

Saatavuusharkinnan lieventämiskokeilun johtopäätökset

Työ- ja elinkeinoministeriö
Huhtikuu 2023



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet



Kokeilun tausta ja keskeiset johtopäätökset

Saatavuusharkinnan lieventämiskokeilu

1.11.2021-28.2.2023



- Pääministeri Sanna Marinin hallitus päätti puoliväliriihessä 29.4.2021, että työllisyyden edistämisen ministeriryhmä linjaa kesäkuussa 2021 ulkomaisen saatavuusharkinnan lieventämisen alueellisen kokeilun toteuttamisesta, tavoitteista ja kohdentamisesta.
- Kokeilu kohdennettiin **Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-alueille**. Kyseessä on selkeä maantieteellinen alue, jossa työnantajien tarpeet sijoittaa työvoimaa ja elinkeinoelämän alihankintaketjut ylittävät ELY-alueiden rajat. Kokeilun suuralueelle odotettiin tulevaisuudessa yleisesti kasvavaa työvoiman tarvetta, johon sisältyisi työntekijän oleskelulupaprosessin kautta tulevaa ulkomaista työvoimaa.
- Kokeilualueen ELY-keskukset valmistelivat kokeilun ajaksi **yhteisen alueellisen työlupalinjauksen**. Linjauksessa määritellään ne alat, joilla työvoiman saatavuus on vaikeutunut. Yhteiseen linjaukseen kytkettiin **viestintätoimia**, jotka liittyivät osaavan työvoiman houkutteluun ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn.
- **Kokeilun odotettiin lisäävän työvoiman alueellista liikkuvuutta ja helpottavan ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa liittyviä lupaprosesseja.**

Kokeilun keskeiset tulokset



- Laajempi yhteinen linjaus on tuonut lisäarvoa
 - Kokeilualan yhteistyö ja kokemusten vaihto on lisääntynyt.
 - Linjauksia hyödyntäville TE-toimistoille ja asiakkaille yhteinen linjaus on ollut selkeä ja yhtenäinen kokonaisuus. Linjaus on helpottanut TE-toimistojen työlupapalvelujen työtä.
- Kokeilussa ei havaittu negatiivisia vaikutuksia
 - Laaja yhteinen linjaus ei aiheuttanut minkään ammattiryhmän kasvua koko kokeilualueella, vaan alueiden erilaiset työmarkkinatilanteet heijastuvat ammattiryhmien alueellisiin kokoihin.
 - Palaute yhteistyötahoilta (TE-toimisto, työmarkkinajärjestöt, AVI) on ollut yksinomaan positiivista.
- Ajantasaisen tiedon saanti linjausten tueksi tulee turvata, nyt tiedossa esim. että ammattibarometri julkaistaan jatkossa kerran vuodessa (aiemmin 6 kk välein).
- Tulevaisuuden haaste työlupalinjausten osalta on ISCO-luokituksen vanhentuminen, sillä luokituksen ammattialat eivät ole ajantasaisia, vaan tärkeitä nykypäivän työtehtäviä puuttuu kokonaan (esim. ICT-sektori).

Kokeilun tulosten hyödyntäminen



- Kokeilun tulokset yhteisen alueellisen linjauksen osalta ovat olleet pääosin positiivisia sekä sen laatimisen että käytettävyyden osalta. Tämän perusteella olisi mahdollista harkita laajempia yhteistyöalueita 15 erillisen alueen sijaan.
- Kokeilun tulokset tulee ottaa huomioon myös TE-palvelu-uudistuksen toteutuksessa. Työlupatehtävien siirtyessä Maahanmuuttovirastoon vuoden 2025 alusta saatavuusharkintaa on joka tapauksessa kehitettävä, mukaan lukien työmarkkinatilanteen arviointi ja ennakointi eri alueilla.
- Tietopohjaa ja työkaluja on tarpeen kehittää
 - On odotettavissa, että ILO päivittää ISCO-luokitusta lähivuosina, sillä nykyinen luokitus on lähes 20 vuotta vanha.
 - On varmistettava, että valtakunnalliset tiedolla johtamisen työkalut (mm. työvoimatiekartat) ja alueellisia työvoimatarpeita kartoittavat tietolähteet (mm. ammattibarometri, alueelliset kehitysnäkymät) tukevat parhaalla mahdollisella tavalla työlupalinjausten tekemistä.

Kokeilun tulokset tilastojen valossa

Johtopäätökset tilastotiedon perusteella 1/2



- Kokeilun vaikuttavuuden tilastollinen arviointi tapahtui päätösmäärien muutoksia tarkastelemalla sekä vertaamalla kokeiluaikana kokeilualueella tapahtunutta päätösmäärien kehitystä muiden ELY-alueiden kehitykseen.
- Vaikutusten arviointi on suuntaa-antava, sillä sitä varten ei ollut luotu koeasetelmaa eikä tilastollisia hypoteeseja.
- Päätösmäärät ovat nousseet lähes kaikilla ELY-alueilla kokeilun aikana. Kokeilualueella ei ole havaittu sellaista muista ELY-alueista poikkeavaa kehitystä, jonka voisi todeta johtuvan saatavuusharkinnan lieventämisestä.
- Tilastotiedon perusteella ei voida todeta, että saatavuusharkinnan lieventämiskokeilu olisi lisännyt ulkomaalaisen työvoiman rekrytointia EU/ETA-maiden ulkopuolelta.
- Kokeilun vaikutusta käsittelyaikojen kehitykseen ei voida todentaa tilastollisin menetelmin; kehitys on ollut valtakunnallisesti myönteistä.
- Tilastollisen vaikutuksen puuttuminen ei tarkoita, etteikö kokeilulla olisi ollut lupakäsittelyä sujuvoittavia vaikutuksia.

Johtopäätökset tilastotiedon perusteella 2/2



- Valtakunnallisesti kasvu oleskelulupapäätöksissä vuosina 2021-2022 oli +63%. Eniten suhteellista kasvua oli Lapin ELY-keskuksen alueella +337 %. Suurimmat ammattiryhmät tällä alueella olivat palvelu-, konepaja- sekä rakennustyöntekijät.
- Kokeilualueella muutos vastaavassa ajassa oli +15 % (Pohjois-Pohjanmaa +33%, Etelä-Pohjanmaa +21%, mutta Kainuussa -29%). Kokeilulla ei voi todeta olleen vaikutusta lupamäärien kasvuun, joten lupamäärien kasvuun oli muita syitä.
- Mahdolliset huolet siitä, että kokeilualueen yhteinen ammattilistaus aiheuttaisi työvoiman alueellista ylitarjontaa, eivät olleet kokeilun perusteella aiheellisia.

Yleisimmät ammatit ja alat, joille myönnettiin työperusteinen 1. oleskelulupa 2021–2022, koko maa



Työntekijän oleskeluluvan ammattinimike	2021	2022
Kotiapulaiset ja -siivoajat	94	1097
Avustavat hoitotyöntekijät	356	913
Ravintola- ja suurtaloustyöntekijät	259	781
Hitsaajat ja kaasuleikkaajat	509	778
Toimisto- ja laitossiivoajat ym.	970	723
Rakennusmaalarit ym.	328	699

Työntekijän oleskelulupahakemukset, 6 yleisintä ammattinimikettä.
Yhteensä 9 671 myönteistä 1. lupaa vuonna 2022.

Erytisasiantuntijan oleskeluluvan toimiala	2021	2022
Ohjelmistot, konsultointi ja siihen liittyvä toiminta	428	862
Tietokoneiden sekä elektronisten ja optisten tuotteiden valmistus	147	260
Kustannustoiminta	115	172
Muiden koneiden ja laitteiden valmistus	63	143
Tieteellinen tutkimus ja kehittäminen	68	129
Tietopalvelutoiminta	23	127

Erytisasiantuntijat toimialan mukaan, 6 yleisintä alaa.
Yhteensä 2 358 myönteistä 1. lupaa vuonna 2022.

Myönnettyjen työperusteisten 1. lupien määrät, koko maa



Työntekijän oleskelulupa

Vuosi	Myönteiset 1. päätökset	Muutos edellisvuoteen nähden
2019	3827	
2020	4504	18 %
2021	5929	32 %
2022	9671	63 %

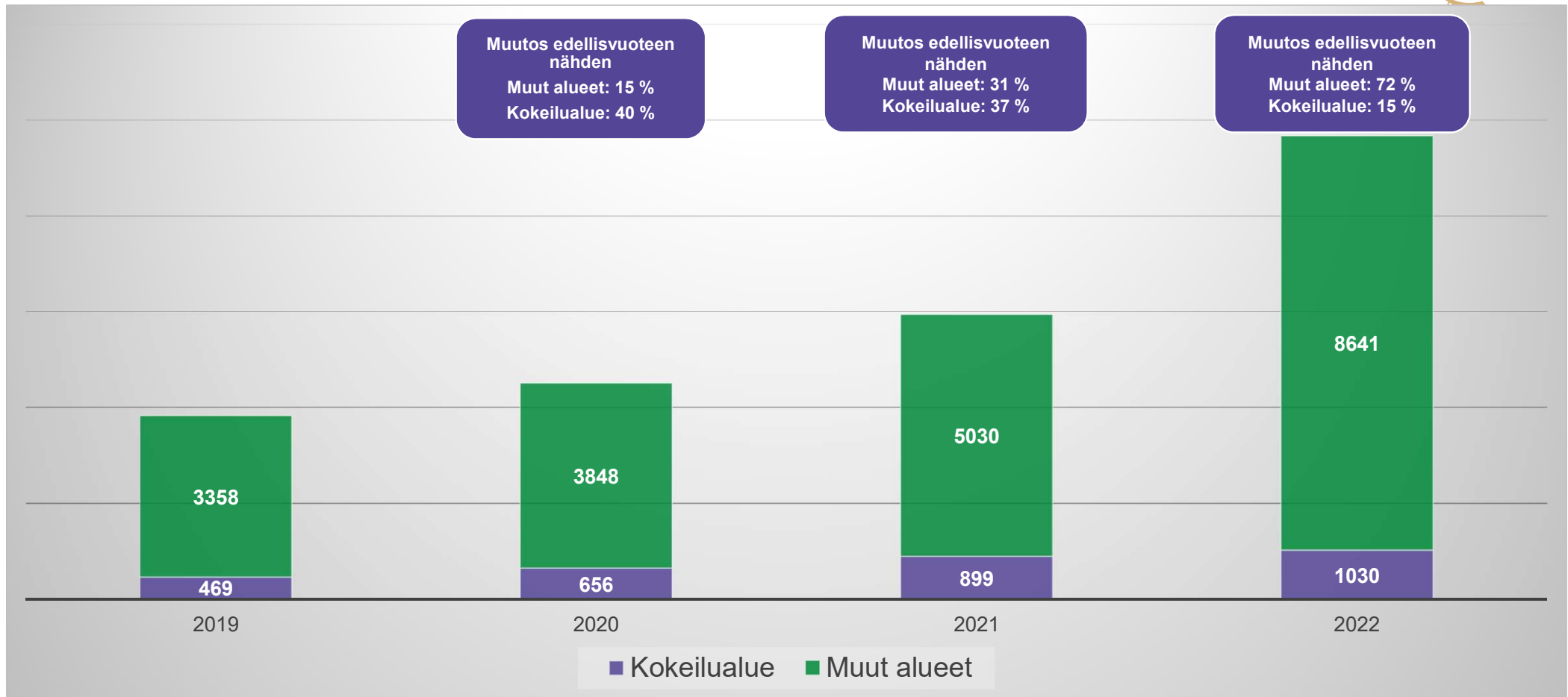
Vuonna 2022 tehtiin myönteisiä 1. päätöksiä 153 % enemmän kuin vuonna 2019.

Erityisasiantuntijat

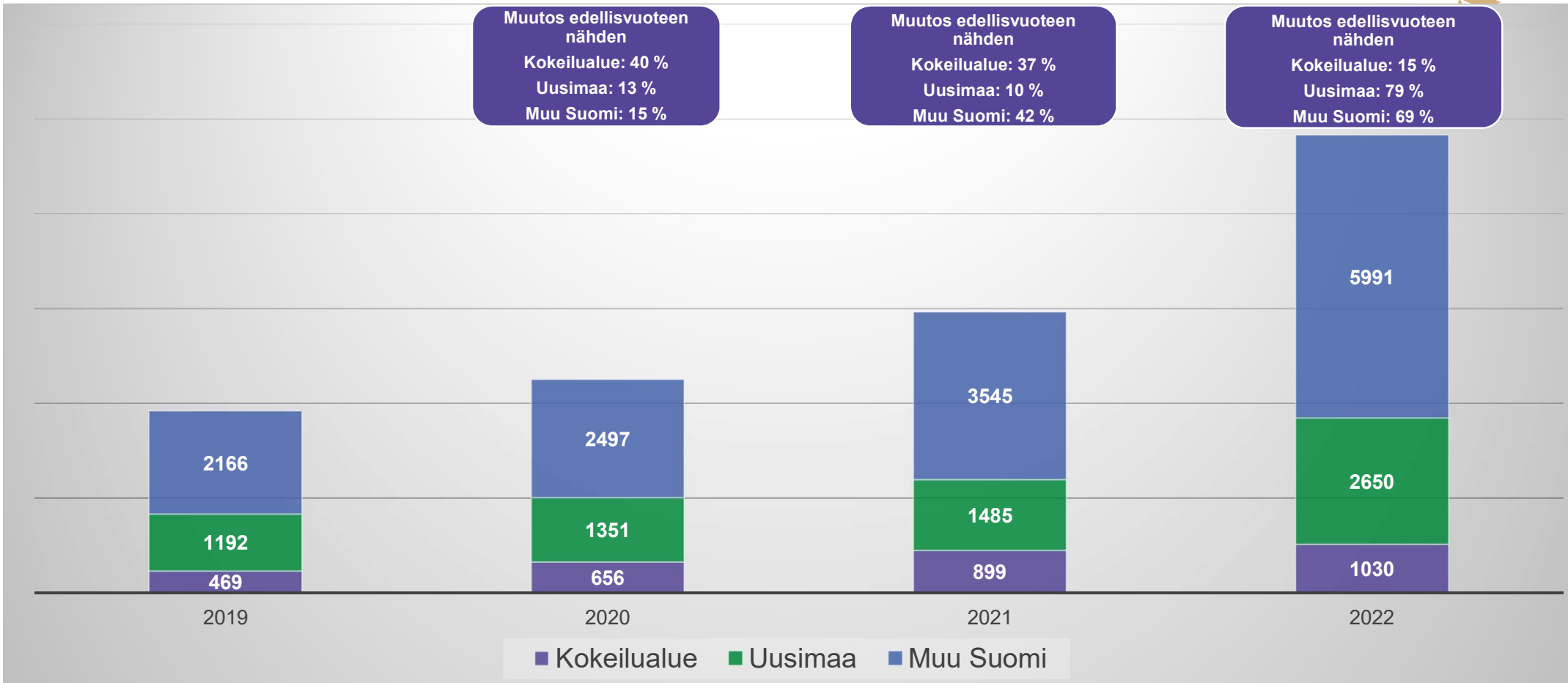
Vuosi	Myönteiset 1. päätökset	Muutos edellisvuoteen nähden
2019	1893	
2020	864	-54 %
2021	1293	50 %
2022	2358	82 %

Vuonna 2022 tehtiin myönteisiä 1. päätöksiä 25 % enemmän kuin vuonna 2019.

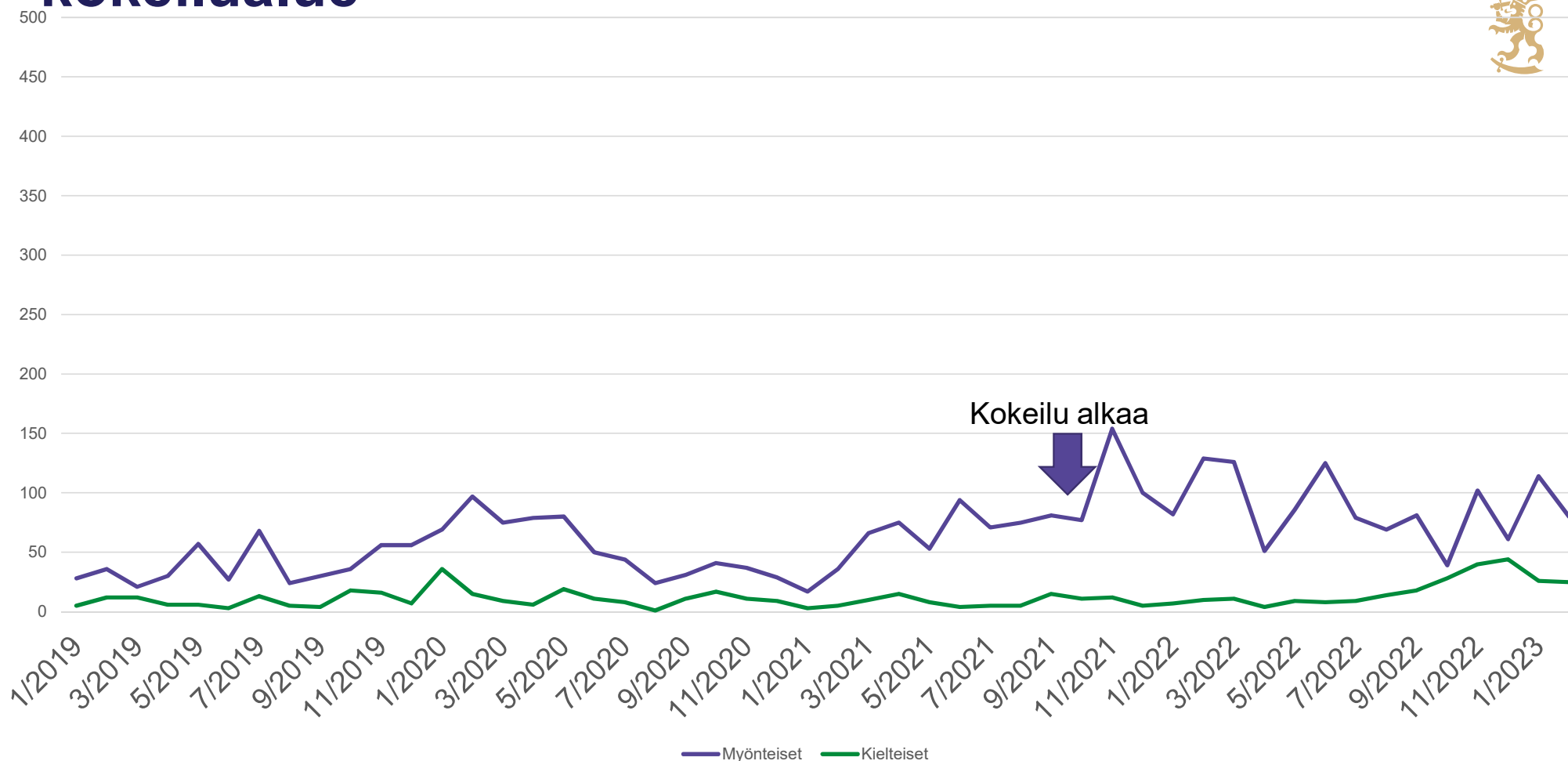
TTOL 1. myönteiset vuotuiset päätösmäärät kokeilualueella ja muilla alueilla



TTOL 1. myönteiset vuotuiset päätösmäärät kokeilualueella, Uudellamaalla ja muualla Suomessa



TTOL myönteisten ja kielteisten 1. päätösten kehitys, kokeilualue

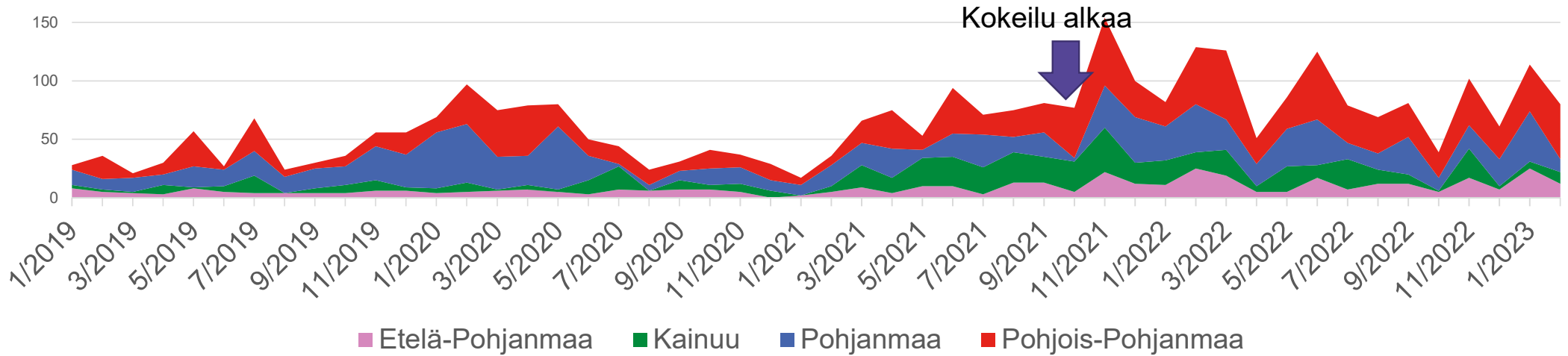


TTOL 1. myönteisten päätösten kehitys, kokeilualue



Etelä-Pohjanmaa	Myönteiset 1. päätökset	Muutos	Kainuu	Myönteiset 1. päätökset	Muutos
2021	117		2021	239	
2022	142	21 %	2022	170	- 29 %

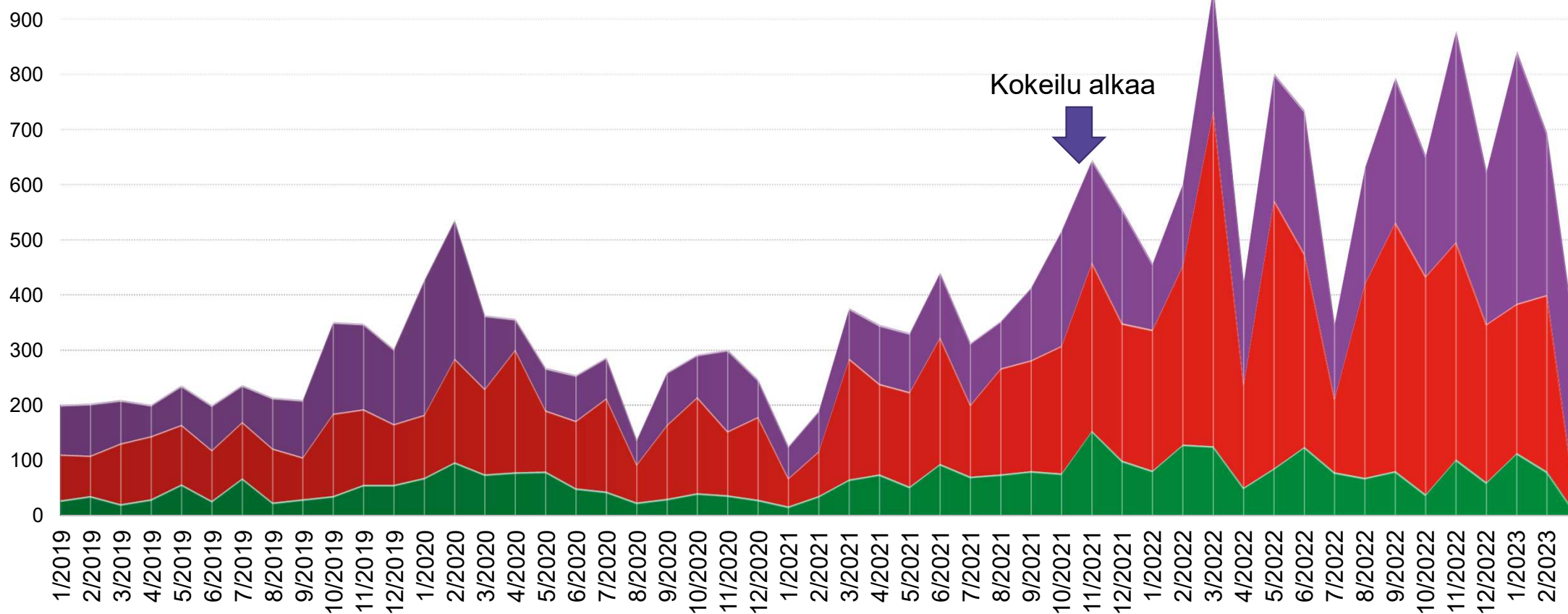
Pohjanmaa	Myönteiset 1. päätökset	Muutos	Pohjois-Pohjanmaa	Myönteiset 1. päätökset	Muutos
2021	269		2021	314	
2022	300	12 %	2022	418	33 %



TTOL 1. myönteisten päätösten kehitys, kokeilualue, muu Suomi ja Uusimaa



■ Kokeilualue ■ Muu Suomi ■ Uusimaa



Kokeiluun osallistuneiden
ELY-keskusten
näkemykset

Kokeilun toteutus

- Kokeilu toteutettiin asetetussa aikataulussa, ensimmäinen yhteinen linjaus astui voimaan 27.10.2021. Linjaus päivitettiin 3.6.2022 ja 7.11.2022.
- Kokeilun toteuttamista varten koottiin yhteistyöryhmä, jossa olivat mukana ELY-keskusten lisäksi keskusjärjestötasolta kutsutut osapuolet: KT, EK, Akava, SAK, STTK, aluehallintoviraston työsuojelu ja ulkomaalaispoliisi. Lisäksi linjauksen valmisteluun osallistuivat alueen TE-toimistot.
- Yhteistyöryhmä kokoontui kokeilun aikana neljä kertaa.

Vaikutukset

- Kokeilun päättyessä yhteisessä linjauksessa oli 60 ammattinimikettä.
- Kokeilulla ei nähty olevan vaikutusta alueelle haettuihin työlupien määrään tai siihen, mille aloille lupia haettiin.
- Samalla kun ammattinimikelista laajeni, listaus muuttui vastaamaan enemmän todellisuutta.
 - Linjauksesta poistui nimikkeitä, jotka tulevat käytännössä erityisasiantuntijoina.
 - Mukaan ei otettu nimikkeitä, joiden rekrytointi ulkomailta nähtiin erittäin epätodennäköiseksi (esim. puheterapeutti).

ELY-keskusten näkemykset: hyödyt ja haasteet

- Laajentanut ammattinimikelistaa, mikä mahdollistanut nopeamman työvoiman saannin alueelle
- Kokeilun aikana ELY-alueiden työmarkkinat olleet samankaltaisessa tilanteessa ja suhdanne hyvä, jolloin yhteinen sopiminen on ollut melko helppoa.
- Yhdessä tekeminen ollut opettavaista. Enemmän yhteistä analyysia ja taustatyötä, omaa maakuntaa laajempi katsantokanta.
- Yhteinen keskustelu ELY-keskusten ja TE-toimistojen välillä on vaatinut resurssia; yhteisen ajan löytäminen haasteellista
- Vaikutusten arviointi työllistänyt normaalia enemmän
- Aikataulun yhteensovittaminen ammattibarometrin ja alueellisten kehitysnäkymien julkaisemisen kanssa ollut haasteellista (muuttuvat julkaisuajat)

ELY-keskusten näkemykset: hyödyt ja haasteet

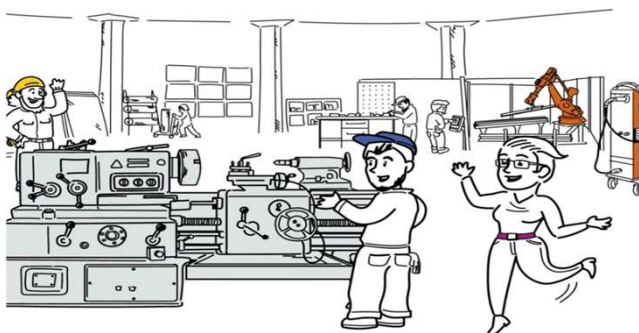
- Eri alueilla erilaisia tilanteita ja kokemuksia, joiden käsittely on lisännyt muidenkin ymmärrystä.
- Keskusteltu aiempaa enemmän ulkomaisen rekrytoinnin negatiivisista ilmiöistä
- TE-lupapalveluiden työn helpottaminen, neljän sijaan yksi linjaus
- Työnantajien näkökulmasta selkeä malli, jossa vain yksi päivitetty dokumentti
- Joillakin alueilla spesifejä nimikkeitä, joissa työvoimapula on hyvin rajatulla alueella. Alueiden erilaiset tilanteet voivat aiheuttaa haasteita linjaamiseen, jos toisella alueella onkin ylitarjontaa.
- ISCO-luokitus ei vastaa enää työmarkkinoiden todellisuutta, siellä ei ole kaikkia nimikkeitä esim. ICT-alalla.

Viestinnälliset kampanjat

Videotiiviste Oy:

Osaavaa työvoimaa ulkomailta:

<https://www.youtube.com/watch?v=UEtIWU-ZcAA>



enterfinland.fi

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

TE-live:

26.1.2023

[Onnistu kansainvälisissä rekrytoinneissa kolmansista maista \(te-live.fi\)](https://te-live.fi)



24.3.2023

Yhteenveto: kokeilun onnistuminen

- Yhteisen neljä ELY-aluetta kattavan linjauksen tekemisessä onnistuttiin, samoin viestinnälliset kampanjat saatiin toteutettua
- Tilastojen valossa yhteinen linjaus ei vaikuttanut alueelle haettujen osaratkaisujen määrään, vaikka linjauksessa olevien nimikkeiden määrä kasvoi 60 nimikkeeseen
- Yhteistyötahoilta saatu palaute on ollut positiivista (TE-tsto, työmarkkinajärjestöt, AVI)
- ELY-keskusten yhteistyö on ollut toimivaa, vaikka kokeilu on vaatinut resursseja normaalia linjauksen laadintaa enemmän

