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen haasteiksi. Suomi tarvitsee osaajien maahanmuuttoa myös pärjätäkseen globaalissa kilpailussa investoinneista: työvoiman monipuolinen osaaminen ja helppo saatavuus ovat yrityksille suurimpia syitä investoida tiettyyn maahan. Suomella on OECD-maista suurin pula korkeakoulutetuista työntekijöistä (OECD, 2019).

Kansainvälisen rekrytoinnin isoimmat pullonkaulat ovat oleskelulupaprosessien hitaus ja yritysten varovaisuus vastata osaajatarpeisiinsa kansainvälisellä rekrytoinnilla. Kansainvälisen rekrytoinnin kehittämiseksi tulee tunnistaa entistä tehokkaammin sekä ulkomaisen työvoiman kysyntä että tarjonta sekä vahvistaa yritysten neuvontaa ja tukea kansainvälisessä rekrytoinnissa.

Tässä muistiossa tarkastellaan ainoastaan työperusteista maahanmuuttoa. Talent Boost -toimilla edistetään myös ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden maahanmuuttoa, mutta näitä toimia käsitellään erikseen opetus- ja kulttuuriministeriön työllisyysarvioissa. Työvoimatarpeeseen vastaamiseksi entistä useamman Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneen ulkomaalaisen tulisi työllistyä Suomeen. Suomessa jo olevat opiskelijat ja muut kv. osaajat ovat alihyödynnetty potentiaali työmarkkinoilamme sekä yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä. Suomen tulee kiinnittää vahvemmin huomiota ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden kokonaisvaltaiseen integroitumiseen ja työelämäyhteistyöhön opiskelijamarkkinointivaiheesta aina opintojen jälkeiseen työnhakuun asti.

### **I. Poliittikkatoimen selkeä määrittäminen**

Hallitus on käynnistänyt poikkihallinnollisen erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton Talent Boost -ohjelman, jonka painopisteinä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivät alat. Ohjelman tavoitteena on nostaa Suomen houkuttelevuus osaajille ja heidän perheilleen uudelle tasolle.

Ohjelmalla yhteen sovitetaan työllisyys-, elinkeino-, innovaatio-, koulutus- ja maahanmuuttopoliittikka vahvistamaan 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.

Ohjelman laajuuden vuoksi siihen sisältyviä toimia ei ole mielekästä raportoida yksityiskohtaisesti. Talent Boost sisältää esimerkiksi kansainvälisten osaajien houkuttelutoimenpiteitä, kansainvälisen rekrytoinnin mallin kehittämisen, monimuotoisuusosaamisen vahvistamisen sekä yritysten ja Suomessa olevien kv. osaajien kohtaamista edistäviä toimenpiteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi Talent Explorer, työvoimakoulutukset ja Talent Hub -toimet, startup-osaajien houkuttelu ja maahanmuuttajayrittäjyyden edistämisen toimet. Lisäksi ohjelmassa edistetään ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa. Joitain ohjelman toimenpiteitä on listattu alla:

- Maahantuloprosessin sujuvoittaminen oleskelulupaprosesseja nopeuttamalla ja muiden viranomaispalveluiden yhteensovittamista edistämällä (esim. International House Helsinki)
- Osaajille kohdennettu globaali markkinointiviestintä ja kohdennetut #Finlandworks -houkuttelukampanjat ja -tapahtumat Business Finlandin, TE-palveluiden, OPH:n, kaupunkien ja korkeakoulujen yhteistyönä. Suomesta kiinnostuneille osaajille kohdennetut WorkinFinland- ja StartupinFinland -verkkosivustot.
- Yrityspalveluiden kehittäminen: yritysten kv. osaajien rekrytointivalmiuksien ja monimuotoisuuden kasvattaminen neuvonnan, koulutusten, infotilaisuuksien ja yritys-yritykselle-mentoroinnin/sparrauksen keinoin. Yritysten kansainvälistymiskyvykkyyden edistäminen tuemalla kv. osaajien rekrytointia Talent Explorer -rahoituksella.
- Alueelliset kansainvälisten osaajien houkuttelua, rekrytointia, asettautumista ja integroitumista sekä kv. osaajien ja yritysten kohtaamista edistävät poikkihallinnolliset Talent Hub -palvelumallit. Sisältää esim. puolisoiden työllistymistä ja integroitumista edistävien puoliso-ohjelmien kehittämisen.
- Suomessa olevien kansainvälisten osaajien ja yritysten kohtaamisen edistäminen yhteiskehittämisen, harjoittelun, mentoroinnin, kohdennettujen työvoimakoulutusten ja rekrytointitilaisuuksien avulla.
- Startup-osaajien houkuttelu ja maahanmuuttajayrittäjyyden edistäminen.

## II. Toimenpiteen vaikutuskanavien arviointi

Talent Boost -ohjelmaan olennaisesti liittyvä oleskelulupaprosessin nopeuttaminen on arvioitu erikseen. Tässä vaikutusarvioinnissa keskitytään Talent Boost -ohjelman osalta Suomen houkuttelevuutta vahvistaviin toimenpiteisiin, kansainvälisen rekrytoinnin edistämiseen sekä pitovoimaa ja Suomessa olevien kansainvälisten osaajien työllistymistä vahvistaviin toimenpiteisiin. On kuitenkin selvää, että oleskelulupaprosessien nopeuttaminen lisää työnantajien halua rekrytoida ulkomaista työvoimaa ja ulkomaisen työvoiman halukkuutta työskennellä Suomessa.

Talent Boost -ohjelma koostuu useista eri toimenpidekokonaisuuksista, joita toteutetaan monitoimijaisessa yhteistyössä. Näiden toimenpiteiden vaikutuksille ei löydy uskottavia lähteitä tutkimuskirjallisuudesta, sillä ohjelman toimenpiteiden vaikutuksia henkilöiden muuttopäätökseen ei pysty erottamaan ohjelmasta riippumattomista muuttopäätökseen vaikuttavista tekijöistä. Monia ohjelman osaluoteita – kuten esimerkiksi maakuvatyötä – ei ole myöskään mahdollista estimoida määrällisesti. Näin ollen tässä arvioinnissa tyydytään vaikutuskanavien kuvaamiseen ja skenaariolaskelmiin siitä, miten työperusteisen maahanmuuton prosentuaalinen kasvu lisäisi työllisyyttä.

Alla on lueteltu ohjelman mahdollisia vaikutuskanavia:

- Talent Boost -ohjelman myötä Suomen tunnettuus ja houkuttelevuus lisääntyvät kansainvälisten osaajien keskuudessa.

- Ohjelman myötä yritykset ja muut organisaatiot osaavat paremmin vastata työvoimapulaan rekrytoimalla kansainvälistä työvoimaa ja Suomessa jo olevia kansainvälisiä osaajia. Rekrytoinnin helpottaminen myös laskee kynnystä ulkomaisen työvoiman palkkaamiseen niissä yrityksissä, jotka eivät ole aiemmin ulkomailta rekrytoineet.
- Business Finlandin myöntämän Talent Explorer -avustus kansainvälisten osaajien palkkaamiseen vähentää ulkomaisen työvoiman palkkaamiseen liittyvää taloudellista riskiä.
- Suomeen muuttavien kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä palvelupolut selkeytyvät, mikä vahvistaa houkuttelevuutta ja osaajien pysymistä Suomessa.
- Kansainvälisten opiskelijoiden ja tutkijoiden työllistyminen Suomeen vahvistuu.
- Yritysten henkilöstön kansainvälistyminen vahvistaa yritysten kyvykkyyttä kansainväliseen liiketoimintaan.
- Korkeakoulujen kansainvälisessä rekrytoinnissa huomioidaan entistä paremmin elinkeinoelämän ja Suomen kärkialojen tarpeet ja mahdollisuuden työllistyä Suomeen valmistumisen jälkeen.
- Työelämän vastaanottavuus ja monimuotoisuus lisääntyy.

Välillisinä vaikutuksina ohjelman myötä yritysten ja TKI-toiminnan kasvun ja kansainvälistymisen edellytykset paranevat, kansainväliset osaajat työllistyvät paremmin osaamistaan vastaaviin tehtäviin ja investointien houkuttelun edellytykset paranevat.

Työperusteisella maahanmuutolla voi olla alakohtaisia negatiivisia palkkavaikutuksia lyhyellä aikavälillä. Palkkavaikutukset saattavat kohdistua erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleviin kuten nuoriin (Kuosmanen & Meriläinen, 2020). Pidemmällä aikavälillä vaikutus palkkoihin on kuitenkin hyvin todennäköisesti neutraali tai positiivinen, sillä ulkomaisen työvoiman lisääntyminen siirtää kotimaista työvoimaa paremmin palkattuihin tehtäviin (esim. Foged & Peri, 2016). Palkkojen sopeutusprosessi riippuu kuitenkin kohdemaan työmarkkinoiden toimivuudesta. Työperusteinen maahanmuutto voi myös lisätä kitkatyöttömyyttä, jos maassa jo oleva työvoima kohta aiempaa enemmän kilpailua samoista työtehtävistä.

### III. Kohdejoukon tai kohteen arviointi

Hallitusohjelman mukaisesti kohderyhmät ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivien alojen osaajat ja näiden alojen työnantajat.

Talent Explorer -avustuksen kohderyhmänä ovat pk- ja mid cap -yritykset, jotka hakevat kasvua kansainvälistymisestä.

Ulkomaisen työvoiman potentiaalinen kohdejoukko on periaatteessa miljardien kokoinen.

### IV. Toimenpiteen kustannusten määrittäminen

Taulukko 1. Toimenpiteiden määräraha-arviot 2020-2029. Tuhatta euroa.

Käyttötarkoitus	Momentti	Pysyvä /määräaikainen	2020	2021 TAE	2022 JTS	2023 JTS	2024-2029 yhteensä
Business Finlandin Talent -toiminta	32.01.05. Innovaatiörahoituskeskus Business Finlandin toimintamenot	pysyvä	2 000	2 000	2500	2500	15000
Talent Explorer -rahoitus	Business Finlandin avustusvaltuus	pysyvä	1 500	3 000	4000	6500	39000

Käyttötarkoitus	Momentti	Pysyvä /määräaikainen	2020	2021 TAE	2022 JTS	2023 JTS	2024-2029 yhteensä
Kansainvälisen rekrytinnin malli	32.01.03 TE-toimiston toimintamenot	pysyvä	1 810	1 810	1810	1810	10860
	32.01.02 ELY-keskusten toimintamenot	pysyvä	120	120	120	120	720
	32.01.01 Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot	pysyvä	70	70	70	70	420
Talent Hub - valtionavustukset	32.30.40 Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen, siirtomääräraha 3 v.	pysyvä	1 000	2 000	3000	3000	18000
Työelämän monimuotoisuusohjelma	32.01.01 Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot	määräaikainen	400	400			
Korkeakoulujen kansainvälisyysohjelma: Osaamispe- räisen maahanmuu- ton ja korkeakoulu- jen globalitoimin- nan edistäminen sekä kansainvälis- ten opiskelijoiden ja tutkijoiden integ- roimisen tuki	29.40.50 Val- tionrahoitus yliopistojen toimintaan 29.40.55 Val- tionrahoitus ammattikor- keakoulujen toimintaan	Määräaikai- nen korva- merkintä korkeakou- lujen valti- onrahoituk- sesta vuo- sille 2021- 2024; YO:t 40 M€/v. AMK:t 6,2 M€/v.		46200	46200	46200	46200 (vuosi 2024)
<b>Yhteensä</b>			<b>6 900</b>	<b>55 600</b>	<b>57 700</b>	<b>60 200</b>	<b>130 200</b>
<b>Yhteensä ilman korkeakouluja</b>			<b>6 900</b>	<b>9 400</b>	<b>11 500</b>	<b>14 000</b>	<b>84 000</b>

## V. Kustannusvaikuttavuuden arvioiminen

Ohjelman vaihtoehtoiskustannuksia ei voida arvioida määrällisesti sen paremmin kuin sen vaikutuksia. On kuitenkin todennäköistä, että jos yritykset eivät pysty täyttämään osaajatarpeitaan kotimaisen työvoiman avulla, Suomeen kohdistuvat investoinnit vähenevät. Tällä on negatiivisia työllisyysvaikutuksia myös kotimaiselle työvoimalle. Lisäksi yritysten kansainvälistymiskyvykkyyttä heikentää puute kohdemarkkinoita tuntevista osaajista.

Kansainvälinen rekrytointi vaatii enemmän aikaa, taloudellisia resursseja, riskinottoa ja työyhteisön valmiutta monimuotoistua, kuin rekrytointi kotimaasta. Yhtenä tunnistettuna haasteena ovat yritysten asenteet kv. osaajia ja ulkomaista työvoimaa kohtaan. Mikäli yrityksille ei tarjota tukea kv. rekrytointiin ja kv. osaajien löytämiseen Suomesta, ei yritysten kyky rekrytoida kv. osaajia kasva. Kansainvälisen rekrytinnin kynnyksen madaltuessa myös sellaiset yritykset, jotka eivät aiemmin ole rekrytoineet ulkomailta, saattavat muuttaa rekrytointistrategiaansa, jos kotimaisen työvoiman saatavuus on heikkoa.

Kansainvälistä rekrytointia ei tarvita lainkaan tilanteessa, jossa työvoiman kysyntään pystytään vastaamaan täysin kotimaisella työvoimalla. Käytännössä tällaista tilannetta ei voi syntyä lainkaan, jos ja kun työvoiman tarjonnan kasvu lisää myös sen kysyntää. Myös tilanteessa, jossa Suomessa vallit-

sisi täystyöllisyys, olisi yrityksillä halua palkata lisää työntekijöitä, jos näiden rajahyöty olisi positiivinen. Lisäksi suomalaisten yritysten ja TKI-toimijoiden on voitava sujuvasti rekrytoida maailman parasta osaamista, sijaitsee osaaja missä päin tahansa maailmaa. Jos kansainvälinen rekrytointi nähdään vaikeaksi, yritykset saattavat pyrkiä siirtämään toimintaansa maihin, joissa osaavaa työvoimaa on saatavilla tai korvaamaan osaa työvoimasta teknologiainvestoinneilla.

--

Alla on tehty skenaariolaskelmia siitä, minkä verran työllisyys lisääntyisi, jos Talent Boost-ohjelmaan liittyvien toimenpiteiden seurauksena vuotuinen työperusteisen maahanmuutto kasvaisi 1, 3 ja 5 prosenttiyksiköllä vuodessa.

Aluksi laskemme työperusteisen maahanmuuton viiden vuoden vuotuisen kasvun vuosilta 2015-2019. Jätämme vuoden 2020 laskelman ulkopuolelle, sillä COVID-19 pandemian takia kyseessä oli poikkeuksellinen vuosi maahanmuuton osalta.

Vuonna 2015 Suomeen muutti työn perusteella 11 135 ihmistä ja vuonna 2019 13 326 ihmistä (ensimmäiset myönnettyt oleskeluluvat ja EU-kansalaisten rekisteröinnit). Annualisoitu kasvu oli tällöin

$$\left(\frac{13326}{11135}\right)^{1/4} - 1 = 0,0459$$

Tätä 4,59 % kasvua voimme pitää viime vuosien kasvun perusurana.

Taulukossa 1 on kuvattu työperusteisen maahanmuuton kehitys perusuralla sekä 1, 3 ja 5 prosenttiyksikköä nopeammalla kasvu-uralla vuosina 2021-2029.

*Taulukko 2. Työperusteisen maahanmuuton skenaariolaskelmat eri kasvuoletuksilla.*

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Ero perus- uraan
<b>Perusura</b>	14042	14687	15361	16066	16803	17575	18381	19225	20108	0
<b>Perusura + 1 %-yksikkö</b>	14177	14969	15806	16689	17622	18607	19647	20746	21905	1798
<b>Perusura + 3 %-yksikköä</b>	14445	15541	16721	17990	19356	20825	22405	24106	25935	5828
<b>Perusura + 5 %-yksikköä</b>	14714	16125	17671	19366	21223	23258	25488	27933	30612	10504

**Jos Talent Boost -toimien seurauksena vuotuinen työperusteinen maahanmuutto kasvaisi 1–5 prosenttiyksiköllä perusuraa nopeammin olisi vuotuisen työperusteisten muuttajien määrä vuonna 2029 yhteensä 1 798 – 10 504 henkilöä suurempi kuin perusuralla.**

Vuotuisen maahanmuuton ohella osa työn perusteella muuttaneista jää maahan pysyvästi tai pidemmäksi ajaksi. 1-5 prosenttiyksikön kasvulla maahan muuttaisi vuosina 2021-2029 kumulatiivisesti 7 921 - 44 140 henkilöä perusuraa enemmän. Työperusteinen maahanmuutto ei ole kuitenkaan usein luonteeltaan pysyvää. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan työn perusteella vuosina 2011-2014 muuttaneista henkilöitä, joille myönnettiin pysyvä oleskelulupa tai joilla oli viiden vuoden katkeamaton historia työn perusteella myönnettyjä oleskelulupia, oli noin kolmannes. Jos kolmannes työn perusteella muuttaneista jää maahan pysyvästi, kasvaa työllisten määrä vuosina 2021-2029 yhteensä 2 640 – 14 713 henkilöllä. **Skenaariossa, jossa vuosittainen kasvu on 3 prosenttiyksikköä perusuraa korkeampaa, maahan jäisi vähintään viideksi vuodeksi 8 359 työllistä.**

	2021-2029 työn perusteella muuttaneiden kumulatiivinen määrä (ero perusuraan)	Kumulatiivinen määrä, jos 1/3 muuttaneista jää maahan pysyvästi
<b>Perusura + 1 %-yksikkö</b>	7921	2640
<b>Perusura + 3 %-yksikköä</b>	25076	8359
<b>Perusura + 5 %-yksikköä</b>	44140	14713

Talent Boost -ohjelman kustannukset ovat vuosina 2020-2029 yhteensä 125 800 000, kun korkeakoulujen rahoitusta ei lasketa mukaan. Yhden työllisen hinta olisi tällöin 3 prosenttiyksikön perusuraa nopeammalla kasvulla 15 050 euroa.

$$15\,050 = \frac{125\,800\,000}{8\,359}$$

## VI. Vaikutusten arviointikehikko

Suorat vaikutukset		Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
<b>Työvoiman kysyntävaikutukset</b>		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu		<p>Yritysten investointihalu- ja kyky kasvaa, jos osaan työvoiman saaminen ulkomailta helpottuu. Investointien kysyntävaikutukset ulottuvat myös suomalaisiin työntekijöihin.</p> <p>Ulkomaalaisen työvoiman kasvu lisää myös suomalaisten palveluiden ja tuotteiden kysyntää, sillä Suomeen muuttaneet käyttävät suomalaisia palveluita.</p> <p>Työperusteisella maahanmuutolla voi olla myös kielteisiä vaikutuksia suomalaisen työvoiman kysyntään. Nämä ovat alakohtaisia ja luultavasti lyhytaikaisia.</p> <p>Business Finlandin Talent Explorer-rahoitus lisää työvoiman kysyntää pienentämällä ulkomaalaisen työntekijän palkkaamiseen liittyvää taloudellista riskiä.</p>
<b>Työvoiman tarjontavaikutukset</b>		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	Maahantulon helpottaminen lisää työn perusteella muuttavien määrää ja työvoiman tarjontaa.	Jos ulkomainen ja suomalainen työvoima kilpailevat samoista työpaikoista, on todennäköistä, että suomalaisen työvoiman tarjonta muuttuu. Kohdemaan työvoima saattaa hakeutua vahvempaa kielteistä osaamista vaativiin tehtäviin, jotka ovat usein myös paremmin palkattuja.
<b>Työvoiman tasapainovaikutukset</b>		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	Ulkomaisen työvoiman saatavuuden helpottaminen parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa.	
<b>Nettovaikutukset</b>		
	Kun oletuksena on 3 %-yksikköä perusuraa nopeampi kasvu ja maahan	

	jäämisen todennäköisyys on 1/3, lisää työperusteinen maahanmuutto työllisyyttä <b>8359 henkilöä</b> vuoteen 2029 mennessä.	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

## Lähteet

Foged, M. & Peri, G. (2016). [Immigrants' Effect On Native Workers: New Analysis On Longitudinal Data](#). American Economic Journal, Vol. 8, No. 2, April 2016.

Kuosmanen, I. & Meriläinen, J. (2020). Labor Market Effects of Open Borders: Lessons from EU Enlargement. 12.8.2020, <https://ssrn.com/abstract=3676510>

OECD (2019), Investing in Youth: Finland, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1251a123-en>