

Kansainvälisten osaajien houkuttelu ja työperusteiset oleskelulupaprosessit vertailumaissa

Juho-Matti Paavola, analyytikko, Oxford Research, Rune Rasmussen, toimitusjohtaja, Syntaks, Amanda Kinnunen, analyytikko, Oxford Research

Rajatuille osaajaryhmille kohdennetuista toimista sekä työperusteisen oleskelulupaprosessin nopeuttamisesta vauhtia kansainvälisten osaajien houkutteluun.

Osaajapula muodostaa merkittävän esteen suomalaisten yritysten kasvulle sekä kansainvälistymiselle. Osaajapulan odotetaan tulevana vuosina pahenevan ja siksi Suomen on nyt hyvä pohtia keinoja, joilla Suomen houkuttelevuutta ulkomaisten osaajien silmissä voidaan parantaa.

Tämä selvitys kääntää katseen ulkomaille. Globaalien trendien sekä yksittäisten maiden innovatiivisten hankkeiden tarkastelu osoittaa, että Suomen näkyvyyttä kansainvälisessä kilpailussa voitaisiin nostaa muun muassa seuraavilla toimilla:

- kohderyhmän rajaaminen ja heille tarkasti suunnatut toimet;
- keskittyminen osa-alueisiin, joissa Suomella on kilpailuetuja;
- panostaminen kansainvälisiin osaajakeskuksiin; sekä
- digitalisaation hyödyntäminen kohderyhmän tavoittamisessa.

Suomi voisi myös hyötyä työperusteisen oleskelulupaprosessin kehittämisestä. Vertailu Tanskaan, Ruotsiin, Norjaan sekä Alankomaihin osoittaa, että seuraavat toimet voisivat tehdä Suomen prosessista tehokkaamman:

- maahantulon ja työn aloittamisen nopeuttaminen viisumin avulla;
- työnantajien roolin kasvattaminen oleskeluluvan haussa;
- työperusteisen oleskelulupajärjestelmän virtaviivaistaminen vähentämällä prosessiin osallistuvien toimijoiden määrää, kouluttamalla toimijoita, yhtenäistämällä toimintamalleja sekä panostamalla digitalisaatioon.

JOHDANTO

Suomi tarvitsee lisää kansainvälisiä osaajia

Osaavan työvoiman löytäminen on yksi suurimmista haasteista suomalaisyritysten kasvulle ja kansainvälistymiselle. Esimerkiksi ICT-ala sekä sosiaali- ja terveysala kärsivät laajasti osaa-
japulasta. Väestön vanhenemisen ja kiihtyvän digitalisaation uskotaan tulevaisuudessa lisää-
vän osaa-
japulaa entisestään. Lisäksi erityisasiantuntijoiden saaminen Suomeen on tärkeää
yritysten kasvun ja kansainvälistymisen ja TKI-toiminnan vahvistamiseksi alasta riippumatta.

Ulkomaalaisten osaajien houkuttelu Suomeen onkin keskeistä, sillä pärjätäkseen kansainväli-
sessä kilpailussa suomalaiset yritykset tarvitsevat korkeaa ja laaja-alaista osaamista. Lisäksi
kansainvälisten osaajien kielitaidosta, kulttuuriymmärryksestä sekä verkostoista on hyötyä,
kun suomalaiset yritykset pyrkivät kansainvälisille markkinoille.

Korkea elintaso sekä yhdenvertainen työelämä tekevät Suomesta houkuttelevan kansainvä-
listen osaajien silmissä. Asiantuntijoille suunnattuihin työperusteisiin oleskelulupiin liittyvät
säännökset tekevät Suomeen muuttamisesta verrattain helppoa. Lisäksi Talent Boost -hanke
on luonut keskitetyn alustan valtakunnalliselle ja alueelliselle kansainväliselle osaa-
jatyölle, mikä auttaa Suomea koordinoimaan osaajien houkuttelua entistä tehokkaammin.

Yritysten, alueiden sekä valtioiden välinen kilpailu kansainvälisistä osaa-
jista on kuitenkin ko-
vaa. Hyvistä valmiuksista huolimatta Suomi on toistaiseksi osaa-
jien houkuttelussa jälkeen
muista Pohjoismaista ja tulevaisuudessa kilpailu osaa-
jista kiristyy entisestään.

TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Oppeja maailmalta – näkyvyyttä Suomelle kansainvälisessä kilpailussa

Oppeja ulkomaalaisten osaajien houkuttelemiseen voidaan hakea ulkomailta, sillä yhä use-
ampi valtio, alue ja yritys kehittävät nyt uusia ja innovatiivisia tapoja parantaa maan houkutte-
levuutta huippuosaa-
jien silmissä. Yhteensä 12 eri vertailumaasta kerättyjen kokemusten poh-
jalta nostamme esiin neljä laajaa kehityskokonaisuutta, joiden avulla Suomen näkyvyyttä ja
houkuttelevuutta kansainvälisten osaajien keskuudessa voidaan edistää tehokkaasti.

- **Rajatulle osaa-
jaryhmälle kohdennetut toimet:** Selvitys osoittaa, että keskitetty
strategia, jossa tiettyjä osaa-
jaryhmiä houkutellaan tarkasti kohdennetuilla toimilla voi
auttaa erottautumaan kansainvälisessä kilpailussa. Suomi voisi hyötyä kohderyhmän
tarkasta rajaamisesta ja markkinoinnin suuntaamisesta näille kohderyhmille käyttäen
heille tuttuja kanavia. Suomi voisi hyödyntää maassa jo asuvia maahanmuuttajia. He
voisivat levittää tietoa mahdollisuuksista, joita Suomi tarjoaa sekä työ- että perhe-elä-
män saralla. Myös ulkosuomalaisten sosiaalisia verkostoja voisi hyödyntää parem-
min. Ulkosuomalaiset ovat myös yksi keskeinen houkuttelun kohderyhmä, jonka mer-
kitys on kasvanut koronapandemia myötä.
- **Keskittyminen osa-
alueisiin, joissa Suomella on kilpailuetu:** Pienille maille kil-
pailu suurten, paljon kansainvälisiä osaa-
jia houkuttelevien maiden kanssa on vai-
keaa. Kohderyhmän rajaamisen lisäksi Suomi voisi hyötyä strategiasta, joka keskittyy
osa-
alueisiin, joissa Suomella on jo kilpailuetu. Suomi voisi esimerkiksi hyödyntää
mainettaan maana, joka on tähän mennessä selvinnyt koronapandemiasta hyvin ver-
rattuna moneen muuhun maahan.

- **Panostaminen kansainvälisiin osaajakeskuksiin:** Kansainväliset osaajat keskittyvät usein tiettyihin maihin ja tiettyille alueille. Näiden alueiden työmarkkinat ovat kansainväliset, englannilla pärjää hyvin ja nämä keskuksat tarjoavat usein palveluita, jotka tukevat ulkomaalaisten työntekijöiden asettautumista uuteen maahan. Keskittymisellä on usein itseään vahvistava vaikutus, sillä kansainväliset yritykset ovat usein kiinnostuneita laajentamaan toimintaansa juuri tällaisiin kohteisiin. Osaamiskeskusten muodostaminen on pitkän tähtäimen tavoite myös Suomelle, mutta se kannattaa rakentaa keskittymällä rajattujen osaajaryhmien houkutteluun. Olemassa olevien osaamiskeskusten kanssa tehtävää yhteistyötä voitaisiin kuitenkin myös Suomessa parantaa.
- **Digitalisaation hyödyntäminen kohderyhmien tavoittamisessa:** Erilaisten digitaalisten työkalujen ja kanavien käyttö mahdollistaa tehokkaan kommunikoinnin kohderyhmän kanssa. Tarkasti rajattujen kohderyhmien tavoittamiseen tarvitaan kuitenkin usein räätälöityjä työkaluja. Näihin ratkaisuihin panostaminen ja niiden kehittäminen vaatii alussa investointeja, mutta pitkällä tähtäimellä ne myös mahdollistavat tehokkaan ja yksilöllisen kommunikoinnin kohderyhmään kuuluvien osaajien kanssa.

Työperusteisen oleskelulupaprosessin nopeuttamisesta vauhtia kansainvälisten osaajien houkutteluun

Suomen erityisasiantuntijan oleskelulupaprosessin kesto on jo nykyisellään kilpailukykyinen verrattuna Tanskaan, Ruotsiin, Norjaan sekä Alankomaihin. Kansainvälisten erityisasiantuntijoiden ja muiden erikoisosaajien osuus työperusteista oleskelulupaa hakevista on Suomessa kuitenkin pienempi kuin vertailumaissa. Suomen työperusteisen oleskelulupaprosessin vertailu näiden maiden käytäntöihin paljastaa useita kehityskohteita ja keinoja, joita hyödyntämällä oleskelulupaprosessia voisi nopeuttaa. Näitä toimia voidaan suunnata joko rajatulle hakijajoukolle tai virtaviivaistamaan oleskelulupaprosessia kokonaisvaltaisesti.

- **Maahantulon ja työn aloittamisen helpottaminen:** Norjassa, Tanskassa sekä Alankomaissa työperusteista oleskelulupaa hakevan on mahdollista saada viisumi heti tai jopa ennen kuin päätös oleskeluluvasta on tehty. Suomessa hakijoiden tulee odottaa oleskelulupakortin saapumista maassa, jossa sitä on haettu. Viisumin myöntäminen voi nopeuttaa maahantuloa ja työn aloittamista jopa viikoilla, etenkin jos siihen yhdistetään mahdollisuus aloittaa työt heti hakijan päästyä maahan. Tämä käytäntö on jo nyt mahdollista niille erityisasiantuntijoille, jotka voivat saapua maahan viisumivapaasti ja joilla on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa enintään kolme kuukautta. He voivat hakea oleskelulupaa vasta Suomessa. Viisumin avulla käytäntö voitaisiin laajentaa kattamaan myös ulkomailta käsin lupaa hakevat. Alankomaissa ja Ruotsissa tämä käytäntö koskee myös tiettyjen alojen työnhakijoita, joilla ei vielä ole työpaikkaa tiedossa.
- **Työntajien roolin kasvattaminen oleskeluluvan haussa:** Vertailumaiden kokemukset osoittavat, että työnantajan (tai oppilaitoksen) roolin kasvattaminen hakuprosessissa tekee työperusteisen oleskeluluvan saannista sujuvampaa. Työnantajat käyttävät useammin sähköisiä palveluita ja tekevät vähemmän virheitä hakuprosessissa. Työnantajan tekemien hakemusten hyväksymisprosentti on korkeampi. Tämä nopeuttaa hakuprosessia ja vähentää viranomaisien hallinnollista taakkaa. Tanskassa, Ruotsissa sekä Alankomaissa on otettu käyttöön **työnantajien sertifiointimalleja**, joissa kriteerit täyttävälle työnantajille taataan nopeampi käsittelyaika tai

mahdollisuus työn aloittamiseen heti, kun uusi työntekijä saapuu maahan. Työnantajan vastuun lisääminen vähentää myös lupaa hakevan työntekijän taakkaa ja voi siten toimia kannustimena hakea töitä kohdemaasta.

- **Työperusteisen oleskelulupajärjestelmän virtaviivaistaminen:** Kokemukset vertailumaista osoittavat, että työperusteista oleskelulupajärjestelmää voidaan virtaviivaistaa mm. seuraavilla toimilla:
 - **Toimijoiden määrän vähentäminen:** Erilaiset osapäätökset ja kuulemiset voivat lisätä oleskelulupaprosessin kestoja kuukausilla. Esimerkiksi TE-toimiston osapäätös, jossa tehdään saatavuusharkinta, lisää työntekijän oleskeluvan (TTOL) käsittelyn kokonaiskestoja Suomessa kuukausilla. Lähes puolet Suomessa myönnettävistä työperusteisista oleskeluluvista vaatii toisen viranomaisen osapäätöksen. Vertailumaista Ruotsi on luopunut saatavuusharkinnasta kokonaan, Norjassa on käytössä kiintiöjärjestelmä ja Tanskassa tuloihin sekä nk. positiiviseen listaan perustuva järjestelmä. Näiden esimerkkien mukaisten **saatavuusharkinnan muutosten** kokonaisvaikutuksia ei selvityksessä arvioitu, mutta ne ovat mahdollisia keinoja virtaviivaistaa työntekijän oleskelulupaprosessia. Toinen esimerkki on edustustojen rooli hakuprosessissa, joka Suomessa ja osassa vertailumaita pidentää hakuprosessia huomattavasti. **Vastuun keskittäminen maahanmuuttoviranomaisille** ja digitaalisen tunnistautumisen hyödyntäminen voisivat nopeuttaa hakuprosessia, mutta vertailumaista ei löytynyt esimerkkejä tällaisista toimenpiteistä.
 - **Toimijoiden koulutus ja käytänteiden yhtenäistäminen:** Oleskelulupaprosessiin osallistuvien henkilöiden osaaminen vaikuttaa sen kestoan. Sekä Suomessa että joissakin vertailumaissa ulkomaan edustustot muodostavat pullonkaulan, sillä henkilöstön vaihtuvuus työnkierron takia on suurta eikä osaamista pääse kertymään. Lisäksi edustustojen käytänteet ovat kirjavia. Norjassa näihin ongelmiin on vastattu parantamalla maahanmuuttoviranomaisten ja edustustojen yhteistyötä sekä systemaattisella koulutuksella.
 - **Digitalisaatioon panostaminen:** Vaikka järjestelmän digitalisointiin on Suomessa panostettu, merkittävä osa työperusteisista oleskelulupahakemuksista tehdään edelleen paperisina edustoissa, jotka toisinaan myös lähettävät hakemukset postitse Maahanmuuttovirastolle. Hakuprosessin digitalisointiin panostaminen esimerkiksi Enter Finland -alustan parantamisen kautta voisi edistää sähköisten hakemusten käyttöä. Mallia voidaan hakea Norjasta ja Tanskasta, joissa käyttäjäystävällisen hakualustan rakentaminen on vähentänyt virheitä hakuprosessissa ja nopeuttanut oleskelulupien saantia.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tämä policy brief perustuu osana vuoden 2019 valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa toteutettuun ”Talent Attraction and Work-related Residence Permit Process Models in Comparison Countries” -selvitykseen, jossa tarkastellaan Suomen mahdollisuuksia houkuttaa kansainvälisiä osaajia kahdesta näkökulmasta.

Ensimmäiseksi selvityksessä tunnistetaan kuusi nousevaa globaalia trendiä, jotka muokkaavat kiihtyvää kilpailua osaajista. Näitä trendejä ja niiden merkitystä Suomen pyrkimyksille

houkutella kansainvälisiä osaajia tarkastellaan lähemmin kahdeksan pienen ja neljän laajan kansainvälisen tapaustutkimuksen kautta.

Selvityksen toisessa osassa Suomen työperusteista oleskelupajärjestelmää vertaillaan Tanskan, Norjan, Ruotsin sekä Alankomaiden järjestelmiin. Tapaustutkimuksista toteutettiin paikallisten tutkijoiden toimesta kirjallisuuskatsaukseen ja asiantuntijahaastatteluihin perustuvat maaraportit, joiden aineisto kerättiin kevään ja kesän 2020 aikana.

Lisälukemista:

Paavola, J-M., Rasmussen, R. & Kinnunen, A. (2020) Talent Attraction and Work-related Residence Permit Process Models in Comparison Countries, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:54.

Lisätietoja:

Analyttikko Juho-Matti Paavola työskentelee Oxford Researchin Suomen maatoimistossa analyttikkona. Hänen erityisiä osaamisalueitaan ovat mm. maahanmuuttoon ja, tasa-arvoon liittyvät kysymykset sekä perhepolitiikka. Sähköposti: juho-matti.paavola@oxfordresearch.fi. Puhelin: +358 44 203 2012. <https://oxfordresearch.fi/>

Toimitusjohtaja Rune Rasmussen on Syntaks Danmarkin perustaja. Aikaisemmin hän on toiminut kehityspäällikkönä kansainvälisten osaajien houkutteluun erikoistuneessa Copenhagen Capacityssä, Sähköposti: rune@syntaks.com. Puhelin: +45 23 42 76 42.

Analyttikko Amanda Kinnunen työskentelee Oxford Researchin Ruotsin maatoimistossa. Hän tekee töitä erityisesti työmarkkinoihin, maahanmuuttoon sekä sosiaaliturvaan liittyvien projektien parissa. Sähköposti: amanda.kinnunen@oxfordresearch.fi. Puhelin: +46 72 7328 915. <https://oxfordresearch.se/>

'International Models to Attract Foreign Workers and Talent' -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen, Työ- ja elinkeinoministeriö, sonja.hamalainen@tem.fi

OXFORD
RESEARCH

SYNTAKS_

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi