Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

LAUSUNTO
12.3.2024

Tulevaisuusvaliokunta

Viite: Asiantuntijakuuleminen tulevaisuusvaliokunnan kokouksessa 13.3.2024 asiassa E 58/2023 vp

VALTIONEUVOSTON SELVITYS: SUOMEN AVAINTAVOITTEET EU-VAALIKAUDELLA 2024-2029

Kiitän mahdollisuudesta lausua Suomen avaintavoitteista tulevalla EU-vaalikaudella. Valiokunta on ilmoittanut, että sitä kiinnostavat erityisesti seuraavat teemat: EU:n ulkorajojen turvaaminen, rikosten torjunta, muuttoliikkeen hallinta, muuttoliikkeen kytkökset huoltosuhteeseen Euroopassa, ihmisoikeusnäkökulma näihin teemoihin sekä kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa.

Lausun teemoista seuraavaa:

1. Muuttoliikkeen hallinta

Komissio on pian päättyvällä kaudellaan edistänyt muuttoliikkeen hallintaa ja toisaalta työperusteista maahanmuuttoa kolmansista maista lainsäädäntö- ja muista aloitteista koostuvilla paketeilla. Syksyllä 2020 annettiin muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta koskeva paketti (*New Pact on Asylum and Migration*) ja huhtikuussa 2022 osaajapaketti (*Skills and Talent Package*). Huhtikuun 2022 paketissa olivat mukana lainsäädäntöaloitteista ns. yhdistelmälupadirektiivin ja EU:ssa pitkään oleskelleita koskevan direktiivin uudistukset. Työ- ja elinkeinoministeriön sektorille kuuluvan yhdistelmälupadirektiivin tavoitteena on sujuvoittaa työperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyä ja vahvistaa työntekijöiden oikeuksia. Viimeisimpänä marraskuussa 2023 komissio antoi osaajien liikkuvuuspaketin (*Skills and Talent Mobility Package*), mukaan lukien asetusehdotuksen EU:n osaajareservin perustamiseksi (ks. E 5/2024 vp., U 7/2024 vp. ja E 61/2023 vp.).

Komission marraskuisen tiedonannon mukaan EU:n työmarkkinapolitiikan keskiössä ovat EU-alueella olevan työvoiman uudelleen- ja täydennyskoulutus sekä keskimääräistä heikommin työmarkkinoille osallistuvien ryhmien aktivointi. Eurooppalaisten työmarkkinoiden kysyntään vastaamiseksi tarvitaan lisäksi osaajien maahanmuuttoa. Eettistä ja hallittua työ- ja koulutusperusteista maahanmuuttoa tarvitaan Suomenkin talouskasvun, innovaatioiden, elinvoimaisuuden ja palveluiden turvaamiseksi ja se tukee osaltaan hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista.

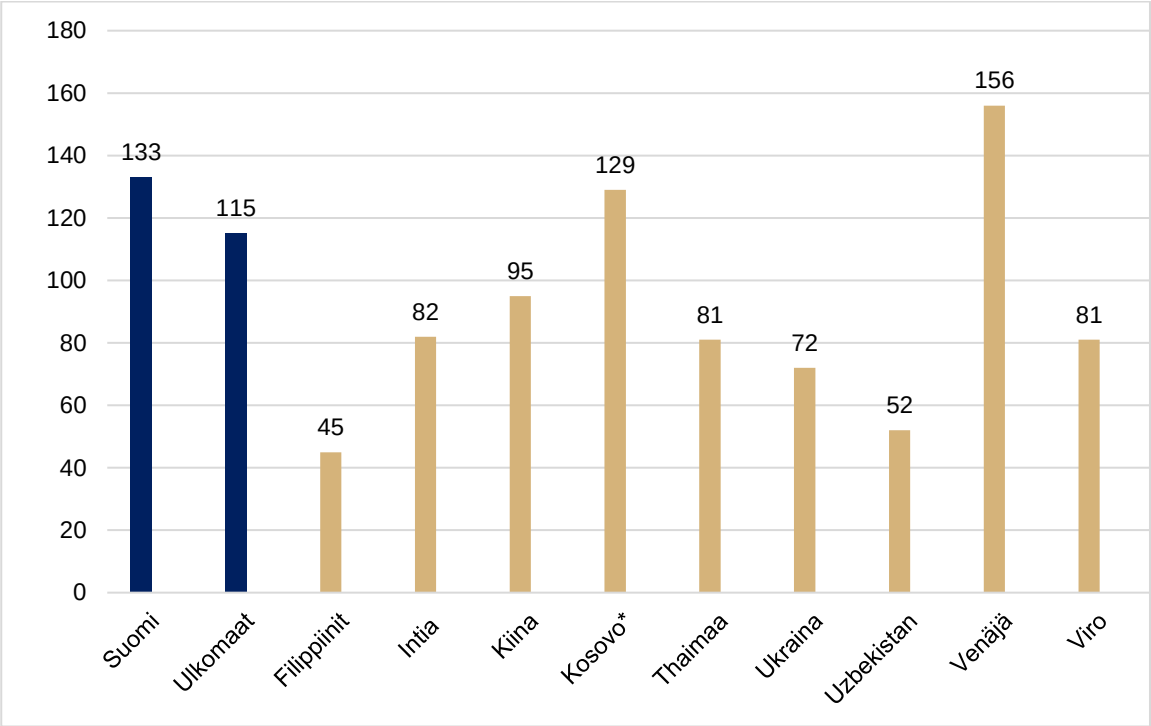
Pidemmällä aikavälillä komissio on ilmoittanut tutkivansa laillisten muuttoväylien kehittämistä EU:hun kolmella alueella: pitkäaikaishoito, nuorten liikkuvuus ja innovatiiviset yrittäjät. Tulevan komission tarkempia suunnitelmia työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton osalta on osin vaikea ennakoida, mutta oletus on, että toimenpiteet painottuvat muuhun kuin lainsäädäntötyöhön.

Päättyvällä komission kaudella on saatu valmiiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan säädöksistä erityisosaajadirektiivin ja yhdistelmälupadirektiivin uudistukset. Ainoat käynnissä olevat neuvottelut koskevat asetusta osaajareservin käyttöönottamiseksi; tältä osin ollaan vielä neuvoston työryhmäkäsittelyssä. Osaajareservi olisi digitaalinen alusta kansainvälisten osaajien ja jäsenmaissa olevien työpaikkojen kohtaamisen parantamiseksi. Olennaista on, että osaajareservi tuottaisi jäsenvaltioille kustannustehokkaasti lisäarvoa globaalissa kilpailussa osaavasta työvoimasta, mutta ei lisäisi maahantulon väärinkäytösten riskiä tai tuottaisi kohtuuttomia hallinnollisia kustannuksia. Komission esityksen mukaan jäsenvaltioiden osallistuminen osaajareserviin olisi vapaaehtoista. Suomen osallistumisesta osaajareserviin päätetään myöhemmin neuvotteluiden edetessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa tarvetta turvata osaavan työvoiman saatavuutta niin EU/ETA-alueelta kuin hallitusohjelman mukaisista kolmansista maista (Intia, Brasilia, Vietnam, Filippiinit) Suomen työmarkkinoiden tarpeiden mukaisesti. Tiiviimpi EU-yhteistyö voi tarjota tässä lisäarvoa. Samanaikaisesti on tärkeää huomioida turvallisuusympäristön muutokset työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton politiikkaa ja toimenpiteitä kehitettäessä.

2. Muuttoliikkeen kytkökset huoltosuhteeseen Euroopassa

Huoltosuhteella voidaan tarkoittaa *väestöllistä huoltosuhdetta*, joka kuvaa alle 15-vuotiaiden ja yli 64-vuotiaiden osuutta suhteessa 15–64-vuotiaaseen väestöön. Julkistalouden kannalta kiinnostavampi määritelmä on kuitenkin *taloudellinen huoltosuhde*, joka kuvaa työttömien ja muiden työvoiman ulkopuolella olevien määrän suhdetta työllisten määrään. Molemmissa määritelmissä huoltosuhde on sitä heikompi, mitä korkeampi luku on. Maahanmuutto parantaa väistämättä väestöllistä huoltosuhdetta, sillä muuttajien keski-ikä on selvästi alhaisempi kuin kohdemaan väestön. Vaikutukset taloudelliseen huoltosuhteeseen riippuvat kuitenkin siitä, kuinka hyvin maahanmuuttajat työllistyvät (ks. kuvio 1), minkä vuoksi taloudellisen huoltosuhteen kehityksen ennustaminen on vaikeampaa kuin väestöllisen huoltosuhteen.



Kuvio 1. Taloudellinen huoltosuhde kansalaisuuden mukaan Suomessa vuonna 2021. Mukana yleisimmät työperusteisen maahanmuuton kansalaisuudet. Kosovon luku kuvaa entisen Serbian ja Montenegron kansalaisia. Erityisesti Kosovon ja Venäjän lukuihin sisältyy myös paljon muita kuin työn perusteella muuttaneita. Lähde: Työssäkäyntitilasto, Tilastokeskus.

Keskustelu muuttoliikkeen suhteesta huoltosuhteeseen liittyy syntyvyyden vähenemiseen ja väestön ikääntymiseen. Kaikissa Euroopan maissa kokonaishedelmällisyysluku on laskenut merkittävästi niin sanotun uusiutumisluvun (2,1) alle, mikä tarkoittaa, että ilman maahanmuuttoa maiden väestö vähenee väistämättä pitkällä aikavälillä. Syntyvyyden väheneminen ja siihen liittyvä väestön ikääntyminen on kuitenkin niin valtava rakenteellinen muutos, että sen kompensoiminen täysin maahanmuutolla edellyttäisi vähintään maahanmuuton hyvin merkittävää – tai paremminkin epärealistista – kasvua. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (2023) on laskenut, että Suomessa pelkästään väestön määrän vakiinnuttaminen edellyttäisi nykyisellä syntyvyydellä nettomaahanmuuton kasvua 44 000 henkilöön vuodessa. Tästäkin huolimatta vähintään väestöllinen huoltosuhde heikkenisi, sillä yli 65-vuotiaiden määrä kasvaisi muita ikäryhmiä voimakkaammin.

Suomen väestöllinen huoltosuhde oli vuonna 2023 Euroopan toiseksi heikoin: Suomessa oli viime vuonna 62 ei-työikäistä henkilöä sataa työikäistä nähden. Väestöllinen huoltosuhde heikkenee väestöennusteen mukaan Suomessa jatkuvasti, mutta vuonna 2040 Suomen tilanne on kuitenkin jonkin verran suotuisampi kuin monissa muissa Euroopan maissa. Suomen väestöllisen huoltosuhteen (65) ennustetaan olevan tällöin parempi kuin Euroopassa keskimäärin (68). Suomen suhteellisesti parempaan tilanteeseen vaikuttanee se, että Suomen suuriin ikäluokkiin kuuluva väestö alkaa luonnollisista syistä hiljalleen vähentyä seuraavien vuosikymmenten aikana. Huoltosuhde heikkenee vuoteen 2040 mennessä eniten Keski- ja Etelä-Euroopan maissa, kuten Saksassa, Ranskassa ja Italiassa. Erityisesti Saksassa onkin viime vuosina luotu rakenteita, jotka edesauttavat työvoiman rekrytointia ulkomailta ja siten myös keventävät väestölliseen huoltosuhteeseen kohdistuvaa painetta. Vuoteen 2070 mennessä väestöllisen huoltosuhteen ennustetaan heikkenevän kaikkialla Euroopassa merkittävästi.

Maahanmuutto on jo nyt vaimentanut ikääntyvän väestörakenteen tuomaa painetta väestölliseen huoltosuhteeseen Euroopassa. Monessa Euroopan maassa – etenkin Ruotsissa mutta myös

Suomessa – väestöllinen huoltosuhde olisi korkeampi ilman ulkomailla syntynyttä väestöä. Koska maahanmuuttajat ovat valtaväestöä nuorempia, he saavat valtaväestöä enemmän lapsia. Myös maahanmuuttajien syntyvyys on jonkin verran valtaväestöä korkeampi, mutta sekin laskee ajan myötä lähelle kohdemaan keskiarvoa.

Sopeutumisen ja työllisyysasteen nostamisen ohella maahanmuutto on kuitenkin käytännössä ainoa huoltosuhteen heikkenemiseen liittyvä tekijä, johon voidaan politiikkatoimin vaikuttaa. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että syntyvyyden edistämiseen liittyvillä politiikkatoimilla voidaan edistää syntyvyyttä vain marginaalisesti. Toisaalta erityisesti työperusteisen maahanmuuton määrään vaikuttaa politiikkatoimia enemmän yritysten työvoimapula eri sektoreilla.

Työvoimapulaan vastaamiseen tarvitaan kuitenkin työvoimaa ja ei ole itsestään selvää, että sitä on globaalisti loputtomiin tarjolla. Monissa maahanmuuton lähtömaissa syntyvyys on vähentynyt merkittävästi ja talouskasvun myötä hyvinvointierot suhteessa Euroopan maihin todennäköisesti pienenevät entisestään. Samaan aikaan kehittyvät taloudet saattavat itse muuttua ajan myötä työperusteisen maahanmuuton kohdemaiksi. Esimerkiksi Kiinassa syntyvyysaste on reilusti alle uusiutumistason ja miljoonakaupunkien suurille työmarkkinoille löytyy yhä vähemmän työntekijöitä maaseudulta.

Sekä väestöllinen että taloudellinen huoltosuhde heikkenevät Suomessa tulevien vuosikymmenten aikana. Työperusteisen maahanmuuton lisääminen voi kuitenkin vaimentaa taloudellisen huoltosuhteen heikkenemisen aiheuttamaa painetta, mutta ilman hyvin merkittävää maahanmuuton kasvua Suomen taloudellinen huoltosuhde tulee pitkällä aikavälillä väistämättä heikkenemään. Kilpailu työvoimasta kovenee jatkuvasti, sillä väestö vanhenee koko Euroopassa ja ennen pitkää yhä enemmän myös Euroopan ulkopuolella.

3. Ihmisoikeusnäkökulma näihin teemoihin

Pidämme olennaisena, hallitusohjelman mukaisia linjauksia siitä, että Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta.

TIEDOKSI TEM/MAKO
TEM/OHJY