



Työperäinen maahanmuutto: Työ- ja koulutusperusteisen oleskelulupaprosessin nopeuttaminen

Tausta

Suomen lupaprosessit nykymuodossaan näyttäytyvät asiakkaiden, työnantajien, elinkeinoelämän ja korkeakoulusektorin näkökulmasta hitaina ja monimutkaisina. Liian hitaat ja joustamattomat lupaprosessit estävät osaajien saamista ulkomailta oikea-aikaisesti vastaamaan yritysten ja TKI-toiminnan tarpeisiin, ja toimivat mainehaittana yritysten ja osaajien keskuudessa. Jos lupaprosessit eivät ole sujuvat, yritykset välttävät niin kansainvälistä rekrytointia kuin Suomessa asuvien 3. maista tulneiden osaajien palkkaamista. Hitaat ja joustamattomat lupaprosessit myös vähentävät potentiaalisten työperusteisten maahanmuuttajien kiinnostusta Suomea kohtaan, mikä saattaa johtaa näiden osaajien haantumiseen muualle.

I. Toimenpide: Työ- ja koulutusperusteisen oleskelulupaprosessin nopeuttaminen

Nopeutetaan työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja. Hallitusohjelman ja syksyn 2020 budjettiriihen linjausten mukaisesti keskimääräinen käsittelyaika muuttuu yhden kuukauden mittaiseksi ja erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäseniensä käsittelyaika muuttuu 14 vrk mittaiseksi.

Oleskelupien käsittelyaikojen nopeuttamiseen pyritään muun muassa seuraavien toimenpiteiden avulla:

- Lupaprosessin kokonaiskehittäminen LEAN-projektin tuloksien pohjalta. Suunnitteluperiaatteita mm. kevennetty lupaprosessi ja riskiperusteinen käsittely
- Henkilöllisyyden tarkistamisen (ml. biometriikka) nopeuttaminen ulkomailla
- Nopea maahanpääsy D-viisumin turvin pilottivaiheessa erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen
- Maksimoitu käsittelyprosessin automaatio, ml. vireillepano
- Työnantaja- ja oppilaitosvetoisuuden lisääminen, ml. työnantajien sertifiointi
- Puutteellisina jätettyjen hakemusten vähentäminen, neuvonnan uudistaminen, täydennyspyyntöprosessin automatisointi
- Tiedonvaihtoliittymät viranomaisjärjestelmien välillä (mm. velvoitteidenhoitoselvitys ja tulo rekisteri)
- Oleskelulupakortin suoratoimitus Suomessa jakeluverkoston toimipisteisiin
- Business Finlandin kasvuyrittäjän lausuntoprosessin digitalisointi
- Maahanmuuttoviraston henkilöstöresurssien väliaikainen lisääminen
- Prosessin syötetietojen parantaminen: puutteellisina jätettyjen hakemusten vähentäminen, neuvonnan ja lomakkeiden uudistaminen, täydennyspyyntöprosessin kehittäminen ja automatisointi
- Maahanmuuttoviraston henkilöstöresurssien väliaikainen lisääminen ruuhkien purkamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi
- Business Finlandin lausuntoprosessin digitalisointi

Taulukosta 1 näkyy vuosina 2018-2020 työn perusteella myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien määrät ja niiden kolmen vuoden keskiarvot eri kategorioissa.

Taulukko 1. Myönnettyjen ensimmäisten työperusteisten oleskelulupien määrät 2018-2020.

Lupatyyppe	2018	2019	2020	Keskiarvo 2018-2020
Osaratkaisuja edellyttävät luvat	3424	3827	4504	3918
Erytysiasiantuntijan luvat	1439	1893	864	1399
Yrittäjän oleskelulupa	63	128	104	98
Kasvuyrittäjän oleskelulupa	31	66	75	57
Yhteensä	4957	5914	5547	5473

Taulukossa 2 on eri lupien keskimääräiset käsittelyajat ja niiden kolmen vuoden keskiarvot eri kategorioissa.

Taulukko 2. Työperusteisten oleskelulupien käsittelyajat 2018-2020.

Lupatyyppe	2018	2019	2020	Keskiarvo 2018-2020 (painotettu lupien määrällä)
Osaratkaisuja edellyttävät luvat	160	157	142	152
Erytysiasiantuntijan luvat	24	45	21	33
Yrittäjän oleskelulupa	258	259	259	259
Kasvuyrittäjän oleskelulupa	62	49	70	61

Jos oleskelulupien käsittelyajat laskevat hallitusohjelman ja budjettiriihen tavoitteiden mukaisesti 30 ja 14 vuorokauteen, nopeutuu työn perustella maahan tulevien työskentelyn aloittaminen käsittelyajan lyhentämisen verran:

(Käsittelyaikojen nykytila – Käsittelyaikojen tavoitetila)
* Oleskelupahakemusten määrä

Taulukossa 3 näkyy muutoksen vaikutus lupatyypeittäin. Vuosien 2018-2020 keskiarvoilla työllisyysvaikutus olisi oleskelulupatyypeittäin tällöin taulukon 3 mukaisesti yhteensä 1 457 henkilöä.

Taulukko 3. Käsittelyaikojen nopeuttamisen vaikutus.

Lupatyyppe	Luvat	Päivät	Tavoite	Muutos pv	Muutos pv* oleskeluluvat	Muutos vuosi* oleskeluluvat
Osaratkaisuja edellyttävät luvat	3918	152	30	122	478532	1311
Erytysiasiantuntijan luvat	1399	33	14	19	26581	73
Yrittäjän oleskelulupa	98	259	14	245	24071	66
Kasvuyrittäjän oleskelulupa	57	61	14	47	2666	7
Yhteensä	5473				531850	1457

Käsittelyaikojen nopeuttamisen vaikutusta työllisyyteen voi ajatella määrittämällä oleskelulupien määrälle vuotuisen oletusarvon perustuen aikaisempien vuosien trendiin. Käytämme tässä osaratkaisua edellyttäviä lupia¹ esimerkkinä. Jos oletetaan, että ensimmäisiä oleskelulupia myönnetään tulevina vuosina yhtä paljon kuin vuosina 2018-2020, myönnetään osaratkaisua edellyttäviä lupia joka vuosi 3918 kappaletta. Oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi myös, että lupia myönnetään yhtä monta

¹ Osaratkaisua edellyttävää työntekoa koskeva lupa sisältää TE-toimiston tekemän saatavuusharkintaa koskevan osaratkaisun.

joka kuussa eli noin 327 kappaletta kuukaudessa ja että jokainen lupa myönnetään kuun ensimmäisenä päivänä. Jos lupien käsittelyajat ovat keskimäärin vuosien 2018-2020 mukaiset (noin 150 pv), on vuoden X aikana myönnettyjen lupien työllisyysvaikutus kuukausittain suurin piirtein taulukon 3 mukainen.

Taulukko 4. Yhden vuoden aikana myönnettyjen osaratkaisua edellyttävien oleskelulupien kuukausittainen työllisyysvaikutus.

Kuukausi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
Uusia työllisiä	0	0	0	0	0	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	0

Jos käsittelyajat lyhenevät 30 vuorokauteen ja myönnettyjen lupien määrä pysyy samana, voidaan saman vuoden aikana myönnettyjen lupien työllisyysvaikutus esittää seuraavasti (Taulukko 5).

Taulukko 5. Yhden vuoden aikana myönnettyjen osaratkaisua edellyttävien oleskelulupien kuukausittainen työllisyysvaikutus, jos käsittelyaika 30 vrk.

Kuukausi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
Uusia työllisiä	0	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	0	0	0	0	0

Oleskelulupien käsittelyaikojen nopeuttaminen siis mahdollistaa työn aloittamisen aiempaa nopeammin. Ajatusmallissamme tulee kuitenkin huomioida myös edellisinä vuosina ja tulevana vuosina myönnettävät luvat odotusaikoinen. Jos ajatellaan myös näiden lupien määrän olevan 327 kappaletta kuukaudessa, näyttävät edelliset taulukot seuraavilta. Taulukossa 6 oleskelulupien käsittely ei muutu, joten joka kuukausi myönnetään yhteensä 327 lupaa. Taulukossa 7 nähdään työllisyysvaikutuksen kasvavan kertaluontoisesti oleskelulupien myöntämisen nopeuttamisen seurauksena. Vaikutus katoaisi pitkällä aikavälillä, jos oleskelulupien myöntäminen loppuisi kokonaan. Tämä ei ole kuitenkaan realistinen oletus. **Oleskelulupaprosessin nopeuttamisesta seuraa siis kertaluontoinen tasomuutos työn perusteella tulevien työllisten määrään.**

Taulukko 6. Osaratkaisua edellyttävien oleskelulupien kuukausittainen työllisyysvaikutus, jos käsittelyaika ei muutu.

Kuukausi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
Uusia työllisiä	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327

Taulukko 7. Osaratkaisua edellyttävien oleskelulupien kuukausittainen työllisyysvaikutus, jos käsittelyaika muuttuu.

Kuukausi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
Uusia työllisiä	327	654	654	654	654	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327

II. Toimenpiteen vaikutuskanavien arviointi

Työlupien käsittelyaikojen muutos johtaa tasomuutokseen työllisyydessä. Merkittävämpää on kuitenkin lupaprosessien nopeuttamisen vaikutus yritysten haluun hyödyntää kansainvälistä rekrytointia sekä ulkomaisten potentiaalisten työnhakijoiden kiinnostukseen tulla Suomeen töihin. Tämä on lupaprosessien nopeuttamisen ulkoisvaikutus. Nopeuttamisen dynaamiseksi vaikutukseksi voidaan laskea lisääntynyt taloudellinen aktiivisuus, mikäli muutoksen myötä Suomeen suuntautuva työperusteinen maahanmuutto lisääntyy. Osaavan työvoiman saaminen voi myös parantaa yritysten innovaatiokykyä, kasvua ja tuottavuutta, millä on edelleen myöhemmin työllisyyttä edistäviä vaikutuksia.

Työperusteisen maahanmuuton suorat vaikutukset eivät ole pitkällä aikavälillä välttämättä pysyviä. Melko suuri osa Suomeen työn perusteella muuttaneista poistuu maasta muutaman vuoden jälkeen. Sujuvampi oleskelulupaprosessi kuitenkin mahdollistaa myös työvoiman suuremman vaihtuvuuden: uusien työntekijöiden palkkaamisen poislähteneiden tilalle.

III. Kohdejoukon tai kohteen arviointi

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

Vuonna 2020 työn perusteella jätettiin yhteensä 10 737 ensimmäistä oleskelulupahakemusta (2019: 12 537 ja 2018: 9 447). Työn perusteella myönnettiin vuonna 2020 yhteensä 8 508 ensimmäistä oleskelulupaa (2019: 9 461 ja 2018: 7 687). EU:n ulkopuolelta tulevan työperusteisen maahanmuuton keskiarvo kolmen vuoden ajalta on näin ollen n. 8 500 henkilöä vuodessa.

Työlupaprosessien nopeutumisella vastataan myös elinkeinoelämän tarpeisiin ja näin ollen toimenpiteet vaikuttavat laajalti myös yrityskenttään. Erityisosaajien, kasvuyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä pikakaistan käyttöönottolla voidaan arvioida olevan suoria vaikutuksia esimerkiksi teknologia-alan yritysten kasvuun ja kansainvälistymiseen.

IV. Toimenpiteen kustannusten määrittäminen

Oleskelupien nopeuttamiseen myönnetään rahoitusta Talent Boost -toiminnan määrärahoista. Osa rahoituksesta on kertaluontoista ja osa pysyvää. Digikehitykseen haetaan rahoitusta myös RRF-rahoista. Kehittämistyöhön kuuluu lisäksi virkatyöaikaa, joka ei näy suoraan näihin toimenpiteisiin kohdistetuissa määrärahoissa. Alla olevaan taulukkoon on listattu suuntaa-antavasti lupaprosessin nopeuttamiseen kohdistuvia määrärahoja. Yhteensä määrärahat vuosille 2020-2023 ovat 20 460 000 euroa.

Taulukko 8. Talent Boost -toiminnan määrärahat, jotka kohdistuvat lupaprosessien nopeuttamiseen (valtio) / 1000 e

Käyttötarkoitus	Momentti	Pysyvä /määräaikainen	2020	2021 TAE	2022 JTS	2023 JTS
Oleskelulupaprosessin nopeuttaminen TE-toimistossa	32.01.03 TE-toimiston toimintamenot, siirtomääräraha 2 v.	pysyvä	1 000	1 000	1000	1000
Oleskelulupahakemusten ruuhkan purku & automaatiokehitys, UMA-järjestelmän ylläpito ja kehittäminen	26.40.01. Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v.	määräaikainen		12000	3250	
TTOL-osa-automatisoinnin ratkaisukuvaus & Power BI-tilastointi- ja raportointijärjestelmän kehittäminen	Siirto momentilta 32.50.03 (Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen) Maahanmuuttovirastolle	määräaikainen	400			
TTOL-osa-automatisoinnin ratkaisukuvaus	Siirto momentilta 32.50.03 (Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen) KEHA-keskukselle	määräaikainen	60			
D-viisumi	24.01.01 Ulkoasiainhallinnon toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)			450	300	
Yhteensä			1460	13450	4550	1000

V. Vaikuttavuus eli toimenpiteen arvioitu vaikuttavuus verrattuna siihen, että toimenpidettä ei olisi tehty

Vaihtoehtoinen tila on se, että oleskelulupien käsittelyajat pysyvät nykytasolla. On mahdollista, että osa yrityksistä rekrytoi ulkomaisen työvoiman sijaan suomalaista työvoimaa. Kansainvälinen kirjallisuus osoittaa kuitenkin vahvasti, että maahanmuutolla ei ole pitkäaikaisia negatiivisia vaikutuksia maassa jo asuvien työllisyyteen. Lyhyellä aikavälillä alakohtaiset vaikutukset saattavat olla negatiivisia, mutta pidemmällä aikavälillä ne ovat neutraaleja tai jopa positiivisia. Näin ollen ei voida olettaa, että maahanmuuton vähenemisellä olisi positiivisia vaikutuksia Suomessa asuvien työllisyyteen muutoin kuin tilapäisesti.

Työlupaprosessin viivästyminen voi aiheuttaa yritykselle monenlaista haittaa. Yrityksen toiminnan laajennus saattaa viivästyä työvoiman puutteen vuoksi ja yritys saattaa joutua teettämään töitä ylityönä kunnes uusi työntekijä saadaan rekrytoitua. Pahimmassa tapauksessa yritykselle keskeinen kauppa tai investointi voi viivästyä tai peruuntua keskeisen rekrytoinnin viivästyttyä. Vaikutukset yrityksiin riippuvat pitkälti siitä, miten hyvin yritykset pystyvät ennakoimaan tulevan työvoimantarpeensa ja aloittamaan työnhakuprosessin etukäteen. Todennäköistä kuitenkin on, että monissa tilanteissa näin tehokas ennakointi ei ole mahdollista.

Mikäli yritys joutuu teettämään odotusaikana ulkomailta rekrytoitavan henkilön työn ylityönä toisilla työntekijöillä, voidaan yhden kuukauden viivästyksen arvioida maksavan yritykselle 50 % rekrytoitavan henkilön kuukausipalkasta. Täten prosessin nopeutuminen esimerkiksi neljällä kuukaudella säästäisi yksityisen sektorin mediaanipalkkaisen työntekijän kohdalla yritykseltä noin 6 400 euroa. Todelliset kustannukset voivat olla joko pienempiä, mikäli yritys on ennakoinut työvoiman tarpeensa hyvin, mutta ne voivat olla myös moninkertaisesti tätä suuremmat.

Viivästymisen kustannusten määrällinen arvioiminen on haasteellista. Voidaan kuitenkin lähteä siitä oletuksesta, että työlupaprosessin nopeuttaminen aiheuttaa vähintäänkin tasomuutoksen työllisyydessä, kun jatkossa ulkomailta rekrytoitavat pääsevät aloittamaan työnsä aiempaa nopeammin.

VI. Kustannusvaikuttavuuden arvioiminen

Kustannusvaikutuksen ovat parhaimmillaankin vain suuntaa-antavia. Alla on laskettu lupamenetelyihin kohdistuvien määrärahojen suhdetta arvioituihin suoriin työllisyysvaikutuksiin. Tämän laskelman mukaan yhden työpaikan luominen maksaa noin 14 043 euroa.

$$14\,043 = \frac{20\,460\,000}{1457}$$

VII. Vaikutusten arviointikehikko

Suorat vaikutukset		Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu		<p>Työvoiman maahanmuuton vaikutus muuttomaan työllisyyteen on kansainvälisen kirjallisuuden perusteella pitkällä aikavälillä neutraali tai positiivinen. Jokainen maahanmuuttaja ei vain lisää työvoiman tarjontaa vaan kasvattaa myös kohdemaan palveluiden ja tuotteiden kysyntää.</p> <p>Oleskelulupaprosessi nopeuttaminen voi lisätä kysyntää myös yritysten investointihalukkuuden kautta. Suomeen kohdistuvat investoinnit lisäävät myös suomalaisen työvoiman kysyntää.</p>
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	Oleskelupien nopeuttaminen lisää työvoiman tarjontaa. Työperusteinen oleskelulupa edellyttää, että henkilöllä on työpaikka Suomessa valmiina, mikä tarkoittaa, että ainakaan lyhyellä aikavälillä työvoiman tarjonnan lisäys ei näy työttömien työnhakijoiden määrän kasvuna.	Työperusteisen maahanmuuton on huomattu vaikuttavan maassa asuvan väestön työmarkkina-asemaan siten, että maahanmuuton seurauksena osa maahanmuuttajien kanssa samoista työtehtävistä kilpailevista työntekijöistä siirtyy korkeampaa (kielellistä) osaamista vaativiin tehtäviin. Maahanmuutolla voi olla siis pieni vaikutus valtaväestön työvoiman tarjontaan ns. ammatillisen nousun (occupational upgrading) kautta.
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	Oleskelupien nopeuttaminen parantaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa helpottamalla mahdollisuutta rekrytoida osaajia ulkomailta.	
Työllisyyden nettovaikutukset		
	Oleskelulupien käsittelyaikojen nopeuttaminen ei toteudu ilman toimenpiteitä. Koska maahanmuutolla on oletusarvoisesti neutraali vaikutus maassa asuvien työllisyyteen, substituutiovaikutusta ei ole syytä olettaa.	
	Nettovaikutus on arviolta 1457 työllistä.	