



Tarkastuskertomus 13/2012 Työperäinen maahanmuutto

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen tehtyjä olennaisia muutoksia työperäisen maahanmuuton edistämistoimenpiteisiin erityisesti seuraavista näkökulmista:

1. Mitä on tehty tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröinnin kattavuuden parantamiseksi?
2. Miten on edistetty tai lisätty tutkimusta, joka kohdistuu työperäisen maahanmuuton ja ulkomaisen työvoiman käytön vaikutuksiin työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen?
3. Onko työperäistä maahanmuuttoa edistävää hanketoimintaa arvioitu ja mitkä ovat keskeiset arviointien tulokset?
4. Onko oleskelulupajärjestelmää kehitetty siten, että se tukee paremmin maahanmuuton ennakko- ja jälkikäteisvalvontaa?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä 7.8.2014 selvityspyyntö *työ- ja elinkeinoministeriön* kohtien 1–3 osalta ja *sisäministeriön* kohdan 4 osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastasi selvityspyyntöön 1.9.2014 päivätyllä selvityksellä ja sisäministeriö 29.8.2014 päivätyllä selvityksellä. Lisäksi jälkiseurannassa hyödynnettiin työperäisen maahanmuuton edistämistöimiin liittyviä strategia-asiakirjoja, Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman ja Manner-Suomen ESR-ohjelman loppuraportointia sekä muita julkisesti saatavilla olevia selvityksiä ja tutkimuksia. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Yleistä

Tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen valtioneuvosto on antanut periaatepäätöksen Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiasta 13.6.2013¹. Strategian mukaan sen toimeenpanon seuranta ja raportointia koordinoi sisäministeriö. Strategian tueksi on valmisteltu toimenpideohjelma². Toimenpideohjelmassa on käsitelty lähes kaikkia tarkastuksessa esitettyjä suosituksia ja kehittämistarpeita.

Tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröinnin kehittäminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröintiä ja tilastointia tulisi edelleen kehittää siten, että myös tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytöstä olisi mahdollisimman kattavat tiedot saatavissa. Parempi tietoperusta tukisi osaltaan työperäistä maahanmuuttoa ja ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevien politiikkatavoitteiden asettamista.

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian toimenpideohjelman mukaan³ tarkastusviraston suositus kattavasta työperusteisen maahanmuuton tilastointi- ja seurantajärjestelmästä toteutetaan seuraavan hallituskauden aikana. Vastuutahoiksi mainittiin valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä Tilastokeskus.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan tuloksellisuustarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö on keskustellut sisäministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa siitä, miten tilapäisen ulkomaisen työvoiman rekisteröinnin ja tilastoinnin kattavuutta voitaisiin parantaa. Keskusteluissa päädyttiin siihen, että valtiovarainministeriö pyysi Tilastokeskusta asettamaan työryhmän asian valmistelemiseksi. Työryhmä asetettiin keväällä 2013, ja se paikansi kolme kehittämisslinjaa tilapäisen ulkomaisen työvoiman rekisteröinnin ja tilastoinnin kehittämiseksi. Työryhmä luovutti loppuraportin valtiovarainministeriölle kesäkuussa 2014. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan työryhmän esitys ja siihen mahdollisesti liittyvät jatkotoimenpiteet ovat edelleen valtiovarainministeriön harkittavana.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan⁴ hanke ei etene työryhmän ehdottamalla tavalla. Taustalla on erityisesti Tilastokeskuksen tiukka resurssitilanne.

Tutkimustoiminta työperäisen maahanmuuton vaikutuksista työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että maahanmuuton vaikutuksista on tehty tutkimuksia, mutta työperäisen maahanmuuton vaikutuksia Suomen työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen ei ole niissä juurikaan eritelty. Kertomuksen mukaan työperäisen maahanmuuton edistämisen tuloksellisuuden arviointia vaikeuttaa se, että tutkimuksissa ja arvioinneissa työperäistä maahanmuuttoa ei ole eriytetty muusta maahanmuutosta.

Tammikuussa 2014 valmistuneessa maahanmuuttajien työllistymistä koskevassa tutkimuksessa selvitettiin Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille ja työvoimapalveluihin. Tutkimuksessa on käytetty ekonometrisiä ja tilastollisia menetelmiä sekä haastatteluja. Tutkimusaineistona on ollut Tilastokeskuk-

¹ Valtioneuvoston periaatepäätös Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiasta. Sisäministeriö 13.6.2013.

² Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia. Toimenpideohjelma.

³ Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia. Toimenpideohjelma, s. 13–14.

⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, sähköpostitiedonanto 2.10.2014.

sen ja työ- ja elinkeinoministeriön rekistereistä koottua yksilötason aineistoa. Tilastollinen analyysi on toteutettu Pellervon taloustutkimuksessa.⁵

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan edellä mainittu tutkimus on tähän asti seikkaperäisin aiheesta Suomessa tehty tutkimus. Ministeriön mukaan parhaillaan on käynnissä tai suunnitteilla useita maahanmuuttajien työllistymistä ja työperäistä maahanmuuttoa koskevia tutkimushankkeita, joissa pyritään selvittämään ulkomaisen työvoiman vaikutuksia työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen. Tavoitteena on selvittää muun muassa, millaisia kansantaloudellisia vaikutuksia työperäisellä maahanmuutolla on esimerkiksi toimialakohtaiseen työllisyyteen ja palkkarakenteeseen sekä millaisia talousvaikutuksia on Virosta Suomeen suuntautuvalla työpendelöinnillä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tutkimusteemojen tarkoitus on tukea kestävään talouskasvuun ja työllisyyteen pyrkivää politiikkaa monihallinnollisella ja laaja-alaisella otteella. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan käynnissä on myös tutkimushankkeita kotoutumisprosessin vaikutuksista työllisyyteen, tulotason kehitykseen ja hyvinvointiin.

Työperäisen maahanmuuton edistämishankkeiden arviointi

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman linjausten toteuttamiseksi valmisteltiin kaksi valtakunnallista kehittämisohjelmaa (MATTO ja ALPO), joista toisella oli tarkoitus tukea työperusteista maahanmuuttoa ja toisella maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa. Tarkastuksessa todettiin myös, että Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimenpide-ehdotuksia on viety eteenpäin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) turvin. Tarkastusvirasto katsoi, että Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman loppuarvioinnin yhteydessä tulisi arvioida myös hanketoiminnan tuloksia suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin.

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma laadittiin vuosille 2009–2011. Ohjelman loppuraportti⁶ valmistui suunnitelman mukaisesti vuonna 2012. Loppuraportissa on käsitelty toimenpideohjelman toimenpide-ehdotusten mukaisia tehtyjä toimenpiteitä. Loppuarviointivaiheessa osa molempien toimintalinjojen (2 ja 4) hankkeista oli päättynyt, mutta osa oli vielä käynnissä. Loppuraportin mukaan työvoiman maahanmuuton kehittämisohjelmaan (toimintalinja 4) varattua rahoitusta leikattiin kauden aikana. Kun tarve työvoiman maahanmuuttoa kohtaan syksyllä 2008 alkaneen talouden taantumun ja työllisyystilanteen muutoksen myötä hiipui, rahoittajaviranomaiset priorisoivat muita toimenpiteitä, kuten Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen kehittämisohjelmaa (toimintalinja 2). Taloudellinen taantuma vaikutti siten myös toimenpiteiden etenemiseen ja toteuttamiseen. Tästä syystä erityisesti työvoiman maahanmuuton toimintalinjan (4) tavoitteita muutettiin ja rahoitusta pienennettiin. Vaikeuksista huolimatta rekrytointivalmiuksia ja näitä tukevia palveluja on kuitenkin kehitetty ja luotu yhteistyöverkostoja eri viranomaisten kesken. Loppuraportin mukaan myös tietämys ulkomaisen työvoiman rekrytoinnista on lisääntynyt.⁷

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan työperusteisen maahanmuuton ESR-hankkeita on arvioitu lisäksi ESR-ohjelman loppuarvioinnin yhteydessä (toukokuussa 2014). Myös työvoiman maahanmuuton ESR-kehittämisohjelman kehittävä arviointi on tehty (marraskuussa 2013).

Manner-Suomen ESR-ohjelman loppuraportissa⁸ on käsitelty ohjelma-asiakirjassa asetettujen tulosindikaattoreiden mukaisesti edellä mainittujen kehittämisohjelmien toi-

⁵ Maahanmuuttajien työllistyminen – Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 6/2015, s 9–10, 71.

⁶ Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman loppuraportti. Sisäasiainministeriö 2012, SM053:01/2008.

⁷ Ks. Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman loppuraportti. Sisäasiainministeriö 2012, SM053:01/2008, s. 11, 27, 30.

⁸ Manner-Suomen ESR-ohjelman toimeenpanon arviointi 2009–2013. Loppuraportti. Ramboll, s. 5–6, 61–65.

mintalinjojen tavoitteiden toteutumista Arvioinnin perusteella hankkeille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet vaihtelevasti. MATTO-kehittämisohjelmassa kehitystyötä jatketaan vielä vuoden 2014 aikana (lisätoimintavuosi).

Kuntoutussäätiön tekemän työperusteista maahanmuuttoa koskevan valtakunnallisen kehittämisohjelman arvioinnin mukaan ESR-kehittämisohjelman toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikeuttaneet työvoiman maahanmuuton kehittämisohjelmassa tehtyä kehitystyötä. Arvioinnin mukaan MATTO-projektille myönnetty jatkorahoitus vuoden 2014 loppuun mahdollistaa kehittämisohjelman tukirakenteena toimimisen sekä valmistuneiden tuotteiden ja tulosten levittämisen ja juurruttamisen jatkumisen. Arvioinnin mukaan työvoiman maahanmuuton kehittämisohjelmaan (toimintalinja 4) sisältyneen vetovoimastrategian laatiminen⁹ on kuitenkin edelleen kesken. Strategiatyön focus on muuttunut alkuperäisistä suunnitelmista, sillä varsinaisen strategian sijaan valmisteilla on ollut viestintäsuunnitelma vetovoimastrategialle eikä itse vetovoimastrategia. Myöskään osa muista tavoitteista ei ole toteutunut suunnitellusti. Arvioinnissa tehdyn kyselyn perusteella hankkeiden toiminta on painottunut työnantajien tukemiseen rekrytoinnissa, yhteistyöverkostojen rakentamiseen Suomen ja muiden EU-maiden kanssa sekä opastusjärjestelmän kehittämiseen. Loppuraportin mukaan kehittämisohjelman vaikuttavuus näyttyy selkeämmin vasta pitemmällä aikavälillä.¹⁰

Oleskelulupajärjestelmän kehittäminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että ulkomaalaislaissa säädetty oleskelulupamenettely on edelleen monimutkainen ja siihen liittyy puutteita, jotka lisäävät viranomaisten työmäärää ja hidastavat lupaprosessia. Puutteiden korjaaminen selkeyttäisi ja nopeuttaisi prosessia sekä tehostaisi valtion varojen käyttöä.

Sisäministeriön selvityksen mukaan oleskelulupamenettelyiden kehittäminen ja valvonnan toiminnan turvaaminen ovat tärkeitä tavoitteita. Näiden päämäärien saavuttamiseksi on vireillä toimenpiteitä, jotka on koottu maahanmuuttostrategian toimenpideohjelmaan. Ohjelma sisältää sekä uusia että käynnissä olevia toimenpiteitä.

Sisäministeriön mukaan ministeriön 1.9.2013 asetetussa työryhmässä (2020/2013/2962) on selvitetty mahdollisuuksia siirtää Maahanmuuttovirastolle poliisin ulkomaalaisia koskevat oleskeluoikeuteen liittyvät lupa-asiat sekä poliisille turvapaikkaprosessissa kuuluvat tehtävät. Työryhmä on luovuttanut selvityksensä 21.8.2014 ja jatkotoimenpiteet ovat sisäministeriön selvityksen mukaan edelleen harkittavina. Lisäksi on otettu käyttöön maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismalli (MPR), jota kehitetään osana Maahanmuuttohallinnon tulokellisuuden parantaminen -hanketta (SM073:00/2011). Hanke jatkuu 31.12.2014 asti. Myös UMA-rekisteriä pyritään kehittämään rekisterinpitäjien toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden edistämiseksi. Maahanmuuttovirastossa vireillä olevassa LuvallaHetu-hankkeessa on kehitetty puolestaan suomalaisen henkilötunnuksen hakemista jo oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Tämä helpottaisi henkilöiden asioiden viranomaiskäsitelyä.

Sisäministeriön mukaan Maahanmuuttovirastossa on kehitetty muutoinkin sähköistä asiointia lupa-asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi.

⁹ Suomen vetovoimastrategian laatiminen sisältyi Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimenpide-ehdotuksiin.

¹⁰ Eurooppalaisen yhteistyön lisääminen työvoima-, koulutus- ja elinkeinopolitiikassa edistämällä työperusteista maahanmuuttoa kehittämisohjelman arviointi. Loppuraportti 12.11.2013, Kuntoutussäätiö, s. 3, 9, 17–19, 26, 37.

Maahanmuuttoviraston tilastokatsauksen mukaan¹¹ sähköisen asioinnin kautta pantiin 1.1.–30.6.2014 vireille 2 932 ensimmäistä oleskelulupaa koskevaa hakemusta, mikä oli 28 prosenttia kaikista vireille pannuista ensimmäisistä oleskeluluvista. Sähköisesti vireille jätetyistä hakemuksista suurin osa tehtiin opiskelun perusteella. Opiskelijan ensimmäisissä oleskeluluvissa sähköisten hakemusten osuus oli 74 prosenttia. Työperusteisissa ensimmäisissä oleskeluluvissa sähköisten hakemusten osuus oli 35 prosenttia. Perhesiteen perusteella haettavia oleskelulupia ei ollut vielä mahdollista panna vireille sähköisesti. Maahanmuuttoviraston tilastokatsauksen mukaan keskimääräiset kokonaiskäsitelyajat ovat hieman lyhentyneet viime vuoden vastaavaan ajanjaksoon verrattuna.

Sisäministeriön mukaan ministeriössä on vireillä säädöshanke ulkomaalaislain muutokseksi. Uudistus mahdollistaisi oleskelulupahakemuksen jättämisen ulkomailla ulkoiselle palveluntarjoajalle tai toisen Schengen-valtion edustustolle. Sisäministeriön selvityksen mukaan hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2014.

Sisäministeriön selvityksen mukaan ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa pyritään edistämään kehittämällä ja sujuvoittamalla työntekijöitä koskevaa oleskelulupajärjestelmää siten, että työntekoa varten myönnetään vain yhdenlaisia oleskelulupia, jotka myönnetään työvoimapoliittisen tarkoituksenmukaisuuden nojalla. Valtioneuvoston asetuksessa määriteltäisiin vuosittain ne alat ja tehtävät, joissa luvat myönnetään ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tämä työ on tarkoitus aloittaa seuraavalla hallituskaudella.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin työperäisen maahanmuuton edistämistoimenpiteitä tarkastuksen jälkeen.

Tarkastuksessa käsiteltiin työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperustaa, tavoitteita sekä toteutettuja toimenpiteitä ja niiden seuranta. Tarkastuksessa todettiin, että hallinto on luonut edellytyksiä työperäiselle maahanmuutolle toteuttamalla kohdennettuja ohjelmia ja hankkeita, kehittämällä säädöksiä sekä lupa- ja valvontajärjestelmiä. Lisäksi maahan jo muuttaneiden työmarkkinavalmiuksia ja työllistymistä on pyritty edistämään kotouttamistoimenpiteillä. Tavoite työperäisen maahanmuuton edistämisestä ei ole kuitenkaan konkretisoitunut hallinnonrajat ylittäväksi pitkäjänteiseksi toiminnaksi.

Tarkastusvirasto katsoi, että ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröintiä ja tilastointia tulisi kehittää erityisesti tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön osalta. Tutkimusta työperäisen maahanmuuton ja ulkomaisen työvoiman käytön vaikutuksista työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen tulisi lisätä. Tarkastusviraston mukaan työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman loppuarvioinnin yhteydessä tulisi arvioida myös hanketoiminnan tuloksia. Tarkastusvirasto suositteli myös oleskelulupamenettelyn selkeyttämistä, koska lupaprosessin nopeuttaminen parantaisi tuottavuutta ja tehostaisi valtion varojen käyttöä.

Jälkiseurannassa havaittiin, että tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröinnin kehittämistä on selvitetty. Tätä koskevat jatkotoimenpiteet ovat valtiovarainministeriössä meneillään, mutta hanke ei näytä etenevän työryhmän ehdottamalla tavalla. Työperusteisen maahanmuuton tilastointi- ja seurantajärjestelmän kehittäminen sisältyy Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian toimenpideohjelmaan. Ohjelman mu-

¹¹ Tilastokatsaus 2014/1. Maahanmuuttovirasto, Maahanmuuttoyksikkö 17.7.2014 (lähde: www.migri.fi).

kaan tarkastusviraston asiaa koskeva suositus toteutetaan seuraavan hallituskauden aikana.

Tarkastuskertomuksen antamisen jälkeen on käynnistetty tutkimushankkeita, jotka koskevat maahanmuuttajien työllistymistä ja työperäistä maahanmuuttoa. Myös ulkomaisen työvoiman vaikutuksia työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen on tarkoitus selvittää.

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaa arvioiva loppuraportti valmistui suunnitelman mukaisesti vuonna 2012. Työperusteisen maahanmuuton ESR-hankkeita on arvioitu myös ESR-ohjelman loppuarvioinnin yhteydessä vuonna 2014. Syksyllä 2008 alkanut taloudellinen taantuma vähensi oleellisesti tarvetta työvoiman rekrytointiin ulkomailta, mikä vaikutti myös työperusteista maahanmuuttoa edistävien hankkeiden etenemiseen ja toteuttamiseen. Jälkiseurannassa havaittiin myös, että Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaan sisältynyt Suomen vetovoimastrategian laatiminen on edelleen kesken.

Jälkiseurannassa havaittiin, että oleskelulupamenettelyjen kehittämiseksi ja valvonnan toiminnan turvaamiseksi on vireillä toimenpiteitä, jotka on koottu maahanmuuttostrategian toimenpideohjelmaan. Ohjelma sisältää sekä uusia että käynnissä olevia toimenpiteitä.

Jälkiseurannan perusteella työvoiman maahanmuuton edistämiseksi tehtyjä toimenpiteitä voidaan pitää tarkastuksen kannanottojen suuntaisina. Maahanmuuttostrategian toimeenpanosuunnitelman mukaiset vireillä olevat toimenpiteet ovat myös tarkastuksessa esitettyjen suositusten ja kehittämistarpeiden mukaisia. Joidenkin toimenpiteiden valmisteluprosessi ja käytäntöön pano on kuitenkin edelleen kesken. Saatujen selvitysten perusteella tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo

JAKELU

Työ- ja elinkeinoministeriö
Sisäministeriö