

Mika Helander

VTT, dosentti, yliopistonlehtori
Åbo Akademi
mika.helander@abo.fi



Tilapäisten työperäisten muuttajien asema ja merkitys Suomessa¹

Avainsanat: tilapäinen työperäinen maahanmuutto, vierastyöläiset, sosiaaliturva, kansantalous, suhdanteet

Artikkeli käsittelee tilapäistä työperäistä maahanmuuttoa, ja erityisesti tilapäisesti Suomessa työskentelevien sosiaaliturvaa, kyttyä talouden suhdanteisiin sekä kansantaloudellista merkitystä. Artikkelissa todetaan erityisesti kolmasista maista tulevien tilapäistyöntekijöiden tilanteen vielä hiljattain muistuttaneen Manneuroopan vierastyöläisilannetta 1970-luvulla Suomen sosiaaliturvan asumisperusteisesta johtuen. Kansallinen lainsäädäntö ja EU-säännökset ovat kuitenkin hiljattain parantaneet tilapäistyöntekijöiden asemaa ja sosiaaliturvaa.

Keskustelu työperäisestä maahanmuutosta lisääntyy, ja Suomen väestörakenteen ja huoltosuhteen ongelmallisuus tiedostetaan yhä paremmin. TELA:n johtaja Suvi-Anne Siimes totesi huhtikuun lopulla Talouselämässä työperäisen maahanmuuton olevan välttämättömyys, jotta Suomi voi tulevaisuudessa selvitä eläkkeistään. Aiemmin vuonna 2013 Juhana Vartiainen ja Osmo Soininvaara peräänkuuluttivat työperäisen maahanmuuton helpottamista matalapalkka-aloille, joiden palkkasääntöjä heidän ehdotuksen mukaan pitäisi purkaa. Anders Borg ja Juhana Vartiainen peräänkuuluttivat myös Valtioneuvostolle tekemässään raportissa vuonna 2015 enemmän työperäistä maahanmuuttoa. Yrittäjät ovat enenevässä määrin tulleet julkisuuteen valittaen työvoimapulaa, ja ovat perään-

kuuluttaneet työperäisen maahanmuuton helpottamista. Eduskuntavaaleissakin tänä keväänä aihe oli esillä, ja siitä keskusteltiin muun muassa työvoiman saatavuusharkinnan muodossa. Keskustelu on jatkunut aivan viime päivinä esimerkiksi Yleisradiossa sekä Hufvudstadsbladetissa, jonka artikkelin yksinkertaistuksia saatavuusharkinnan kannattukseen liittyen eri puolueissa ja järjestöissä tutkijatohtori Rolle Alho oikaisi, sekä painotti vastuullisen työperäisen maahanmuuton merkitystä. Vastuullisuus merkitsee nähdäkseni sitä, ettei työperäistä maahanmuuttoa toteuteta ainoastaan yritysten tai hyvinvointivaltion rahoittamisen näkökulmasta tai suhdannepoliittisena puskurityövoimana, vaan varmistetaan myös, että tulevien työntekijöiden työehdot ja -olosuhteet sekä sosiaaliturva ovat asianmukaiset, ja ettei Suomen työmarkkinoiden toimintaa häiritä vierastyöläisten avulla.

1970-luvulla maiden välinen muuttoliike Euroopassa oli suurelta osin suhdannepoliittista ja perustui eräissä kansantalouksissa esiintyneeseen suureen työvoiman kysyntään. Suhdannepoliitikassa oli Euroopan pienissä maissa Peter Katzensteinin mukaan selkeästi kaksi eri linjaa. Manner-Euroopan pienet maat (sekä myös suuret maat kuten Saksan LTV) harjoittivat vierastyöläispolitiikkaa, jossa työvoiman tuonnilla pyrittiin

vastaamaan korkeasuhdanteen aikaiseen työvoimapulaan, ja matalasuhdanteen aikana ulkomailta tulleen työvoiman odotettiin palaavan kotimaihinsa. Tämä ei kuitenkaan toteutunut vaan useat tulijat myös jäivät kohdemaihinsa puutteellisesta sosiaaliturvasta riippumatta.

Vierastyövoiman houkuttelemisen sijaan Pohjoismaissa devalvoitiin valuutta matalasuhdanteen aikana, jolloin lisättiin kysyntää työmarkkinoilla ja luotiin lisää työskentelymahdollisuuksia ja työttömyyttä saatiin pienennettyä. Korkeasuhdanteen aikana työllisyystilanne maissa oli hyvä, ja esimerkiksi Ruotsi toi tällöin työvoimaa ulkomailta kuten Suomesta, joka pääsi myös osalliseksi Ruotsin hyvästä sosiaaliturvasta. Matalasuhdanteen aikana devalvoitiin, eikä maahanmuuttajien tarvinnut näin ollen lähteä maasta vaan työtilaisuudet pysyivät.²

Suomen liityttyä EU jäsenyyden myötä myös Euroopan valuuttaunioniin 1995 devalvoitumahdollisuus katosi. Nyt ei työllisyyttä matalasuhdanteen aikana voida parantaa devalvoimalla,³ vaan työvoimaa joudutaan vähentämään ja työttömyys lisääntyy. Korkeasuhdanteen aikana sen sijaan monilla aloilla vallitsee työvoimapula ja työvoimaa rekrytoidaan myös ulkomailta. Viime vuosien työperäinen liikkuvuus on osoitus tästä, vaikka suhdanne ei kaikilta osin olekaan ollut kovin hyvä. Tällä hetkellä kuitenkin esiintyy työvoimapulaa useilla toimialoilla ja alueilla Suomessa.

Ulkomaisen tilapäistyövoiman toimialat ja sosiaaliturva

Erityisesti suhdanneherkällä rakennusalaalla ulkomaisen työvoiman määrä on Rakennusteollisuuden mukaan suuri, ja vuonna 2016 Uudenmaan alueella joka neljäs työntekijä oli ulkomaalainen. Muualla maassa ulkomaalaisten osuus oli 5 %. Rakentaminen on merkittävä toimiala, ja se kattaa Rakennusteollisuuden mukaan jopa 20 % Suomen työllisyydestä.

Tilapäisesti palkattujen ulkomaisten työntekijöiden tilanne maatalouden kausityössä, erityisesti kolmansien maiden kansalaisten osalta, on Suomessa viime vuosina tietyssä mielessä muistuttanut vierastyöläisten asemaa 1970-luvun Manner-Euroopassa. Yhteneväisyyksinä näillä ryhmillä on irrallisuus sekä marginaalinen ja epävirallinen asema yhteiskunnassa, jossa työskentelevät ja oleskelevat. Siihen, että maatalouden ulkomaiset tilapäistyöntekijät tältä osin voidaan rinnastaa Euroopan vierastyöläisiin ovat vaikuttaneet pendelöinti ja kausityö sekä jossain määrin Suomen asumisperusteinen

sosiaaliturva, koska henkilöön kohdistuvat yhteiskunnan velvoitteet ovat jääneet pääasiassa kotimaan kannettavaksi kotipaikan ollessa ulkomailla. Verot on kuitenkin yleensä maksettu Suomeen.

Matkailussa, erityisesti hiihtokeskuksissa, hotelleissa ja ravitsemusalalla, sekä ammattiturheilussa esiintyy myös paljon tilapäisesti Suomessa työskenteleviä ulkomaalaisia. Lisäksi Suomessa on kautta aikojen ollut tilapäisesti töissä paljon ulkomaisia tanssimuusikkoja ja esiintyviä taiteilijoita. Myös kodinhoidossa ja au pairina on perinteisesti ollut jonkin verran ulkomaisia tilapäistyöntekijöitä. A-studiossa todettiin hiljattain (7.5.) metallialan, siivousalan, ICT:n sekä sosiaali- ja terveystalouden työllistävän paljon työperäisiä maahanmuuttajia. Nämä ihmiset työskentelevät tilapäisesti Suomessa siksi, että EU-kansalaiset eivät nykypäivänä ole erityisen halukkaita muuttamaan pysyvästi toiseen maahan, ja kolmansista maista tulevilla on määräaikaista työntekijän oleskeluluvat sekä rajallinen mahdollisuus tuoda perhe mukaan Suomeen. Alle 90 vuorokauden työskentelyyn ei tavallisesti kuitenkaan tarvita työ lupaa.

Suomen sosiaaliturvaa kutsutaan pääosin asumisperusteiseksi. Tämä tarkoittaa, että olakseen suomalaisen sosiaaliturvan piirissä tulee henkilön olla henkikirjoilla Suomessa, ja tarkemmin määriteltynä jossakin Suomen kunnista. Tällä tavoin henkilö tulee osaksi Suomen väestöä. Esimerkiksi venäjältä tulevilla maatalouden kausityöntekijöillä ei ole kotikuntaa Suomessa. Kunnan tarjoama sosiaaliturva on kaikkein laajin universalistisuudessaan (joka merkitsee, että kaikki asukkaat ovat sen puitteissa) sekä monimuotoisuudessaan hyvinvointipalveluiden seurauksena. Työn kautta saatava sosiaaliturva, kuten työtaturmavakuutus sekä ansiosidonnainen työttömyysturva, ja Kelan kautta saatu sosiaalivakuutus, kuten yleinen sairausvakuutus, ovat kuitenkin myös merkittäviä, vaikkakin kapeampia sosiaaliturvan lähteitä, ja eroavat asumisperusteisesta turvasta.

EU:n kansalaisilleen tarjoama sosiaaliturva on sen sijaan työperusteinen, joka on suojannut esimerkiksi virolaisia työntekijöitä Suomen työmarkkinoilla. Kelan turva on kuitenkin myös sidoksissa oleskeluun, edellyttäen neljän kuukauden asumista Suomessa. Pääosin sosiaaliturva perustuu kuitenkin kotikunnan puitteissa saatuun asumisperusteeseen sosiaaliturvaan.

Pendelöijien määrästä vain veikkauksia

Pendelöinti on erityisen tavallista Suomen ja Viron välisessä liikkuvuudessa, ja EU-sään-

nösten johdosta virolaisilla työntekijöillä on ollut pääsy julkiseen terveydenhoitoon ja muihin palveluihin. Mutta säännöt ovat olleet monimutkaisia, eivätkä työntekijät ole aina olleet tietoisia oikeuksistaan.

Uusi lainsäädäntö tuo kuitenkin vielä parannuksia maiden välillä (erityisesti kolmansista maista tulevien) pendelöivien työntekijöiden ja maatalouden kausityöntekijöiden sosiaaliturvaan. Kausityöntekijöiden sosiaaliturva on myös hiljattain parantunut EU-direktiivien kansallisen toimeenpanon avulla. Asumisperusteisuutta ollaan lievennetty ”rajat ylittävissä tilanteissa”.

Virossa kirjoilla olevia Viron kansalaisia on Suomen työmarkkinoilla useita kymmeniä tuhansia. Tarkkoja lukumääriä ei tiedä kukaan. Erilaisten lähteitten pohjalta voidaan kuitenkin päätyä noin 50 000 pendelöijän lukumäärään kaikki toimialat mukaan luettuina. Lukumäärä vaihtelee vuosien, vuodenaikojen ja suhdanteiden mukaan. Lukumäärän valistunut arvioiminen olisi tutkimuksellisesti merkittävää, ja voitaisiin ehkä tehdä veronumerorekisteriä ja muita verotietoja analysoimalla, tai vaihtoehtoisesti kyselytutkimuksilla esimerkiksi matkustajalaivoilla. Olen ollut yhteydessä veroviranomaisiin tehdäkseeni tutkimusta veronumerorekisteristä, mutta toistaiseksi tiedusteluihini ei ole vastattu.

Usein työskentely on keikkaluonteista, joka vaikeuttaa entisestään lukumäärien arvioimista. Eräessä Rolle Alhon kanssa teemmässämme haastattelussa entisessä Puulitossa (nyk. Teollisuusliitto) liiton toimitsija totesi esimerkiksi metsänistutuksiin otettavan muutamaksi päiväksi tai viikoksi istutusporukka Virosta tekemään istutusurakka.

Vuonna 2013 rakennusalan veronumerorekisterissä oli Ylen tietojen mukaan kokonaisuudessaan 53 000 ulkomaista rakennusalan työntekijää. Isoin kansallisuusryhmä oli Viron kansalaiset. Rakennusalaa koskeva veronumerorekisteri sisälsi tuolloin noin 530 000 työntekijää, joten ulkomaalaisten osuus oli noin 10 % koko rekisteristä. Väitän, että tällä osuudella on suhdannepoliittista merkitystä suhteessa koko rakennusalaan sekä talouteen ylipäänsä. Veronumerorekisterin pohjalta voitaisiin laskea ulkomaisen rakennustyövoiman vastaavan noin 2 % Suomen työvoimasta.⁴

Mikäli lukumäärältään noin 50 000 työntekijän ryhmä toimii puskurityövoimana, on sillä merkittävä rooli työvoiman kysynnän tasaajana suhdanteiden välillä. Tämä koskee lisäksi myös sellaisilla muilla toimialoilla työskenteleviä ulkomaalaisia, joilla työvoiman määrä muuttuu suhdanteiden ja esimerkiksi vuodenaikojen mukana. Esimerkik-

si maataloudessa ulkomaiset kausityöntekijät vastaavat noin kolmasosaa maatalouden työpaikoista, ja lukumääräarviot vaihtelevat noin 10 000 ja alle 15 000 välillä. Alhon ja Sanna Saksela-Bergholmin kanssa vuonna 2011 haastattelemamme maatalousyrittäjät toteivat olevan mahdotonta löytää kotimaista työvoimaa, ja ettei esimerkiksi tarhamarjan poiminta enää kiinnosta suomalaisia nuoria. Matkailussa kausityöntekijöiden puute on johtanut eurooppalaiseen rekrytointiin. Osa rakennusalalla työskentelevästä ryhmästä on kuitenkin kirjoilla Suomessa, ja näin ollen tšekäläisen sosiaaliturvan piirissä. Mutta niiden lukumäärä, jotka lähtevät kotimaahansa työn loputtua, on arvioni mukaan niin suuri, että sillä on kansantaloudellista merkitystä.

Sosiaaliturvan asumisperusteisuus liudentuu

EU:n jäsenvaltioiden kansalaisilla on kolmansien maiden kansalaisiin verrattuna parempi sosiaaliturva kattavuudeltaan ja saatavuudeltaan. He ovat EU:n vapaan liikkuvuuden puitteissa ja EU:n työperäisen sosiaaliturvan puitteissa, vaikkeivat olisikaan kirjoilla Suomessa. Näin ollen esimerkiksi virolaiset eivät ole riippuvaisia oleskeluluvista, eivät kotikunnasta Suomessa saadakseen julkisia palveluita, eivätkä jää täysin tyhjän päälle töiden mahdollisesti loppuessa. EU onkin pyrkinyt parantamaan liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvaa useiden direktiivien avulla, joista osaa nyt toimeenpannaan Suomessa. Tältä osin näiden liikkuvien eurooppalaisten työntekijöiden tilanne on merkittävästi 70-luvun vierastyöläisiä parempi.

Ajatuksena asumisperusteisuuden lieventämisessä on, että sosiaaliturva kuuluu heille, jotka osallistuvat järjestelmän rahoittamiseen. Veronsa pääsääntöisesti Suomeen maksavat tilapäistyöntekijät tekevät näin. Mutta kun töiden loppuessa jäädään kotipaikkakunnalle Suomen ulkopuolelle (tai oleskeluvan voimassaolo päättyy), työntekijäryhmä toimii talouden puskurina ja suhdannepoliittisena välineenä. Maatalouden kausityöntekijöillä, jotka usein tulevat kolmansista maista kuten Venäjältä, tilanne on pääasiassa tällainen (kuitenkin niin, että työskentely tapahtuu viisumin puitteissa ja alle 90 vuorokautta), vaikka sosiaaliturva oleskelun aikana onkin viime aikoina parantunut.

Kotikunnan saaminen on kuitenkin edelleen pääasiallinen sosiaaliturvan ehto. Milloin sitten kotikunnan saaminen, eli varsinainen maahanmuutto muodostuu ajankohtaiseksi? Maistraatti selvittää kotikunnan saamisen edellytykset, ja myös EU-jäsenmaiden kansalaisten on rekisteröitävä

oleskeluoikeus Maahanmuuttovirastossa, ja oleskelun on määrä muodostua vähintään vuoden mittaiseksi kotikunnan saamiseksi. Kotikuntalain 4 § määrittelee ulkomailta Suomeen muutettaessa kotikunnan saamisen perusteet. Yleisperiaate on vuoden yhtäjaksoinen oleskelu maassa.⁵ Melko iso lukumäärä Viron kansalaisia on muuttanut pysyvästi Suomeen, eli yli 50 000 virolaista oli vuonna 2018 osana Suomen väestöä. Mutta myös iso määrä virolaisia työntekijöitä sekä muunmaalaisia kausityöntekijöitä on tilapäisesti Suomessa lyhyinä jaksoina ja yhtä kestoisesti neljää kuukautta lyhyemmän aikaa. He kuitenkin usein maksavat veronsa Suomeen, ja näin ollen osallistuvat hyvinvointivaltion rahoitukseen. Asumisperusteisuuden ja sosiaaliturvan tämänhetkinen vielä selkeämpi erottaminen toisistaan rajat ylittävissä tilanteissa edustaa merkittävä kehitystä näiden työntekijäryhmien tilanteessa.

Lähteet ja kirjallisuus

- Alho, Rolle (2019). Arbetskraftsmigrationen måste ske etiskt hållbart. Hufvudstadsbladet 6.5.2019. <https://www.hbl.fi/artikel/arbetskraftsmigrationen-maste-ske-etiskt-hallbart/>
- Alho, Rolle & Mika Helander (2016). Foreign Seasonal Farm Workers' Strategies at the Margins of the Finnish Welfare State: informal networks and weak ties. *Nordic Journal of Migration Research* 3/2016: 148–157. <https://content.sciendo.com/view/journals/njmr/6/3/article-p148.xml>
- Borg, Anders & Juhana Vartiainen (2015). Strategia Suomelle. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 05/2015. <https://vnk.fi/documents/10616/1095776/R0515-+Strategia+Suomelle.pdf/76ade217-f878-446d-be5c-6073d5c1efd3/R0515-+Strategia+Suomelle.pdf?version=1.0>
- Eduskunta. Hallituksen esitys kausityö- ja ICT-laeiksi Liitteineen HE 80/2017 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-137909.pdf>
- Euroopan unioni. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettu asetus (EY) N:o 883/2004 Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva asetus 492/2011 (aiemmin 1612/68).
- Eurooppatiedotus. <https://eurooppatiedotus.fi/suomi-ja-eu/suomen-tie-jasenyyteen/>
- Helander, Mika, Petar Holley & Heidi Uuttana (2016). Trying to secure a future in uncertain circumstances. The social security of temporary migrant workers in Finland. *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, Vol. 192-777, enero-febrero, ISSN-L: 0210-1963. <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/2089/2692>.
- Hägglblom, Johanna (2019): Kanadensiska Derek har jobb och flickväni Finland – nu blir han utvisad. *Hufvudstadsbladet* 29.4.2019. <https://www.hbl.fi/artikel/han-har-jobb-och-flickvan-i-finland-nu-blir-han-utvisad-2/>.
- Katzenstein, Peter (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press. Ithaca.
- Kotikuntalaki 11.3.1994/201. Suomen säädöskokoelma. www.finlex.fi.
- Maistraatti. https://maistraatti.fi/fi/Palvelut/kotikunta_ja_vaestotiedot/Ulkomaalaisien-rekisterointi/#Kotikunta.
- Rakennusteollisuus. [https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Tyovoimasta-rakennusalalla/Tyovoima-rakennusalalla/](https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Tyoelama/Tietoja-tyovoimasta-rakennusalalla/Tyovoima-rakennusalalla/). <https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Talous-tilastot-ja-suhdanteet/>.
- Riksbanken. 1900-talet. <https://web.archive.org/web/20061229082801/http://www.riksbank.se/templates/Page.aspx?id=9139>.
- Sosiaalivakuutus 9.3.2018. Kuka kuuluu Suomen sosiaaliturvaan? <https://sosiaalivakuutus.fi/kuka-kuuluu-suomen-sosiaaliturvaan/>.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö:
- <https://stm.fi/hanke/-/hankesivu/hanke?tunnus=STM073%3A00%2F2018>
 - <https://stm.fi/asumisperusteinen-sosiaaliturva>
 - <https://stm.fi/documents/1271139/9004392/1256109lausuntopyynt+++he+asumisperus1145376667.pdf/94aba031-010a-4e43-9f26-9090622ad351/1256109lausuntopyynt+++he+asumisperus1145376667.pdf/pdf>
 - <https://stm.fi/documents/1271139/9004392/1256117luonnos+hallituksen+esityksekseks669816509.pdf/88cfe-2ca-0914-4155-96bd-942803abc383/1256117luonnos+hallituksen+esityksekseks669816509.pdf/pdf>
- Verottaja. Suullinen tieto veronumerorekisteristä. 5.12.2018.
- Väestöliitto. http://www.vaestoliitto.fi/tieto_ja_tutkimus/vaestontutkimuslaitos/tilastot/maahanmuuttajat/maahanmuuttajien-maara/
- YLE:
- <https://yle.fi/uutiset/3-6780866>
 - <https://yle.fi/uutiset/3-6652726>
 - <https://areena.yle.fi/1-4584898>

Viitteet

1. Lyhyempi versio kirjoituksesta lähdeviitteineen on julkaistu Liikkeessä yli rajojen –blogissa joulukuussa 2018.

2. Ruotsi devalvoi useita kertoja 1970 luvulla ja viimeisen kerran kiinteän valuuttakurssin aikana vuonna 1982. —Vuonna 1992 Ruotsi siirtyi kelluvaan valuuttakurssiin. Suomi siirtyi kiinteän valuuttakurssiin EMU:in toiseen vaiheeseen suoraan EU-jäsenyyden yhteydessä vuonna 1995 ja kolmanteen vaiheeseen, eli uuteen valuuttaan siirtymiseen vuonna 1999.
3. Lukuun ottamatta sisäisiä devalvoiteja, joissa palkkoja lasketaan. Nämä ovat tosin poliittisista ja työmarkkinalogiikkaan liittyvistä syistä erittäin vaikeasti toteutettavissa.
4. Rekisterissä on myös satunnaisesti rakennuksilla töitä tekeviä sekä Suomessa kirjoilla olevia. Näin ollen oletus 20 % työvoimaosuudesta pohjana laskelmalle pendelöijien määrästä sisältää tiettyjä ongelmia. Rekisteriä ollaankin puhdistamassa ensi vuoden aikana, koska se sisältää suuren määrän ihmisiä, jotka eivät ole olleet aktiivisia rakentamisessa pitkään aikaan (Verottaja, suullinen tieto).
5. Asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettu laki, joka on merkittävä sosiaaliturvan saamisessa rajatylittävissä tilanteissa, ja jota ollaan nyt uudistamassa, on pitkälti yhteneväinen Kotikuntalain kanssa vakinaisen asuminen määrittelyssä ja arvioinnissa.

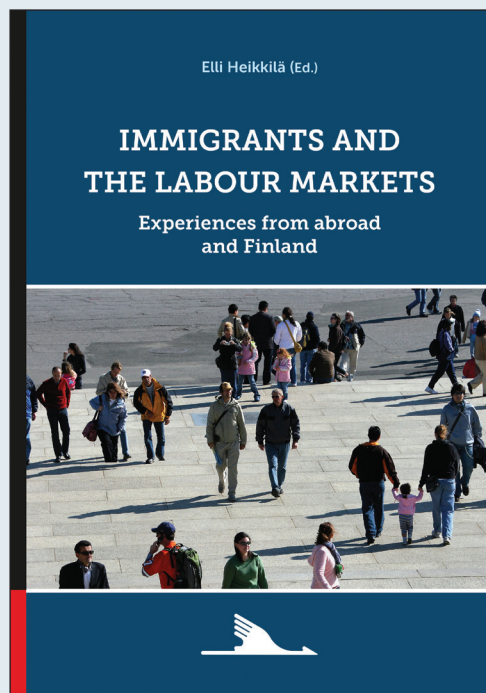
Elli Heikkilä (Ed.)

Immigrants and the Labour Markets Experiences from abroad and Finland

The focus of this book is the position of immigrants in the labour markets, since this is a central indicator of the social status of immigrants and ethnic groups. Employment is one of the main foundations for the successful integration of immigrants. What has often been raised in research on and discussions of the issue in societies is the fact that it is more difficult for immigrants to find a job, especially a job that corresponds to their educational background, than it is for the native population. As a result, the former often have significantly higher unemployment rates than the latter. This is naturally connected to economic cycles, which affect the demands for labour during both boom times and recessions.

The purpose of this book is to broaden our understanding and to explore labour issues and immigration from different perspectives as well as other specific themes from a wide range of viewpoints, including theoretical and empirical analyses. The chapters highlight immigrant experiences both from abroad and Finland.

Publications 17. Migration Institute of Finland 2017. 245 p.



20 € + delivery costs

<http://kauppa.siirtolaisuusinstituutti.fi/>