

Maahanmuutto- ja innovaatiopolitiikat kansainvälisessä osaajakilpailussa

Tarkastelussa Suomi, Irlanti, Iso-Britannia, Kanada, Saksa ja Yhdysvallat

Opetusministeriön julkaisuja 2008:19

Susanna Noki
Katariina Kovanen



Maahanmuutto- ja innovaatiopolitiikat kansain- välisessä osaajakilpailussa

Tarkastelussa Suomi, Irlanti, Iso-Britannia, Kanada,
Saksa ja Yhdysvallat

Opetusministeriön julkaisuja 2008:19

Susanna Noki, Katariina Kovanen



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet
Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen
PL / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

Taitto / Ombrytning: Teija Metsänperä
Kannen kuva / Pämbild: Andres Rodriguez, Rodeo.fi
Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2008

ISBN 978-952-485-531-0 (nid.)
ISBN 978-952-485-532-7 (PDF)
ISSN 1458-8110

Opetusministeriön julkaisuja / Undervisningsministeriets publikationer 2008:19

Tiivistelmä

Selvitystyössä kartoitetaan tutkijoiden ja asiantuntijoiden kansainvälistä liikkuvuutta ohjaavia säädöksiä ja käytäntöjä. Työssä tarkastellaan viiden maan – Irlanti, Iso-Britannia, Kanada, Saksa ja Yhdysvallat – tiede- ja innovaatiopoliittisia ja maahanmuuttopoliittisia toimenpiteitä, joiden avulla ne ovat pyrkineet houkuttelemaan erityisesti tutkimus- ja kehitystyössä työskenteleviä korkeasti koulutettuja työntekijöitä. Aktiivisella korkeasti koulutettujen osaajien työperäisellä maahanmuutolla on pyritty vastaamaan yleisempiin työvoimatarpeisiin sekä täydentämään erityisiä osaamisvajeita. Selvitystyön tavoitteena on nostaa esiin käytäntöjä, joita voidaan hyödyntää, kun pohditaan Suomen mahdollisuuksia houkutella osaavaa työvoimaa kansainvälisiltä työmarkkinoilta. Systemaattiset maatarkastelut perustuvat vuosien 2005–2006 tilanteeseen, minkä jälkeen tapahtuneita muutoksia on huomioitu lähinnä Suomen osalta.

Keskeisimpiä keinoja osaajien maahanmuuton edistämiseksi ovat olleet erilaiset maahanmuuttokäytäntöihin liittyvät uudistukset, joiden myötä korkeasti koulutettujen maahanmuutosta on tehty muita maahanmuuttajaryhmiä helpompaa ja nopeampaa. Keinoina eri maat ovat käyttäneet erilaisia osajaohjelmia ja pistejärjestelmiä. Erityisesti julkisen t&k-sektorin työntekijöitä on lisäksi houkuteltu erilaisin tiede- ja innovaatiopoliittisin toimin, kuten tutkijanuran eri vaiheissa oleville ulkomaalaisille tutkijoille suunnatuin apurahaohjelmin ja avaamalla kansallista tutkimusjärjestelmää.

Selvitystyössä on kartoitettu myös Suomen nykyisiä maahanmuuttopoliittisia ja tiede- ja innovaatiopoliittisia toimia, jotka vaikuttavat maan kykyyn houkutella ulkomaalaisia osaajia. Maatarkastelujen pohjalta on tehty toimenpide-ehdotuksia Suomen vetovoimaisuuden ja houkuttelevuuden parantamiseksi. Keskeisimmät ehdotukset ovat seuraavat:

- Työperäisen maahanmuuton organisoinnissa tulisi ottaa huomioon työ- ja elinkeinoelämän rooli ja asiantuntemus entistä voimakkaammin.
- Suomessa tulisi tukea laaja-alaisesti koulutus- ja tutkimusjärjestelmän korkeaa tasoa ja sen kansainvälisyyttä sekä panostaa erityisesti vahvoihin osaamisaloihin. Tämä houkuttelee yleisellä tasolla myös ulkomaalaisia osaajia.
- Suomen tulisi räätälöidä ulkomaalaisille tutkijanuran eri vaiheissa oleville tutkijoille houkuttelevia pidempikestoisia rahoituskäytäntöjä ja -ohjelmia

- Suomen tulisi tarpeellisilta osin avata kansallista korkeakoulujärjestelmää ja kehittää kannustimia sekä kotimaisille että ulkomaalaisille t&k-työntekijöille. Erityisesti tutkijanuran houkuttelevuuden parantaminen on keskeinen keino turvata tarvittavien työntekijöiden saatavuus myös tulevaisuudessa.
- Suomelle tulisi luoda erityinen osajaohjelma korkeasti koulutetun työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi.
- Tiede- ja innovaatiopoliittisten ja maahanmuuttopoliittisten toimien lisäksi eri viranomaistahojen ulkomaalaisille osaajatyöntekijöille kohdentamaa tiedottamista tulisi kehittää.

Suoranaisesti osajien houkuttelemiseen liittyvien toimien lisäksi hallituksen tulisi ottaa aktiivinen rooli työperäisen maahanmuuton edistämässä ja koordinoida nykyistä voimakkaammin eri viranomaistahojen toimintaa. Mikäli Suomeen halutaan lisää ulkomaalaisia korkeasti koulutettuja työntekijöitä, tulisi yleisestä maahanmuuttopolitiikan linjaamisesta siirtyä työperäisen maahanmuuton strategian luomiseen ja toteuttamiseen. Strategian valmistelutyöhön osallistuisivat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö sekä opetusministeriö.

Avainsanat: osaaja, kansainvälinen liikkuvuus, työperäinen maahanmuutto, maahanmuuttokäytännöt, osajaohjelmat, apurahakäytännöt, tutkimusjärjestelmän kansainvälistäminen

Migrations- och innovationspolitik i den internationella konkurrensen om experter.
Fokus på Finland, Irland, Storbritannien, Kanada, Tyskland och USA

Sammandrag

I utredningen kartläggs de bestämmelser och den praxis som styr forskarnas och experternas internationella rörlighet. Fokus ligger på fem länder, d.v.s. Irland, Storbritannien, Kanada, Tyskland och USA och de här ländernas vetenskaps- och innovationspolitiska åtgärder i anslutning till migration till respektive land. Kartläggningen omfattar de åtgärder med vilka de här länderna försöker attrahera högt utbildad arbetskraft inom forsknings- och utvecklingsarbete. Genom åtgärder som stöder arbetsrelaterad invandring har de här länderna försökt svara på behovet av arbetskraft på ett allmänt plan samt komplettera underskottet av personer med specialkunnande. Syftet med utredningen har varit att betona praxis som man kan utnyttja när man fokuserar på Finlands möjligheter att attrahera kunnig arbetskraft på den internationella arbetsmarknaden. I de systematiska, landsspecifika genomgångarna utgår man från situationen 2005–2006. De förändringar som har skett efter det uppmärksammas närmast för Finlands del.

De centralaste medlen för att främja invandringen av experter har varit reformer av olika slag av praxis som ansluter sig till migrationen. Resultatet är att det är enklare och snabbare för personer med hög utbildning att invandra än för övriga invandrargrupper. De olika länderna har använt olika program och varierande poängsystem för att rekrytera högutbildade. Offentligt anställda personer inom forskning och undervisning har dessutom lockats med olika vetenskaps- och innovationspolitiska åtgärder, t.ex. stipendieprogram för personer som har siktat inställt på forskarbanan och som befinner sig i olika skeden av sin forskarkarriär. I samma syfte har man också luckrat upp det nationella forskningssystemet.

Kartläggningen omfattar också Finlands nuvarande migrationspolitiska samt vetenskaps- och innovationspolitiska åtgärder vilka inverkar på Finlands förmåga att attrahera experter av utländskt ursprung. Utgående från de landsspecifika granskningarna har man gjort förslag på sådana åtgärder som ökar Finlands dragningskraft och gör landet mera attraktivt. De viktigaste förslagen är:

- När den arbetsrelaterade invandringen organiseras ska man i ökande omfattning beakta arbetsmarknadens och näringslivets roll och branschens expertkunnande

- I Finland borde man på ett omfattande plan stödja utbildnings- och forskningssystemets höga nivå och dess internationalism samt satsa speciellt på starka kompetensområden. På ett allmänt plan attraherar detta också kompetenta personer från utlandet
- För personer som är från utlandet och som befinner sig i olika stadier av sin forskarkarriär borde Finland skraddarsy lockande finansieringspraxis och -program av mera långsiktig art
- Finland borde i tillämpliga delar öppna utbildningssystemet på högskolenivå och utveckla sporrar såväl för inhemska som utländska experter inom forskning och utbildning. Att förbättra forskarkarriärens attraktivitet är ett viktigt element när man i framtiden strävar efter att trygga tillgången på erforderlig arbetskraft
- Finland borde skapa ett speciellt program för att rekrytera högutbildade personer i syfte att främja rörligheten för högt utbildad arbetskraft
- Utöver de åtgärder som omfattar forsknings- och innovationspolitiken borde olika myndigheter effektivisera sin information till utländsk, högt utbildad arbetskraft

Utöver de åtgärder som omfattar högt utbildade personer borde regeringen inta en aktiv roll i främjandet av arbetsrelaterad invandring och i högre grad koordinera olika myndigheters verksamhet. I fall man vill ha fler högt utbildade personer från utlandet till Finland borde man övergå från allmänna linjedragningar inom migrationspolitiken till att skapa och verkställa en strategi för arbetsrelaterad invandring. Arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet och undervisningsministeriet föreslås delta i strategiarbetet.

Nyckelord: Expert, internationell rörlighet, arbetsrelaterad invandring, praxis i samband med migrationen, program för högt utbildade personer, praxis i anslutning till stipendier, att göra forskningssystemet mera internationellt

Immigration and Innovation Policies in the International Competition for the Highly Skilled. Comparing Finland, Ireland, United Kingdom, Canada, Germany and United States

Abstract

The object of the study was to chart the rules, regulations and practices steering the international mobility of researchers and highly skilled labour. The study examined the science and innovation policy measures as well as immigration policy measures taken in five countries – Ireland, Great Britain, Canada, Germany and the United States – for the purpose of attracting particularly highly skilled employees working in the field of research and development. In an attempt to respond to the more general needs for labour and to compensate for the lack of expertise in specific fields, the countries have implemented active work-based immigration policy. The main aim of the study was thus to bring to the fore the practices that can be exploited when the possibilities of Finland to attract expert workforce from the international labour market into the country are investigated. Systematic country-specific reviews are based on the situation in the period 2005–2006, after which changes were observed mainly when they concerned Finland.

The most important means to promote immigration are reforms made in immigration practices, which have made immigration easier and faster for highly skilled experts. Different countries make use of different programmes for highly skilled and different point systems. Particularly the public R&D sector employees are also encouraged to immigrate by the implementation of various measures within science and innovation policy, for example, by creating specific grant-awarding programmes and by opening up the national research system.

The study also charted the measures taken by Finland regarding its current immigration policy and science and innovation policy that affect the country's capability of attracting foreign highly skilled professionals and experts. On the basis of country-specific reviews, proposals are made to improve Finland's capability of attracting highly skilled workforce. The main proposals are:

- In organizing work-based immigration, the role of working life and business life as well as expertise should be taken into account better than before.
- In Finland, the high-quality education and research system and its internationalization should be supported and particularly strong areas of expertise should be invested in. On a general level, this will attract also foreign highly skilled labour.

- Finland should customize for foreign researchers in the different phases of their research careers attractive, longer-term funding practices and programmes.
- Finland should, where necessary, open up its national higher education system and develop incentives for both domestic and foreign employees in research and development. Improving the attractiveness of a research career in particular is an important means of securing the availability of needed employees in the future as well.
- Finland should create a specific programme for highly skilled to enhance the mobility of the highly skilled workforce.
- In addition to science and innovation policy measures, information provision for foreign expert employees from the authorities should be improved.

In addition to measures directly linked to attracting highly skilled labour, the government should take an active role in promoting work-based immigration and coordinate more effectively than before the activities of different authorities. If Finland wants to recruit more foreign highly skilled employees, a shift in the general guidelines of its immigration policy should be made by creating and implementing a work-based immigration strategy. It is recommended that this strategy be planned and prepared by the Ministry of Employment and the Economy, the Ministry of the Interior as well as the Ministry of Education.

Key words: Expert, Highly skilled, International mobility, Work-based immigration, Immigration practices, Programmes for experts, Grant-awarding practices, Internationalization of the research system

Sisältö

	Esipuhe	12
1	Johdanto	14
	1.1 Selvitystyön tausta ja päämäärät	14
	1.1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	15
	1.1.2 Raportin rakenne	15
	1.2 Keskeiset käsitteet	16
	1.2.1 Osaaja	16
	1.2.2 Liikkuvuus ja maahanmuutto	17
	1.2.3 Inhimillinen pääoma ja aivokierto	18
2	Osaajien työperäisen maahanmuuton ja liikkuvuuden edistäminen	19
	2.1 Osaajien liikkuvuutta ja maahanmuuttoa ohjaavat tekijät	19
	2.2 Kiristynvä osaajakilpailu ja maahanmuuttopolitiikan muutokset	21
	2.3 Tiede- ja innovaatiopoliittiset toimet – tutkijoiden ja opiskelijoiden houkuttelu	24
3	Maatarkastelut	26
	3.1 Irlanti	26
	3.1.1 Taustaa	26
	3.1.2 Keskeiset toimijat	28
	3.1.3 Osaajien maahanmuuton edistäminen	29
	3.1.4 Tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliittinen toiminta osaajien houkuttelemiksi	32
	3.2 Iso-Britannia	35
	3.2.1 Taustaa	35
	3.2.2 Keskeiset toimijat	36
	3.2.3 Työperäinen maahanmuutto ja osaajia suosivat maahanmuuttokäytännöt	37
	3.2.4 Ulkomaalaisten opiskelijoiden maahanmuuton edistäminen	39
	3.2.5 Tiede- ja teknologiapoliittiset toimet	40
	3.2.6 Opiskelijat ja vastavalmistuneet	45

3.3	Kanada	45
3.3.1	Taustaa	45
3.3.2	Keskeiset toimijat	48
3.3.3	Työperäinen maahanmuutto	49
3.3.4	Tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliittinen toiminta osajien houkuttelemiseksi	52
3.3.5	Ulkomaalaisten opiskelijoiden houkuttelu	54
3.4	Saksa	55
3.4.1	Taustaa	55
3.4.2	Saksan Green card -ohjelma	55
3.4.3	Uusi maahanmuuttolaki helpottaa osajien maahanmuuttoa	57
3.4.4	Tiedepoliittisten toimenpiteet	59
3.5	Yhdysvallat	60
3.5.1	Taustaa	60
3.5.2	Keskeiset toimijat	61
3.5.3	Osaajien maahanmuuton eri mahdollisuudet käytännössä	62
3.5.4	Opiskelijat	65
4	Tarkastelumaiden markkinointi- ja verotuskäytäntöjä	67
4.1	Tiedotus ja markkinointi	67
4.1.1	Irlanti	67
4.1.2	Iso-Britannia	68
4.1.3	Yhdysvallat ja Kanada	69
4.1.4	Saksa	71
4.2	Verotuskäytännöt	72
5	Suomi maavertailujen valossa	74
5.1	Maahanmuuttopolitiikka	74
5.1.1	Maahanmuutto- ja ulkomaalaisasioiden hallinto	74
5.1.2	Ulkomaalaisten työnteko Suomessa	75
5.2	Opiskelijat	78
5.3	Tiede ja innovaatiopoliittiset toimet	79
5.3.1	Rahoituskäytännöt	79
5.3.2	Viranhakujen ja hankkeiden avaaminen ulkomaalaisille hakijoille	80
5.3.3	Innovaatioympäristö asiantuntijoille: infrastruktuuri, ura ja palkkaus	83
5.4	Markkinointi ja verotus	85
5.4.1	Tiedottaminen ja markkinointitoimenpiteet	85
5.4.2	Korkea verotus	88

6	Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset	91
	6.1 Maahanmuuton johtamisen toimisto	92
	6.2 Osaajien maahanmuuton edistäminen osaajaohjelman avulla	94
	6.3 Houkuttelevat innovaatioympäristöt: laitteistot, ura ja palkkaus	95
	6.4 Kansainvälisesti vetovoimaiset koulutusohjelmat	97
	6.5 Verotuskäytäntöjen hyödyntäminen	97
	6.6 Panostetaan kansainväliseen markkinointiin osana kaikkia toimenpiteitä	98
	Lähteet	100
	Liitteet	109
	Liite 1. Ulkomaalaisten osaajien tilastointikäytännöt	109
	Liite 2. Ehdotus Suomelle räätälöidystä osaajaohjelmasta	117

Esipuhe

Tämän selvitystyön lähtökohtana on ollut tarve kartoittaa tutkijoiden ja asiantuntijoiden kansainvälistä liikkuvuutta sekä keinoja houkutella ulkomaalaisia osaajia Suomeen. Hankkeen edetessä keskeisiksi näkökulmiksi ovat rajautuneet ulkomaalaisten osaajien houkutteluun tähtäävät tiede- ja innovaatiopoliittiset toimenpiteet ja näitä toimenpiteitä tukevat liikkuvuutta edistävät käytännöt, kuten maahanmuuttoon liittyvien lupakäytäntöjen uudistaminen osaajien maahanmuuton helpottamiseksi. Näkökulma aiheeseen jäsenyi helmikuussa 2006 osana hanketta järjestetyn Miten houkutella osaajia Suomeen? -seminaarin myötä. Saatu palaute ja pyydytyt asiantuntijakommentit ovat myös vieneet työtä eteenpäin.

Selvitystyö sai alkunsa opetusministeriön aloitteesta, ja hanketta ovat rahoittaneet opetusministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Hanke on toteutettu Tampereen yliopiston Yhteiskuntatutkimuksen instituutissa toimivassa Tieteen-, teknologian- ja innovaatiotutkimuksen yksikössä (TaSTI), ja sitä johti tutkimusjohtaja Erkki Kaukonen. Hankkeen tutkijoina toimivat HTM Katariina Kovanen ja FM Susanna Noki. Hankkeen suunnitteluun ja käsikirjoitusten kommentointiin osallistuivat myös TaSTIn tutkijat Johanna Hakala ja Tatu Piirainen. Käsikirjoituksen viimeistelyssä ovat erityisen tärkeitä olleet TaSTIn erikoistutkija Mika Raunion ehdotukset ja kommentit.

Hanketta varten perustetun ohjausryhmän puheenjohtajana toimi erikoistutkija Olli Poropudas opetusministeriöstä. Ohjausryhmän jäseniä olivat ylitarkastaja Petri Honkanen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, johtava tiedeasiantuntija Eeva Ikonen Suomen Akatemiasta, tutkimusjohtaja Erkki Kaukonen Tampereen yliopistosta, korkeakouluneuvos Anita Lehikoinen opetusministeriöstä, opetusneuvos Marja Pulkkinen opetusministeriöstä, ylitarkastaja Olli Sorainen työministeriöstä 11.12.2005 asti ja 12.12.2005 alkaen erikoissuunnittelija Tero Mikkola työministeriöstä, kansainvälisten asioiden suunnittelija Päivi Tauriainen Helsingin yliopistosta sekä manager Tarja Toivanen Nokia Corporationista 9.10.2005 asti ja 10.10.2005 alkaen manager Nina Lönngvist Nokia Corporationista.

Hankkeen tutkijat ovat kirjoittaneet yhdessä selvitystyön johdannon ja loppuluvun, samoin lukujen 2 ja 3 taustoitukset ja Suomen tilannetta tarkastelevat osiot. Katariina Kovanen vastaa maatarkasteluista Irlannin, Saksan ja Yhdysvaltojen ja Susanna Noki Ison-Britannian ja Kanadan osalta, mutta myös näitä osioita on työstetty yhdessä käsikirjoituk-

sen eri vaiheissa. Mika Raunio on loppuvaiheessa osallistunut merkittävällä panoksella käsikirjoituksen rakenteelliseen viimeistelyyn sekä yhteenvedon ja johtopäätösten kirjoittamiseen.

Haluamme kiittää ohjausryhmän puheenjohtajaa ja jäseniä asiantuntevista näkemyksistä ja kommentteista, joista on ollut hyötyä etenkin selvitystyön Suomen nykytilannetta kartoittavien ja kehittämishdotuksia käsittelevien osioiden kirjoittamisessa. Tampereen yliopiston Tieteen-, teknologian ja innovaatiotutkimuksen yksikön jäseniä kiitämme erityin antoisista tieteellisistä keskusteluista sekä siitä miellyttävästä työilmapiiristä, josta saimme hankkeen aikana nauttia.

Tampereella 21.4.2008

Katariina Kovanen

Susanna Noki

1 Johdanto

1.1 Selvitystyön tausta ja päämäärät

Selvitystyössä tarkastellaan viiden maan – Irlanti, Iso-Britannia, Kanada, Saksa ja Yhdysvallat – tiede- ja innovaatiopoliittisia sekä maahanmuuttopoliittisia toimia ulkomaalaisten osaajien houkuttelemiseksi. Näitä toimia ovat esimerkiksi ulkomaalaisille tutkijoille, asiantuntijoille ja opiskelijoille suunnatut virat ja apurahakäytännöt sekä liikkuvuuden ja maahanmuuton helpottamiseksi luodut erityiset lupaohjelmat. Konkreettisten toimenpiteiden ja jo käytössä olevien ohjelmien lisäksi selvitystyössä kartoitetaan tarkasteltavissa maissa suunnitteilla olleita kehittämistoimenpiteitä. Omana kokonaisuutena tarkastellaan verotusta ja markkinointia, jotka ovat erillisiä, mutta silti olennaisia tekijöitä onnistuneen politiikan toteuttamisessa.

Tutkijoiden ja asiantuntijoiden liikkuvuuden sekä osaajien muuttoliikkeen ohjailupolitiikan tavoitteena ylipäätään voidaan nähdä olevan reagoiminen työmarkkinoiden kysyntään, inhimillisen pääoman kasvattaminen, osaajien tietämyksen kierrättämiseen rohkaiseminen ja innovaatioiden synnyn edistäminen. Tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan merkitys on erityisen suuri tarkasteltaessa osaajien maahanmuuttoa, sillä myös tutkimus- ja innovaatiosektorin toimivuus on tärkeä tekijä huippuosajien houkuttelussa. Ei siis riitä, että harjoitetaan vain joko tiede- ja teknologiapolitiikka tai maahanmuuttopo-

litiikkaa, vaan hallitusten on pystyttävä koordinoimaan kumpaakin. (OECD Observer 2002, 5–6.)

Korkeasti koulutettujen osaajien liikkuvuustarkasteluissa painopiste on usein osaajia koskevien maahanmuuttolakien ja -käytäntöjen uudistamisessa. Sen sijaan ulkomaalaisille tutkijoille tarjolla olevien rahoituskäytäntöjen ja virkojen luomiseen tai tutkijoiden paluumuuton tukemiseen liittyviin toimenpiteisiin on kiinnitetty vähemmän huomiota. Tutkijoiden ja asiantuntijoiden liikkuvuuden edistämistä ei kuitenkaan voida tarkastella pelkästään osana työperäistä maahanmuuttopolitiikkaa eikä toisaalta yksinomaan tiede- ja elinkeinopoliittisena kysymyksenä, vaan kyseessä on näiden muodostama kokonaisuus.

Ulkomaalaisten korkeasti koulutettujen osaajien työperäisen liikkuvuuden ja maahanmuuton edistämiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen lankeaa useiden eri hallinnonalojen vastuulle. Opetusministeriö yhdessä Suomen Akatemian ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä Tekesin kanssa ovat toimijoita, joiden tehtävänä on sellaisten aloitteiden tekeminen ja käytäntöjen kehittäminen, joilla voidaan houkuttaa Suomeen ulkomaalaisia opiskelijoita, tutkijoita ja asiantuntijoita. Toisaalta ulkomaalaisen työvoiman maahanmuuttoa, maahanmuuttoa ja työntekoon liittyvät asiat kuuluvat sisäasiainministeriön tehtäväalueeseen (2007 loppuun saakka myös työministeriön).

1.1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Selvitystyössä tarkastellaan viiden maan esimerkkien avulla sitä, millaisia käytäntöjä voidaan hyödyntää pyrkimyksissä houkutellessa Suomeen korkeasti koulutettuja ulkomaalaisia osaajia. Keskeisimpiä kysymyksiä ovat:

- Millaisin tiede- ja innovaatiopoliittisin toimin eri maissa on lähdetty houkuttelemaan ulkomaalaisia tutkimus- ja kehitystyötä tekeviä osaajia?
- Millaisia osaajien maahanmuuton ja maahantulon sekä työn hakemisen ja tekemisen helpottamiseen liittyviä käytäntöjä eri maissa on otettu käyttöön?

Maatarkastelujen kohteeksi on valittu maita, joissa ulkomaalaisten osaajien ja opiskelijoiden maahanmuuttoa on edistetty sekä tiede- ja innovaatiopoliittisilla että maahanmuuttopoliittisilla toimilla. Tiede- ja innovaatiopoliittisia keinoja ovat olleet muun muassa investoinnit julkisen sektorin tutkimus- ja innovaatioympäristöihin ja erityisesti ulkomaalaisille kohdistetut rahoituskäytännöt ja virat. Maahanmuuttopoliittisin toimin on helpotettu osaajien maahantuloa ja -muuttoa, esimerkiksi luomalla erityisiä osajaohjelmia. Tarkasteltavat maat ovat Irlanti, Iso-Britannia, Kanada, Saksa ja Yhdysvallat. Esimerkiksi Skandinavian maiden toimenpidekartoituksessa ilmeni, että niiden maahanmuuttokäytännöt eivät merkittävästi poikenneet Suomen käytännöistä ja että tietyissä uudistuksissa mallia on otettu tässä selvitystyössä tarkastelluista maista. Lisäksi pohdittiin muun muassa Australian, Japanin, Ranskan ja Hollannin valintaa, mutta näiden valinta ei alustavien tarkastelujen perusteella osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi.

Saksan ja Yhdysvaltojen maatarkasteluissa tiede- ja innovaatiopoliittisten toimien kuvaaminen on rajattu siten, että houkuttelevuuteen vaikuttavista tekijöistä ja käytännöistä käydään läpi joitakin keskeisimpiä esimerkkejä. Selvitystyössä on kartoitettu myös Suomen nykyisiä maahanmuuttopoliittisia sekä tiede- ja innovaatiopoliittisia toimia, jotka vaikuttavat maan kykyyn houkutellessa ulkomaalaisia opiskelijoita,

tutkijoita ja asiantuntijoita. Maatarkastelujen kautta on kyetty tunnistamaan joitakin sellaisia ongelma-kohtia, jotka saattavat ulkomaalaisesta osaavasta työvoimasta käytävän globaalin kilpailun kiristyessä muodostua nykyistä kriittisemmiksi Suomen kilpailukyvyyn kannalta.

Tällä hetkellä Suomen ei voida sanoa houkuttelevan ulkomaalaisia osaajia erityisen voimakkaasti, sillä ulkomaalaisten osuus Suomen työvoimasta ja erityisesti t&k-sektorin työntekijöistä on alhainen ja määrät ovat pieniä. Teollisuuden ja Työntantajien selvityksen mukaan vuonna 2002 teollisuudessa oli vain noin 0,8 prosenttia ulkomaalaista työvoimaa, mikä on noin 4000 ulkomaalaista. Toimipaikoista vain noin 0,3 prosentilla on ulkomaalaista työvoimaa. ICT-palvelujen alan työvoimasta samana vuonna 1,8 prosenttia oli ulkomaalaisia työntekijöitä. Vuonna 2000 ulkomaalaisten osuus Suomen t&k-henkilöstöstä oli 1,3 prosenttia, ja tämä osuus oli EU-alueen alhaisimpia. Lisäksi Suomi on ollut osajien nettoviejä, eli osajien lähtömäärät ovat ylittäneet heidän tulomääränsä. Vuosina 1994–2000 Suomesta muutti noin 1500 korkeakoulutuksen saanutta henkilöä enemmän kuin mitä Suomeen muutti. (TT 2003; EC 2003, 236; Valtion kanslia 2002.)

1.1.2 Raportin rakenne

Osaajien houkuttelussa aktiivisten maiden ja Suomen harjoittaman tiede- ja innovaatiopoliitiikan ja maahanmuuttopoliitiikan tarkastelussa analysoidaan ensisijaisesti lakien ja niiden tulkintojen, ulkomaalaislain uudistamiseen liittyvien asiakirjojen, hallitusohjelmien ja mietintöjen kaltaisia dokumentteja. Lisäksi analyysissa tukeudutaan erilaisiin selvityksiin ja tutkimuksiin. Ulkomaalaisten tutkijoiden ja asiantuntijoiden roolia ja merkitystä työmarkkinoiden kannalta arvioidaan analysoimalla sekä Suomen että vertailumaiksi valittujen maiden tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliitikasta ja -rahoituksesta vastaavien kansallisten organisaatioiden dokumentteja. Selvitystyössä hyödynnetään myös OECD:n tuottamia raportteja ja selvityksiä tutkijoiden ja asiantuntijoiden kansainvälisestä liikkuvuudesta. Lisäksi käytössä on ollut ”Suomen tutkimus- ja teknologiajärjestelmän kan-

sainvälinen ulottuvuus” (Tutkain) -hankkeen aineisto julkisen sektorin tutkimuksen kansainvälisyydestä ja tutkijoiden liikkuvuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Työ rakentuu kuudesta pääluvusta. *Luvussa yksi* esitellään tutkimushankkeen tausta ja tavoitteet. Lisäksi tässä johdantoluvussa käydään läpi selvitystyön käsitteelliset ja teoreettiset lähtökohdat sekä esitellään lyhyesti osaajien liikkuvuudesta ja maahanmuutosta käytyä yleistä keskustelua.

Luvussa kaksi tarkastellaan yleisellä tasolla toimia ulkomaalaisten osaajien houkuttelemiseksi ja luodaan konteksti tarkennetuille maatarkasteluille. Luvun taustoitatusuuden jälkeen käydään läpi tutkimus- ja innovaatioympäristön houkuttelevuuden lisäämiseksi tehtyjä uudistuksia sekä maahanmuuttokäytäntöjä.

Luku kolme koostuu maatarkasteluista, joissa esitellään keskeiset toimijat, tarkastellaan tutkijoiden ja asiantuntijoiden maahanmuuton helpottamiseksi luotuja käytäntöjä ja osaajille räätälöityjä lupaohjelmia. Osaajaohjelmien esittely nostaa esiin joitakin mielenkiintoisia eroja, jotka heijastelevat myös laajemmin tarkasteluun valittujen maiden maahanmuuttojärjestelmien ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien tavoitteiden ja arvojen eroavaisuuksia.

Luvussa neljä käsitellään tiedottamista ja muita markkinointikeinoja ulkomaalaisten osaajien ja opiskelijoiden houkuttelemiseksi sekä erityisiä ulkomaalaisille osaajille suunnattuja verotuskäytäntöjä. Luvussa esitellään kohdemaiden markkinointitoimia ja tarkastellaan markkinoinnin ja tiedottamisen aktiivisuutta.

Viides luku sisältää Suomen kannalta keskeiset painopistealueet osaajien houkuttelukilpailussa menestymiselle. Luvussa käsitellään asioiden nykytilaa ja viime aikoina tehtyjä keskeisiä toimenpideehdotuksia. Lisäksi tarkasteltavien maiden hyviksi havaittujen käytäntöjen pohjalta esitetään mahdollisia toimenpiteitä Suomen innovaatio- ja maahanmuuttopoliittisten sekä verotus- ja markkinointikäytäntöjen kehittämiseksi.

Luku kuusi sisältää maatarkastelujen tiivistetyt johtopäätökset ja Suomea koskevat toimenpideehdotukset.

1.2 Keskeiset käsitteet

1.2.1 Osaaja

Selvitystyön kohteena on osaajien liikkuvuuden ja maahanmuuton edistäminen. Keitä nämä osaajat sitten ovat? Esimerkiksi englanninkielisessä kirjallisuudessa korkeaa osaamista edustaviin ammattiryhmiin viitataan muun muassa seuraavilla sanoilla: *highly skilled workers, qualified personnel, highly qualified, human resources in science and technology (HRST), scientists and engineers, IT workers, brains* jne. ISCED-koulutusluokituksessa sanapari *highly qualified* viittaa joko tiettyyn koulutustasoon tai muodolliseen pätevyYTEEN. Osaajien määrittely on jossain määrin hankalaa, sillä ei ole olemassa mitään yksiselitteistä tai täsmällisesti määriteltyä osaajakäsitettä eikä edes standardoitua tapaa tilastoida osaajia. Tavallisesti osaaja määritellään joko koulutuksen tai ammatin avulla, ja joissakin tapauksissa luokitteluisa saatetaan käyttää apuna kumpaakin.

Koulutuksen perusteella osaajiksi katsotaan tavallisesti kansainvälisen ISCED-koulutusluokituksen (*International Standard Classification for Education*) mukaan henkilöt, joilla on vähintään opistotasoinen tutkinto (ISCED 5), tai tiukemmin määriteltynä vain ne henkilöt, joilla on vähintään alempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkinto (ISCED 6 tai 7). Tietyn koulutustason tai muodollisen pätevyYDEN lisäksi osaajaksi voidaan katsoa henkilö, joka toimii työtehtävissä, joiden katsotaan edellyttävän tietyn tasoista osaamista. Esimerkiksi ISCO-ammattiluokituksessa (*International Standard Classification of Occupations*) työtehtävien ja velvollisuuksien vaativuus ja laajuus on arvioitu luokissa 1–3 sellaisiksi, että ne on tavallisesti katsottu osaajien ammattiryhmiksi. (Aureiol & Sexton 2002; Kelo & Wächter 2002.)

OECD:n ja Eurostatin Canberran manuaalissa määritelmä *Human Resources in Science and Technology* (HRST) ottaa huomioon sekä koulutuksen että ammatin, ja HRST-ryhmään kuuluvaksi katsotaan henkilöt, jotka täyttävät joko toisen tai molemmat seuraavista ehdoista:

- korkeakoulututkinto S&T-alalta
- ei korkeakoulututkintoa, mutta tekee sellaista työtä S&T-sektorilla, joka tavallisesti edellyttää kyseistä tutkintoa.

Koska määritelmä perustuu sekä koulutukseen että ammattiin, se kattaa hyvin suuren osan väestöstä. Lisäksi S&T on ymmärretty laaja-alaisesti siten, että se kattaa kaikki koulutus- ja ammattialat, myös sosiaalitieteet ja humanistiset alat. (Aureiol & Sexton 2002.)

Tässä selvitystyössä osajiksi katsotaan korkeakoulutasoisen koulutuksen suorittaneet henkilöt, joilla on vähintään alempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkinto ja/tai jotka toimivat sellaisissa erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä tai johtotehtävissä, joihin tavallisesti vaaditaan korkeakoulututkinto. Suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa osajasta puhuttaessa on muun muassa tarkoitettu henkilöä, joka on saanut korkeakoulutasoisen koulutuksen ja toimii ”uutta tietoa luovassa ja soveltavassa tehtävässä”. Myös sitä, että henkilön osaamiselle on laaja kysyntä, on pidetty tärkeänä kriteerinä. (Forsander ym. 2004, 15; Raunio 2001, 36.)

Tarkasteltaessa eri maiden menestymistä osajien houkuttelussa tulee pitää mielessä, että korkeasti koulutettujen määrää kuvaavat tilastotiedot voivat johtaa harhaan. Ulkomaalainen insinööri tai professori on koulutuksensa perusteella luonnollisesti osaaja, mutta jos hän työskentelee kohdemaassa taksinkuljettajana, on ammattiin perustuvassa luokituksessa tilanne aivan toinen. Korkeasti koulutettujen ulkomaalaisten maahanmuuttajien suuri määrä ei siis välttämättä kuvasta sitä, miten hyvin kohdemaassa on kyennyt hyödyntämään heidän osaamistaan.

Osaajien lisäksi selvitystyössä tarkastellaan myös korkeakouluopiskelijoiden kansainvälistä liikkuvuutta, sillä tämä ryhmä edustaa suurta osaamispotentiaalia, mikäli heidät saadaan jäämään opiskelumaaan valmistumisen jälkeen. (ks esim. Guellec & Cervantes 2002). Yhä useammat maat ovatkin ryhtyneet toimiin parantaakseen valmistumassa olevien ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaa, esimerkiksi edistämällä opiskelijoiden mahdollisuuksia jäädä joskin aikaa maahan valmistumisen jälkeen. Tämä on katsottu tehokkaaksi toimenpiteeksi, sillä työnantajat

suosivat ulkomaalaisia työntekijöitä palkatessaan hakijoita, jotka ovat aikaisemmin opiskelleet maassa. Tämä johtuu siitä, että työnantajille tutun tutkinnon lisäksi heidän asemaansa työmarkkinoilla parantaa paitsi opiskeluaikana hankittu tai vahvistettu kieli-taito myös paikallisten tapojen ja olojen tuntemus. (Karine 2002.)

1.2.2 Liikkuvuus ja maahanmuutto

Tämän raportin kannalta olennainen termi muuttaminen (*migration* ja *immigration*) ei ole yksiselitteinen. Liikkuvuuden muodot voivat vaihdella enemmän tai vähemmän pysyvästä maahan muuttamisesta pidempiaikaiseen oleskeluun, ja lisäksi erityyppiset liikkuvuuden muodot voivat muuttua muuksi tai sekoittua toisiinsa ajan kuluessa. Tilapäisten ja pysyvien maahanmuuttajien lisäksi on myös olemassa lukuisia muita kansainvälisiä liikkujia (*movers*), joihin kuuluvat esimerkiksi vierailevat tutkijat ja yritysten johtohenkilöstö. Siksi ei ole järkevää ajatella liikkuvuutta jäykkinä kategorioina tai pyrkiä sijoittamaan käsitettä maasta/maahanmuutto (*im*)*migration* jollekin tietylle pisteelle alueellisen liikkuvuuden (*mobility*) jatkumoa. (Medved 2003, 58–59.)

Muuttoliikettä käsittelevässä kirjallisuudessa ilmiöstä esitetään tavallisesti kolme erityyppistä luokittelua. Ensimmäisen luokittelutavan pohjana on kysymys pakottavista syistä tapahtuvasta ja vapaaehtoisesta liikkuvuudesta, toisessa luokittelussa tehdään ero pysyvän ja väliaikaisen muuttoliikkeen välille ja kolmannessa luokittelun pohjana on kysymys laillisesta ja laittomasta muuttoliikkeestä ja liikkuvuudesta. Tässä työssä ei tarkastella pakottavista syistä tapahtuvaa pakolaisten tai turvapaikanhakijoiden liikkumista maasta toiseen, vaan keskitytään tarkastelemaan osaajien maasta toiseen suuntautuvan vapaaehtoisen ja laillisen työperäisen liikkuvuuden ja joko väliaikaisen tai pysyvän muuttoliikkeen edistämiseksi toteutettuja toimenpiteitä. (Kelo & Wächter 2004, 15; Muuttoliike 2006.)

On kuitenkin tärkeää erottaa muuttaminen ja liikkuvuus toisistaan. Kun alueellisella liikkuvuudella (jatkossa liikkuvuudella) viitataan yksilön säännönmukaisesti tapahtuvaan asuinpaikanvaihdokseen esimerkiksi opintojen tai työn vuoksi, niin maa-

hanmuutto/muuttaminen viittaa tilanteeseen, jossa muutto on tapahtunut kauan aikaa sitten ja tarkoituksena ei ole muuttaa uudelleen. (EC 2003, 222.) Alueellisen liikkuvuuden sijaan tässä selvityksessä puhutaan pelkästään liikkuvuudesta. Yleisesti hyväksytty käsitys onkin, että muuttamisella tarkoitetaan ”pysyväisluonteista asuinpaikan muuttamista”. Tämä maahanmuuttoon jossain määrin liitetty näkemys asumisen pysyvyydestä johtuu siitä, että aikaisempi väliaikainen työperäinen maastamuutto muuttui usein pysyväksi pääasiassa tilapäisten työperäisten maahanmuuttajien perheiden yhdistämisen ja perheiden perustamisen myötä. (Medved 2003, 58–59; Muuttoliike 2006.)

1.2.3 Inhimillinen pääoma ja aivokierto

Inhimilliseen pääomaan panostamisen ei katsota hyödyttävän vain yksilöitä vaan myös valtion taloutta ja sen kilpailukykyä. Tämän näkemyksen mukaan väestön koulutusasteen kohotessa myös taloudellinen kasvu kiihtyy ja työllisyys paranee. Tiedosta ja osaamisesta on tullut pääomaa, johon investoidaan ja josta kilpaillaan. Opetukseen ja koulutukseen panostaminen on avaintekijöitä inhimillisen pääoman luomisessa.

Käsitteet aivovuoto ja aivohyöty (*brain drain* ja *brain gain*) ovat hallinneet pitkään korkeasti koulutettujen osaajien liikkuvuudesta käytyä keskustelua. Aivovuoto viittaa siihen, että osaajien maastamuutossa lähtömaan panostukset muun muassa koulutukseen valuvat hukkaan, kun taas vastaanottava maa hyötyy maahan muuttavien osaajien osaamisesta ja saa aivohyötyä. Näitä termejä käytettiin ensimmäisen kerran 1960-luvulla kuvaamaan englantilaisten ja eurooppalaisten tutkijoiden muuttoa Yhdysvaltoihin. Tämän jälkeen niitä on käytetty useissa eri yhteyksissä, muun muassa viitattaessa kehitysmaiden osaajien muuttoon kehittyneempiin maihin sekä Itä-Euroopan maiden ja entisen Neuvostoliiton tieteilijöiden muuttoaalttoon kommunismin romahtamisen jälkeen 1990-luvun alussa. Kaikissa tapauksissa osaajien liikkuvuudesta tai maahanmuutosta ei kuitenkaan koidu aivohyötyä; seurauksena voi olla myös aivohukka (*brain waste*). Aivojen haaskaamisesta on kyse silloin, kun

maahan tuleva osaaja ei työllistyäkään koulutustaan ja työkokemustaan vastaaviin tehtäviin. Esimerkiksi juuri entisistä itäblokin maista lähteneet tutkijat päätyivät länsimaissa monesti koulutustaan vastamattomiin työtehtäviin.

Edellä mainitut termit ja niiden käyttö ovat herättäneet paljon keskustelua. On myös kysytty, voidaanko lainkaan puhua aivovuodosta. Nuoren osaajan maastamuutto on luonnollisesti menetys lähtömaalle. Jos lähtijä kuitenkin lopulta palaa takaisin kotimaahansa, alkuperäinen menetys saattaa korvautua korkeiden kera, mikäli paluumuuttaja on kouluttautunut edelleen ja hankkinut työkokemusta ulkomailla. Tästä syystä jotkut tutkijat ovatkin todenneet, että mikäli kyse ei ole pysyvästä maastamuutosta, tulisi ehkä mieluummin puhua aivokierrosta (*brain circulation*). Esimerkiksi OECD-maiden välinen kansainvälinen liikkuvuus koostuu pääasiassa osaan työvoiman kierrättämisestä (*brain circulation*) maiden välillä, jolloin se ennemminkin lisää tiedon siirtoa (*knowledge transfer*) kuin toimii aivovuodon (*brain drain*) väylänä. (ISA 2001; Kelo & Wächter 2004; OECD 2002.)

Käsitteitä *brain drain* – *brain gain* onkin alettu pitää liian yksinkertaisena. Ongelmia käsitteparin käytössä on alkanut tuottaa myös se, että esimerkiksi ylikansallisten yritysten työntekijöiden yhä lisääntyvää liikkumista yrityksen omilla sisäisillä työmarkkinoilla tai kansainvälisen palvelukaupan ja palvelutuotannon puitteissa tapahtuvaa liikkuvuutta ei pystytä kuvaamaan aivovuodon ja aivohyödyn avulla. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään teoreettisesta ongelmasta, sillä luotettavia aineistoja, joilla osaajien liikkuvuutta ja muuttamista voitaisiin seurata pitkällä aikavälillä, ei ole olemassa. (ISA 2001; Kelo & Wächter 2004.)

2 Osaajien työperäisen maahanmuuton ja liikkuvuuden edistäminen

2.1 Osaajien liikkuvuutta ja maahanmuuttoa ohjaavat tekijät

Yksittäisten yritysten ja valtioiden kilpailukyky on tullut yhä riippuvaisemmaksi kansalaisten korkeasta koulutus- ja osaamistasosta ja osaavan työvoiman saatavuudesta. Osaamistarpeisiin pyritään vastaamaan paitsi investoimalla opetukseen ja koulutukseen myös edistämällä korkeasti koulutettujen osaajien kansainvälistä liikkuvuutta. Kansainvälinen liikkuvuus ei kuitenkaan pelkästään vastaa vain hetkellisiin työvoimatarpeisiin, vaan sen avulla voidaan myös laajentaa maan osaamisvarantoa sekä edistää tiedon leviämistä yli maiden rajojen. Keskeisimmät perustelut ulkomaalaisten korkeasti koulutettujen tutkijoiden ja asiantuntijoiden houkuttelemiseksi ovat seuraavat:

- yrittäjyysasteen ja työllisyyden parantaminen
- t&k-toiminnan kehittäminen ja innovaatiotoiminnan edistäminen
- kansallisen osaamis pohjan rikastaminen
- ulkomaalaisten yritysten ja sijoitusten houkuttelemisen. (Kalliokoski 2004, 102–104.)

Osaajien työmarkkinoiden muuttuessa yhä kansainvälisemmiksi ja heidän valinnanvaransa kasvaessa yhä lisääntyvä liikkuvuus on yksittäiselle maalle – ja erityisesti Suomen kaltaiselle pienelle ja keskuksista

etäällä olevalle maalle – joko suuri mahdollisuus tai pahin mahdollinen uhka. Uhkana ei ole vain se, että maa jää sivuun tästä osaajaliikkuvuudesta, eikä onnistu houkuttelemaan ulkomaalaisia osaajia. Pahimmassa tapauksessa hallitsematon liikkuvuuden ja erityisesti osaajien maastamuuton lisääntyminen voi yksittäisessä maassa johtaa myös aivovuotoon. Osaajakilpailun kiristyessä Suomen kaltaisen maan voi olla erittäin haastavaa houkutella ja sitouttaa pysyvästi ulkomaalaisia osaajia. Tästä syystä on panostettava voimakkaasti tutkimus- ja innovaatiosektorin yleiseen houkuttelevuuteen sekä huolehdittava siitä, että tutkijanura on kiinnostava vaihtoehto myös kotimaisille korkeasti koulutetuille osaajille. Korkeatasoinen koulutus ja tutkimus- ja innovaatiosektori ovat sekä aivotuonnin että aivokierron edellytys. Ilman omaa osaamista on vaikea toisaalta houkutella maahan ulkomaalaisia osaajia ja toisaalta lähettää maailmalle osaajia, jotka palatessaan pystyvät tuomaan maahan paitsi uusinta osaamista ja tietoa myös merkittävällä tavalla edistämään Suomessa tehtävää tutkimus- ja kehitystoimintaa.

Mikä sitten motivoi ja ohjaa yksilöitä? Yksilöiden muuttopäätöksiä tarkasteltaessa taloudellisten tekijöiden vaikutus päätöksenteossa on usein nähty keskeisenä. Näkyvin tämä painotus on taloudellisissa teorioissa. Esimerkiksi uusklassisessa mikroteoriassa maahanmuutto ymmärretään investointina inhimilliseen pääomaan. Sen mukaan potentiaalinen

maahanmuuttaja tekee taloudellisesti rationaalisen valinnan analysoituaan sitä ennen maahanmuutosta koituvat hyödyt ja haitat. Ihmisten toiminnan rationaalisuutta painottavat talusteorioiden neoklassiset mallit tarkastelevat muuttovirtoja työvoiman tarjonnan ja kysynnän välisenä tapahtumasarjana. Henkilökohtaisella tasolla yksilöiden katsotaan muuttavan maksimoidakseen inhimillisestä pääomastaan, työpanoksestaan ja osaamisestaan saatavan tuoton. Maahanmuuton taloudellisia hyötyjä arvioitaessa keskeisiksi tekijöiksi nousevat lähtö- ja kohdemaan väliset erot sekä palkkatasossa että elinkustannuksissa. Uusklassista mikroteoriaa on kritisoitu siitä, että sen katsotaan epärealistisesti tyypistävän ihmiset vain rationaalisiksi maksimaalisen hyödyn tavoittelijoiksi. (Stalker 2000, Ylängön 2002, 19 mukaan; Kelo & Wächter 2004.)

Vastaanottavien maiden vetovoimatekijöitä ja lähtömaan työntäviä tekijöitä korostavissa lähestymistavoissa ei välttämättä suoraan esitetä maahanmuuttajan muuttopäätöstä rationaalisenä tekona eikä korosteta taloudellisten tai näennäisesti taloudellisten tekijöiden painoarvoa, toisin kuin uusklassisessa mikroteoriassa. Useimpien mallien esioletuksena on kuitenkin se, että yksilöt pohtivat muutosta mahdollisesti koituvia etuja ja haittoja ja että he tiedostavat positiivisten ja negatiivisten tekijöiden arvioinnin vaikuttavan muuttopäätökseen. Kirjallisuudessa näihin viitataan vetävinä ja työntävinä tekijöinä. Keskeisimmät tekijät näissä tarkasteluissa ovat edelleen taloudellisia tai työmarkkinoihin muuten liittyviä (taloudelliset mahdollisuudet, palkkaus, työllisyys, sosiaaliturva, elämisen kulut jne.). Näiden tekijöiden lisäksi vetäviä ja työntäviä tekijöitä tarkasteltaessa otetaan tavallisesti huomioon myös ihmissuhteiden (perhe, ystävät, sukulaiset), maantieteellisten etäisyyksien ja kielen vaikutus muuttopäätöksen tekemiseen. Vetävien ja työntävien tekijöiden lisäksi tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota myös kohdemaan sitouttavien tekijöiden merkitykseen ja siihen, että ulkomaalaisia osaajia houkuttelevien maiden tulee panostaa myös irrrottavien tai työntävien tekijöiden minimoimiseen. Tällaisia kohdemaasta pois työntäviä tekijöitä ovat esimerkiksi palkkataso, verotus, uramahdollisuuksien kapeus, muuttoon ja oleskeluun liittyvä byrokratia sekä puolison heikot työllistymismahdollisuudet.

(Kelo & Wächter 2004; Forsander ym. 2004.) Lisäksi olemassa olevat verkostot ja kanavat ovat merkittävä tekijä, kun tarkastellaan kansainvälisen muuttoliikkeen ja osaamispotentiaalin uudelleen sijoittumista. Olemassa olevat yhteydet ovat potentiaalinen laukaisin, jonka kautta päädytään muuttamaan juuri tietyille seudulle. (Findlay 1999; Raunio 2005.)

Todennäköisimmät muuttajat ovat tavallisesti nuoria naimattomia miehiä, joilla on hyvä koulutus. Toisin sanoen ikä, sukupuoli, koulutusaste ja siviilisääty ovat merkittäviä tekijöitä mietittäessä keinoja, joilla houkutella ja edistää osaajien maahanmuuttoa. Suurin osa maahanmuuttajista ja kansainvälisesti liikkuvista ihmisistä on nuoria. Tyypillisesti suurin osa työperäisistä muuttajista on ollut miehiä, ja naisten muuttoliike on liittynyt perheiden yhdistämiseen. Sukupuolen merkitys saattaa kuitenkin olla pienenemässä, ja naisten koulutusasteen nousun uskotaan näkyvän aikaa myöten myös maahanmuuttotilastoissa.

Korkea koulutusaste on perinteisesti suosinut muuttamista, ja korkeasti koulutetut ovat yleisesti ottaen olleet liikkuvampia kuin vähemmän koulutetut. Viimeaikaiset tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että myös vähemmän koulutettujen työntekijöiden muuttoliike on kasvanut. Esimerkiksi kausiluonteisten viisumien myöntäminen on lisääntynyt voimakkaasti joissakin OECD-maissa. Tämä kuvaa ongelmaa, joka on syntynyt, kun tiettyihin suoritustason töihin ei enää löydy työntekijöitä.

Siviilisäädyn vaikutus muuttopäätökseen on myös suuri. Avo- tai avioliitto on vahva maastamuuttoa estävä tekijä, joten nuoret, jotka ovat muita useammin naimattomia, ovat tässä mielessä vapaampia liikkumaan. Toisaalta avioliitto on monesti myös syy maastamuuttoon, kun puoliso muuttaa pääasiallisen perheenkokoajan mukana ulkomaille. (Kelo & Wächter 2004; Forsander ym. 2004; OECD 2004.)

Kahtena viime vuosikymmenenä liikkuvuus on muuttunut ja pysyvien muuttovirtojen sijaan tilapäinen kansainvälinen muuttoliike on yleistynyt. Liike-elämän kansainvälistyessä yritysten asiantuntijoiden lyhyet työmatkat ja myös muutaman vuoden oleskelut ulkomaille ovat yleistyneet nopeasti. Jos vetävillä ja työntävillä tekijöillä on pysyvää tai pidempikes- toista väliaikaista muuttoa suunniteltaessa keskeinen

merkitys, edustaa yksityisen sektorin asiantuntijoiden yhä lisääntyvä lyhytkestoinen liikkuvuus hyvin toisentyypistä ilmiötä. Lähtöpäätöstä eivät niinkään ohjaa yksilön omat motivaatiotekijät vaan kansainvälisen yritystoiminnan tarpeet. Yrityksille kalliiksi tulevien pitkien ulkomaankomennusten vähentyessä lyhytkestoisesta liikkuvuudesta on tullut osa monien korkeasti koulutettujen osaajien työnkuvaa. Yritysten avainhenkilöstön tilapäisen liikkuvuuden volyymi lisääntyy osittain myös siksi, että osaajia on vaikea houkutella työskentelemään pitkiksi ajoiksi ulkomaille, vaikka toisaalta kansainväliset työtilaisuudet saatetaan kokea mielekkäiksi ja omaa osaamista ja työuraa edistäviksi mahdollisuuksiksi. (ESF 2005; ISA 2001.)

Yritystoiminnan kansainvälistyminen on osaltaan vaikuttanut siihen, että kokeneita esimiehiä saatetaan siirtää yritysten välillä yritysfuusion tai yritysvaltauksen jälkeen, koska ulkomaille tehtyjen investointien katsotaan edellyttävän jonkinasteista paikallisen osaamisen maastavientiä investoinnin kohteena olevan maan toimipaikkaan. Esimiesten ja yritysjohtajien kansainvälinen liikkuvuus on näin ollen ennemminkin seurausta liiketoimien laajentamisesta ja dynamiikasta kuin henkilökohtaisesta päätöksestä. Yritystoiminnan kansainvälistyminen näkyy myös siinä, että henkilöstön liikkuminen ylikansallisten yritysten eri maissa sijaitsevien toimipaikkojen välillä on yleistynyt (*transfers within multinational firms*). (Mahroum 2001; Cervantes 2005.) Lisäksi kansainvälinen palveluntarjonta on lisännyt erityisesti asiantuntijoiden lyhytkestoista liikkuvuutta, kuten asiakastapaamisia, mutta myös pidempikestoisia komennuksia ulkomaalaisessa asiakasyrityksessä.

Palvelusektorien asiantuntijoiden tilapäistä kansainvälistä liikkuvuutta on pyritty edistämään myös kansainvälisin sopimuksin. Pohjois-Amerikan vapaa-kauppasopimus NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) on Euroopan Unionin sisämarkkinoiden rinnalla maailman pisimmälle kauppaa vapauttava sopimus. Lisäksi palvelukaupan kansainvälisellä yleissopimuksella GATS:lla (*The General Agreement on Trade in Services*) on pyritty edistämään ja helpottamaan kansainvälisten yritysten toimintaa ja henkilöstön liikkuvuutta. (ITA 2005; WTO 2001.) On kuitenkin erotettava toisistaan ne säädökset,

joilla ovia avataan, niistä tekijöistä, joilla ihmisiä avoimista ovista houkutellaan. Edelliset viittaavat maahanmuuttopolitiikkaan ja jälkimmäiset tiede- ja innovaatiopolitiikkaan.

2.2 Kiristynvä osaajakilpailu ja maahanmuuttopolitiikan muutokset

Toimivimmillaan maahanmuuttopolitiikka on linjassa maan harjoittaman työvoimapolitiikan kanssa ja reagoi tarpeen mukaan paitsi työmarkkinoiden tarpeisiin myös koulutus-, tiede- ja innovaatiopolitiikassa tapahtuviin muutoksiin. Vaikka maahanmuuttopolitiikka ja -käytännöt ennemminkin avaavat ovia kuin houkuttelevat maahanmuuttajia, ne voivat kuitenkin vaikeuttaa tai helpottaa työperäistä maahanmuuttoa ja liikkumista sekä käytännön että mielikuvien tasolla. Monimutkaiset ja hitaat maahanmuuttoprosessit sekä maahantuloa tiukasti rajoittavat säädökset eivät ole omiaan luomaan mistään maasta kiinnostavaa kohdemaata. Osaavan työvoiman tarpeen kasvu ja huoli työvoiman saatavuudesta tulevaisuudesta on johtanut siihen, että monet maat pyrkivät aktiivisesti houkuttelemaan ulkomaalaista työvoimaa. Maahanmuuton esteitä on madallettu etenkin osaajiksi määriteltyjen työperäisten maahanmuuttajien osalta. (EC 2003.)

Tarkasteltaessa eri maiden harjoittamaa maahanmuuttopolitiikkaa on maat usein jaoteltu aitoihin (tai varsinaisiin) maahanmuuttomaihin ja uusiin maahanmuuttomaihin. Aidoiksi maahanmuuttomaiksi luetaan esimerkiksi Yhdysvallat, Australia, Kanada ja Uusi-Seelanti ja uusiksi maahanmuuttomaiksi puolestaan Saksa, Ranska, Italia, Itävalta ja Sveitsi. Harjoitetut politiikat eroavat toisistaan muun muassa siinä, että perinteisissä siirtolaisuusmaissa maahanmuuttolaki on väline, jolla maahan muuttavat ulkomaalaiset tulijat pystytään valikoimaan ja heidän määräänsä säätämään. Sen sijaan uusissa maahanmuuttomaissa maahanmuuttokäytännöt ovat vielä monesti kehittymättömiä ja niitä uudistetaan *ad hoc* -periaatteella. Lisäksi näissä uusissa maahanmuuttomaissa ulkomaalaislaki saatetaan edelleen nähdä kansallisen turvallisuuslainsäädännön erityisenä osana, jolla pyritään ensisijaisesti reagoimaan

ulkomaalaisista aiheutuviin uhkiin ja vaaroihin, ei työvoimapolitiikan tukemiseen. Uusissa maahanmuuttomaissa ulkomaalaisten työntekijöiden valinta on usein jäänyt työmarkkinoiden vastuulle ja valtion roolina on ollut myöntää tulijoiden tarvitsemat työ- ja oleskeluluvat. (Oellers-Frahm 2002, 34, 38.)

Maahanmuuttopolitiikan keskeisin kysymys sekä perinteisissä että uusissa maahanmuuttomaissa koskee edelleen maahanmuuton rajoittamista. Samaan aikaan kun erityisesti korkeasti koulutettujen osaajien työperäistä maahanmuuttoa on helpotettu ja työperäinen maahanmuutto on lisääntynyt, ovat monet maat ottaneet käyttöön keinoja maahanmuuttovirtojen rajoittamiseksi. Erityisesti heikosti koulutettujen ulkomaalaisten maahantuloa on rajoitettu ja perheenyhdistämiskäytäntöjä tiukennettu. Työperäisen maahanmuuton lisääntymisestä huolimatta perheenjäsenten osuus kokonaisuuttoliikkeestä on edelleen suurin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, Ranskassa ja Sveitsissä 50–75 prosenttia maahanmuuttajista sijoittuu perheenyhdistämiskategoriaan. Vuosina 2002–2003 monet Euroopan maat, kuten Irlanti, Ranska ja Tanska, kiristivät perheenyhdistämiskäytäntöjä muun muassa rajoittamalla oleskelulupa- oikeutettujen perheenjäsenten määrää. Samaan aikaan jotkut maat ovat jo kuitenkin alkaneet helpottaa osaajien puolisoitten maahanmuuttoa ja työntekoa. Edellä mainittujen muutosten vaikutuksia ulkomaalaisten osaajien maahanmuuttoon ei ole vielä arvioitu. (SOPEMI 2004.)

Kaiken kaikkiaan muuttoliikkeen kokonaisvoimaymi on noussut ja tarve ulkomaalaisten maahanmuuttoa ja oleskelua säätelevän lainsäädännön uudistamiseen, turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen nopeuttamiseen sekä kansainvälisen yhteistyön tehostamiseen laittoman ihmiskaupan ja maahanmuuton estämiseksi on kasvanut. Luonteeltaan kansainvälinen muuttoliike on syklistä ja vuosittaisia vaihteluja on vaikea ennustaa, sillä muuttoliike heijastelee maailman talouden muutoksia ja poliittisia jännitteitä. Toistaiseksi taloudellisten suhdanteiden vaihtelu ei ole juurikaan vaikuttanut maahanmuuton edellytyksiin ja ehtoihin, mutta joissakin maissa on jo otettu käyttöön keinoja, joilla eri ammattiryhmien maahanmuuttomahdollisuuksia voidaan säädellä, kuten erilaisia ammattilistauksia. Tavallisimpia keinoja maahanmuuton rajoittamiseksi ovat

- ehdot, jotka maahanmuuttajan tulee täyttää oleskelu- ja työluvan saadakseen
- vuosittain asetettavat kiintiöt, joiden puitteissa maahanmuuttajia otetaan maahan
- edellä mainittujen järjestelmien yhdistelmät. (SOPEMI 2004; Oellers-Frahm 2003, 38.)

Suhtautuminen maahanmuuttoon on kuitenkin muuttumassa ja niin kutsuttu *zero immigration era* on päättymässä. Kielteisen suhtautumisen lieventyminen näkyy muun muassa siinä, että useat maat ovat helpottaneet ulkomaalaisen työvoiman rekrytointia muuttamalla ulkomaalaislainsäädäntöään. Asenteissa tapahtunut muutos ja työmarkkinoiden varovainen avaaminen ulkomaalaiselle työvoimalle on seurausta siitä, että monissa maissa on havahduttu tulevaan työvoimapulaan: väestön ikääntyminen ja syntyvyyden aleneminen johtavat työikäisten vähenemiseen ja siihen, että ennen pitkää maahanmuuttavien ulkomaalaisten työntekijöiden merkitys työmarkkinoilla kasvaa. Yhä useammat kehittyneet maat ovat alkaneet etsiä osaavaa työvoimaa kansallisten rajojen ulkopuolelta ja onnistumista tässä osajakilpailussa pidetään tärkeänä työmarkkinoiden toimivuuden ja kilpailukyvyn kannalta. (SOPEMI 2004.)

Ulkomaalaisten osaajien maahanmuuttoa on pyritty helpottamaan ja nopeuttamaan ensisijaisesti maahanmuuttokäytäntöjä uudistamalla. Lisäksi ulkomaalaisia osaajia on houkuteltu järjestämällä globaaleja mainos- ja rekrytointikampanjoita sekä myöntämällä osaajille verohelpotuksia. Maahanmuuttokäytäntöjen muuttaminen on painottunut seuraaviin kolmeen osa-alueeseen:

- 1 työlupakäytäntöjen yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen
- 2 maahanmuuttoa säätelevien määrällisten lupakiintiöiden kasvattaminen
- 3 työluvan myöntäminen automaattisesti myös osaajan puolisolle. (ISA 2001, 39.)

EU-maiden välinen kilpailu alueen osaajista on kovaa, ja Euroopassa on jo tiedostettu, että tuleviin työvoimatarpeisiin ei voida vastata pelkästään EU-maissa syntyneiden ja koulutuksensa saaneiden

osaajien liikkuvuutta edistämällä. Osaamista täydentävää työvoimaa on nykyistä aktiivisemmin lähdettävä houkuttelemaan EU:n ulkopuolelta niin kutsuttuista kolmansista maista, sillä ikäluokkien pienentyminen näkyy myös korkeakoulutukseen hakeutuvien nuorten määrissä. (Forsander & Trux 2002.)

Yksi näkyvä piirre viimeaikaisissa muuttoliikettrendeissä on ollut ulkomaalaisten opiskelijoiden määrän kasvu suurimmassa osassa OECD-maita. Useat maat ovat helpottaneet opiskelijoiden maahanmuuttoa ja työssäkäyntiä. Valmistumisen jälkeistä työllistymistä kohdemaan työmarkkinoille on edistetty siten, että opiskelijaviisumilla olevien opiskelijoiden on sallittu jäädä valmistumisen jälkeen tilapäisesti maahan hakemaan työtä. Lisäksi opiskeluun myönnetyn oleskeluluvan vaihtamista opintojen päätyttyä työntekijän oleskelulupa on helpotettu. (SOPEMI 2004, 36; Tremblay 2002, 44.) Tehdyt uudistukset puhuvat sen puolesta, että ulkomaalaiset opiskelijat nähdään aiempaa selvemmin potentiaalisina osaajina, joita kannattaa aktiivisesti rekrytoida.

Toinen selkeä muutos maahanmuuttovirroissa on, että etenkin väliaikainen työperäinen maahanmuutto on yleistynyt. Osaltaan tämä johtuu siitä, että monissa maissa ulkomaisen työvoimantarpeen on lähtökohtaisesti tulkittu olevan tilapäistä ja myönnetyt oleskelu- ja työluvat ovat ainakin aluksi olleet tilapäisiä. Tässä kohden erot Euroopan maiden ja perinteisten siirtolaisuusmaiden välillä ovat 2000-luvun alussa olleet selkeitä: kun perinteiset maahanmuuttomaat ovat uudistamassa maahanmuuttopolitiikkaa houkuttelekseen sekä pysyviä maahanmuuttajia että tilapäisiä korkeasti koulutettujen osaajia, ovat eurooppalaiset maat edelleen keskittyneet houkuttelemaan lähinnä tilapäistä osaavaa työvoimaa. (SOPEMI 2004, 35.)

Uudet maahanmuuttomaat ovat vielä jossain määrin varovaisia tehdessään ulkomaalaisen työvoiman käyttöä koskevia poliittisia päätöksiä. Korkeat työttömyysluvut ja tulevien työvoimatarpeiden arviointiin liittyvät vaikeudet ovat johtaneet käytännössä siihen, että valtaosa ulkomaalaisille työntekijöille myönnettyistä luvista on ollut tilapäisiä. Tämä voi vastaisuudessa muodostua imago-ongelmaksi, sillä maan harjoittama maahanmuuttopolitiikka kertoo maahanmuuttoa harkitsevalle ulkomaalaiselle paljon siitä, miten ulkomaalaisiin suhtaudutaan. Ulkomaalaisten

työntekijöiden houkuttelu voi olla vaikeaa, jos heidät mielletään vain maassa vähän aikaa viipyviksi vierastyöläisiksi. Esimerkiksi Saksan *Green card*-ohjelma epäonnistui tavoitteessaan rekrytoida maahan tilapäisesti 20 000 IT-alan osaajaa EU:n ulkopuolelta. *Green card*-ohjelmassa työ- ja oleskelulupa myönnettiin korkeintaan viideksi vuodeksi. Ohjelman kohderyhmän innottomuus hyödyntää ohjelmaa sekä ihmisoikeusjärjestöjen kritiikki johti lopulta siihen, että Saksan hallitus uudisti maahanmuuttopolitiikkaansa niin, että se sallii nykyään osaajien pysyvän maahanmuuton ja tukee perheiden yhdistämistä. (Medved 2003, 71; GMAC 2004.)

Korkeasti koulutettujen osaajien väliaikaisen maahanmuuton lisäksi myös monikansallisten yritysten henkilöstön lyhytkestoinen liikkuvuus eri maissa sijaitsevien toimipaikkojen välillä on lyhyen ajan sisällä lisääntynyt nopeasti kansainvälisessä kaupassa ja sijoitustoiminnassa tapahtuneiden muutosten seurauksena. (SOPEMI 2004, 35.) Yritysten liiketoimintojen kansainvälistymisen edetessä tämä liikkuvuuden muoto tulee lisääntymään. Esimerkiksi Ernst & Youngin yritysten ulkomaankomennuksia ja niiden hallinnointia kartoittaneen kyselyn mukaan yrityksen miettivät nyt entistä tarkemmin, kuinka pitkäksi ajaksi työntekijöitä lähetetään ulkomaille, sillä muutaman vuoden pituiset ulkomaankomennukset tulevat yrityksille kalliiksi. Pitkistä ulkomaankomennuksista ollaan myös Pohjoismaissa siirtymässä kansainvälisen suuntauksen mukaisesti lyhyempiin ulkomaankomennuksiin ja liikematkoihin. (Ernst & Young 2005.)

Elinkeinoelämä kohdistaa omanlaisensa tarpeet maahanmuuttokäytäntöihin. Liiketoiminnan kannalta on tarpeen saada työntekijöiden tarvitsemat luvat nopeasti ja joustavasti ilman kuukausien odottamista. Joissakin maissa on erityisiä viisumiluokkia ja muita järjestelyjä elinkeinoelämän tilapäisiin liikkuvuustarpeisiin, mutta ohjelmien väärinkäytösten lisääntyminen uhkaa niiden olemassaoloa (esimerkiksi Irlannissa *Intra Company Transfer*-työlupaohjelma on toistaiseksi lakkautettu). Maahanmuuttopolitiikka ja -käytännöt vaikuttavat osaltaan myös maiden kilpailukykyyn, sillä hitaat ja byrokraattiset lupamenettelyt voivat vähentää ulkomaalaisten yritysten kiinnostusta sijoittaa toimintojaan maahan. Kankea

maahanmuuttojärjestelmä voi hankaloittaa yrityksen toimintaa, mikäli tarvittavaa työvoimaa ei saada kohdemaan työmarkkinoilta ja yrityksessä tarvitaan ulkomaalaista työvoimaa tai lupien myöntäminen on niin hidasta, että yrityksen sisälläkin liikkuvien ulkomaalaisten asiantuntijoiden vierailut toimipaikassa vaikeutuvat.

Lisääntyvän muuttoliikkeen, työmarkkinoiden muutosten ja osajista käydyn kansainvälisen kilpailun ilmeisin seuraus on valtioiden tarve analysoida tarkemmin maahanmuuttopolitiikkaansa taustalla olevia vaikuttamia sekä niiden seurauksia politiikka- ja käytännön tasolla. (Tanner 2004, 18.) Kun maahanmuuttopolitiikkaa ja -käytäntöjä lähdetään uudistamaan ja tavoitteena on edistää osaavan työvoiman saatavuutta, on tarjolla useita vaihtoehtoisia käytäntöjä. Näitä erilaisia kiintiö- ja pistejärjestelmiä tai osajaohjelmia ja niiden toimivuutta on myös kritisoitu voimakkaasti.

Esimerkiksi Kanadan ja Australian käyttämiä pisteytysjärjestelmiä on kritisoitu muun muassa byrokrattisuudesta. Maahanmuuttoa pystytään ohjaamaan tehokkaasti myös ilman pistejärjestelmiä. Erityisesti houkuttelevat kohdemaat pystyvät edistämään työperäistä maahanmuuttoa hyvin tuloksin joustavilla lupakäytännöillä. (Söderling 2002, 216.) Pistejärjestelmät myös suosivat korkeasti koulutettuja hakijoita ilman että koulutusala tai ammattia painotetaan, jolloin maahanmuuttajien on ollut vaikeaa löytää koulutustaan vastaavaa työtä.

Kiintiöjärjestelmien haasteena on lupakiintiöiden asettaminen. Ongelmaksi saattaa esimerkiksi muodostua se, että kiintiöt perustuvat liiaksi lyhyen aikavälin työmarkkina-arvioihin tai työnantajapuolen näkemyksiin, jolloin maahanmuuttopolitiikasta tulee helposti lyhytjännitteistä ja poukkoilevaa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa vuotuisten lupakiintiöiden tarkoituksenmukaisesta määrästä sopiminen on vaikeaa, koska käytössä ei ole objektiivista keinoa mitata viisumitarvetta ammattialakohtaisesti. Työnantajapuolen on muun muassa epäilty liioittelevan ulkomaalaisen työvoiman tarvetta, ja eri tahojen on ollut vaikeaa päästä yhteisymmärrykseen pitkän aikavälin työvoimatarpeista ja maahanmuuttotavoitteista. Työmarkkinoiden todellisen tarpeen kartoittamisen sijaan poliittiset päätöksentekijät ovat Yhdysvalloissa olleet valmiita muuttamaan vuosittaisia kiintiöitä

vain taloudellisen pakon edessä tai poliittisen paineen alaisina. (Lowell 2005, 2–3.)

2.3 Tiede- ja innovaatiopoliittiset toimet – tutkijoiden ja opiskelijoiden houkuttelu

Kun edellä tarkasteltiin ulkomaalaisten osajien maahanmuuton edistämiseksi kehitetyjä maahanmuuttopolitiittisia toimia, tarkastellaan tässä vielä julkisella sektorilla toimivien ulkomaalaisten tutkijoiden sekä jatko-opiskelijoiden ja opiskelijoiden houkuttelemiseksi tehtyjä tiede- teknologia- ja innovaatiopoliittisia toimia. Välillisesti nämä toimenpiteet kehittävät myös yksityisen sektorin toimintaympäristöä ja siten parantavat niiden mahdollisuuksia rekrytoida ulkomaalaisia osajia. On syytä myös pitää mielessä, että lähtökohteisesti osajat suosivat niitä maita ja alueita, jotka jo ovat kansainvälisiä. Kansainväliset yritykset ja sijoitukset puolestaan ohjautuvat maihin, joissa osaavan työvoiman tarjonta ja saatavuus on myös tulevaisuudessa varmallalla pohjalla. Pitkällä tähtäimellä keskeisin keino osajakilpailussa pärjäämiseksi on koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan perusedellytysten jatkuva kehittäminen ja laadukkaiden toimintaympäristöjen vahvistaminen. Yksittäiset temput ja hetkelliset toimenpiteet tuskin toimivat pitkällä aikavälillä.

Monet OECD-maat ovat huolissaan osaavan työvoiman saatavuudesta ja ovat jo luoneet erilaisia ohjelmia ja käytäntöjä osajien saatavuuden parantamiseksi. Painotus on ollut HRST:ksi (*Human Resources in Science and Technology*) luokiteltujen osajien saatavuuden turvaamisessa. Ensisijaisesti maat ovat pyrkinet vahvistamaan oman maan HRST-varantoa muun muassa seuraavien toimenpitein:

- tieteen ja teknologian kiinnostavuuden parantaminen
- opetusohjelmien ja opettajankoulutuksen uudistaminen
- naisten houkutteleva tiedeen ja tekniikan aloille
- rahoituksen myöntäminen korkeakoulututkintojen suorittamiseen
- jatko-opintojen rahoitus.

Näiden toimien lisäksi jotkut maat ovat myös panostaneet kysyntäpuolen käytäntöihin ja luoneet

korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille myönnettävän lisärahoituksen avulla uusia työpaikkoja julkiselle sektorille. Uusien työpaikkojen uskotaan lisäävän sekä maassa jo olevien kiinnostusta tutkijanuraa kohtaan että parantavan maiden mahdollisuuksia houkutella ulkomaalaisia osaajia. (OECD STI 2004, 75–76; Potter 2004, 59.)

Suhteessa edellisessä kappaleessa käsiteltyyn maahanmuuttokäytäntöjen uudistamiseen tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliittisia toimia pidetään toissijaisena keinona. Tutkimuskirjallisuudessa osiaan työvoiman esitetään useimmissa tapauksissa liikkuvan siksi, että vastaanottavan maan tarjoamat taloudelliset mahdollisuudet ovat lähtömaata paremmat, kuten esimerkiksi työpaikkojen runsas ja monipuolinen tarjonta sekä korkeampi palkkataso. Käytännössä ulkomaalaisia tutkijoita ja korkeakoulu- ja jatko-opiskelijoita on pyritty rekrytoimaan muun muassa myöntämällä ulkomaalaisille tutkijoille apurahoja ja virkoja sekä ottamalla käyttöön erilaisia liikkuvuusohjelmia, joiden tavoitteena on houkutella tutkijanuran eri vaiheissa olevia tutkijoita. Lisäksi on pyritty helpottamaan ulkomaille muuttaneiden tutkijoiden paluumuuttoa. (Cervantes 2004, 54–55; OECD STI 2004, 79.)

Yksittäisen tutkijan toimintaedellytyksiin kohdistuneiden toimien lisäksi osaajia houkuttelevat myös muut tekijät. On esitetty, että ne maat, jotka panostavat voimakkaasti koulutukseen, tutkimukseen, innovaatiotoimintaan ja yrittäjyyteen ja joiden ylempi koulutus- ja tutkimusjärjestelmä on kansainvälistynyt, ovat yleisesti ottaen onnistuneet sekä kotimaisten että ulkomaalaisten osaajien houkutelussa. Monissa Euroopan maissa on jo havaittu, että osaajakilpailussa menestyminen edellyttää, että maan tutkimus- ja innovaatioympäristö on korkealaatuinen ja kansainvälisesti tunnettu. Taloudellisten tekijöiden lisäksi tutkijoita houkuttelevat työskentelymahdollisuudet kansainvälisesti tunnetuissa yliopistoissa ja tutkimusryhmissä ja yhteistyömahdollisuudet nimekkäiden tutkijoiden kanssa. Lisäksi erityisesti nuorten tutkijoiden liikkuvuuden motiivina on usein sellaisen maailmanluokan koulutuksen hankkiminen, jota ei ole tarjolla omassa maassa. Laadukkaan koulutuksen, kilpailukykyisen palkkatason sekä tarjolla olevan tutkimusrahoituk-

sen lisäksi tutkijoita ja jatko-opiskelijoita houkuttelee maahan korkeatasoinen tutkimusinfrastruktuuri. Sen sijaan perustutkinto-opiskelijoiden motiivit kohdemaan valinnassa ovat monesti ennalta arvaamattomia. Tarjolla olevan koulutuksen ohella yhtenä tärkeänä maavalintaan vaikuttavana tekijänä pidetään kuitenkin opintojen tai työharjoittelun jälkeen avautuvia työ- ja opiskelumahdollisuuksia. (Cervantes 2004, 54; Guellec & Cervantes 2002; EC 2003, 222–223; Potter 2004, 18.)

Ulkomaalaiset tutkijat arvostavat edellä mainittujen tekijöiden lisäksi myös sitä, että kohdemaassa eri tahot tukevat voimakkaasti tutkimustoimintaa ja että korkeakoulujen ja yritysten väliset yhteistyömahdollisuudet ovat hyvät. Tehdyt kyselyt osoittavat myös, että osaajien kansainvälinen muuttoliike on keskittynyt erittäin voimakkaasti huippuyksiköihin ja tietointensiivisiin osaamiskeskitymiin. Osaajat hakeutuvat näihin keskittymiin muun muassa siksi, että niissä on muihin alueisiin verrattuna monipuolisempia ja lukumääräisesti runsaampia ura- ja työmahdollisuuksia, jolloin esimerkiksi työpaikan vaihtaminen on helpompaa. Tästä liikkuvuuden kasautumisesta tietyille keskittymäalueille seuraa, että osaajien maahanmuutosta koituvat hyödyt eivät jakaudu tasaisesti eri alueille. (Cervantes 2004, 55; OECD 2004, 156.)

Keskittymäalueilla työ-, palvelu-, asumis- ja kulttuurimahdollisuudet ovat monipuoliset ja ne houkuttelevat osaajia. Esimerkiksi Kalifornian Piilaakson alueen eli *San Francisco Bay Area* maine ja vetovoima perustuu alueen tiede-, teknologia- ja innovaatiotoiminnan luomiin mahdollisuuksiin. Alueella toimivat yritykset ja yliopistot (Stanford ja Berkeley) houkuttelevat ulkomaalaisia opiskelijoita, tutkijoita ja asiantuntijoita. Kolmannes alueen osaavasta työvoimasta on maahanmuuttajia, ja näiden johdolla Piilaakso on kehittynyt monikulttuuriseksi innovaatioympäristöksi, joka on tunnettu avoimuudestaan suhteessa erilaisiin ihmisiin ja uusiin ideoihin. Viime vuosina osaamiskeskittymien luomat edut on tunnustettu Suomessakin. Esimerkiksi Helsingin aluetta on ryhdytty aktiivisesti kehittämään yhdeksi maan osaamiskeskusalueeksi *Helsinki Research Area* -hankkeella. (Valtioneuvosto 2004; Stuart 2003; Himanen 2004.)

3 Maatarkastelut

3.1 Irlanti

3.1.1 Taustaa

1990-luvulla alkaneen ja viime vuosiin jatkuneen voimakkaan talouskasvun myötä Irlannista on tullut maastamuuttomaan sijaan maahanmuuttomaa. Talouden huippuvuosina syntyi paljon uusia työpaikkoja ja etenkin osaavan työvoiman kysyntä kasvoi. Vaikka korkeasti koulutetun työvoiman osuus nousi 1990-luvulla, osaavan työvoiman kysyntä oli edelleen suurempi kuin sen tarjonta. Koulutukseen suunnatut valtion tuet eivät siis yksin ole osoittautuneet riittäväksi toimenpiteeksi kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseksi. (Kalliokoski 2004, 101.)

Irlannissa ulkomaalaista osaavaa työvoimaa pidetään tärkeänä voimavarana, ja vuosittain julkaistavan kilpailukykyraportin työmarkkinoita käsittelevässä luvussa maahanmuutto on huomioitu yhtenä viidestä työmarkkinatilannetta kuvaavasta indikaattorista. Vaikka ulkomaalaisten työntekijöiden osuus maan työvoimasta (3,7 %) on edelleen alhainen, pidetään työperusteista maahanmuuttoa kuitenkin yhtenä keskeisenä tekijänä, joka on viimeisen vuosikymmenen aikana parantanut maan kilpailukykyä. Kansallisen kilpailukykyraportin mukaan todellisiin osaamistarpeisiin perustuva maahanmuuttopolitiikka voi paitsi nostaa työvoiman osaamistasoa myös lievittää työmarkkinoiden jähkkytyksestä aiheutuvia

ongelmia. (Annual Competitiveness Report 2004, 24, 42, 47, 112.)

Irlannissa tarvitaan maahanmuuttajia paitsi täydentämään kotimaista työvoimantarjontaa myös vastaamaan erityisiin osaamistarpeisiin. Koulutus- ja työvoima-asioista vastaavat viranomaiset ovat arvioineet, että Irlantiin tarvitaan vuosittain noin 50 000 uutta työperäistä maahanmuuttajaa, jotta osaamistarpeisiin kyettäisiin vastaamaan ja kotimaista työvoiman tarjontaa täydentämään riittävässä määrin. (The Irish Labour Market Review 2005.) Määrällisesti tämä tavoite on viime vuosina saavutettu, mutta erityisesti korkeaa osaamista vaativiin työtehtäviin on ollut vaikeuksia rekrytoida sopivia työntekijöitä. Joidenkin alojen työvoimatarpeet ovat lyhytkestoisia, mutta tiettyjen alojen työntekijäpulan ratkaiseminen edellyttää sekä pidempiaikaisia työvoimapolitiittisia ratkaisuja että ulkomaalaisten osaajien rekrytoinnin ja maahanmuuton helpottamista. Kysyntää on etenkin insinööreistä ja terveydenhoitoalan ammattilaisista sekä IT- ja finanssialan asiantuntijoista.

Irlannin kokema maahanmuutto on ollut mittaava. Esimerkiksi Yhdysvaltoihin verrattuna Irlannin vuotuiset maahanmuuttomäärät ovat asukasluvuun (noin 4 miljoonaa) suhteutettuina nelinkertaiset. Maahanmuuttovirtojen kasvu ei ole kuitenkaan ratkaissut osaamispulaa, vaikka vuosina 1996–2003 kaikista maahanmuuttajista noin 30–40 prosenttia on ollut korkeasti koulutettuja. Maahanmuutto-

politiikkaa onkin viime aikoina uudistettu siten, että maan työvoima- ja osaamistarpeet pyritään kartoittamaan entistä tarkemmin. Lisäksi maahanmuutto- ja ulkomaalaisasioita koskevia käytäntöjä on uudistettu siten, että korkeasti koulutettujen ulkomaalaisten rekrytointi työntekijäpulasta kärsiville aloille on aikaisempaa helpompaa. (Trends in International Migration 2004, 121; Kline 2004, 190–192, 201; Kalliokoski 2004, 101; Irish Labour Market Review 2005, 30–31.)

Irlannin hallitus on pyrkinyt aktiivisesti arvioimaan maansa maahanmuuttopolitiikkaa suhteessa EU:n laajenemiseen, lisääntyneen maahanmuuton vaikutuksiin sekä väestöllisiin ja työvoiman saatavuuteen liittyviin muutoksiin. Vuonna 2005 Irlannissa esiteltiin maahanmuuttoasioita koskeva lainsäädäntö, jossa osaajien maahanmuuton edistäminen on merkittävässä roolissa. Kansallisen osaamisperustaisen maahanmuuttopolitiikan luomiseen johti osittain myös pelko siitä, että irlantilaisien työmarkkinoiden joustavuus vähenee, jos EU:ssa lähdetään rakentamaan yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Irlannissa koettiin, että kansallisella järjestelmällä voidaan vastata paremmin sekä työvoimapulaan että kansainvälisten markkinoiden heilahteluihin ja epävarmuustekijöihin, jotka vaikuttavat voimakkaasti juuri Irlannin kaltaisiin avoimen talouden valtioihin.

Maahanmuuttokäytäntöjen uudistaminen katsottiin tarpeelliseksi toisaalta myös siksi, että EU:n laajeneminen ei ole ratkaissut osaajapulaa. EU:n sisältä ei ole kyetty rekrytoimaan niin paljon osaajia kuin mitä olisi ollut tarpeen. Lisäksi osaajapula voimistuu kaiken aikaa myös muissa EU-maissa, minkä seurauksena maiden välinen osaajakilpailu tulee kiristymään entisestään. Lainsäädäntöuudistuksellaan Irlanti pyrki tietoisesti etulinjaan siinä kilpailussa, jota käydään EU-alueen ulkopuolisista osaajista. Koulutus- ja työvoima-asioista vastaava FÁS (*Training and Employment Authority*) on kuitenkin samanaikaisesti korostanut myös sitä, että maahanmuuttoa tulee hyödyntää keskipitkän aikavälin ratkaisuna työvoimapulaan ja että samalla tulee huolehtia yritysten

ja irlantilaisen työvoiman osaamisen päivittämisestä ja kehittämistä. (The Irish Labour Market Review 2005, 4–6, 33.)

Lyhyessä ajassa tapahtunut radikaali muutos maahanmuuttomaaksi ei ole sujunut täysin ongelmitta. Vaikka irlantilaiset ovat pääsääntöisesti ottaneet ulkomaalaiset vastaan vieraanvaraisesti, nopeasti kasvanut maahanmuuttajien määrä on aiheuttanut myös ulkomaalasiin kohdistuvaa syrjintää ja rasismia. (Kline 2004, 190–192.) Kulttuurien yhteentörmäykset, ulkomaalaisten syrjintä ja maahanmuuttoon liittyvän rikollisuuden lisääntyminen ovat osoittaneet, että maahanmuuttajien integroiminen on ollut puutteellista. Kysymys ulkomaalaisten maahanmuuttajien kotouttamisesta on saanut liian vähän huomiota. Osaltaan tähän on ollut syynä se, että irlantilaisien paluumuuttajien osuus maahanmuuttajista on ollut suuri ja työperustaista maahanmuuttoa on pidetty luonteeltaan tilapäisenä. Viime vuosina integraatio-kysymykseen on kiinnitetty enemmän huomiota, ja se on nostettu esiin muun muassa kansallisessa työmarkkinakatsauksessa. (Kline 2004, 196–197; The Irish Labour Market Review 2005, 4–6.)

Integraation ohella ongelmia on ilmennyt myös maahan muuttavien korkeasti koulutettujen osaajien työllistymisessä koulutustaan ja taitojaan vastaaviin työtehtäviin. Irlanti ei siis ole kyennyt maksimaaliseen hyödyntämään maahanmuuttajien osaamista. Maahanmuuttajien työttömyys on kuitenkin lähes samalla tasolla kuin irlantilaisien.¹

Kielikoulutusta sekä ulkomailla hankitun osaamisen ja koulutuksen tunnistamista irlantilaisen tutkintojärjestelmän puitteissa on esitetty keinoiksi tehostaa maahan muuttavien osaajien koulutuksen ja osaamisen hyödyntämistä. Esimerkiksi *The National Qualifications Authority of Ireland* (NQAI) on pyrkinyt lisäämään tutkintopätevyysien läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta. Lisäksi on esitetty, että niille ulkomaalaisille, joiden kvalifikaatioiden ja osaamisen ei katsota olevan riittävät irlantilaiseen vaatimustasoon nähden, olisi tarjottava jatko- tai täydentävää lisäkoulutusta. (The Irish Labour Market Review 2005, 32–33.)

¹ Vuosina 2000–2004 Irlannissa syntyneistä miehistä työttömiä oli 4,5 % ja muualla syntyneistä 5,7 %, naisilla vastaavat prosentiosuudet olivat 3,7 ja 5,2. (International Migration Outlook 2006, 189.)

3.1.2 Keskeiset toimijat

Irlannissa maahanmuutto- ja ulkomaalaisasioista vastaavat ministeriöt ovat *The Department of Enterprise, Trade and Employment* (DETE), *The Department of Foreign Affairs* (DFA) ja *The Department of Justice, Equality and Law Reform* (DJELR). DETE määrittelee työperäisen maahanmuuton politiikkalinjaukset ja toteuttaa sekä Irlannin *Work Permits* -työlupaohjelmaa että lähetettyjen työntekijöiden liikkumista edistävää *Intra-Company Transfer* -ohjelmaa.

Yleinen *Work Permit System* on työperäisen maahanmuuton väylä niille, jotka eivät ole osaa-misalansa perusteella oikeutettuja nopeutettuun lupajärjestelmään. Työlupaa ei myönnetä tietyille ammattialoille lainkaan. Työlupaa voi anoa ainoastaan irlantilainen työntarjoaja. Työnantajan on todistettava hakijan pätevyys ja osoitettava, ettei työtä tekemään ole löytynyt irlantilaisia tai ETA-alueen kansalaisia. Työlupahakemus anotaan ja palautetaan DETEn työlupaosastolle ja FÁS:n suorittama tarveharkintapäätös liitetään hakemukseen mukaan. Luvan puolto- tai kieltopäätöksen tekemisessä kestää noin neljä viikkoa. Työlupa myönnetään yleensä yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jonka jälkeen sille voi anoa jatkoa. Jatkolupa on voimassa jälleen vuoden ajan, ellei lupaa ole jo uusittu viiden tai tätä useamman vuoden ajan. Työntekijä voi vaihtaa työnantajaa Irlannissa, mutta tämä edellyttää, että uusi työnantaja anoo työntekijälle uuden työluvan. Työntekijä ei saa työskennellä ennen kuin uusi lupa on myönnetty. Irlannissa työttömäksi jäänyt ulkomaalainen voi hakea maassa töitä niin kauan kuin alkuperäinen työlupa on voimassa. Uuden työnantajan pitää anoa tälle työntekijälle uutta työlupaa. Uuden lupahakemuksen käsittely tehdään kuitenkin mahdollisimman nopeasti, eikä tarveharkintaa tarvita.

Työluvan saivat ennen ilman tarveharkintaa monikansallisen yrityksen sisäisesti siirretyt ETA-alueen ulkopuoliset työntekijät, jotka tulivat työskentelemään Irlannissa sijaitsevaan toimipaikkaan enintään neljän vuoden ajaksi. Ennen lokakuuta 2003 nämä työntekijät eivät tarvinneet lainkaan työlupaa. Tämä yritysten sisäistä henkilöstön siirtoa helpottava ohjelma on toistaiseksi lakkautettu, mikä johtuu

ohjelman väärinkäytöksistä. Nykyään yrityksen sisäisesti siirretyt korkeasti koulutetut avainhenkilöt tarvitsevat työluvan tai työviisumin (*work authorisation visa*). DETE käsittelee yritysten pyynnöt tarkkaan ja myöntää lupia tapauskohtaisesti. (www.oasis.gov.ie.)

Viisumipolitiikka on DFA:n vastuulla, ja se myös toteuttaa *Working Visa/Work Authorisation* -lupaohjelmia. Oikeudellisista kysymyksistä vastaava DJELR -ministeriö puolestaan kontrolloi maahanmuuttoa. Lisäksi sen alaisuudessa toimii *Immigration and Citizenship Policy Unit*, joka vastaa sekä maahanmuutto- ja kansalaisuuspolitiikan kehittämistä että näitä koskevan lainsäädännön muutos-ehdotusten esittämisestä. (*Skills needs in the Irish economy 2005*.)

Irlannissa työllisyys-, kauppaa- ja teollisuusasiat on keskitetty yhteen ministeriöön, jonka rooli työperusteisen maahanmuuton hallinnossa sekä siihen liittyvässä politiikka- ja lainsäädäntötyössä on huomattava. Tämä saattaa osaltaan selittää Irlannin työlupapolitiikan työnantajavetoisuutta. Paikalliset työnantajat saivat aina vuoteen 2003 asti rekrytoida ETA-alueen ulkopuolelta lähestulkoon niin paljon työntekijöitä kuin halusivat, eikä työntekijöiden lähtömaa, koulutustausta tai ammattiala vaikuttanut työluvan saamiseen. Tämä johti siihen, että ETA-alueen ulkopuolelta tulleiden työntekijöiden määrä kasvoi etenkin 2000-luvulla voimakkaasti. Vuonna 2003 myönnettiin 47 707 työlupaa, mikä on huomattava nousu verrattuna esimerkiksi vuoteen 1999, jolloin lupia myönnettiin 5 750. Tämä käytäntö ei juuri edistänyt osajien maahanmuuttoa, sillä esimerkiksi vuonna 2002 luvista 75 prosenttia myönnettiin alemman osaamistason suorittaviin työtehtäviin. (Ruhs 2005.)

Ulkomaalaisen työvoiman väärinkäytökset ja talouskasvun hidastuminen 2000-luvun alussa johtivat siihen, että Irlannin hallitus otti aikaisempaa määrätietoisemmän roolin maahanmuuttoasioissa. Uusi työlupalaki (*Employment Permits Act*) astui voimaan vuonna 2003. Lain yhtenä tavoitteena oli säädellä EU-maiden ulkopuolelta tulevaa työperusteista maahanmuuttoa, sillä vuonna 2004 Euroopan unioniin liittyneille uusille jäsenmailla ei asetettu siirtymäaika. Uusien jäsenmaiden kansalaiset saivat vapaan pääsyn Irlannin työmarkkinoille, ja vastaavasti

tiukemmalla lupakontrollilla paikallisia työnantajia ohjattiin rekrytoimaan työvoimaa EU-alueelta.²

EU:n laajeneminen, Irlannin päätös sallia uusien jäsenmaiden kansalaisten vapaa pääsy maan työmarkkinoille heti liittymisvuodesta 2004 alkaen ja maan siirtyminen uuteen rajoitetumpaan, osaamisperustaiseen lupapolitiikkaan ovat johtaneet vuosittain myönnettyjen työlupien kokonaismäärän laskuun. Vaikka työlupamäärät ovat laskeneet, kolmansista maista tuleville hakijoille myönnetään edelleen määrällisesti paljon työlupia. EU:n laajentuminen ja uusien jäsenmaiden kansalaisille tarjottu vapaa pääsy työmarkkinoille ei ole poistanut työnantajien tarvetta rekrytoida ulkomaalaisia työntekijöitä myös ETA-alueen ulkopuolelta. (Ruhs 2005.)

3.1.3 Osajien maahanmuuton edistäminen

Fast-track Program

Irlannissa otettiin vuonna 2000 käyttöön nopeutettu työlupaohjelma eli *Fast-track Program*, jonka tarkoituksena on helpottaa ja nopeuttaa kolmansista maista tulevien työtarjoituksen saaneiden osajien maahanmuuttoa. (Kalliokoski 2004, 210.) Ohjelma ei korvaa vanhaa työlupamenettelyä, mutta se tarjoaa nopean maahanmuuttoväylän niille Euroopan talousalueen ulkopuolelta tuleville osajille, joita

tarvitaan työvoima- ja osaamispuolasta kärsiville aloille.

Fast-track -ohjelma perustuu *Expert Group on Future Skills Needsin* (EGFSN) -asiantuntijaryhmän määrittelemään *short occupation* -tarvelistaan³. Vuoden 2003 työlupalain myötä voimaan astuivat myös tiettyjä ammattiluokkia ja osaamistasoa koskevat lisärajoitukset: kolmansista maista tuleville osajille myönnetään työlupa vain jos voidaan todentaa kyseisten osajien tarve Irlannin työmarkkinoilla. Uusia työlupia ei myönnetä lainkaan muille kolmansista maista tuleville työperusteisille maahanmuuttajille kuin korkeasti koulutetuille osajille ja erityisalojen ammattilaisille. Irlannissa on myös käytössä erityinen lista rekrytointikielossa olevista ammattiryhmistä. Listan ajanmukaisuus tarkistetaan neljännesvuosittain, mutta siihen ei ole tehty muutoksia vuoden 2004 huhtikuun jälkeen.⁴ Ensimmäisen vuoden aikana ohjelman kautta tuli maahan 3 249 ulkomaalaista osajaa ja vuosina 2000–2004 yhteensä 10 000 osajaa (Ireland immigration; SOPEMI 2004, 210; Oasis 2005; Rush 2005.)

Aloitteen *Fast-track* -ohjelmasta teki Irlannin ulkoasiainministeriö (*The Department of Foreign Affairs*), joka vastaa nykyään ohjelman kautta tulneiden ulkomaalaisten tilastoinnista (myönnettyt luvat tilastoidaan ammattikategorian sekä hakijan lähtömaan mukaan). Ohjelmaan kuuluvien työviisumien ja -auktorisointien myöntämisestä huolehtii *The Department of*

² *Työlupaa eivät tarvitse seuraavat henkilöt:* ETA-alueen (EU-maat sekä Norja, Liechtenstein ja Islanti) ja Sveitsin kansalaiset sekä näiden puoliset ja alle 21-vuotiaat lapset; ei-ETA-alueen kansalaiset, jotka työskentelevät vakituisesti ETA-maassa ja tulevat vuokratyösopimuksella Irlantiin tilapäistä, määräaikaista työntekoa varten; irlantilaisen ulkomaalainen puoliso tai irlantilaisen lapsen huoltaja, jatko-opiskelijat, joiden työ on osa opintoja; pakolaiset; turvapaikanhakijat, joille on myönnetty tilapäinen oleskeluoikeus humanitäärisistä syistä sekä ulkomaisen yrityksen maksimissaan kolmeksi (3) vuodeksi irlantilaiseen yritykseen kouluttautumaan lähetetty henkilö, joka saa tehdä työtä koulutuksen ohessa.

Työlupa pitää anoa, ellei kuulu edellisiin kategorioihin, eikä ole Irlannin, ETA-maiden tai Sveitsin kansalainen. Työluvan voi kuitenkin saada ilman tarveharkintaa (ei tarvitse selvittää löytyisikö työhön irlantilaisia, ETA-alueen asukkaita tai sveitsiläisiä) *Irish Medical Counciliin* rekisteröityneet lääkärit, tilapäisesti esiintymään saapuvat taiteilijat/viihdyttäjät, ammattiurheilijat, *The Minister for Enterprise, Trade and Employmentin* hyväksymiin vaihto-ohjelmiin osallistuvat sekä niistä maista tulevat, joiden kanssa Irlanti on ratifioinut kahdenkeskisen sopimuksen. (http://www.workpermit.com/ireland/ireland_who_needs.htm.)

³ Esimerkiksi vuonna 2006 listan mukaan Irlannissa oli pulaa muun muassa seuraavista osajista: IT-asiantuntijat, arkkitehdit, rakennusinsinöörit, yhdyskuntasuunnittelijat, rekisteröidyt sairaanhoitajat, lääkärit, farmaseutit, röntgenhoitajat, EKG-tekniikot, hammaslääkärit, psykologit, puheterapeutit, sosiaalityöntekijät, fysioterapeutit, biokemistit ja lääketieteen tutkijat.

⁴ *The Department of Enterprise, Trade and Employment*, DETE on yhdessä FÁS:n (*the State Training and Employment Authority*) kanssa listannut näiksi ”ei työlupiin oikeutetuiksi” ammattialoiksi kirjanpito- ja hallintoalan, rakennusalan, tuotantotyön, myyntialan, liikennöntialan, lastenhoitoon liittyvät työt, hotelli-, turismi- ja tarjoilualan sekä useimmat käsityöalat.

Enterprise, Trade and Employmentin alaisuudessa toimiva *Employment Regulation Section*. Hallitus on perustanut ohjausryhmän arvioimaan *Fast-track* -ohjelman etenemistä ja sen soveltamiskohteena olevia ammattikategorioita. Tarvittaessa ohjausryhmä voi antaa suosituksia ohjelman laajentamisesta uusiin ammattiryhmiin. (Rush 2005; McLaughlan & Salt 2002, 109.)

Fast-track -ohjelma toimii käytännössä siten, että Euroopan talousalueen ulkopuolelta tuleva työntekijä voi työtarjoituksen saatuaan hakea maahanmuutto- ja työlupaa koti- tai asuinmaansa Irlannin suurlähetystöstä tai konsulaatista. Aikaisemmin maahanmuutto- ja työlupa-anomuksia käsiteltiin vain Dublinissa. Mikäli hakija tarvitsee viisumin Irlantiin, hänen tulee anoa *Working visaa*, mutta muussa tapauksessa riittää *Work authorisationin* anominen. Vaikka *Fast-track* -ohjelman lähtökohtana on välittää osaamispulasta kärsiville aloille tilapäistä työvoimaa ja luvat ovat yleensä aluksi voimassa vain kaksi vuotta, lupiin voi hakea jatkoa. Lisäksi viiden vuoden maassaolon jälkeen ulkomaalaiselle työntekijälle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa.

Fast-track -ohjelman kautta ulkomaalainen työntekijä saa tarvittavat työlumat tavallisesti muutamassa päivässä. Nopeiden käsittelyaikojen lisäksi ohjelman vahvuutena on se, että osaajalle myönnettävä työlupa ei sido tulijaa tiettyyn työnantajaan, vaan työpaikkaa voi vaihtaa. Uuden työnantajan palveluksessa tehtävän työn tulee kuitenkin vastata sen ammatti- ja osaamiskategorian vaatimuksia, johon alkuperäinen lupa on myönnetty. (Ireland immigration 2005.)

The Department of Enterprise, Trade and Employment on vuonna 2005 tehnyt *Employment Permits Bill* -aloitteen maahanmuuttolain uudistamiseksi. Aloitteella on pyritty uudistamaan maahanmuuttolakia siten, että aktiivisen ja hallitun työperustaisen maahanmuuttopolitiikan toteuttaminen olisi mahdollista. Ajatuksena on, että maahanmuuttopolitiikalla reagoitaisiin mahdollisimman nopeasti muuttuviin työvoimatarpeisiin ja näin työvoimavirtojen vastavuus suhteessa kulloinkin vallitseviin työvoima- ja osaamistarpeisiin olisi mahdollisimman hyvä. Nopea

reagoivuus on kuitenkin haasteellista, ja se edellyttää, että nykyistä maahanmuuttoon liittyvää tiedonkeruujärjestelmää kehitetään ja maahanmuuttotietoja kerätään aikaisempaa johdonmukaisemmin (kerätään tiedot maahanmuuttajien osaamistasosta, koulutuksesta, työkokemuksesta ja lähtömaasta). Aina viime vuosiin asti tiedonkeruussa ja tutkimuksessa on keskitytty maastamuuttoon, kun taas maahanmuuton tarkastelu on jäänyt vähemmälle huomiolle. Irlannissa ei ole esimerkiksi systemaattisesti tutkittu maahanmuuton taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. (The Irish Labour Market Review 2005, 31–32; Ruhs 2005; Barrett 2005, 109–110.)

Tehdyssä esityksessä kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanmuutto perustuisi *Green cardihin* ja *Intra-Company Transfer* -ohjelmaan sekä uudistettuun työlupajärjestelmään (*Work Permit System*). *Green card* myönnettäisiin ammattialoille, jotka kärsivät osaamispulasta. *Green Card* -ohjelmalla pyritään rekrytoimaan Irlantiin tieteen ja tekniikan sekä finanssialan osaajia kolmansista maista. Irlannissa on ennakoitu, että maahan tulisi ohjelman kautta vuosittain 2 000 osaajaa. (www.workpermit.com.) *Green cardin* saaminen perustuisi tiettyihin pätevyys- ja palkkatasoedellytyksiin. Ammatit jaettaisiin kahteen listaan: rajoitetummassa listassa olisivat ammatit, joissa palkkataso olisi 30 000–60 000 euroa ja laajemmassa listassa ammatit, joissa vuosipalkka on yli 60 000 euroa. Aluksi *green card* myönnettäisiin kahdeksi vuodeksi, minkä jälkeen tulijan on mahdollista saada pysyvä oleskelulupa. Työvoimapolusta kärsiville aloille tarkoitettu työlupaohjelma olisi sen sijaan tarkoitettu vain tilapäisen maahanmuuton edistämiseen. Ohjelmaan kuuluva ammattilista olisi erittäin tarkkaan rajattu, ja se koskisi ammatteja, joissa vuotuinen tulotaso jää alle 30 000 euron. (International Migration Outlook 2006, 188; Immigrant Council of Ireland 2005.)

Employment Permits Bill 2005 -esitys on saanut osakseen kritiikkiä. Esimerkiksi maahanmuuttajien etuja ajava *Immigrant Council of Ireland* (ICI) on todennut, että esitys on liian työnantajavetoinen

⁵ *The Immigrant Council of Ireland* on riippumaton, voittoa tavoittelematon neuvosto, joka edustaa Irlannin maahanmuuttajia. ICI:n on perustanut *Social Innovations Ireland* -organisaatio, joka luo uusia innovatiivisia ratkaisuja Irlannin muuttuviin sosiaalisiin tarpeisiin. ICI:n ohjausryhmässä toimii henkilöitä, joilla on kokemusta maahanmuuton parissa työskentelemisestä ja jotka ovat sitoutuneet maahanmuuttoasioiden edistämiseen. Neuvoston toimintaa rahoittavat muun muassa *Social Innovations Ireland* ja *Department of Social and Family Affairs*.

ja että sosiaaliset ja humanitääriset kysymykset on unohdettu.⁵ *Employment Permits Bill* -aloitteeseen on kuitenkin sisällytetty myös sellaisia toimenpiteitä, joilla pyritään suojelemaan ulkomaalaista työvoimaa ja ehkäisemään väärinkäytöksiä. (The Irish Labour Market Review 2005, 31.)

Osaajien perheenjäsenen asema

Vuoden 2005 alusta Irlannissa otettiin käyttöön ETA-alueen ulkopuolelta tulevien osaajien puolisojen työntekoa helpottava työlupaohjelma, *Spousal Work Permit Scheme*. Tätä puolison työlupaohjelmaa voidaan soveltaa hakijoihin, joiden puoliso – toisin sanoen ensisijainen perheenkokoaja – työskentelee Irlannissa joko *Fast-track* -ohjelman *Working visalla*, *Work authorisationilla* tai yritysten sisäisellä siirtosopimuksella. Se helpottaa myös niiden hakijoiden asemaa, joiden puoliso työskentelee Irlannissa työluvalla (*Work permit*) tutkijana tai muussa akateemisessa ammatissa tai lääketieteen alalla. Ennen kuin ohjelma otettiin käyttöön, kolmansista maista tulleiden osaajien puolisoiden oli vaikea saada työlupaa.

Fast-track -ohjelmassa puolison ja perheen mahdollisuudet seurata Irlannista työpaikan saanutta perheenjäsentä riippuvat edelleen tulijoiden kansallisuudesta ja sen perusteella myönnetystä työluvasta. Jos työntekijä on saanut *Work authorisationin*, puoliso ja huollettavat lapset voivat tulla maahan heti kun perheenkokoajana toimivan varsinaisen hakijan työllistyminen voidaan todentaa. Sen sijaan *Working visalla* tulleiden työntekijöiden puoliso ja perheenjäsenet voivat tulla Irlantiin vasta kun perheenkokoajaksi katsottu työntekijä on työskennellyt maassa vuoden, edellyttäen että hänen työsuhteensa jatkuu vielä vähintään vuoden ajan. *Employment Permits Bill 2005* -aloitteessa *Working visalla* maahan tulleiden korkeasti koulutettujen osaajien ja heidän perheenjäsentensä asemaan on esitetty seuraavia parannuksia: perheenjäsenille annettaisiin oikeus tulla Irlantiin heti ensisijaisen perheenkokoajan mukana ja puolisoit saisivat oikeuden aloittaa työntöön ilman työlupaa heti maahan saavuttuaan (vastaava käytäntö on jo Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa). (www.workpermit.com.)

Spousal Work Permit -ohjelma paransi merkittävästi korkeasti koulutettujen osaajien puolisoiden

työntekomahdollisuuksia. Irlantilaisten työnantajien ei tarvitse mainostaa tarjoamaansa työpaikkaa FÁS:n kautta ennen työlupa-anomuksen tekemistä. Lisäksi osaajien puolisoit voivat hakea myös niiden alojen työpaikkoja, joihin ei saa muutoin rekrytoida työntekijöitä kolmansista maista. Työlupaohjelma helpottaa ulkomaalaisten osaajien puolisoitien työllistymistä myös siten, että ulkomaalaisen työntekijän palkkaamisesta aiheutuvat kulut ovat työnantajalle tavallista pienemmät, sillä työlupa-anomuksesta ei peritä normaaleja lupamaksuja. *Spousal Work Permitin* saaneitien puolisoitien tulee kuitenkin rekisteröityä paikallispoliisin rekisteröintiviranomaiselle (*Local Garda Registration Office*) saadakseen työntekijän oleskeluluvan. (www.oasis.gov.ie.)

Ulkomaalaisten opiskelijöiden asema

Ulkomaalaistien työntekijöitien aseman parantamisen lisäksi Irlanti on uudistanut ulkomaalaisia opiskelijöitä koskevia käytäntöjään. Opiskelijat nähdään nykyään aiempaa selvemmin tulevina osaajina, ja opiskelijöitien mahdollisuuksia tehdä työtä opintoitien ohessa ja jäädä maahan opintoitien päätyttyä on parannettu.

Vähintään vuodeksi Irlantiin tulevat ulkomaalaiset opiskelijat voivat työskennellä opintoitien ohella osa-aikaisesti ilman työlupaa (20h/viikko ja lomaaikoina kokoaikaisesti) niin kauan kuin opintoitien varten myönnetty oleskelulupa on voimassa. Vuoden 2005 huhtikuusta alkaen osa-aikaisen työskentelyn ehdoksi asetettiin, että opiskelija suorittaa päätoimisesti vähintään vuoden kestävää opintomäärää, joka johtaa tunnistettavaan tutkintoon. (www.oasis.gov.ie.) Valmistumisen jälkeen kolmansista maista tulevat opiskelijat tarvitsevat yhä työluvan, mutta opintoitien päätyttyä he voivat hakea koulutustaan vastaavaa työtä ja odottaa työlupapäätöstä Irlannissa. Jos työlupaa haetaan sellaista työtä varten, joka ei suoraan liity ulkomaalaisen opiskelijan opiskelemaan alaan, opiskelija joutuu valmistuttuaan palaamaan kotimaahansa ja anomaan työviisumia sieltä ennen kuin hän voi palata Irlantiin työskentelemään. (Ruhs 2005.)

3.1.4 Tiede-, teknologia- ja innovaatio- poliittinen toiminta osajien houkuttelemiksi

Irlannin talous kasvoi nopeasti 1990-luvulla. Maan siirtyessä Euroopan yhteiseen rahapolitiikkaan hallitus kontrolloi tiukasti vero- ja rahatalousjärjestelmää ja onnistui pitämään inflaation alhaalla, mikä myös osaltaan tuki talouden kasvukehitystä. Maan talouden nopea kehitys on suurelta osin ulkomaisien suorien sijoitusten ansiota. Erilaiset taloudelliset kannustimet ja erityisesti alhainen vientivero ovat tehneet Irlannista houkuttelevan sijoituskohteen myös EU:n sisällä. Irlanti on myös hyötynyt EU:n rakennerahastoista saamistaan tuista, integroitumisestaan EU-alueen markkinoihin, englanninkielisyydestä sekä Yhdysvaltojen irlantilaistaustaisen väestön halusta sijoittaa etenkin maan korkean teknologian aloille. Irlanti on kiinnostava sijoituskohde myös maantieteellisen sijaintinsa takia, koska maa on lähellä suuria Euroopan unionin alueen markkinoita ja esimerkiksi Iso-Britannian markkinat sijaitsevat aivan vieressä. (Kalliokoski 2004, 101–106; Kline 2004, 186, 189–192, 201.)

Irlanti on pyrkinyt luomaan ulkomaalaisille yrityksille ja sijoituksille suotuisan toimintaympäristön, ja alhainen yritysverokanta on ollut yksi maan markkinointikeinoista. Tässä on myös onnistuttu, sillä maan yrityskannasta huomattavan suuri osuus on ulkomaalaisessa omistuksesta. Esimerkiksi 2000-luvun alussa yhdysvaltalaisen yritysten tytäryhtiöiden osuus maan bruttokansantuotteesta oli noin 16 prosenttia, ja euromääräisesti Irlantiin virranneet ulkomaalaiset sijoitukset olivat vuonna 2003 lähes Saksan tasolla. Myös maan tutkimus- ja kehitystoiminnan kannalta Irlannissa toimivien ulkomaalaisomisteisten yritysten rooli on merkittävä. Kaiken kaikkiaan yritysten sijoitukset t&k-toimintaan ovat kuitenkin suhteellisen vähäisiä. T&k-menojen osuus BKT:sta on 0,88 prosenttia, toisin sanoen vain 73 prosenttia EU-maiden ja 57 prosenttia OECD-maiden yksityisen sektorin t&k-investointien keskiarvosta. Irlannissa yritysten t&k-toimintaa tuetaan pitkälti verohelpotuksin. 2000-luvulla valtiovalta on kuitenkin investoinut yksityisen sektorin t&k-toimintaan aiempaa enemmän. Keskeisiä toimijoita ovat olleet *Enterprise Ireland*, *Invest Northern Ireland*,

InterTradeIreland ja *Industrial Development Agency Ireland* (IDA Ireland). (Ahead of the Curve 2004; Slaughter 2001, 8; Corporate Income Tax Rate. 2006, 9; Halme, Kanninen, Lemola, Autio, Arnold & Deuten 2004, 23–25; Building Ireland's Knowledge Economy 2004.)

1990-luvun puolivälissä alkanut talouskasvu ei heijastunut välittömästi maan julkisen koulutus- ja tutkimusjärjestelmän toimintaedellytyksiin, ja vielä vuosikymmenen loppupuolella valtion tuki julkisen korkeakoulusektorin t&k-toimintaan oli vajaan kolme neljäsosaa Euroopan maiden keskimääräisestä panostuksesta. Tutkimusrahoitus oli niukkaa ja tutkimustyön edellytykset heikot: tutkimusapurahat olivat pieniä ja niiden saaminen oli vaikeaa. 1990-luvulla EU:n rakennerahastot oli keskeisin julkisen sektorin t&k-rahoituksen lähde, ja monet tutkijat työskentelivät Euroopan unionin rahoituksella, koska muun rahoituksen saaminen oli tohtoritason tutkijoillekin vaikeaa. Lupaavat nuoret tutkijat päätyivätkin usein ulkomaille suorittamaan jatkotutkimintoa, ja monet heistä jäivät ulkomaille, koska uranäkymät olivat paremmat kuin Irlannissa. (Benchmarking Mechanism and Strategies to attract Researchers to Ireland. 2001, 4; Siobhan Harkin 2004; Pickrell 2001.)

Tieteen ja teknologian tukemiseksi perustetulla *National Development Planilla* Irlanti on pyrkinyt osoittamaan, että maa on sitoutunut tutkimustoiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen ja tutkijanuran houkuttelevuuden parantamiseen. Viime vuosina valtion t&k-investoinnit korkeakouluihin ja julkisen sektorin tutkimuslaitoksiin ovat kasvaneet ja tutkimustyön edellytykset (virat, apurahat, tutkimusinfrastruktuuri) myös julkisella sektorilla ovat jossain määrin parantuneet. Tuet eivät edelleenkaan ole EU:n keskimääräisellä tasolla, esimerkiksi vuonna 2004 Irlannin bruttomenot t&k-toimintaan olivat 1,4 prosenttia BKT:sta, kun EU:ssa keskiarvo oli 1,9 prosenttia. (Forde 2005; Building Ireland's Knowledge Economy 2004.)

Valtion tieteelliselle tutkimukselle ja korkeakouluopetukselle myöntämä kokonaisrahoitus jakautuu seuraaviin toisiaan täydentäviin rahoituskäytäntöihin:

- Korkeakouluille myönnettävä perusrahoitus. Sen myöntää *Higher Education Authority* (HEA) opetus- ja tutkimusbudjetista. Rahoitusta ei ole korvamerkitty, vaan korkeakoulut saavat jakaa rahat opetuksen ja tutkimuksen kesken oman harkintansa mukaan.
- Kilpailun ja arvioinnin perusteella yksittäisille tutkijoille ja tutkimushankkeille myönnettävä rahoitus. Rahoitusta myöntävät *Enterprise Ireland*, *Health Research Board* (HRB), *The Irish Research Council for Humanities and Social Sciences* (IRCHSS) ja *The Irish Research Council for Science, Engineering and Technology* (IRCSET).
- Tutkimusinfrastruktuurin kehittämiseen sekä jatko-opiskelijoiden ja väitelleiden tutkijoiden uranäkymien parantamiseen suunnattu rahoitusohjelma *The Programme for Research in Third Level Institutions* (PRTLI-ohjelma). Kilpailuun ja arviointeihin perustuva PRTLI-ohjelma käynnistyi vuonna 1998 ja sen toteuttamisesta vastaa HEA (*the Department of Education and Sciences* puolesta). PRTLI:n rahoitus myönnetään laitoksille, jotka valitsevat kenelle tai mihin kohteisiin rahoitusta myönnetään. Rahoituskaudet ovat kolmivuotisia, mutta kausien pidentäminen viiteen vuoteen on suunnitteilla. Esimerkiksi vuosina 1998–2003 noin 1 600 tutkijaa on saanut rahoitusta PRTLI-ohjelman kautta.
- Vuonna 2001 perustetun *Science Foundation Irelandin* (SFI) myöntämä rahoitus. SFI jakaa PRTLI:in verrattuna strategisempaa rahoitusta ja keskittyy rahoittamaan informaatio- ja kommunikaatioteknologian sekä bioteknologian alan perustutkimusta. Tavoitteena on kehittää Irlannista maailmanluokan bioteknologia- ja ICT-alojen tutkimuksen osaamiskeskittymä. Apurahoja jaetaan jatko-opiskelijoille ja väitelleille tutkijoille. SFI:n perustamista on pidetty merkittävänä aloitteena pyrittäessä kehittämään Irlantiin kattavaa kansallista tutkimuskapasiteettia. (Downey 2003, 2; Cervantes 2004, 67.)

Irlanti pyrkii houkuttelemaan huipputason kotimaisia ja ulkomaalaisia tutkijoita luomalla maahan vetovoimaisen tutkimusinfrastruktuurin ja houkuttelevia uramahdollisuuksia. Irlannissa uskotaan, että pitkällä aikavälillä ulkomaalaisten tutkijoiden hou-

kuttelussa tehokkain strategia on tiede- ja tutkimusjärjestelmän vahvistaminen ja strategisesti tärkeiden osaamisalojen (bioteknologia ja ICT) sekä pitkälle kehittyneiden, menestyvien tutkimuskeskusten tukeminen. Ulkomaalaisia osaajia houkutellaankin juuri näille vahvoille osaamisaloille. Maa onkin kirinyt nopeasti voimakkaita osaajamagneettimaita ja menestynyt hyvin tutkijoista käydyssä kansainvälisessä kilpailussa. Irlanti pyrkii säilyttämään tämän vauhdin huolehtimalla tutkimusinfrastruktuuristaan PRTLI-ohjelmalla sekä sijoittamalla pitkäjänteisesti SFI:n toimintaan.

Kaiken kaikkiaan lisääntynyt rahoitus ja vahvistunut tutkimusinfrastruktuuri ovat jo osaltaan parantaneet nuorten tutkijoiden asemaa ja tutkijanuran houkuttelevuutta. Osaltaan myös tämänkaltaisen kehitys edesauttaa ulkomaalaisten huippututkijoiden rekrytointia. Vuositasolla lisääntyneen tutkimusrahoituksen on ennakoitu nostavan valmistuneiden tohtorien määrää 250–300 henkilöllä. Lisäksi PRTLI-rahoituksen odotetaan kaksinkertaistavan seuraavan kolmen vuoden aikana tarjolla olevien jatkotutkintopaikkojen määrän. Esimerkiksi vastikään perustettu *Human Genomics* -ohjelma (rahoitus PRTLI-ohjelmasta) tulee työllistämään 40 jatko-opiskelijaa, 40 post doc -tutkijaa ja 20 tutkimusta avustavaa henkilöä. Erilaisten uusien tutkimusta rahoittavien organisaatioiden ja rahoitusohjelmien käynnistämisen lisäksi Irlannissa on pyritty myös parantamaan tutkijanuran houkuttelevuutta. Tavoitteena on, että näin pystyttäisiin sekä ehkäisemään tutkijoiden maastamuuttoa että edistämään maahanmuuttoa. (Building Ireland's Knowledge Economy 2004; Downey 2003, 19; Cervantes 2004, 67; Siobhan Harkin 2004; Pickrell 2001.)

Irlannin korkeakoulujärjestelmän kansainvälistyminen on vielä toistaiseksi tapahtunut pääasiassa joko erityisesti ulkomaalaisille suunnattujen tai muutoin ulkomaalaisille hakijoille avoimien rahoitusohjelmien kautta. Kuitenkin Irlannille tyypillinen ”avoimien ovien” politiikka pätee pitkälti myös kansallisissa rahoitusohjelmissa. Ne ovat avoinna kaikille Euroopan unionin kansalaisille, ja lisäksi monet ohjelmista ovat avoinna myös EU-maiden ulkopuolelta tuleville tutkijoille ja yrityksille. Korkeakoulujen ja julkisten tutkimuslaitosten on todettu myös

”jossain määrin” rekrytoineen tutkimushenkilökuntaa laittamalla avoimena olevan paikan kansainväliseen hakuun. (Forde 2005; Siobhan Harkin 2004.)

Irlannin hallituksen tukena toimii vuonna 1997 perustettu asiantuntijaryhmä, *Expert Group on Future Skills Needs* (EGFSN), joka kerää hallitukselle tietoa sektori- ja ammattialakohtaisista osaamis- ja työvoimatarpeista tukemaan koulutus-, opetus- ja työvoimakysymyksiin liittyvää päätöksentekoa. Asiantuntijaryhmässä ovat edustettuina liike-elämä, työnantaja- ja työntekijäosapuolet, opetus- ja koulutussektori sekä eri ministeriöt ja valtion virastot. Ryhmä raportoi *The Minister of Enterprise, Trade and Employment* ja *The Minister for Education and Science* -ministereille. EGFSN-asiantuntijaryhmä esitti 2000-luvun taitteessa, että valtion tutkimusrahoitusta tulisi suunnata ja tiedepolitiikan tavoitteita kohdistaa erityisesti tohtorintutkintoa suorittavien määrän lisäämiseen. Lisäksi ryhmä on kehottanut hallitusta kiinnittämään huomiota ulkomaalaisten tutkijoiden maahanmuuton edistämiseen. Vuonna 2002 asiantuntijaryhmään perustettiin *Researcher Mobility* -alakomitea, joka keskittyy tutkijoiden houkutteluun ja sitouttamiseen. (The Expert Group on Future Skills Needs; Downey 2003, 2.)

Paineet erityisesti tutkimus- ja kehitystyötä tekevien kotimaisten ja ulkomaisten työntekijöiden rekrytoinnin lisäämiseksi ovat suuret. Vuonna 2004 tutkimus- ja kehitystoiminnan kokonaisinvestointien osuus maan BKT:stä oli 1,4 prosenttia. Tavoitteena on nostaa osuus 2,5 prosenttiin. Tämän tavoitteen saavuttaminen, samoin kuin julkisen koulutus- ja tutkimusjärjestelmän sekä yksityisen sektorin suorituskyvyn nostaminen, edellyttää kuitenkin tutkimushenkilöstön määrän kasvattamista. Yksityinen sektori, korkeakoulut ja julkiset tutkimuslaitokset työllistävät Irlannissa noin 10 200 tutkijaa. Forfásin (*The National Policy Advisory Board for Enterprise, Trade, Science, Technology and Innovation*) vuonna 2004 esittämän arvion mukaan tutkijakunnan tulisi kasvaa 8 000 henkilöllä vuoteen 2010 mennessä. Laskelmien mukaan ulkomailta olisi houkuteltava noin 3 600 tutkijaa, sillä maan koulutusjärjestelmä ei pysty vastaamaan kysyntään tarvittavan nopeasti. (Building Ireland’s Knowledge Economy 2004.)

Tiede- ja tutkimusjärjestelmän kasvua tukeakseen Irlanti on kehittänyt myös erityisiä toimia ulkomaalaisten jatko-opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton edistämiseksi. Jatko-opiskelijoita on pyritty houkuttelemaan esimerkiksi alentamalla EU:n ulkopuolelta tulevien jatko-opiskelijoiden lukukausimaksuja. Jo aiemmin mainittujen tahojen, HEA, SFI ja tutkimusneuvostot (IRCHSS ja IRCSET), eräänä tehtävänä on houkutella maahan ulkomaalaisia tutkijoita, mukaan luettuna ulkomailla työskentelevät irlantilaiset tutkijat. Lisäksi maasta lähteneiden irlantilaisten tutkijoiden paluumuuttoa on pyritty lisäämään muun muassa *Irish Christmas Recruitment* -kampanjan avulla. (Benchmarking 2001, 1; Downey 2003, 19.)

Science Foundation Ireland

Ulkomaalaisten tutkijoiden työtä Irlannissa rahoittavista tahoista keskeisin on *Science Foundation Ireland*, joka hallinnoi Irlannin teknologian ennakointirahastoa eli *Technology Foresight Fundia* (www.sfi.ie) ja rahoittaa strategisesti keskeisiä aloja, kuten IT- ja bioteknologia-alaa sekä näitä aloja tukevaa tutkimustyötä. SFI on tarjonnut erittäin suuria apurahoja ulkomaalaisille tutkijoille, jotka ovat halukkaita muuttamaan Irlantiin ja perustamaan omia tutkimusryhmiä. Vuoteen 2004 mennessä puolet säätiön rahoituksesta oli myönnetty ulkomaalaisille tai maahan palanneille irlantilaisille tutkijoille. (Siobhan Harkin 2004.)

SFI:n erityisiä ohjelmia, joilla pyritään houkuttelemaan huippututkijoita, ovat esimerkiksi seuraavat:

- *President of Ireland Young Researcher Award* (PIYRA). Stipendiaatiohjelman tarkoituksena on houkutella nuoria, lupaavia tutkijoita (sekä ulkomaalaisia että ulkomailla olevia irlantilaisia tutkijoita) Irlantiin. Ohjelmassa yksittäiselle tutkijalle voidaan myöntää noin miljoonan euron rahoitus viiden vuoden ajalle.
- *SFI Principal Investigator Programme*. Ohjelma tarjoaa kolmi- tai nelivuotista rahoitusta, ja vuositasolla apuraha on noin 50 000–250 000 euroa. Erylistapauksissa apuraha voi olla miljoona euroa vuodessa viiden vuoden ajan.

- *SFI Research Professor Awards*. Irlantilaisten lupaavimpien ICT- ja bioteknologia-alan tutkijoiden rahoittamisen lisäksi tällä ohjelmalla tuetaan tutkimusorganisaatioita houkuttelemaan ulkomaalaisia huippututkijoita. Rahoitus on normaalisti 2,5 miljoonaa euroa viiden vuoden ajalle.
- *E.T.S. Walton Visitor Awards* -ohjelma tukee kansainvälisten tutkijoiden vierailuja Irlantiin. Tutkijavierailuja varten jaettava rahoitus voidaan myöntää enintään yhdeksi vuodeksi. Vuoden pituista tutkijavierailua varten myönnettävä apuraha on yleensä 200 000 euroa, mikä kattaa niin palkan, laboratoriokustannukset kuin muutosta aiheutuvat kulut
- *SFI Centres for Science, Engineering and Technology (CSETs): Campus-Industry Partnerships*. Korkeakoulujen ja yritysten välisen tutkimusyhteistyön edistämiseen suunnattu ohjelma, jonka yhtenä tavoitteena on houkutella ulkomaalaisia yrityksiä Irlantiin. Toisena tavoitteena mainitaan tieteen ja tekniikan alan koulutuksellisten ja uramahdollisuuksien laajentaminen. Apurahat ovat vuositasolla yhdestä miljoonasta viiteen miljoonaan euroon ja rahoitusta voi saada aina kymmenen vuoden ajalle. (www.sfi.ie.)

Tutkimuksen rahoitusedellytysten parantamisen ja ulkomaalaisten tutkijoiden rekrytoimisen lisäksi SFI on ollut aloitteellinen tutkijoiden palkkauksen, virkakaranteiden sekä tarjolla olevien kilpailujen rahoitusmuotojen kehittämisessä. Tutkimusjärjestelmää on erityisten rahoitusohjelmien kautta avattu myös ulkomaalaisille tutkijoille. (OECD STI 2002, 8.)

SFI:n toiminnan keskeisenä tavoitteena on tehdä Irlannin tietoinfrastruktuurista niin houkutteleva, että yhä useammat monikansalliset yritykset haluavat sijoittaa t&k-toimintonsa Irlantiin. Heti toimintansa alkuvaiheessa SFI kohdensi huomattavan osuuden jaettavanaan olevista varoistaan 10 uuden huippuluokan tutkimuslaboratorion perustamiseen. Vaikka kyseessä on kansallinen rahoitusmuoto, rahoitusta ovat voineet hakea myös bio- ja informaatioteknologia-aloilla toimivat ulkomaalaiset tutkijat. Valituksi tulleet tutkimuslaboratorioiden johtajat saavat 6 miljoonaa dollaria (noin 4,6 miljoonaa euroa) viiden vuoden ajalle tutkimuslaboratorion perustamisen

ja toiminnan rahoittamiseksi. Rahoituksen käyttöä ei rajoiteta SFI:n toimesta, mutta oletuksena on, että varoilla palkataan huippututkimustiimi, uudistetaan ikääntyviä laboratorioita ja hankitaan tarvittavaa tutkimuslaitteistoa. Rahoitukseen on sisällytetty myös ylimääräinen palkkaosuus, jonka myötä palkoista saadaan yhdenmukaisemmat yksityisen sektorin palkkojen kanssa. Rahoituksen suuntaamisen tavoitteena on tukea maan korkean teknologian alaan liittyvän perustutkimuksen kehittymistä. (Pickrell 2001.) Akateemisen henkilöstön määrän lisääminen SFI:n apurahoilla tuo osin lisähaastetta tutkimusrahoituksen järjestämiseen, koska ulkomaalaiset hakijat tarvitsevat varmistuksen siitä, että sijoitus tulee olemaan pitkäaikainen, etenkin jos heidän tulee siirtää koko tutkimuslaboratorionsa Irlantiin.

3.2 Iso-Britannia

3.2.1 Taustaa

Isosta-Britanniasta on tullut maahanmuuttomaa vasta viimeisen 20 vuoden aikana. Työperäisen maahanmuuton tasainen kasvu alkoi 1990-luvun loppupuolella, jolloin työlupien myöntämisperusteita helpotettiin. (Hatton 2005, 719–720, 726.) Isossa-Britanniassa maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on hallitun työperäisen maahanmuuton edistäminen. Työperäiset maahanmuuttajat nähdään kotimaista työvoimaa ja osaamista täydentävänä työvoimareservinä. Tasapainoilu kotimaisen työvoiman etujen ja elinkeinoelämän tarpeiden välillä on haaste, johon on pyritty vastaamaan helpottamalla työvoimapulasta kärsiville aloille työllistyvien ulkomaalaisten maahanmuuttoa. Maahanmuuttokäytäntöjen valikoivan uudistamisen tuloksena 30–40 prosenttia maahanmuuttajista on korkeasti koulutettuja. (HM 2005, 1; SOPEMI 2004, 121.)

Maahanmuuton katsotaan merkittävällä tavalla tukevan taloudellista kasvua, auttavan työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmissa (myös julkisella sektorilla, erityisesti koulutus- ja terveydenhoitosektorilla) sekä lisäävän investointeja, innovaatiotoimintaa ja yritteliäisyyttä. (HM 2005, 1, 14.)

Ison-Britannian vuotuiset maahanmuuttovirrat ovat kasvaneet voimakkaasti. Pelkästään vuosina

2000–2002 vuotuisten maahanmuuttajien määrä nousi vajaasta 380 000:sta lähes 420 000 maahan-tulijaan, ja vuonna 2002 työlupia myönnettiin lähes 90 000. (SOPEMI 2004, 309, 365.) Vuonna 2003 Ison-Britannian kokonaistyövoimasta ulkomaalaisia oli 4,9 ja koko väestöstä 4,8 prosenttia. Käytännössä maahanmuuttajataustaisia asukkaita ja työntekijöitä on kuitenkin enemmän. Esimerkiksi ulkomaalaista syntyperää olevien asukkaiden (*foreign born*) osuus suhteessa ulkomaan kansalaiseen on lähes kaksinkertainen.

Suurin osa maahanmuuttajista tulee edelleen Euroopasta. Vuonna 2003 maahanmuuttajien osuudet jakautuivat maanosittain seuraavasti: Eurooppa 43, Aasia 25 ja Afrikka 17 prosenttia. Pohjois- ja Etelä-Amerikan ja Australian yhteenlaskettu osuus jäi 15 prosenttiin. Yksittäisistä lähtömaista merkittävin on Irlanti, sillä 13 prosenttia maahanmuuttajista on irlantilaisia. Seuraavaksi yleisimmät lähtömaat olivat Intia (5,5 %), USA (4,7 %), Australia (4 %) ja Ranska (3,8 %). (SOPEMI 2004, 121, 285.)

3.2.2 Keskeiset toimijat

Maahanmuuttopolitiikasta- ja hallinnosta sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaa *Home Office* ja sen alainen *Immigration and Nationality Directorate* (IND). IND:n tehtävänä on yksittäisiä henkilöitä koskevien maahantulo- ja oleskelulupien, kansalaisuuden ja pakolaisuuteen liittyvien kysymysten käsittely ja ratkaiseminen. (www.ind.homeoffice.gov.uk A.) IND pyrkii säätelemään mahdollisimman tehokkaasti ulkomaalaisten maahantuloa ja maahan asettumista kestäväan kasvuun ja sosiaaliseen inklusioon liittyvät kysymykset huomioon ottaen. IND pyrkii myös tarjoamaan sellaisen tehokkaan työlupajärjestelmän, joka pystyy vastaamaan taloudellisiin ja osaamiseen liittyviin tarpeisiin sekä oikeudenmukaiset, nopeat ja tehokkaat ohjelmat vierailijoiden, kansalaisuutta hakevien ja pitkäaikaiseen maahanmuuttoon liittyvien hakemusten käsittelyyn. (www.ind.homeoffice.gov.uk.)

Työmarkkinaharkinnasta vastaa IND:n yhteydessä toimiva *Work Permits (UK)*. Vaikka sekä oleskelulupapäätökset että työmarkkinaharkinta tehdään *Home Officessa* ja sen alaisuudessa toimivissa yksiköissä, on kahden erillisen arviointikäytännön koettu

kuitenkin hankaloittavan työperäistä maahanmuuttoa. (HM 2005, 1,14.)

Home Officen lisäksi Ison-Britannian kauppaa- ja teollisuusministeriö *Department of Trade and Industry* (DTI) on aktiivinen toimija työperäisen maahanmuuttopolitiikan ja erityisesti osaajien ja opiskelijoiden maahanmuuttokäytäntöjen kehittämisessä, sillä se vastaa paitsi työ- ja elinkeinopolitiikasta myös tiedepolitiikasta. DTI:n rooli on kaksijakoinen, sillä elinkeinoelämän työvoima- ja osaamistarpeiden turvaamisen lisäksi se pyrkii suojelemaan ja edistämään kotimaisen työvoiman asemaa työmarkkinoilla. DTI valvoo myös ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksien toteutumista työmarkkinoilla. (HM 2005, 1, 14.)

Iso-Britannia on uudistamassa nykyistä maahanmuuttojärjestelmäänsä. Nykyisen järjestelmän ongelmana pidetään sitä, että se monimutkainen, sillä erilaisia ohjelmia on useita kymmeniä. Nykyisiä käytäntöjä ei kuitenkaan voida sinällään pitää epäonnistuneina, sillä työnantajien muuttuneisiin työvoima- ja osaamistarpeisiin on pystytty reagoimaan nopeasti luomalla uusia ohjelmia.

Järjestelmää on ehdotettu uudistettavaksi siten, että vain korkeasti koulutetut osaajat voivat vastaisuudessa jäädä maahan pidemmäksi aikaa ja että muilta kuin osaajilta edellytetään aina sponsoria, jonka vastuulla on huolehtia siitä, että tulija luvan umpeuduttua palaa kotimaahansa. Valvontaa pyritään siis tiukentamaan. Suurin muutos ehdotuksessa on kuitenkin se, että nyt vain osaajille käytetty pistejärjestelmä laajennetaan koskemaan kaikkia työperäisiä maahanmuuttajia. Uudessa ohjelmassa työperäiset maahanmuuttajat jaotellaan seuraavasti:

- Tier 1. Korkeasti koulutetut osaajat
- Tier 2. Osaajat
- Tier 3. Vähän koulutetut työntekijät
- Tier 4. Opiskelijat ja specialistit.

Hallituksen esitys uudesta pisteisiin pohjautuvasta maahanmuuttojärjestelmästä astuu voimaan aikaisintaan 2007 vuoden puolivälissä. Varsinaiset kansalaisuuden myöntämisperiaatteet muuttuivat loppuvuodesta 2005. Nyt hakijoiden on osoitettava kielitaitonsa ja maatuntemuksensa ("Life in the UK"-kirja). (HM 2005.)

3.2.3 Työperäinen maahanmuutto ja osaajia suosivat maahanmuuttokäytännöt

Isoon-Britanniaan tulevat Euroopan talousalueen ja brittiläisen kansanyhteisön kansalaiset eivät tarvitse työntekoon työlupaa. Sen sijaan kolmansista maista tulevien työntekijöiden työnteko on luvanvaraista. Tavallisin työlupaohjelma on *Business and Commercial Work Permit*, jossa työlupia myönnetään

1. työtehtäviin, joissa työntekijältä vaaditaan korkeaa koulutusta tai erityisosaamista
2. *shortage occupations* -listalla oleviin työtehtäviin
3. työtehtäviin, jotka eivät ole *shortage occupation* -listalla mutta jotka täyttävät työvoiman saatavuusharkinnasta (*Resident Labour Market Test*) asetetut vaatimukset.

Ensimmäisessä tapauksessa työlupa voidaan myöntää kolmansista maista rekrytoidulle korkeasti koulutulle tai erityisosaamista omaavalle työntekijälle, joka on saanut kokopäivätyötä koskevan työtarjouksen Isossa-Britanniassa toimivalta työnantajalta. Toisessa tapauksessa työlupa myönnetään työntekijälle, joka on saanut työtarjouksen *shortage occupation* -listassa olevasta työtehtävästä. Esimerkiksi huhtikuussa 2006 *Shortage Occupation List* sisälsi muun muassa yleis- ja erikoislääkäreitä, hammaslääkäreitä, sairaanhoitajia, biolääketieteen tutkijoita, aktuaareja sekä eri alojen insinöörejä ja opettajia.

Kolmas tapaus on hankalin, sillä mikäli ulkomalaiselle työntekijälle tehty työtarjous ei koske *shortage occupation* -listalla olevia ammatteja, on työtarjouksen tehneen työnantajan kyettävä osoittamaan, että työmarkkinatelle asetetut ehdot täyttyvät. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työnantajan täytyy ensin osoittaa mainostaneensa työpaikkaa paikallisille työntekijöille. Tämän jälkeen, mikäli työnantaja saa kotimaasta hakemuksia, hänen tulee lisäksi antaa työvoimaviranomaisille selvitys, miksi kotimaiset hakijat eivät olleet sopivia. (HM 2005; www.workingintheuk.gov.uk Shortage Occupation List; *Working in the UK after your studies 2005*.)

Business and Commercial Work Permit -työlupaohjelmassa työlupahakemuksen voi jättää vain työntekijälle työtarjouksen tehnyt työnantaja.

(www.workpermit.com) Työlupa myönnetään aluksi viideksi vuodeksi, mutta tarvittaessa lupa voidaan uusua joko määräajaksi tai hakijalle voidaan myöntää toistaiseksi voimassa oleva lupa. Kun ulkomaalainen työntekijä on saanut työluvan, hänen täytyy vielä hakea joko maahantulolupaa (*entry clearance*) tai lupaa jäädä maahan (*leave to remain*), jos hakija on jo Isossa-Britanniassa. Lupahakemukset käsitellään varsin nopeasti, sillä työntekoon ja oleskeluun oikeuttavien lupien saamisessa kestää tavallisesti 1–2 viikkoa. Työlupaohjelmassa hyväksytyt maahanmuuttajien puolisoitten asema työmarkkinoilla on hyvä, sillä puolisoitten työntekoon ei tavallisesti aseteta rajoituksia. (www.workpermit.com; www.workingintheuk.gov.uk, FAQ.)

Työluvan hakemiseen liittyvät hankaluudet koskettavat Isossa-Britanniassa ensisijaisesti ulkomalaisen työntekijän työnantajaa, joka siis huolehtii työluvan hakemisesta. Vaikka työlupahakuprosessi on työnantajan vastuulla, se ei kuitenkaan sido ulkomalaista työntekijää ensimmäistä työlupaa hakeeseen työnantajaan, vaan työpaikkaa voi vaihtaa. Tällöin uuden työnantajan täytyy kuitenkin hakea työntekijälle uusi työlupa. Mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa tuo ulkomalaiselle työntekijälle turvaa, mikä osaltaan ehkäisee väärinkäytöksiä.

Työlupajärjestelmässä on lisäksi erityinen *Sponsored Researchers* -kategoria. Se on suunnattu ulkomalaisille tutkijoille, joilla on kotimaassaan työpaikka mutta jotka haluavat viettää sapattivuotta Isossa-Britanniassa ja tehdä tutkimustyötä maan yliopistoissa tai tutkimuslaitoksissa. Hakemukset käsitellään vastaavalla tavalla kuin *shortage occupations* -listassa lueteltujen ammattiryhmien edustajien hakemukset, joten työnantajan on suhteellisen helppo saada työlupa sponsoroimalleen tutkijalle. Työlupa on voimassa vain 12 kuukautta, eikä sitä voi uusua. Lisäksi *Sponsored Researchers* -kategoriassa myönnettävien työlupien määrä on rajattu tiettyyn kiintiöön. (*Working in the UK after your studies 2005*.)

Työtarjouksen saaneille osaajille suunnatun *Business and Commercial Work Permit* -työlupaohjelman ja *Innovators Schemes* lisäksi Isossa-Britanniassa on joitakin *low skilled* -ohjelmia alemman koulutustason työntekijöille. Esimerkiksi *Sectors Based Scheme* (SBS) mahdollistaa työntekijöiden

rekrytoinnin aloille, joille ei vaadita korkeaa koulutusta mutta joille ei löydy työntekijöitä kotimaasta. Muista työlupakäytännöistä poiketen *Sectors Based Schemessä* myönnettäville työluville on asetettu kiintiö ja työlupa on voimassa vain 12 kuukautta, eikä sitä jatketa tätä pidemmäksi ajanjaksoksi. SBS:n lisäksi maatalouden kausiluontoisiin työvoimatarpeisiin on pyritty vastaamaan *Seasonal Agricultural Workers Schemella* (SAWS). (www.workingintheuk.gov.uk, FAQ & SAWS.)

Highly Skilled Migrant Programme

Ison-Britannian osajaohjelma *Highly Skilled Migrant Programme* (HSMP) on ollut voimassa vuoden 2002 alusta alkaen. Määrällisesti arvioituna ohjelma on suhteessa maan maahanmuuttovirtoihin vähäinen (noin 5 000 henkeä vuosittain), mutta se edustaa kuitenkin merkittävää muutosta verrattuna Euroopan maissa tavallisesti harjoitettuun työperäiseen maahanmuuttopolitiikkaan, jossa maahantulon edellytyksenä on työtarjous ja valmiiksi sovittu työpaikka. (SOPEMI 2004; OECD 2005, 132.)

Osaajille tarkoitettu ohjelma poikkeaa muista Ison-Britannian työlupakäytännöistä siten, että hakija ei tarvitse työtarjousta voidakseen tulla maahan, vaan korkeasti koulutetut ulkomaalaiset voivat tulla Isoon-Britanniaan työnhakuun. Korkeasti koulutettujen työperäisen maahanmuuton helpottamisen lisäksi HSMP-ohjelmalla pyritään edistämään osaajien pysyvää maahanmuuttoa sekä helpottamaan maassa jo olevien ulkomaalaisten opiskelijoiden siirtymistä Ison-Britannian työmarkkinoille korkeakouluopin-
tojen päätyttyä. HSMP-ohjelman ansiosta tutkinnon suorittaneet ulkomaalaiset opiskelijat voivat vaihtaa statusensa opiskelijasta työntekijäksi ilman että heidän täytyy palata kotimaahansa ja anoa sieltä käsin työlupaa. Ison-Britannian lisäksi vastaavallaiset käytännöt on otettu käyttöön muun muassa

Australiassa, Saksassa, Ranskassa ja Norjassa. (www.workingintheuk.gov.uk; Salt 2005.)

Highly Skilled Migrant Programmessa hakijat valitaan siis pistejärjestelmän perusteella. Pisteitä saa koulutuksesta, työkokemuksesta, aikaisemmasta tulo-
lotasosta sekä hakijan että tämän puolison saavutuksista ja ansioista. Vuonna 2003 ohjelmaa uudistettiin siten, että maahanmuuttajaksi hyväksymiseen vaadittavaa kokonaispistemäärää laskettiin 75 pisteestä 65 pisteeseen. Lisäksi nuorten hakijoiden asemaa parannettiin siten, että alle 28-vuotiaat hakijat arvioidaan erikseen ja heille voidaan myöntää lisäpisteitä. Viiden lisäpisteen avulla on pyritty kompensoimaan nuorten hakijoiden vähäisiä työvuosia. (www.workingintheuk.gov.uk Information about the Highly Skilled Migrant Programme.)

Hakemukset HSMP-ohjelmaan lähetetään *Work Permits (UK)*:ssa toimivalle *Highly Skilled Migrant Programme Teamille*. Jos hakija on jo Isossa-Britanniassa, hän voi tietyin ehdoin vaihtaa statusensa osajaohjelmaan. Vaihtomahdollisuus ei kuitenkaan koske vierailijoita tai lyhytaikaisella luvalla olevia henkilöitä, vaan se on kohdennettu muun muassa työluvan jo omaaville hakijoille, opiskelijoille, lääkäreille (erityisesti hammas- ja yleislääkärit, erikoistumassa olevat lääkärit)⁶ ja *Science and Engineering Graduates Schemen* (SEGS) osallistujille. (www.workingintheuk.gov.uk.)

Kun osaja on täyttänyt *Work Permits (UK)*:n hallinnoiman pistejärjestelmän ehdot ja tullut hyväksytyksi, hän voi hyväksymiskirjeen saatuaan hakea joko maahantulolupaa tai lupaa jäädä maahan. Tässä kohden hakuprosessi on samanlainen kuin tavallisessa työlupaprosessissa, mutta myönnettävä lupa on aluksi voimassa lyhyemmän aikaa, eli 24 kuukautta. HSMP-osajaohjelman yhtenä tavoitteena on kuitenkin saada tulijat jäämään maahan pysyvästi, joten lupaan voi hakea kolmivuotista jatkolupaa. Jatko-oleskeluluvan päätyttyä osajaohjelmassa

⁶ *Postgraduate Doctors/Dentist* -ohjelma on poikkeaa muista osaajille tarkoitetuista ohjelmista siten, että tämän ohjelman puitteissa maahan tulleita lääkäreitä ja hammaslääkäreitä kohdellaan harjoittelijoina. Hakijat voivat tulla suorittamaan Isoon-Britanniaan joko perustutkinnon ja erikoistumisopin-
tojen väliin sijoittuvaa *Foundation Programmea* tai tekemään eritasoisia erikoistumisopintoja. Opintojen päätyttyä lääkäri voi hakea esimerkiksi tavallista työlupaa tai *highly skilled* -ohjelmassa myönnettyä lupaa. (Information about postgraduate doctors and dentist. Working in the UK. <http://www.workingintheuk.gov.uk>.)

oleva ulkomaalainen on ollut maassa viisi vuotta, ja tämän jälkeen hän saa hakea pysyvää oleskeluoikeutta. Myös puolison ja perheen asemaan on kiinnitetty huomiota. Puolison työskentelymahdollisuuksia ei ole rajoitettu ja hakijan perhe saa seurata mukana Isoon-Britanniaan, mikä osaltaan helpottaa tulijoiden kotiutumista uuteen asuinmaahan. (www.workingintheuk.gov.uk)

HSMP-ohjelmassa käsittelyaikatavoitteena on, että puolet hakemuksista pystytään käsittelemään viidessä viikossa ja 90 prosenttia 14 viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Edellä kuvatun käytännön lisäksi *Highly Skilled Migrant Programmeen* kuuluu useita eri hakijaryhmille räätälöityjä hakuprosesseja. Esimerkiksi *Priority Application Process for General Practitioner* -väylällä maahan houkutellaan yleislääkäreitä, joilla on pätevyys harjoittaa ammattiaan Isossa-Britanniassa. (www.workingintheuk.gov.uk Information about the Highly Skilled Migrant Programme.)

Vuoden 2005 huhtikuussa alkanut *MBA Provision* -käytäntö on puolestaan suunnattu liikkeenjohdon koulutusohjelmista valmistuneille ulkomaalaisille opiskelijoille. Vastavalmistuneiden asemaa on helpotettu siten, että *MBA Provisionin* ehdot täyttävälle hakijoille myönnetään suoraan 65 pistettä. Hakijoiden on kuitenkin täytettävä myös muut HSMP-ohjelmassa esitetyt vaatimukset, toisin sanoen osoitettava pystyvänsä jatkamaan uraa Isossa-Britanniassa, aikovansa jäädä maahan pysyvästi ja kykenevänsä elättämään itsensä ja perheensä. (www.workingintheuk.gov.uk, MBA.)

MBA Provisionin tarkoituksena on, että maailman johtavista kaupallisen alan korkeakouluopetusta antavista oppilaitoksista MBA-tutkinnon suorittaneet opiskelijat voivat työskennellä Isossa-Britanniassa 12 kuukauden ajan. Kaikkiaan ohjelmassa on mukana 50 oppilaitosta. Isoon-Britanniaan näistä oppilaitoksista on kiintiöity kymmenen, sillä tarkoituksena on edistää erityisesti maassa jo opiskelevien ja maahan jo osin integroituneiden opiskelijoiden uraa. (www.workingintheuk.gov.uk, MBA.)

3.2.4 Ulkomaalaisten opiskelijoiden maahanmuuton edistäminen

Ulkomaalaisten perustutkinto-opiskelijoiden asema Isossa-Britanniassa on hyvä, sillä opiskelijavisiiumilla (*Student Visa*) maahan tulleet saavat tietyin rajoituksin käydä ansiotyössä. Lukuvuoden aikana työtuntimäärä on rajoitettu 20 tuntiin viikossa. Jos opiskelija viipyy maassa yli vuoden ajan myös hänen puolisolleen ja perheenjäsenillään on tavallisesti rajoittamaton oikeus tehdä työtä. (www.workpermit.com.)

Viime vuosina Isossa-Britanniassa on erityisesti kiinnitetty huomiota ulkomaalaisten opiskelijoiden sitouttamiseen maan työmarkkinoille. Vuonna 2000 maan hallitus asetti tavoitteeksi maahanmuuttokäytäntöjen uudistamisen siten, että tutkintonsa suorittaneiden ulkomaalaisten opiskelijoiden ei tarvitse lähteä maasta voidakseen opintojen päätyttyä hakea työntekoon tai työhakuun oikeuttavia lupia. Tämä on erittäin tärkeää, koska yhä suurempi osa maan opiskelijoista tulee ulkomailta ja koska joillakin aloilla huomattava osa tohtoritutkinnoista myönnetään muille kuin Ison-Britannian kansalaisille. (HM Treasury 2004, 21–25.)

Nykyään ulkomaalaiset opiskelijat voivat opintojen päätyttyä hakea työlupaa, *Innovators Schemen* yrittäjästatusta tai vaihtaa statusta *Highly Skilled Migrant Programmeen* opiskelijalle myönnetyn oleskeluluvan voimassaoloaikana. Lisäksi korkeakoulututkinnon suorittaneille ulkomaalaisille opiskelijoille on luotu erityisiä vastavalmistuneille suunnattuja ohjelmia, kuten *Science and Engineering Graduates Scheme* ja *Fresh Talent: Working in Scotland Scheme*. Ohjelmat ovat hyvin samankaltaisia kuin HSMP-osaaajaohjelman *MBA Provision*. ([Working in the UK after your studies 2005](http://www.workingintheuk.gov.uk).)

Science and Engineering Graduates Scheme

Lokakuussa 2004 käynnistynyt ohjelma *Science and Engineering Graduates Scheme* (SEGS) kannustaa Isossa-Britanniassa fysiikkaa, matematiikkaa tai insinööritieteitä opiskelevia ulkomaalaisia jäämään maahan valmistumisen jälkeen. SEGS-ohjelmaan hyväksytään vain alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon tai tohtorin tutkinnon suorittaneet hakijat.

Lisäksi hakijalta edellytetään, että hän on työssä sen ajan, jona lupa voimassa, ja että hän lähtee Isosta-Britanniasta luvan umpeuduttua. SEGS-ohjelman lupa on voimassa 12 kuukautta, mutta Isoon-Britanniaan voi kuitenkin jäädä pidemmäksi aikaa, sillä statuksen vaihto työlupa- tai osajaohjelmaan on mahdollista.

SEGS-ohjelmaan valittujen hakijoiden työntekeä ei ole millään tavalla rajoitettu. Myös hakijan perheenjäsenet saavat seurata mukana, mutta hakijan tulee osoittaa, että hän pystyy itsensä lisäksi elättämään ja majoittamaan myös lähiomaisensa ilman julkista tukea. (www.workingintheuk.gov.uk, Science and Engineering Graduates.)

Fresh Talent: Working in Scotland Scheme

Osana *Scottish Enterprise's Strategy* Skotlannissa on lähdetty voimakkaasti panostamaan osaamiseen ja alueen osajapoolin laajentamiseen. *The Fresh Talent Initiative*n tavoitteena on rohkaista ihmisiä asumaan ja työskentelemään Skotlannissa sekä tukea hankkeita, joilla houkuttellaan skotlantilaisten paluumuuttajien lisäksi myös ulkomaalaisia osaajia luomaan uraa Skotlannissa. (www.workingintheuk.gov.uk; Cervantes 2004, 51–54.)

Toukokuussa 2005 lanseeratun *Fresh Talent: Working in Scotland Schemen* toteuttamisesta vastaavat *Home Office* ja *Scottish Executive*. Ohjelmalla houkuttellaan skotlantilaisessa korkeakoulussa tutkinnon suorittaneita ulkomaalaisia opiskelijoita jäämään Skotlantiin. Aluksi ohjelmaan valitut hakijat saavat jäädä Skotlantiin joko hakemaan tai tekemään työtä 24 kuukauden ajaksi, mutta lupaan voi hakea 24 kuukauden jatkoaikaa. Ohjelmaan hyväksytty hakija voi myös hakea työlupaa tai hakeutua osajaohjelmaan. Työlupaohjelmaan hyväksytään kuitenkin vain ne *Fresh Talent* -ohjelmasta siirtyvät hakijat, jotka työllistyvät Skotlantiin. (www.workingintheuk.gov.uk.)

3.2.5 Tiede- ja teknologiapoliittiset toimet

Hallituksen osaamisstrategian (21st Century Skills. Realising Our Potential. Individuals, Employers, Nation 2003) visiona on, että työnantajille olisi tarjolla se osaaminen, jota he tarvitsevat liiketoiminnan

tai organisaation menestymiseen, ja että yksilöiden taidot vastaisivat paitsi työnantajien tarpeita myös heidän omia henkilökohtaisia toiveitaan. Oman maan kansalaisten koulutukseen panostaminen nähdään Isossa-Britanniassa selkeästi tärkeimpänä keinona, jolla maan talous pysyy kilpailukykyisenä. Työkäisen väestön määrä vähenee kuitenkin koko Euroopassa ja osaamisstrategiassa todetaankin, että maahanmuuttokäytäntöjen tulee tukea eri tahojen pyrkimyksiä houkuttella ja sitouttaa kansainvälisesti liikkuvia osaajia ja avainhenkilöitä. (21st Century Skills 2003, 17–18, 72.)

Maahanmuuttokäytäntöjen merkitys on erityisen suuri yksityisen sektorin työnantajille ja heidän mahdollisuuksilleen rekrytoida työntekijöitä kansainvälisesti. Jopa kansantalouden menestyksen katsotaan riippuvan siitä, miten hyvin ulkomailta olevien osaajien houkuttelussa onnistutaan. Maahanmuuton avulla voidaan turvata se, ettei elinkeinoelämä taannu osaavien työntekijöiden rekrytointivaikeuksien vuoksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että maa hyötyy siitä, että osaajat eri puolilta maailmaa haluavat työskennellä Isossa-Britanniassa ja että maa on avoimuutensa ja kulttuurisen monipuolisuutensa sekä sijaintinsa johdosta houkutteleva kohdemaä osaaville työntekijöille. (DTI 2004.)

Julkisella sektorilla työskentelevien osaajien ja perustutkinto- ja jatko-opiskelijoiden houkuttelemiseksi tarvitaan valtion taholta myös muita kuin maahanmuuttokäytäntöjen uudistamiseen liittyviä toimia. Erityisten osajaohjelmien ja niiden laajentamisen lisäksi hallitus pyrkii siihen, että keskeisillä työvoimapolusta kärsivillä aloilla opiskelevat ulkomaalaiset jatko-opiskelijat jäisivät maahan, ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamiseksi luodaan toimivat käytännöt ja että *Uk Trade & Investmentin* (www.uktradeinvest.gov.uk) toimintaa fokusoidaan aiempaa enemmän aivotuonnin rohkaisemiseen, ts. liike-elämän huippujen ja yrittäjien rekrytoimiseen maailmalta. (DTI 2004.) Näiden toimien lisäksi ulkomaalaisten opiskelijoiden, tutkijoiden ja asiantuntijoiden liikkuvuutta pyritään edistämään erilaisin tiedepoliittisin toimenpitein.

Hallituksen kunnianhimoisena tavoitteena on tukea vahvan ja elinvoimaisen tutkimusympäristön syntymistä, joka puolestaan houkuttelee sekä lahjak-

kaita osaajia että yritysten investointeja maahan ja tarjoaa osaavaa henkilökuntaa taloudelle. (HM Treasury 2004, 10.) Osaajien houkuttelun kannalta keskeiset tiede- ja innovaatiopolitiittiset tavoitteet liittyvät Ison-Britanniassa

- houkuttelevien maailmanluokan huippututkimusyksiköiden ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä elinvoimaisten ja taloudellisesti vakaiden yliopistojen ja julkisten tutkimuslaboratorioiden olemassaolon varmistamiseen
- t&k-investointien lisäämiseen
- tieteen ja tekniikan alojen työvoiman saannin turvaamiseen. (HM Treasury 2004, 6; OECD STI 2004, 48–51.)

T&k-rahoituksen lisääminen

Ison-Britannian tavoitteena on nostaa tutkimus- ja tuotekehitysinvestoinnit BKT-osuudella mitattuna nykyisestä 1,9 prosentista 2,5 prosenttiin vuoteen 2014 mennessä, ja tieteen rahoitusta on sitouduttu nostamaan talouden keskimääräistä kasvuvauhtia nopeammin. Ison-Britanniassa rahoitusneuvostojen (*Higher Education Funding Council*) kautta korkeakouluille suoritettavaa valtion suoraa rahoitusta on pyritty vahvistamaan niin perus-, hanke- kuin tuloksellisuusrahoituksen osalta. (DTI 2004, 1, 7, 40, 47.)

Rahoitusneuvostojen lisäksi korkeakoulujen tekemää tutkimusta rahoittaa myös Ison-Britannian kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa toimiva *Office of Science and Technology*, jonka myöntämät varat tutkimukselle jaetaan kahdeksan eri tutkimusneuvoston (*Research Council*) kautta. (OST 2005, 4.) Yksi näistä tutkimusneuvostoista on tutkimusneuvostojen keskuslaboratorio (CCLRC), joka tukee suurten tutkimusfasiliteettien hankintaa. Tutkimusneuvostojen toimintaa koordinoi vuonna 2002 perustettu sateenvarjo-organisaatio *Research Councils UK* (RCUK). (Auranen ym. 2005, 42–43.)

Ison-Britannian kansallisessa tiede- ja innovaatiostrategiassa keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu yksityisen sektorin t&k-investointien lisääminen. (OECD 2004, 51.) Julkisen vallan tutkimus- ja kehityspanokset eivät yksin riitä, sillä yksityisen sektorin osuus t&k-menoista on noin kaksi kolmasosaa.

Keskimäärin ulkopuolisen tutkimusrahoituksen osuus korkeakoulusektorilla oli vuosina 2001–2002 46 prosenttia.

Tiede- ja innovaatiopolitiikassa on keskitytty myös julkisen ja yksityisen sektorin rahoittajien yhteistyöohjelmien kehittämiseen. Vuonna 2003 perustettu rahoittajien foorumi (*UK Research Base Funders Forum*) kehittää hallituksen ja muiden rahoittajien yhteistyötä sekä sovittaa yhteen eri rahoittajatahojen omat strategiat niin, että ne kokonaisuudessaan tukevat tutkimusta ja tuottavuutta mahdollisimman hyvin. Käynnissä on myös kauppa- ja teollisuusministeriön ja pääministerin strategiyksikön *Wealth creation from innovation and the knowledge economy* -yhteishanke, jonka tavoitteena on yhteistyöllä vahvistaa t&k-investoinneista saatavia hyötyjä, olipa kyse julkisen sektorin palveluista tai liike-elämän innovaatiotoiminnasta. (DTI 2004, 1, 7, 18, 47.)

Julkisten t&k-investointien kasvun konkreettiset vaikutukset eri tieteenaloilla vaihtelevat, sillä Ison-Britanniassa on pyritty lujittamaan poikkitieteellisiä aloja, kuten kantasolututkimusta, kestäväää energiataloutta, maataloutta ja maankäyttöä sekä jo vuosina 2001–2002 valittuja ja vakiintuneita prioriteettialoja. (OECD 2004, 57–58.)

Erityisesti kantasolututkimukseen panostamisen uskotaan nostavan Ison-Britannian kansainvälisen ja kaupallisen kehityksen kärkeen. Kantasolututkimuksen uskotaan lyhyelläkin aikavälillä lisäävän Ison-Britanniassa työskentelevien tutkijoiden rahoitusta ja parantavan mahdollisuuksia houkutella maahan lisää ulkomaalaisia tutkijoita. Myös näkemys uuden aikaisen infrastruktuurin merkityksestä tieteellisen tutkimuksen tasoon ja lahjakkaiden tutkijoiden houkutteluun ja sitouttamiseen on tuotu selkeästi esiin esimerkiksi Ison-Britannian 2000-luvun alun tiedebudjetissa. (DTI 2002, 15, 25.)

Tutkimusinfrastruktuuriin panostaminen

Kun vuonna 2001 Ison-Britannian yliopistojen tutkimusinfrastruktuuriin liittyviä tarpeita kartoitettiin, havaittiin, että ongelmat liittyivät julkisten investointien riittämättömään tasoon ja pitkän tähtäimen suunnittelua vaikeuttavaan rahoituksen heikkoon

ennustettavuuteen. (OST 2004.) Viime vuosina tilanne on kuitenkin parantunut, sillä tiedebudjetin kasvun myötä myös tutkimusneuvostojen rahoitus on noussut ja vuosikymmenten ajan riittämättömistä investoinneista kärsineen tutkimusinfrastruktuurin kohentaminen on voinut alkaa. (DTI 2004,13.)

Korkeakoulujen pitkän aikavälin tutkimusstrategioita ja tutkimusinfrastruktuuria on tuettu muun muassa *Office of Science and Technology* (OST) ja *Department for Education and Skillsin* (DfES) yhteisellä *Science Research Investment Fund* -hankkeella (SRIF). SRIF 1:ssä painotettiin kehityksen kärjessä olevien alojen infrastruktuuriin panostamista. SRIF 2:ssa rahoituksella on pyritty ajanmukaistamaan erityisesti olemassa olevaa tutkimusinfrastruktuuria. Täysin uusiin tutkimusinfrastruktuurihankkeisiin on myönnetty rahoitusta vain rajoitetusti. Seurantaselvityksen mukaan laitokset ovat käyttäneet SRIF 2 -rahoitusta tehokkaasti, ja rahoituksen avulla tietyt alat ovat pystyneet nousemaan tutkimuksen huipulle ja vastaamaan kansainväliseen kilpailuun sekä houkuttelemaan maailmanluokan tutkijoita Isoon-Britanniaan. (OST 2004; www.hefce.ac.uk/research/srif/.)

Myös yksityiset säätiöt rahoittavat tutkimusinfrastruktuuria. Esimerkiksi *Wellcome Trust*, joka on muun muassa suurin yksittäinen biolääketiedettä rahoittava yksityinen taho Isonsa-Britanniassa, investoi voimakkaasti yliopistojen tutkimusinfrastruktuurin SRIF:n välityksellä. Mittavia kansallisia ja kansainvälisiä tutkimusfasilitetteja rahoittaa puolestaan *Large facilities capital fund* (LFCF). Toimintamahdollisuuksien tarjoamisen kansainvälisille tieteellisille fasiliteteille nähdään hyödyntävän maata monella tapaa. Lisäkuluista huolimatta saavutettavat edut ovat houkuttelevia, kuten tieteellisen johtoaseman tai vaikutusvallan saavuttaminen, ulkomaalaisten kyvykkäiden tutkijoiden houkutteleminen ja sekundaareja teollisia hyötyjä. (DTI 2004, 16, 130–132.)

Tutkijoiden uranäkymien parantaminen

Esimerkiksi vuoden 2000 kesäkuussa julkaistussa valkoisessa kirjassa *Excellence and Opportunity – a science and innovation policy for the 21st century* osajien houkuttelua Isoon-Britanniaan käsitellään osana tieteen laadun parantamiseen ja osaavan t&k-henkilöstön saatavuuteen liittyvää haastetta.⁷ Korkeatasoisen tieteen tekemisen edellytyksiksi nostetaan paitsi julkiset investoinnit myös yliopistojärjestelmän rakenteelliset tekijät, asianmukaiset rahoituskäytännöt sekä akateemisen uran palkitsevuus ja houkuttelevuus. (DTI 2000, 12.)

Korkeasti koulutettujen osajien työmarkkinat ovat muuttuneet aiempaa kansainvälisemmiksi. Tämä koskee myös akateemisia tutkijoita, joita rekrytoidaan ja palkitaan erilaisin tutkimussopimuksin yhä useammin myös globaalisti. (HEFCE 2006, 4.) Tutkijanuran kehittämässä ei enää olekaan kyse vain siitä, miten oman maan kansalliset huiput saadaan pysymään tieteen parissa, vaan siitä, miten houkutteleva tutkijanura on kansainvälisestikin. Isoon-Britannian kauppa- ja teollisuusministeriö DTI onkin painottanut, että maasta täytyy tehdä magneetti, joka vetää puoleensa osajia eri puolilta maailmaa. Ulkomaalaisten osajien houkuttelu ei kuitenkaan yksin riitä, sillä tulijat – kuin myös nykyinen tutkijakunta – on myös osattava sitouttaa. (DTI 2004, 11, 26.)

Toimet tutkijanuran kehittämiseksi ja ulkomaalaisten tutkijoiden rekrytoimiseksi luovat parhaimmillaan synergiaa, joko voi paitsi hillitä aivovuotoa myös lisätä aivokiertoa kansallisesti ja kansainvälisesti. Isonsa-Britanniassa tutkijanuran houkuttelevuutta on pyritty parantamaan muun muassa kehittämällä tohtorikoulutettavien stipendijärjestelmiä ja myöntämällä lisäresursseja akateemisen henkilökunnan rekrytoimis- ja sitouttamisedellytysten parantamiseksi. (Potter 2004; Cervantes 2004, 59.)

⁷ Hallituksen 2002 julkaisema valkoinen kirja *Investing in innovation – a strategy for science, engineering and technology* näkee haasteena osaavan henkilökunnan saatavuuden, koska kiinnostus luonnontieteiden opiskelua kohtaan on vähentynyt (erit. fysiikka, kemia ja insinööritieteet). Ulkomaisten osajien houkuttelu nähdään yhtenä vaihtoehtona ongelman ratkaisemiseksi.

Vuonna 2002 julkaistussa *SET for Success* -raportissa jatko-opiskelijoiden näkemykset tutkijanuran houkuttelevuudesta olivat pessimistisiä. Työstä saatavaa korvausta pidettiin alhaisena, etenemismahdollisuuksia rajoitettuina ja uranäkymiä heikkoina. (DTI 2004, 14, 96–97.) Tilannetta on pyritty parantamaan, ja tutkimusneuvostojen kautta myönnettävän rahoituksen kasvusta ovat hyötäneet myös tutkijanuran alkuvaiheessa olevat jatko-opiskelijat ja väitelleet tutkijat.

Jatkokoulutettavien apurahoja on lukuvuosien 2002–2003 ja 2005–2006 välisenä aikana korotettu 8000 punnasta 12 000 puntaan, ja väitelleiden tutkijoiden keskipalkkaa on nostettu 4 000 punnalla vuosien 2002 ja 2005 välisenä aikana. Lisäksi aloilla, joilla rekrytointi on poikkeuksellisen hankalaa, lisäkorotukset ovat mahdollisia. Jatkossa hallitus on sitoutunut kasvattamaan tohtoriopiskelijoiden stipendiä linjassa inflaation kanssa ja tarvittaessa nostamaan stipendien tasoa muutenkin. Hallitus on myös sitoutunut jatkamaan kultaisten kädenpuristusten (*Golden Hellos*) jakamiseen tarvittavaa rahoitusta uudelle opetushenkilökunnalle aloilla, joilla työvoimasta on pulaa. (DTI 2004, 14, 96–97.)

SET for Success -raportin yhtenä suosituksena oli, että määräaikaisen tutkimushenkilöstön asemaa pitäisi parantaa. Hallituksen *Investing in Innovation* -strategiassa suositusta noudatettiin, ja se myönsi rahoituksen uuden *Academic Fellowship Schemen* perustamiseen. Ohjelma käynnistyi vuonna 2004 *Office of Science & Technology* n toimesta ja tutkijanvirkojen myöntämisestä vastaa *Research Council UK*. Yhteensä viisivuotisia akatemian tutkijanvirkoja perustettiin 1 000 kappaletta, joista vuosittain jaetaan 200. Hankkeen ensisijaisena tarkoituksena on parantaa eri alojen post doc -vaiheessa olevien tutkijoiden asemaa ja tarjota heille aiempaa houkuttelevammat ja vaakaammalla uranäkymät. Hankkeen kunnianhimoisin tavoite on luoda pätkätöitä tekeville tutkijoille vakiinaistamiseen johtava urapolku. Tästä syystä viiden vuoden tutkijantoimen päätyttyä työnantajatahona toimivan korkeakoulun täytyy taata stipendiaatille pysyvä virka. Korkeakouluille osoitettavan apurahan suuruus on kokonaisuudessaan 125 000 puntaa, eikä sen tarkoituksena ole kattaa kaikkia kuluja. (www.rcuk.ac.uk/acfellow/.)

Määräaikaisilla työsuhteilla työskentelevien tutkijoiden asemaan on kiinnitetty huomiota myös vuosina 1996–2002 toimineessa *Research Careers Initiative* -hankkeessa. (Strategy for Securing...) Lisäksi hallitus tekee yhteistyötä tutkimusalan työnantajien kanssa lyhyiden työsuhteiden määrän vähentämiseksi. Keskeisinä keinoina pidetään strategista suunnittelua ja henkilöstön kehittämistä. Esimerkiksi Englannin rahoitusneuvosto (*Higher Education Funding Council for England*, HEFCE) on sitoutunut tukemaan lupaavien tutkijoiden urakehitystä, ja sen tavoitteena on kehittää palkka- ja henkilöstöhallintoon siten että rekrytointiin, henkilöstön motivointiin ja sitouttamiseen liittyvät tarpeet pystytään huomioimaan entistä paremmin. (DTI 2004, 97; OST 2005, 17.)

Kansainvälisten huippututkijoiden rekrytointiin ja korkeatasoisen henkilöstön sitouttamiseen on ohjattu lisärahoitusta esimerkiksi *Rewarding and Developing Staff in HE Initiative* -hankkeella (R&DS), johon sisältyy *golden hello* -aloite ja *Promising Researcher Fellowship Scheme* -rahoitus. (OST 2005, 17.) Ensimmäisen R&DS-hankkeen aikana vuosina 2001–2004 korkeakoulut vastaanottivat 330 miljoonaa puntaa korvamerkittyä rahoitusta. Korkeakoulujen ja muiden rahoitusta saaneiden tahojen näkemysten mukaan rekrytoitujen laatu parantunut, mutta tehdyssä arvioinnissa todetaan, että rekrytoitujen henkilöstön laatua ei ole mitenkään valvottu. (HEFCE 2005, 100.) Myös *Royal Society Wolfson Research Merit Awards* -ohjelma myöntää yliopistoille lisätukea joko ulkomaa-alaisten avaintutkijoiden houkuttelemiseksi maahan tai maassa jo toimivien tutkijoiden sitouttamiseksi. (DTI 2000; www.royalsoc.ac.uk)

Ulkomaalaisten tutkijoiden työskentelymahdollisuudet Isossa-Britanniassa

Tutkimusneuvostot myöntävät rahoitusta pääsääntöisesti Isossa-Britanniassa asuville tutkijoille. Lisäksi hakijoilta edellytetään tavallisesti, että heillä on virka joko yliopistossa tai tutkimuslaitoksessa. Ulkomaa-alaisten hakijoille tutkimusvirkojaan on avannut lähinnä *The Engineering and Physical Sciences Research Council* (EPSRC), jonka myöntämistä tutkijanvirroista osaa voivat hakea myös ulkomalaiset tutkijat.

Tällaisia tutkijanvirkoja ovat *Advanced Research Fellowships* ja *Postdoctoral Research Fellowships*.

Advanced Research -tutkimusvirkaan toivotaan hakemuksia paitsi ulkomaalaisilta tutkijoilta myös henkilöiltä, jotka haluavat palata tutkimustyön pariin muista työtehtävistä, osa-aikatyöstä tai teollisuudesta. *Advanced Research* -tutkimusvirkojen avulla pyritään myös edistämään ulkomailla olevien brittiläisten tutkijoiden paluunmuuttoa. *Postdoctoral Research Fellowships* -tutkimusvirat puolestaan ovat avoimena myös väitelleille tai väittelemässä oleville ulkomaalaisille tutkijoille. Tutkimusvirat on kohdennettu matemaattisten tieteiden, teoreettisen fysiikan tai biotieteiden kannalta keskeisille aloille. Tutkimusneuvostojen kilpailtuja määräaikaisia tutkimusvirkoja on siten avattu ulkomaalaisille lähinnä niiden alojen osalta, joille on vaikea rekrytoida työtekijöitä. (<http://www.epsrc.ac.uk>)

Royal Society

Royal Societyllä, joka saa suurimman osan rahoituksestaan kauppa- ja teollisuusministeriöstä, on useita erilaisia kilpailuun perustuvia määräaikaisia tutkimusvirkoja, joita voivat tietyin rajoituksin hakea myös ulkomaalaiset hakijat. Tällaisia tutkimusvirkoja ovat *University Research Fellowships*, *Royal Society Research Professorships* ja *Royal Society Wolfson Research Merit Awards*.

University Research Fellowships -ohjelma tarjoaa kaikkien alojen väitelleille huipputason tutkijoille mahdollisuuden keskittyä tutkimusuran luomiseen Isossa-Britanniassa. Hakijan täytyy olla joko ETA-maan kansalainen tai hakijan sidosten kyseiseen alueeseen tulee olla muutoin vahvat. Aluksi rahoitusta myönnetään viideksi vuodeksi, ja jatkoa voi hakea kahdesti siten, että pisimmillään apurahakausi voi kestää kymmenen vuotta. Ohjelman tavoitteena on, että määräaikaisen tutkimusviran saaneet tutkijat olisivat virkakauden päätyttyä vahvoja ehdokkaita yliopistojen pysyviin virkoihin.

Royal Society Research Professorships -ohjelman hakijoiden kansalaisuutta ei ole rajattu, mutta erityisesti toivotaan hakemuksia ulkomailla työskenteleviltä brittitutkijoilta, jotka haluavat palata takaisin Isoon-Britanniaan. Aluksi tutkijaprofessorit

nimitetään virkaansa viideksi vuodeksi, jonka jälkeen he voivat hakea toista ja kolmatta viisivuotista virkakautta. Virkakausien määrä riippuu hakijan iästä, joten rahoitusta voidaan tarjota 10–15 vuodeksi kansainvälisesti korkeatasoisiksi arvioiduille tutkijoille. Voitanee ajatella, että pitkiksi ajanjaksoiksi myönnetyt tutkimusvirat sitouttavat ulkomaalaiset tutkijat lopulta jäämään maahan.

Royal Society johtaa lisäksi myös *Wolfson Foundationin* ja *Office of Science and Technology* yhdessä rahoittamaa *Royal Society Wolfson Research Merit Awards* -ohjelmaa. Tällä ohjelmalla tuetaan yliopistojen mahdollisuuksia sekä rekrytoida uusia ulkomailla työskenteleviä avaintutkijoita että sitouttaa nykyisiä työntekijöitä, jotka harkitsevat työpaikan vaihtoa tai ulkomaille muuttoa paremman palkan toivossa. Hakija voi siis olla kotoisin mistä maasta tahansa, kunhan hänellä joko on tai on luvattu pysyvä virka Ison-Britannian yliopistossa, joka maksaa hakijan peruspalkan kokonaan. Vuosittain apurahoja myönnetään noin 25 tutkijalle, ja tavallisesti palkk kompensatio on noin 10 000–30 000 puntaa. (www.royalsoc.ac.uk; Cervantes 2004.)

Ulkomaalaisille väitelleille tutkijoille on lisäksi vielä olemassa lyhyemmäksi ajaksi myönnettäviä apurahoja, kuten *Incoming Fellowships* -apurahat. *Incoming Fellowships – USA/Canada Research Fellowship* -hanke on suunniteltu parantamaan Ison-Britannian ja Pohjois-Amerikan huippuyksiköiden välistä yhteistyötä, ja sen avulla houkutellaan pohjoisamerikkalaisia tekemään tutkimusta Ison-Britannian laboratorioissa 1–3-vuoden ajaksi. Luonnontieteen tohtoreille suunnattu apuraha on hakijan kokemuksesta riippuen noin 24 000–32 000 puntaa. (Lisäksi Lontoo-lisä on 2 000 puntaa, ja apuraha kasvaa vuosittain 1 000 punnalla. Tutkimuskuluihin on varattu vuodessa 12 000 puntaa ja muuttokuluja korvataan sekä apurahakauden alkaessa ja päättyessä 2 000 puntaa.) (www.royalsoc.ac.uk.)

Toinen pelkästään ulkomaalaisille tutkijoille suunnattu ohjelma on *Incoming Fellowships to the UK from Asia*. Sen tavoitteena on tukea tieteen ja teknologian linkkejä ja yhteistyötä Ison-Britannian ja Aasian maiden huipputason tutkijoiden välillä. Hankkeessa tuetaan vain luonnontieteellistä tutkimusta, sosiaalitieteet tai kliininen lääketieteellinen

tutkimus eivät ole mukana. Isäntälaitokset vastaavat hakemuksen jättämisestä ulkomaalaisen tutkijan puolesta. Tulijalla täytyy olla tohtorin tutkinto ja etusija on hakijoilla, joilla on vain vähän kansainvälistä kokemusta. Vierailun pituus on vähintään kuudesta kuukaudesta alle vuoteen. Tämä apuraha on suhteellisen vaatimaton, sillä se kattaa vain asumiskulut (pitää sisällään ruuan ja majoituksen), tutkimuskuluihin on varattu 1 000 puntaa ja toiset 1 000 puntaa on varattu tieteellisiin vierailuihin muualla kuin Isossa-Britanniassa tai EU-maissa. (www.royalsoc.ac.uk.)

3.2.6 Opiskelijat ja vastavalmistuneet

Isossa-Britanniassa on panostettu poikkeuksellisen paljon ulkomaalaisten jatko-opiskelijoiden houkutteluun, kun taas monissa muissa maissa on keskitytty ulkomaalaisten vastaväittelien tutkijoiden rekrytointiin. (OECD STI 2004, 79–80.) EU-maiden kansalaiset voivat Ison-Britannian kansalaisten tapaan hakea rahoitusta ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen *UK Research Councilsiltä*. Kolmansista maista tulevien maisteritason ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaa on puolestaan parannettu erilaisin stipendiohjelmin. (Funding Your Graduate Study. <http://www2.warwick.ac.uk/study/postgraduate/funding>.)

British Chevening Scholarships -apurahoilla tuetaan kyvykkäiden ulkomaalaisten opiskelijoiden maisteritason opintoja Isossa-Britanniassa. Apurahaohjelman rahoituksesta vastaa *Foreign and Commonwealth Office* ja sitä hallinnoi *British Council*. Apurahoja voi hakea 150 maasta käsin, ja vuosittain uusia apurahoja myönnetään noin 2 300 hakijalle. (www.chevening.com.)

Overseas Research Students Awards Scheme (ORSAS) on vuonna 1979 perustettu apurahaohjelma, jonka tavoitteena on houkuttaa kansainvälisiä huippuopiskelijoita Isoon-Britanniaan. Apuraha myönnetään vuodeksi ”postgraduate” tutkimuksen tekoa varten. Ohjelmaa rahoittaa *UK higher education funding bodies*, ja ORSAS-apurahojen myöntämisestä päättävä taho on *Higher Education Institutions (HEIs)*. (www.universitiesuk.ac.uk/orsas; www.orsas.ac.uk.)

Commonwealth Shared Scholarship Scheme on suunnattu brittiläiseen kansanyhteisöön kuuluvista kehitysmaista tuleville opiskelijoille, jotka suorittavat

Isossa-Britanniassa ylempään korkeakoulututkintoon johtavia opintoja. Hanketta rahoittaa *British Universities* ja *Department for International Development*. (Funding Your Graduate Study. <http://www2.warwick.ac.uk/>.)

Tutkimusneuvoston rahoittamia tohtorinkoulutuspaikkoja voivat periaatteessa hakea kaikki hakuehdot täyttävät hakijat. EU-alueen kansalaisten asema on useissa jatkokoulutuspaikoissa samanlainen kuin Ison-Britannian kansalaistenkin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että EU-alueen kansalaisille myönnetty rahoitus kattaa henkilökohtaisen apurahan lisäksi myös lukukausimaksut kokonaisuudessaan. Kolmansien maiden kansalaisten asema kuitenkin vaihtelee, mutta pääsääntöisesti he eivät saa täyttä stipendiä, joka kokonaisuudessaan kattaisi kolmansien maiden kansalaisten muita korkeammat lukukausimaksut. (www.vacancies.ac.uk.)

Aloilla, joilla korkeatasoisista jatko-opiskelijoista on pulaa, kolmansista maista tulevien hakijoiden asemaa on pyritty parantamaan heille suunnatuin apurahoin. Vuoden 2003 loppupuolella käynnistyi *UK Research Councilsien* ja teollisuuden alan sponsoreiden rahoittama *Dorothy Hodgkin Postgraduate Award Scheme (DHPA)*, jonka tarkoituksena on rahoittaa Intiasta, Kiinasta, Hong Kongista, Etelä-Afrikasta, Brasiliasta ja Venäjältä sekä kehitysmaista tulevien erinomaisten jatko-opiskelijoiden tohtorikoulutus. Esimerkiksi vuonna 2006 tarkoitettiin myöntää apuraha 80 uudelle luonnontieteeseen, insinööritieteeseen, lääketieteeseen, yhteiskuntatieteiden sekä tekniikan alan tohtoriopiskelijoille. Stipendi kattaa kolmansien maiden kansalaisten lukukausimaksut ja siihen sisältyy henkilökohtaisen apuraha. (www.rcuk.ac.uk/hodgkin; www2.warwick.ac.uk/study/postgraduate/funding.)

3.3 Kanada

3.3.1 Taustaa

Vain harvalla muulla maalla on yhtä aktiivinen ja yhtä pitkät perinteet omaava maahanmuuttopolitiikka kuin Kanadalla, joka pyrkii erityisesti houkuttelemaan osaavia pysyviä maahanmuuttajia. Siirtolaisten koulutustaso onkin noussut. Lisäksi maahanmuuttopolitiikka on ollut onnistunutta myös siinä mielessä,

että laitton siirtolaisuus ja maahanmuuttojärjestelmän väärinkäytökset ovat vähäisiä. Maahanmuuttopolitiikan onnistumisen avaimina Kanadassa pidetään sitä, että maahanmuuttoa suosiva virallinen politiikka, kansalaisuuden myöntämisen selkeät perusteet, integraatio-ohjelmat sekä vuosittaisen maahanmuuttosuunnitelman huolellinen toteuttaminen ovat hyödyttäneet vastaanottavan maan lisäksi myös itse maahanmuuttajia. Pysyvää maahanmuuttoa suosivan Kanadan väestöstä maahanmuuttajien osuus oli 18,4 prosenttia vuonna 2001 ja myös ulkomailla syntyneiden osuus sekä koko työvoimasta että korkeasti koulutetuista työntekijöistä on samaa luokkaa. (CIC 2004; Tanner 2001, 75; Immigration Canada 2004, 3; Sopemi 2004, 172; OECD STI 2002, 230.)

Vaikka osajia on onnistuttu houkuttelemaan maahan, joutuu Kanada kilpailemaan korkeasti koulutetuista työntekijöistä tosissaan ja esimerkiksi kanadalaisten korkeasti koulutettujen osajien maastamuuttoa Yhdysvaltoihin on seurattu huolestuneena: samaan aikaan kun Kanadaan muualta muuttavien korkeasti koulutettujen työntekijöiden muuttovirrat kasvoivat 1990-luvulla, kiihtyi myös koulutettujen kanadalaisten maastamuutto Yhdysvaltoihin. Absoluuttisina lukuina ilmaistuna Kanada ei kuitenkaan kärsi aivovuodosta, sillä jokaista korkeasti koulutettua lähtijää kohden maahan muuttaa vähintään neljä samantasoisien koulutuksen saanutta maahanmuuttajaa. (Zhao ym. 2000, 8.) Sen sijaan Kanadan ja Yhdysvaltojen välisessä muuttoliikkeessä Kanada on nettohäviöjä – tosin suurin osa lähtijöistä sai väliaikaisen viisumin, eikä paluumuuton mahdollisuutta ole näissä laskelmissa huomioitu. Näiden naapurimaiden väliseen muuttoliikkeeseen liittyy kaksi erityispiirrettä, joista ensimmäinen on se, että 30 prosenttia Kanadasta lähteneistä osajista oli alun perin houkuteltu Kanadaan ulkomailta, ja toinen se, että 10–20 prosenttia Yhdysvalloista väliaikaisen viisumin saaneista oli yrityksen sisällä siirtyneitä työntekijöitä. (OECD 2002, 233.)

Pitkällä aikavälillä maahanmuuttopolitiikalla pyritään tukemaan maan taloudellista kasvua ja väestönkasvua. Maahanmuuttosuunnitelmat reflektoivat hyvin selvästi uskoa siihen, että pitkäaikaisesta humanitaarisesta perinteestä huolimatta maahanmuutto hyödyttää maata sosiaalisesti ja taloudellisesti. Tämän

edellytyksenä pidetään kuitenkin sitä, että työperäisten eli taloudellisten maahanmuuttajien määrät ovat tasapainossa suhteessa muihin maahanmuuttajaryhmiin, toisin sanoen perhesyistä muuttaviin sekä pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin. (CIC 2002a; 2003; 2004.)

Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien houkuttelu on tullut Kanadalle yhä tärkeämmäksi, sillä väestönkasvun hidastuessa maan kehityksen ja kasvun edellytyksinä pidetään kansallisissa osaamisstrategioissa yhä selvemmin maahanmuuttajia ja heidän osaamistaan. Kotimaisen työvoiman tiedon ja osaamisen kehittämisen ei enää katsota pelkästään riittävän, vaan osaavien maahanmuuttajien omaavat tiedot, taidot ja dynaamisuus nähdään menestyksen avaimina yhä tieto- ja osaamisintensiivisemmäksi muuttuvassa globaalissa taloudessa. Maahanmuuttopolitiikan kriitikot taas katsovat, että osaamispuutetta ei pystytä ratkaisemaan maahanmuutolla ja että parempi ratkaisu olisi keskittyä parantamaan oman maan kansalaisten koulutustasoa. On kuitenkin syytä korostaa, että Kanada on viime vuosina alkanut panostaa yhä voimakkaammin myös oman maan kansalaisten koulutustason parantamiseen. (Beach ym. 2003; CIC 2000.)

Taloudellisesti maahanmuuton katsotaan edistävän elintason nousua ja siten tukevan Kanadan hyvinvointia myös tulevaisuudessa. Lisäksi maahanmuuttajat auttavat ylläpitämään työvoiman kasvua, ja he toimivat tarpeellisena eri alojen ja alueiden osaavien työntekijöiden varantona. Sosiaalisia hyötyjä painotettaessa maahanmuuton uskotaan parantavan suhtautumista monikulttuurisuuteen ja erilaisuuteen, mikä puolestaan rikastuttaa maata paitsi sosiaalisesti myös kulttuurisesti. Avoimuus ja positiivinen suhtautuminen maahanmuuttajiin nähdään etuna kilpailtaessa osajista ja houkutellessa heitä jäämään maahan pysyvästi. Selkeänä kilpailuetuna pidetään myös itse maahanmuutto-ohjelmaa. (CIC 2004; 2005.)

Maahanmuuttajien merkitys on kasvanut monella tapaa, ja onnistuminen ulkomaalaisten osajien houkuttelussa on tullut yhä tärkeämmäksi. Maahanmuutosta saatavat hyödyt ovat kuitenkin rajalliset, ja esimerkiksi väestön ikääntymiseen liittyvien ongelmien ei katsota ratkeavan maahanmuutolla. Sen sijaan Kanadassa pyritään aktiivisella maahan-

muuttopolitiikalla hidastamaan väestön ikääntymistä ja lievittämään sen seurauksia. Myös väestönkasvu ja työvoiman määrän kasvu riippuu tulevaisuudessa yhä enemmän maahanmuuttajien määrästä. On laskettu, että vuoteen 2011 mennessä työvoiman kasvu on kokonaan maahanmuuttajien ansiota ja että vuoteen 2031 mennessä väestönkasvu riippuu kokonaan maahanmuuttajista. Tällaisessa tilanteessa tulijoiden osaaminen ja taidot ovat entistä tärkeämpiä. Maahanmuutto ei ratkaise myöskään kaupungistumiseen liittyviä ongelmia, sillä pääsääntöisesti maahanmuuttajat asettuvat asumaan suurimpiin kaupunkeihin. Maahanmuuttopolitiikan yhtenä tavoitteena kuitenkin on, että eri alueet pystyisivät yhtäläisesti hyötymään maahanmuutosta.

Maahanmuuttopolitiikkaa toteuttaessaan Kanada on pyrkinyt, lyhyitä ajanjaksoja lukuunottamatta, huomioimaan maan imeyttämiskyvyn. Vuoteen 1990 asti työttömyyden noustessa maahanmuuttomääriä laskettiin, mutta 1990-luvulla kysymys maan imeyttämiskyvystä jäi pois maahanmuuttosuunnitelmista. Imeyttämisen sijaan painotettiin 1 prosentin tavoitetta ja maahanmuuttajien valikoimista. (Green & Green 1996.) Tosin käytännön tasolla yhden prosentin tavoitetta ei edes ole pyritty täyttämään. Kysymys maan imeyttämiskyvystä palasi maahanmuuttosuunnitelmiin 2000-luvun alussa. Ja vuosien 2001–2002 maahanmuuttosuunnitelmissa todetaan jälleen, että yhden prosentin tavoitteeseen tulee pyrkiä hallitusti ja vastuullisesti maan imeyttämiskyky huomioiden. (CIC 2001; 2002a.)

Maahanmuuttopolitiikkaa on kritisoitu erityisen voimakkaasti siitä, että 1990-luvun laman aikana maassa oli paljon työttömiä, mutta siitä huolimatta maa otti vastaan vuosittain yli 200 000 pysyvää maahanmuuttajaa. Yhtälöstä seurasi se, että 1990-luvulla maahan muuttaneiden siirtolaisten taloudellinen asema ja tilanne työmarkkinoilla heikkeni. Maahanmuuttajien työmarkkinatilanteen heikentyminen johti siihen, että maahanmuutolle asetettuja tavoitteita (maahanmuuttajien nopea integraatio ja siirtyminen työmarkkinoille mahdollisimman pienin sosiaalikulunnuksin) ei saavutettu ja maahanmuuttajien toimeentulovaikkeudet verrattuna 1980-lukuun lisääntyivät selvästi. Kanadalaisen maahanmuuttopolitiikan kriitikot ovatkin saaneet mediassa äänensä

hyvin kuuluviin. CIC:n mukaan 1990-luvun lopulla tilanne on kuitenkin muuttunut paremmaksi ja tulijoiden taloudellinen asema on parantunut.

Toisaalta on myös esitetty, että pysyvän maahanmuuttopolitiikan ei pitäisikään seurata tiettyjen osamialojen työvoimapulaa, vaan että näihin tarpeisiin tulisi vastata kehittämällä väliaikaiseen maahanmuuttoon liittyviä käytäntöjä entistä houkuttelevammiksi. Vuonna 2002 voimaan astuneen uuden maahanmuuttolain myötä Kanadan maahanmuuttopolitiikassa tilapäinen maahanmuutto ja sen reagointikyvyn parantaminen on saanut aikaisempaa suuremman painoarvon. (Beach ym. 2003; CIC 2005.)

Vuoden 2001 terroristi-iskujen jälkeen turvallisuuden ja maahanmuuttojärjestelmän väärinkäyttöksiin liittyvät kysymykset nousivat voimakkaasti esiin. Leimaa antavaa Kanadalle on kuitenkin se, että esimerkiksi Saksan reaktioihin verrattuna turvallisuuskysymysten saama painoarvo oli vähäinen ja painotus oli sellaisten keinojen kehittämisessä, joilla voidaan sekä valita tarvittavat maahanmuuttajat että taata kanadalaisen turvallisuus. (CIC 2002a.) Yhdysvallat onkin kritisoinut Kanadan turvallisuuspolitiikkaa ja pyrkinyt tiivistämään maiden välistä yhteistyötä.

Myös maahanmuuton hallinnointi on muuttamassa aikaisempaa haastavammaksi. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että maahanmuuttajien ja väliaikaisten maahanmuuttajien hakemusten määrä on noussut huomattavasti. Toinen syy on hakemusten käsittelyn vaikeutuminen, mikä johtuu siitä, että yhä useammat maahanmuuttajat tulevat maista, joissa henkilöllisyyden dokumentointi on puutteellista. Maahanmuuton hallinnointia onkin pyritty kehittämään ja tehostamaan muun muassa lainsäädäntöä uudistamalla sekä tietokantoja ja asiakaspalvelukäytäntöjä kehittämällä.

Maahanmuuton hallinnoinnin lisäksi haasteena on osaajakilpailun koveneminen. Kehittyneiden maiden yhteisenä ongelmana on väestönkasvun hidastuminen ja sen seurauksena syntynyt keskinäinen kilpailu yhä pienempien ikäluokkien korkeasti koulutusta työvoimasta. Kehittyneet maat eivät kuitenkaan enää kilpaile vain keskenään, sillä monet kehitysmaat ovat nousemassa vakavasti otettaviksi kilpailijoiksi ja niiden kehittyvät taloudet tarjoavat kiinnostavia työtilaisuuksia sekä oman maan korkeasti koulutetuille

nuorille että paluumuuttajille. Kehittyneiden maiden näkökulmasta kilpailun kiristymisen lisäksi vaarana on, että perinteisistä lähtömaista tulevat osaajavirrat alkavat heiketä, kun esimerkiksi Kiinan tai Intian osaajilleen tarjoamat mahdollisuudet paranevat. Huoli on aiheellinen, sillä lähes puolet kaikista pysyvistä maahanmuuttajista tulee Aasian ja Tyynenmeren alueelta, kun taas esimerkiksi eurooppalaisten osuus tulijoista jää alle viidennekseen. Kanada ei ole myöskään onnistunut houkuttelemaan maahanmuuttajia Yhdysvalloista, sillä yhdysvaltalaisen osuus jää kolmeen prosenttiin. Kanada ei missään nimessä ole tuudittautunut siihen uskoon, että ilman uusia ponnisteluja ja maahanmuuttopolitiikan ja -käytäntöjen kehittämistä tilanne pysyisi vastaisuudessaakin yhtä hyvänä, vaikka se on menestynyt hyvin osaja-kilpailussa. (CIC 2005.)

3.3.2 Keskeiset toimijat

Maahanmuuttopolitiikan toteuttamisesta vastaa vuonna 1994 perustettu *Citizenship and Immigration Canada* (CIC), jonka toimintaa johtaa kansalaisuus- ja maahanmuuttoministeri. CIC vastaa maahanmuuttopalveluista ja kansalaisuuden rekisteröinnistä, raportoi parlamentille vuosittain maahanmuuttoon liittyvistä toimista, kokoaa lainsäädännössä määritellyt tilastolliset tiedot ja laatii vuosittain maahanmuuttosuunnitelman. CIC:n tehtävänä on myös pyrkiä kehittämään toimia, joiden avulla voidaan aikaisempaa paremmin määritellä tulevat osaamistarpeet, houkuttaa maahanmuuttajia, markkinoida Kanadaa kiinnostavana maahanmuut- tokohteena ja huolehtia siitä, että maahan pyrkivät ulkomaalaiset toivotetaan tervetulleiksi ja että heidän integroitumista kanadalaiseen yhteiskuntaan tuetaan. (CIC 2001; 2005.)

Toimivalta maahanmuuttoasioissa on jaettu liit- tohallituksen, provinssien ja territorioden kesken, joten eri hallintotasojen välisen yhteistyön toimivuus tärkeää. Yhteistyön merkitys on maahanmuutto-oh- jelman suunnittelu- ja valmistelutyön lisäksi kasva- nut myös maahanmuuttopolitiikan toimeenpanossa ja siihen liittyvässä alueellisen toiminnan yhteensovitta- misessa ja yhteistyömuotojen kehittämisessä. Provinssien, territorioden, kaupunkien ja muiden alueellisten

yhteisöjen ohella myös työnantajien sekä talous- ja liike-elämän edustajien kanssa tehtävä yhteistyö on vuosi vuodelta lisääntynyt. Yhteistyön avulla pyritään löytämään sellaisia ratkaisuja, joilla eri tahot yhdessä voivat houkuttaa, sitouttaa ja integroida uudet tulijat ja joilla erityisesti maahanmuuttajien integroitumista työmarkkinoille pystyttäisiin parantamaan.

Yhdessä liittovaltion, provinssien ja territorioden partnereiden kanssa CIC kehittää *National Immigration Frameworkia*. Sen tavoitteena on kehittää multilateraalista yhteistyötä. *National Immigration Framework* määrittelee eri osapuolten velvollisuudet ja ne mekanismit, joilla eri osapuolet osallistuvat maahanmuuttokäytäntöjen ja -ohjelmien kehittämi- seen. Esimerkiksi tammikuussa 2004 pidetyssä mul- tilateraaliossa kokouksessa tärkeiksi teemoiksi nousi- vat maahanmuuttajien tutkintotodistusten ja muiden asiakirjojen tunnustaminen; työnantajien, ammat- tilyhdistysten ja muiden tahojen maahanmuuttoon liittyvien toimien tukeminen; maahanmuutto-ohjel- man joustavuus ja alueellisten erojen huomioiminen. (CIC 2002; 2005.)

Yksi alueellisiin eroihin liittyvä huolenaihe on, että maahanmuutto keskittyy voimakkaasti kau- punkeihin ja yli 70 prosenttia siirtolaisista asettuu Kanadaan tultuaan joko Montrealiin, Torontoon tai Vancouveriin. *Provincial Nominee Program* (PNP) ja Quebecin valintaohjelma ovat esimerkkejä maahan- muuton räätälöimisestä erityisiä alueellisia tarpeita vastaaviksi. Maahanmuuttokäytäntöjä on vuodesta 2002 alkaen pyritty räätälöimään erityisiä alueellisia ja sosiaalisia tarpeita vastaaviksi kansalaisuusky- myksistä ja maahanmuuttoasioista vastaavan minist- terin ja provinssien ja territorioden välisillä kahden- keskisillä sopimuksilla.

Sopimusten sisältö vaihtelee, mutta tavallisesti ne koskevat maahanmuuttokäytäntöjen ja -ohjel- mien koordinoitua ja toimeenpanoa. Esimerkiksi *Provincial Nominee Program* antaa provinssille ja territorioille mahdollisuuden valita sovitun mää- rän maahanmuuttajia täyttääkseen alueelliset ja paikalliset taloudelliset tarpeensa. CIC kantaa kui- tenkin edelleen vastuun koko maata käsittävistä standardeista ja tavoitteista, ja se myös määrittelee maahanmuuttoluokat ja vahvistaa vuosittain maa- hanmuuttomäärät. Uudistuksen myötä eri alueiden

hyväksymien maahanmuuttajien osuus on kasvanut nopeasti. Laajin bilateraalinen maahanmuuttosopimus oli vuonna 2005 Quebecillä. *Canada-Quebec Accordin* puitteissa Quebec pystyy itse asettamaan maahanmuuttotavoitteensa, valitsemaan provinssiin asettuvat maahanmuuttajat (poikkeuksena perheenyhdistämislukokan jäsenet ja pakolaiset, joiden statuksen Kanada määrittelee) ja vastaa täysin uusille pysyville asukkaille tarjottavista perehdyttämis- ja integraatiopalveluista. (CIC 2003; 2004; 2005.)

3.3.3 Työperäinen maahanmuutto

1990-luvun puolivälistä alkaen CIC on pyrkinyt lisäämään taloudellisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä osuutta maahanmuuttajista muun muassa painottamalla koulutuksen, työkokemuksen, muiden taitojen sekä kielitaidon tärkeyttä valintaprosessissa. Uutta maahanmuuttolakia valmisteltaessa tavoitteena oli kehittää valintaprosessia niin, että työmarkkinoiden tarpeet pystyttäisiin huomioimaan aikaisempaa paremmin. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että teknisten alojen työntekijöiden ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden valintaprosessia on helpotettu ja englannin ja ranskan kielen taitoja painotetaan aikaisempaa enemmän. Tietyn elinkeinon tai ammatin harjoittamisen sijaan Kanada on keskittynyt valitsemaan työntekijöitä, joiden taidot ovat joustavia ja monipuolisia. (CIC 2003; 2004; 2005.)

Kanadan maahanmuuttojärjestelmä ei perustu kiintiöihin, vaan vuosittain tehtävässä maahanmuutosuunnitelmassa esitetään arvio (*target range*) seuraavan vuoden työperäisestä, perhesyistä tapahtuvasta ja pakolaisuuteen perustuvasta maahanmuutosta. Kanadaan vakinaisesti muuttavat ulkomaalaiset jaetaan seuraaviin kategorioihin:

- *The economic class*. Työperusteinen luokka sisältää osaavat työntekijät, liike-elämän maahanmuuttajat, provinssien ehdokkaat, *live-in caregivers* -ohjelman piiriin kuuluvat maahanmuuttajat sekä näiden ryhmien läheiset perheenjäsenet.
- *The family class*. Perheluokka koostuu puolisoista, avopuolisoista, alaikäisistä lapsista,

Kanadassa asuvan ns. sponsorin vanhemmista ja isovanhemmista, orpoutuneista sisaruksista tai sisarusten tai lasten lapsista tai muista sukulaisista, jos sponsorilla ei ole yhtään edellä lueteltua läheisempää sukulaista ulkomailla tai Kanadassa.

- *The protected persons category*. Suojelua tarvitsevien henkilöiden luokkaan kuuluvat kiintiöpakolaiset ja turvapaikanhakijat.

Toteutuneista pysyvistä maahanmuutoista taloudellisten maahanmuuttajien osuus on vuosina 2000–2003 vaihdellut 55–61 prosentin välillä. Koska näissä luvuissa ovat mukana myös varsinaisen hakijan perheenjäsenet, jäi esimerkiksi vuonna 2004 pääasiallisten hakijoiden osuus 41 prosenttiin. (CIC 2004; 2005; RPP 2005–2006, 43–44.)

Maahanmuuttovirtojen ennustamisessa on onnistuttu hyvin, koska seuraavan vuoden tavoitteet asetetaan edeltävien vuosien eri kategorioissa toteutuneiden muuttovirtojen perusteella. Lisäksi CIC seuraa tarkasti kansainvälisen liikkuvuuden trendejä, jotta eri kategorioiden maahanmuuttovirroissa pystyttäisiin huomioimaan myös lyhyellä aikavälillä tapahtuvat muutokset. Esimerkiksi vuosina 1980–2000 esitetyt määrälliset tavoitteet poikkesivat toteutuneista maahanmuuttomääristä vain vajaalla prosentilla. (CIC 2001; 2005.)

Vuonna 2002 astui voimaan Kanadan uusi maahanmuuttolaki *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). Maahanmuuttolain valmisteluprosessin yhteydessä maahanmuuttopolitiikan uudistamisen peruseriaatteiksi kirjattiin hallinnon ja lainsäädännön luotettavuus ja läpinäkyvyys, perheenyhdistämisen tukeminen, humanitaarisen tradition jatkaminen, maahanmuuttajien oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottaminen, inhimillisen pääoman kasvattaminen, turvallisuuden parantaminen sekä maahanmuuttojärjestelmän ja päätöksenteon oikeudenmukaisuus, tehokkuus ja tinkimättömyys. Näiden peruseriaatteiden pohjalta maahanmuuttokäytäntöjä ja -lainsäädäntöä lähdettiin kehittämään siten, että tavoitteeksi asetettiin muun muassa lainsäädännön selkeyttäminen, keskeisten yhteistyötahojen kumppanuuden vahvistaminen, maahanmuutos- ja päättävien tahojen harkintavallan keskittäminen,

osaajien ja taloudellisten maahanmuuttajien valintaprosessin uudistaminen sekä pysyvän oleskeluluvan myöntämisperusteiden selkeyttäminen. (CIC 1998.)

Maahanmuuttajien integrointi

Kanadan kansalaisuus- ja siirtolaisuusohjelma on erittäin kunnianhimoinen ja sille asetetut taloudelliset tavoitteet ovat kovat. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että maahanmuuttajat integroituvat nopeasti kanadalaiseen yhteiskuntaan ja että he löytävät paikkansa työmarkkinoilta. Onnistunut ja nopea integraatio auttaa pitämään siirtolaisuudesta aiheutuvat sosiaalikulut kurissa ja samalla myös säilyttämään kansalaisten luottamuksen maan harjoittamaan siirtolaisuuspolitiikkaan.

Pysyvien maahanmuuttajien integroimiseksi CIC on kehittänyt erilaisia integraatio-ohjelmia⁹, ja se on myös pyrkinyt kehittämään *Going to Canada Web* -portaalin sisältöä, niin että maahanmuuttoa harkitsevat ihmiset saisivat sivustolta asianmukaista tietoa Kanadassa asumisesta ja maahanmuuttoon liittyvistä asioista ja pystyisivät saamiensa tietojen perusteella tekemään muuttopäätöksensä realistiselta pohjalta. Integraatiokysymykset ovat nousseet aikaisempaa tärkeämmiksi myös aluetason kanssa solmituissa sopimuksissa. Esimerkiksi Ontarion kanssa Kanadan liittovaltio on kehittänyt mallia, jossa tulijoille jaetaan tietoa ja heitä perehdytetään Kanadan oloihin ja ennen maahanmuuttoa sekä tarjota kielenopetusta ja palveluja asumaan asettumisen helpottamiseksi. (CIC 2004.)

Pysyvät maahanmuuttajat kohtaavat kuitenkin lukuisia vaikeuksia, jotka hankaloittavat nopeaa ja tehokasta integroitumista. Keskeinen maahanmuuttajien kanadalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään kotouttamista vaikeuttava tekijä on, että työnantajat eivät arvosta tai luota ulkomailla hankittuun koulutukseen ja työkokemukseen. Myös puutteellinen kielitaito vaikeuttaa koulutusta vastaavan työn saamista. Esimerkiksi CIC:n järjestämä *Enhanced Language Training* -hanke pyrkii lisäämään juuri erityyppisten räätälöityjen kielikurssien määrää.

Maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumista on pyritty edistämään myös provinssien yhdes- sä rahoittamalla hankkeella, jonka tavoitteena on järjestää koulutusta työmarkkinoilla tarvittavan kielitaidon hankkimiseksi. (CIC 2003; 2004; 2005; International migration 2003, 116.)

Osaajien työperäinen maahanmuutto

Pysyvät maahanmuuttajat

Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) taloudellisten maahanmuuttajien valintaprosessi perustuu pistejärjestelmään, ja se suosii nuoria, koulutettuja ja kielitaitoisia hakijoita. Nykyinen valintaprosessi painottaa joustavia ja siirrettäviä taitoja, kun taas aikaisempi käytäntö, joka pienin muutoksin oli voimassa vuodesta 1967 alkaen, perustui tiettyjä ammattiryhmiä edustavien työntekijöiden tarpeeseen. (CIC 1998; CIC 2002b.)

Maahanmuuttajat pyritään valitsemaan siten, että heillä on hyvät mahdollisuudet työllistyä (CIC 2002). Vähintään ammattikorkeakoulutasoisen tutkinnon suorittaneet hakijat voivat pyrkiä maahan osaajille suunnatussa ohjelmassa (*Skilled Worker Program*) ja hakea pysyvää oleskelulupaa *Skilled Worker* -kiintiössä. Valmiista työpaikasta saa myös pisteitä, mutta pysyvää oleskelulupaa voi hakea, vaikka työtarjousta ei olisikaan. Tällöin hakijan on kuitenkin pystyttävä osoittamaan, että hänen ja myös mukana seuraavien perheenjäsenten toimeentulo on turvattu. Ohjelmassa maksimipistemäärä on 100, ja vuodesta 2003 alkaen alin pistemäärä, jolla pysyvän oleskeluluvan on saanut, on ollut 67 pistettä.

Maahan muuttavan osaajan kannalta Kanadan järjestelmän yksi houkuttelevuustekijä yksinkertaisesti hakuprosessin lisäksi on, että pysyvää oleskelulupaa voi hakea suoraan lähtömaasta käsin ja lupa on voimassa kunnes maahanmuuttajasta tulee Kanadan kansalainen. Kansalaisuutta voi puolestaan hakea kolmen vuoden oleskelun jälkeen. Pysyvän oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset kuuluvat lähestulkoon samojen sosiaalisten etujen piiriin kuin

⁹ Esim. *Immigrant Settlement and Adaptation Program* (ISAP), *Language Instruction for Newcomers to Canada* (LINK) ja *Host Program*. (CIC 2004, 13.)

maan varsinaiset kansalaiset, ja maahanmuuttajat ja heidän perheenjäsenensä saavat asua, työskennellä ja opiskella Kanadassa maan omien kansalaisten tavoin. Työperäisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä hyvää asemaa pidetään merkittävänä kilpailuetuna. (Immigration Canada 2004.)

Skilled Worker -ohjelman lisäksi osaajat voivat hakea pysyvää oleskelulupaa myös esimerkiksi *Business Immigration* -ohjelmassa, joka on suunnattu sijoittajille, elinkeinonharjoittajille ja yksityisyrittäjille. Ohjelman valintaprosessi pohjautuu pistejärjestelmän lisäksi luokkakohtaisesti määriteltyihin ehtoihin. Lisäksi provinssit ja territoriot voivat valita sovitun määrän maahanmuuttajia aikaisemmin esiteltyyn *Provincial Nominee Programin* puitteissa. Tällöin hakemus osoitetaan CIC:n sijasta suoraan siihen provinssiin tai territorioon, johon hakija on aikonut asettua asumaan (provinssien ehdokkaita ei valita liittovaltion *Skilled Workers Programissa* käytetyn pistejärjestelmän mukaan). *Provincial Nominee Programiin* hyväksytyjen hakijoiden täytyy kuitenkin vielä erikseen hakea pysyvää oleskelulupaa CIC:ltä. (www.cic.gc.ca/.)

Pysyvän maahanmuuton ongelmana on toisaalta valintaprosessin kalleus ja toisaalta sen hitaus. Maahanmuuttajien valintaprosessiin kuluu huomattavia määriä julkisia varoja, vaikka varsin merkittävä osa näistä kuluista katetaan luvista perittävillä käsittelymaksuilla. (International migration 2003, 108–109.) Liittovaltion *Skilled Worker Programin* hakemusten käsittely maksaa aikuisilta 550 dollaria ja lapsilta 150 dollaria. Lisäksi pysyvistä oleskeluluvasta hakija ja puoliso joutuvat kumpikin maksamaan 975 dollaria. (Immigration Canada 2004.) *Skilled Workers Programissa* vuoden 2005 huhtikuun ja vuoden 2006 maaliskuun välisenä aikana käsitellyistä hakemuksista puolet ehdittiin käsitellä 50 kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä ja 80 prosenttia 62 kuukaudessa. Quebecin *Skilled Worker* -ohjelmassa ja *Provincial Nominee* -ohjelmassa hakemukset on pystytty ainakin toistaiseksi käsittelemään varsin nopeasti, sillä puolet hakemuksista käsitellään 8 kuukaudessa ja 80 prosenttia 13 kuukaudessa. Pitkiä käsittelyaikoja on jo alettu pitää työntävänä tekijänä juuri kaikkein osaavimpien tulijoiden osalta. Tästä syystä osaajien hakemusten käsittelyä on nopeutettu erityi-

sesti niiden hakijoiden osalta, joilla on työtarjous. (International migration 2003; www.cic.gc.ca.)

Väliaikaiset maahanmuuttajat ja opiskelijat

Osaajien pysyvän maahanmuuton lisäksi myös Kanadan vastaanottamien väliaikaisten ulkomaalaisten työntekijöiden määrä on voimakkaassa kasvussa. Vuosina 1996–1998 väliaikaisen työluvan saaneiden ulkomaalaisten työntekijöiden määrä nousi vajaasta 60 000 yli 65 000:en, ja vuonna 2004 CIC myönsi väliaikaisille työntekijöille jo yli 90 000 työ lupaa. Vaikka kyse on lyhyen aikavälin strategiasta, niin osaavien ulkomaalaisten työntekijöiden väliaikaisenkin maahanmuuton katsotaan hyödyttävän Kanadaa, sillä työvoimapulasta kärsiville aloille työllistyvien ulkomaalaisten osaajien uskotaan parantavan maan tuottavuutta ja kilpailukykyä. Ulkomaalaisten työntekijöiden uskotaan myös täyttävän osaamisvajeita, houkuttelevan ulkomaalaisia investointeja, tukevan taloudellista kasvua sekä siirtävän osaamistaan ja taitojaan Kanadan pysyvälle työvoimalle. (CIC 2000; 2001.)

Tilapäinen maahanmuutto perustuu ulkomaalaisen työntekijän saamaan työtarjoukseen. Hakuprosessi käynnistyy siten, että työnantaja hyväksyyttää ulkomaalaiselle työntekijälle tekemänsä työtarjouksen *Human Resources and Skills Development Canadassa* (HRSDC). Ulkomaalainen työntekijä voi hakea kotimaansa Kanadan lähetystöstä tai konsulaatista väliaikaista työ lupaa eli *Work Permittiä* joko heti saatuaan työtarjouksen tai vasta sen jälkeen kun HRSDC on antanut positiivisen työmarkkina-alueen tai vahvistanut työtarjouksen. Tarvittaessa hakemusta käsittelevä virkailija myöntää hakijalle myös väliaikaisen oleskeluluvan. Työ lupa myönnetään tiettyyn työtehtävään ja sen kesto määräytyy työsuhteen keston perusteella. (Immigration Canada 2005, 4)

HRSDC voi kuitenkin helpottaa väliaikaisen työluvan käsittelyprosessia muun muassa solmimalla erityissopimuksia vaikeasta työvoimapulasta kärsivien alojen kanssa. (CIC 2005.) Työ lupahakemuksista pystytään neljässä viikossa käsittelemään 75 prosenttia. Kanadassa on kuitenkin otettu käyttöön järjestelmä, jolla pystytään tarvittaessa saamaan ulkomaalainen työntekijä maahan erittäin nopeasti. Vuodesta 2004 alkaen ulkomaalainen työntekijä, joka

on saanut työtärjoukselleen vahvistuksen HRSDC:stä ja jonka kansalaisuus ei edellytä viisumin hankintaa maahantuloa varten, voi hakea työlupaa vasta saapuessaan Kanadaan. (CIC 2005.)

Väliaikaisella työluvalla Kanadaan tulleiden osajien puolisoille ja avopuolisoille on olemassa erityinen *Spousal Program*, jonka puitteissa myönnetty ”avoin työlupa” oikeuttaa tulijan vastaanottamaan lähes minkä tahansa työn. Työtärjoukseen ei myöskään tarvitse hakea vahvistusta HRSDC:lta, jos varsinainen hakija työskentelee Kanadassa vähintään kuusi kuukautta ja jos hakijan työ edellyttää tiettyä taito- ja koulutustasoa (*National Occupational Classification*, osaamistasot O, A tai B). Puolison työlupa on voimassa yhtä kauan kuin varsinaisenkin hakijan. (<http://www.cic.gc.ca/>.)

Suhteessa aiempiin käytäntöihin ulkomaalaisen työvoiman rekrytoiminen helpottui työnantajan näkökulmasta paljon, kun vuonna 2002 voimaan astuneessa maahanmuuttolaissa työnantajien ei enää tarvitse osoittaa, ettei tarjolla olevaa työtä tekemään löydy Kanadan kansalaista. Nykyisessä laissa edellytetään enää sitä, että tilapäisillä työntekijöillä on joko neutraali tai positiivinen vaikutus työmarkkinoihin. Aikaisempaa käytäntöä kritisoitiin voimakkaasti myös siitä, että hakemukset käsiteltiin tapauskohtaisesti, mistä seurasi se, että työnantajien näkökulmasta järjestelmä oli hidas ja tehoton ja pahimmillaan viranomaisten antamat päätökset eivät olleet linjassa keskenään. Maahanmuuttolakia uudistettaessa CIC julkaisi vuonna 1998 dokumentin, jossa hyvin yksiselitteisesti todettiin, ettei tapauskohtainen käsittely enää kykene vastaamaan osana globaaleja markkinoita toimivien modernien talouksien tarpeisiin. Osajien väliaikaisen maahanmuuton edistäminen lähti vuonna 1997 liikkeelle pilottihankkeesta, jolla helpotettiin IT-alan osajien maahantuloa (*Software Development Workers Pilot Project*). (CIC 1998.)

3.3.4 Tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliittinen toiminta osajien houkuttelemiseksi

Kanadan liittovaltion hallitus on vuodesta 1997 alkaen panostanut merkittävästi tieteeseen, tekniikkaan ja innovaatioihin. T&k-rahoituksen kasvu on

pääosin ollut julkisesti rahoitettua, ja erityisesti tutkimusneuvostojen myöntämää rahoitusta on lisätty. Maahan on muun muassa luotu pysyvä ohjelma, jolla rahoitetaan yliopistojen ja julkisten tutkimuslaitosten epäsuoria tutkimuskuluja. Lisärahoitusta on ohjattu myös jatko-opiskelijoiden tukemiseen. Kansainvälisesti näkyvimpiä hankkeita ovat *Canada Foundation for Innovation* ja *Canada Research Chairs*. (AUCC 2005, 2.)

Vuonna 1997 perustettu *Canada Foundation for Innovation* (CFI) myöntää yliopistoille rahoitusta maailmanluokan tutkimuksen teossa tarvittavan infrastruktuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Vuonna 2000 lanseerattu *Canada Research Chairs Program* (CRC) on keskeinen osa kansallista tiede- ja innovaatiostrategiaa, jonka tavoitteena on tehdä Kanadasta yksi maailman viidestä tutkimus- ja kehitystoiminnan huippumaasta. Ohjelmalla houkuteltaan maahan kansainvälisen tason huippututkijoita. Vuositasolla Kanadan hallitus on ohjannut 300 miljoonaa dollaria 2000 tutkimusprofessorin perustamiseen vuoteen 2008 mennessä. Tarkoituksena on, että oppituoлин haltijat edistävät oman alansa tutkimusta paitsi omalla työllään myös opettamalla ja ohjaamalla opiskelijoita sekä koordinoimalla muiden tutkijoiden työtä. Lisäksi *Canada Foundation for Innovation* toimii CRC-ohjelman partnerina ja myöntää vuosittain 250 miljoonaa dollaria infrastruktuuriin. (Matest & Associates 2004, 12; <http://chairs.gc.ca>.)

Canada Research Chairs -ohjelman tavoitteena on kehittää Kanadan yliopistoista, tutkimuslaitoksista ja sairaaloista maailmanluokan tutkimus- ja tutkijan-koulutuskeskuksia, nostaa tutkimuksen laatua ja lisätä maan tutkimuskapasiteettia. Ohjelmalta odotetaan paljon, sillä tavoitteena on myös parantaa osaavan henkilöstön koulutusta, yliopistojen mahdollisuuksia luoda ja käyttää uusinta tietoa sekä tukea tutkimusresurssien mahdollisimman tehokasta käyttöä. Strategisella suunnittelulla ja laitosten ja sektoreiden yhteistyöllä pyritään siihen, että valittujen tutkijoiden osaaminen ja tietotaito hyödyntäisi maan tutkimusjärjestelmää mahdollisimman laajalti. (Matest & Associates 2004, 12.)

CRC-ohjelma on avoin kanadalaisille ja kansainvälisille tutkijoille, ja siinä on kaksi eri oppituoлин Tier 1:n oppituoлиihin nimitetään kokeneita maail-

manluokan tutkijoita. Vuosittain rahoitusta myönnetään nimitystä kohden 200 000 dollaria. Rahoituskauden pituus on seitsemän vuotta, ja siihen voi hakea jatkoa. Tier 2:n oppituuolit on puolestaan suunnattu tutkijoille, joilla arvioidaan olevan potentiaalia nousta maailmanluokan tutkijoiksi omalla alallaan. Vuosittainen rahoitus on 100 000 dollaria, ja viisivuotinen kausi voidaan uusia kertaalleen. (<http://chairs.gc.ca>.)

Vuoden 2005 lopussa oli valittu 1 577 oppituolin haltijaa, joista kolmasosa oli rekrytoitu Kanadan ulkopuolelta. Näistä 501 tutkijasta ulkomaalaisia oli 266 ja paluumuuttajia 235. Selkeimmin CRC-ohjelma on onnistunut kanadalaisten tutkijoiden sitouttamisessa, mutta sen merkitys ulkomaalaisten tutkijoiden houkuttelussa on kasvanut ohjelman edetessä. Kanadan ulkopuolelta rekrytoituista tutkijoista yli puolet tuli Yhdysvalloista ja useampi kuin joka kymmenes Isosta-Britanniasta. (Matest & Associates 2004, 21–23.)

Canada Research Chairs -ohjelmaa on pidetty onnistuneena. 5-vuotisevaluaatiossa voitiin todeta, että esimerkiksi niiden tutkimusyksikköjen koko, joihin oppituolet oli perustettu, kasvoi yhteensä lähes 3 000 tutkijalla. Prosentuaalisesti henkilöstön määrä nousi lähes 60 prosenttia. Lisäksi tehtyjen patenttien, patenttihakemusten ja keksintöjen määrä kasvoi, samoin uusien hoitokeinojen määrä. Myös opiskelijoiden, jatko-opiskelijoiden sekä muun osaavan henkilöstön ohjauksen ja valvonnan katsottiin merkittävässä määrin parantuneen oppituuolien perustamisen jälkeen. CFI-rahoitus puolestaan paransi huomattavasti yliopistojen infrastruktuuria. Vastaajat arvioivat, että käytettävissä oleva infrastruktuuri edusti rahoituksen myötä koko Kanadan parhaimmistoa (41 %) tai maailman huipputasoa (34 %). 5-vuotisevaluaatiossa yksi yliopiston edustaja jopa totesi, että

[t]he CRDP has a flagship quality about it. It is very visible due to the prestige of the award. The Program has affected recruiting new researchers in a way that a simple allocation of dollars would not have done. (Matest & Associates 2004, 17.)

Kokemukset ovat siis olleet pääsääntöisesti hyviä, mutta edellä oleva lainaus kuvaa osuvalla tavalla sitä, että kansainvälisesti tunnistettavan brändin luominen on tärkeää. Toisaalta 5-vuotisarvioinnissa CFI-rahoitusta pidettiin kriittisenä tekijänä juuri ulkomaalaisten huippututkijoiden rekrytoinnissa. Suurin osa yliopistoista (67 %) arvioi, että ilman *Canada Research Chairs* -ohjelman CFI-komponenttia joidenkin huippututkijoiden rekrytoiminen olisi ollut mahdotonta: ulkomaalaiset huippututkijat eivät lähde siitä laitoksesta, jossa he työskentelevät, ellei tarjolla oleva tutkimusinfrastruktuuri laitteistoinen ja laboratorioineen vastaa vähintään samaa tasoa. Myös haastatellut ulkomaalaiset tutkijat (63 %) ovat korostaneet CFI-rahoituksen merkitystä. Yleisesti ottaen evaluaatiossa todetaan, että ohjelmalla on pystytty luomaan tutkimusympäristö, joka pystyy pitkällä tähtäimellä houkuttelemaan ja sitouttamaan tutkijoita. Erityisen tärkeänä CFI-rahoitusta pidettiin ulkomaalaisten tutkijoiden houkuttelemiseksi luonnontieteiden ja tekniikan alalle sekä terveystieteisiin. (Matest & Associates 2004, 19–23).

CRC-ohjelmaa on myös arvosteltu. Esimerkiksi toukokuussa 2002 pidetyssä *Best Practices Workshopissa* yliopistojen hallintohenkilöstö kritisoi oppituuolien haltijoiksi valittujen naisten vähäistä määrää, humanististen ja yhteiskuntatieteiden heikkoa asemaa ja rahoitukseen liittyvien käytäntöjen jäykkyyttä. (CRC 2002.) Vuoden 2004 lopussa julkaistussa 5-vuotisarvioissa vastaajat raportoivat ulkomaalaisten tutkijoiden ja paluumuuttajien kansainväliseen rekrytointiin liittyvistä käytännönongelmista. CRC-ohjelman alle puoli vuotta kestävä hakuprosessia pidettiin liian hitaana, sillä ehdollisen työtarjouksen tekeminen oli osoittautunut hankalaksi. Lisäksi byrokraattisuus ja turvallisuuteen liittyvät kysymykset olivat vaikeuttaneet kansainvälisten ehdokkaiden rekrytointia. Rekrytointiin ja henkilövalintoihin liittyvien kysymysten lisäksi yliopistot kokivat ongelmallisena sen, että *Chair*-ohjelma vain entisestään kiristi kilpailua, mikä puolestaan vaikeutti eri laitosten ja sektoreiden välistä yhteistyötä. (Matest & Associates 2004, ii ja 36–7).

Canada Foundation for Innovation -rahoitusohjelman ja *Canada Research Chairs* -ohjelman merkitystä on vaikea yliarvioida. Vaikutukset ovat olleet suuret

niin yliopistoissa kuin siinä, miten Kanada huomioidaan tutkimuksen saralla kansainvälisestäikin. Myös mahdollisuudet huippuluokan tutkimuksen tekemiseen ovat rahoituksen myötä parantuneet. Kaikki tämä on puolestaan johtanut siihen, että huippututkijoiden sitouttaminen, ulkomaille lähteneiden tutkijoiden paluumuuton edistäminen ja ulkomaalaisten tähtien houkuttelu on helpottunut. (AUCC 2005, 2.) CRC-ohjelma on ollut merkittävä avaus myös siinä mielessä, että Kanadan tutkimusneuvostot eivät pääsääntöisesti myönnä tutkimusrahoitusta kuin Kanadan kansalaisille tai pysyvän oleskeluluvan saaneille ulkomaalaisille tutkijoille. Pysyvää maahanmuuttoa suosivat käytännöt näkyvät siis myös tavassa, jolla maan tutkimusjärjestelmää kansainvälistetään.

Gloobaalissa osajakilvassa menestyminen edellyttää paitsi pitkäjänteistä tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän kehittämistä myös nopeaa oppimis- ja reagointikykyä. Kanadankin on seurattava hyvin tarkkaan, että sen houkuttelemille huippututkijoille tarjotut edut pysyvät kilpailukykyisinä vastaisuudessakin.

3.3.5 Ulkomaalaisten opiskelijoiden houkuttelu

Kanada on myös panostanut ulkomaalaisten opiskelijoiden houkutteluun. Maassa opiskelee yli 130 000 ulkomaalaista opiskelijaa ja esimerkiksi vuonna 2004 opiskelijoille myönnettiin yli 56 000 väliaikaista opiskelijan oleskelulupaa. Jatkotutkintoa suorittavista opiskelijoista 18,1 prosenttia oli ulkomaalaisia vuonna 1999. (OECD STI 2002, 236.)

Pääsääntöisesti ulkomaalaiset opiskelijat tarvitsevat Kanadaan tullessaan opiskelua varten myönnettävän väliaikaisen oleskeluluvan. Pisimmillään opiskelijan oleskeluluvan saamisessa on saattanut kestää kolmekin kuukautta, mutta esimerkiksi Albertan provinssin vuonna 2003 Kanadan liitohallituksen kanssa solmima sopimus kaksivuotisesta pilottihankkeesta, jolla pyritään nopeuttamaan opiskelijoiden lupaprosessia, on osoittanut onnistuneeksi. Vuonna 2004 käynnistyneen *fast-track* -ohjelman tavoitteeksi asetettiin, että lupa pystytään myöntämään 28 vuorokaudessa. Liittovaltiotasolla tähän on vielä matkaa, sillä vuoden 2005 maahanmuuttoraportissa todetaan, että Kanadan maahanmuuttoviranomaiset pystyvät

käsittelemään 72 prosenttia ulkomaalaisten opiskelijoiden hakemuksista neljässä viikossa. (CIC 2005.)

Pilottiohjelma on suunnattu opiskelijoille, jotka on hyväksytty opiskelemaan julkisesti rahoitettuun albertalaiseen kolmannen asteen oppilaitokseen. Samassa yhteydessä Alberta sai oikeuden pidentää provinssin oppilaitoksista valmistuneille ulkomaalaisille opiskelijoille myönnettävien väliaikaisten työ lupien kestoa vuodesta kahteen vuoteen. Tämä kolmivuotinen pilottihanke mahdollistaa siis sen, että ulkomaalaiset korkeakoulututkinnon suorittaneet opiskelijat saavat jäädä maahan kahdeksi vuodeksi työskentelemään koulutustaan vastaavalla alalla.

Vastaavanlaisia ohjelmia on käytössä myös muualla Kanadassa, ja edellä mainitut hankkeet ovat yksi esimerkki liittovaltion sekä provinssien ja territorioiden yhteishankkeista, joilla pyritään houkuttelemaan ja sitouttamaan lahjakkaita ulkomaalaisia opiskelijoita Kanadaan. Esimerkiksi valmistuneiden ulkomaalaisten opiskelijoiden työskentelyoikeuden pidentäminen kahteen vuoteen perustuu siihen, että pidemmän ajanjakson uskotaan sitouttavan ja tutustuttavan heidät paikallisiin työmarkkinoihin ja siten lisäävän kiinnostusta jäädä maahan. Lisäksi jos ulkomaalainen opiskelija lopulta päättää kahden vuoden työskentelyn jälkeen hakea pysyvää oleskelulupaa, hän saa tästä ylimääräisestä vuodesta lisäpesteitä ja voi jatkaa työskentelyä päätöstä odotellessaan. Provinssien ja territorioiden kanssa solmitut pilottiprojektit ovat Kanadalle tyypillinen tapa testata erilaisia keinoja edistää osajien maahanmuuttoa ja parantaa paitsi koko maan myös tiettyjen alueiden houkuttelevuutta. (www.cic.gc.ca/english/press/03/0341-pre.html.)

Ulkomaalaisille opiskelijoille voidaan myöntää *Post-graduation work permit*, joka oikeuttaa hakijan työskentelemään alalla, jolta hän on valmistunut. Maahanmuutto-ohjelman aluepoliittiset tavoitteet näkyvät tässä *Post-graduation work permit* -ohjelmassa siten, että valmistuneen opiskelijan täytyy löytää työpaikka Montrealin, Toronton tai Vancouverin ulkopuolelta. (http://www.workpermit.com/news/2005_05_18/.) Albertan pilottiohjelma laajeni koko maan kattavaksi ohjelmaksi vuonna 2005, jolloin *Canada's Post-graduation Work Program* uudistettiin siten, että tiettyjen alojen vastavalmistuneet

ulkomaalaiset opiskelijat ovat saaneet jäädä Kanaan työskentelemään kahdeksi vuodeksi valmistuksen jälkeen. Aikaisemmin aika oli rajattu vuoteen.

Opiskelijoita pidetään potentiaalisina tulevaisuuden osaajina ja heidän katsotaan hyödyntävän Kanaadon monella tapaa: opiskeluilmapiiirin rikastuttamisen lisäksi ulkomaalaiset tutkinto- ja vaihto-opiskelijat muodostavat merkittävän tulonlähteen kanadalaisille oppilaitoksille. Lisäksi väliaikaisella viisumilla maahan tulevista ulkomaalaisista opiskelijoista on tulossa yhä merkittävämpi hakijaryhmä osaajille suunnatussa pysyvän maahanmuuton ohjelmassa ja myös työnantajat ovat erittäin kiinnostuneita palkkaamaan maassa opiskeleita ulkomaalaisia, jotka ovat opintojen aikana perehtyneet maan työmarkkinoihin. (CIC 2000; 2004; RPP 2005–2006.)

3.4 Saksa

3.4.1 Taustaa

Saksassa ulkomaalaisten työntekijöiden osuus työvoimasta on huomattava, ja maa on merkittävä maahanmuuttomaa, vaikka maahanmuuttoa rajoitetaan tiukasti. Esimerkiksi vuonna 2002 maan työvoimasta 9,2 prosenttia oli ulkomaalaisia. Vertailun vuoksi todettakoon, että esimerkiksi Suomessa vastaava prosenttiosuus oli 1,8, avoimesti vierastyövoimaa houkuttelevassa Iso-Britanniassa 4,6 ja pitkät siirtolaisuusperinteet omaavassa Australiassa 10,9.

Suhtautuminen maahanmuuttoon on muuttunut jossain määrin myönteisemmäksi 2000-luvulla. Osaltaan tähän ovat vaikuttaneet taloudelliset ja väestölliset tekijät. Saksan hallitus havahtui 1990-luvun loppupuolella siihen, että menestyminen globaalissa kilpailussa edellyttää kilpailukyvyntä parantamisen tiellä olevien esteiden raivaamista, kuten työvoiman saatavuuden ja osaamistarpeiden tyydyttämiseen liittyvien ongelmien ratkaisemista. Informaatioteknologian nopea kasvu 1990-luvun lopulla johti Saksassa huomattavaan työvoimapulaan. Vuonna 2000 noin 75 000 IT-alan työpaikkaa oli täyttämättä ja alan työvoimapulan ennustettiin vain pahenevan, koska Saksan yliopistot ja korkeakoulut eivät kyenneet kouluttamaan tarpeeksi IT-alan osaajia. Oppilaitoksista valmistui vuosittain vain noin 5 000 opiske-

lijaa, mikä ei vastannut kuin kolmannesta arvioidusta tarpeesta. Keskustelua maahanmuutosta herättivät myös tilastot väestön ikääntymisestä ja syntyvyyden laskusta. Näiden todettiin olevan uhka niin maan taloudelle, sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmälle kuin yleensäkin hyvinvointiyhteiskunnan olemassaololle. (Martin 2001; Metzke 2000.)

IT-aallon tarjoamien mahdollisuuksien pelättiin ohittavan Saksan kokonaan, koska alan kasvupotentiaalia ei kyetty hyödyntämään työvoimapulasta johtuen. Joidenkin tutkimustulosten mukaan saksalaiset IT-sektorin yritykset olisivat tarvinneet palvelukseensa yhteensä 350 000 uutta osaajaa vuosina 2000–2003. Pitkän aikavälin ratkaisu IT-alan työvoimatarjonnan kasvattamiseksi oli Saksan hallituksen, yrittäjälaittojen ja ammattijärjestöjen vuonna 1998 tekemä yhteisaloite IT-alan koulutuksen lisäämiseksi ja 250 000 uuden osaajan kouluttamiseksi vuoteen 2005 mennessä. Koulutukseen ohjattu 168 miljoo-

nan euron lisärahoitus ei kuitenkaan tuonut välitöntä ratkaisua akuuttiin työvoimapulaan. (Martin 2001.)

Tilanteen ratkaisemiseksi hallitus esitti väliaikaista työ- ja oleskelulupaohjelmaa Euroopan talousalueen ulkopuolelta tulevien ulkomaalaisten IT-alan osaajien rekrytoinnin ja maahanmuuton edistämiseksi. Tämä *Green card* -ohjelma otettiin käyttöön vuonna 2002. Yhdysvaltojen *Green Card* -ohjelmasta vaikutteita saanutta Saksan mallia on pidetty tyyppiesimerkkinä tiettyjen alojen osaajille suunnatusta houkutteluohjelmasta. Yhdysvaltojen mallista poiketen Saksassa *Green card* -luvalla maahan tulleiden ulkomaalaisten oleskelu oli rajattu viiteen vuoteen, kun taas Yhdysvalloissa ohjelmassa ei ole säädetty yläaikarajaa lainkaan. (OECD STI 2002, 8.)

3.4.2 Saksan *Green card* -ohjelma

Käytännössä *Green Card* -ohjelma toimi siten, että saksalainen työnantaja haki rekrytoimalleen ulkomaalaiselle työntekijälle työ- ja oleskelulupaa lähimmästä paikallisesta työvoimatoimistosta Saksassa. Tämä vaihe *Green card* -hakemuksen jättämisestä työ- ja oleskeluluvan myöntämiseen kesti tavallisesti seitsemän päivää, toisinaan jopa vähemmän. Kun hakemus oli hyväksytty, työntekijä sai anoa viisu-

mia kotimaansa Saksan suurlähetystöstä tai konsulaatista. Viisumin myöntämisen jälkeen hakija sai muuttaa Saksaan ja aloittaa heti työnteon saksalaisen yrityksen palveluksessa. Aluksi työ- ja oleskelulupa myönnettiin kolmeksi kuukaudeksi, ja tämän ajan kuluessa *Green card* -ohjelmassa hyväksytyt työntekijät tuli hoitaa rekisteröitymismuodollisuudet kuntoon, minkä jälkeen työ- ja oleskelulupaa pidennettiin viiteen vuoteen. (Bommes & Kolb 2005, 15.) Luvan haltijalla oli myös oikeus vaihtaa Saksassa ollessaan työpaikkaa ilman työmarkkinatestejä, joilla muutoin kartoitetaan sitä, olisiko saksalaisia tai muista EU-maista kotoisin olevia asiantuntijoita vapaana tarjolla olevaa työtehtävää täyttämään. (Salt 2005, 30–31.)

Pääsääntöisesti *Green card* -ohjelmassa edellytettiin, että ulkomaalaisella työntekijällä on yliopistotasoinen IT-alan koulutus, mutta *Green card* -lupaa saattoi hakea myös ilman tutkintoa. Tällöin hakijan tuli esittää työsopimus, jonka mukaan vuotuinen palkka saksalaisen työnantajan palveluksessa tulisi olemaan yli 51 000 euroa. Ohjelman avulla houkutteltiin myös ulkomaalaisia IT-alan opiskelijoita jäämään Saksaan opintojen päätyttyä.

Green card -ohjelmasta saatujen kokemusten perusteella numeeristen kiintiöiden ja tavoitteiden asettaminen todettiin erittäin haastavaksi tehtäväksi. Yhteisymmärrykseen pääseminen sopivasta ja tarkoituksenmukaisesta kiintiöstä oli vaikeaa: työnantajat esittivät vuotuisiksi kiintiötarpeeksi 60 000 lupaa, mutta hallitus asetti ensimmäiselle ohjelmavuodelle tavoitteeksi 20 000 tulijaa. Käytännössä sekä hallituksen että työnantajapuolen odotukset ja tarpeet osoittautuivat ylimitoitetuiksi suhteessa maan houkuttelevuuteen: ensimmäisen kolmen vuoden aikana lupia myönnettiin vuosittain 6 200 ja lopulta kolmen vuoden jälkeen vain 15 000 ulkomaalaista osaaajaa oli hyödyntänyt *Green card* -ohjelmaa. (Clarke; Hogarth & Salt 2004.)

Green Card -ohjelman puutteiksi on esitetty liian korkeita koulutus- tai palkkavaatimuksia, työ- ja oleskeluluvan rajaamista viiteen vuoteen sekä puolison heikkoa asemaa. Erityisesti lupien määräaikaisuuden on arvioitu verottaneen kiinnostusta ohjelmaa ja Saksa kohtaan. Miksi esimerkiksi ohjelman yhtenä pääkohderyhmänä olleet intialaiset olisivat

tulleet Saksaan viideksi vuodeksi työskentelemään ilman etenemismahdollisuuksia, kun heidät olisi määrääjän umpeuduttua lähetetty takaisin kotimaahansa ja kun muitakin kiinnostavia osaaajia houkuttelevia ja ilmapiiriltään suvaitsevaisempia kohdemaita, kuten Yhdysvallat, Kanada ja Australia, oli tarjolla? Osaaajan mukana seuraavan puolison asemaa puolestaan vaikeutti se, että tämä sai kyllä tulla osaaajan mukana Saksaan, mutta työluvnan saattoi saada vasta vuoden maassaolon jälkeen (Bommes & Kolb 2005, 15). Lisäksi kieliongelmiensa takia useammat ulkomaalaiset muuttavat työn perässä ennemmin esimerkiksi Yhdysvaltoihin, jossa heidän ei tarvitse opetella uutta kieltä kyetäkseen kommunikoidaan paikallisten kanssa. Yleisemmällä tasolla Saksan mahdollisuuksia kilpailla ulkomaalaisista osaaajista esimerkiksi suhteessa juuri Yhdysvaltoihin vaikeutti ja vaikeuttaa muun muassa maahanmuuton väliaikaisen luonteen korostaminen, alhaisempi palkkataso ja korkeampi verotus. (von Ruschkowski 2001.)

Saksassa koettiin hyvin voimakkaasti, että *Green card* -ohjelma epäonnistui. Edellä mainittujen puutteiden lisäksi on esitetty, että ohjelma kompastui Saksan kyseenalaiseen maineeseen maailmalla. Turvapaikanhakijoihin ja muihin maassa jo asuviin ulkomaalaisiin kohdistuneet rasistiset iskut sekä oikeistopuolueen ajamat näkemykset ulkomaalaisista ovat osaltaan voineet vaikuttaneet kolmansissa maissa olevien osaaajien maahanmuuttopäätöksiin. (Lucian 2000.) Lisäksi vuonna 1973 alkanut ja vuosikymmeniä jatkunut ulkomaalaisen työvoiman rekrytointikielto, kattavan maahanmuuttopolitiikan puuttuminen ja näiden ilmentämä asenne ovat voineet vähentää maan kykyä houkuttaa osaaajia.

Green Card -ohjelman suosiota saattoi verottaa myös se, että yritysten sisäiset henkilöstön siirrot (*intra-company transfers*) yleistyivät. Sisäisten siirtojen avulla osaat liikkuvat kohtuullisen vaivattomasti (esimerkiksi työmarkkinatestejä ei tarvita) monikansallisesti toimivien yritysten omilla sisäisillä työmarkkinoilla. *Green Card* -ohjelma puolestaan helpotti ulkomaalaisten IT-alan osaaajien rekrytointia etenkin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, jotka eivät pystyneet hyödyntämään henkilöstön sisäisiä siirtoja kansainvälisesti toimivien yritysten tapaan. (Bommes & Kolb 2005, 14–16.)

Vaikka *Green Card* -ohjelman on muun muassa sanottu olleen korvike Saksan tarvitsemalle kattavalle maahanmuutto-ohjelmalle ja vaikka sitä on kritisoitu keskittymisestä vain trendikkäälle IT-alalle (muillakin aloilla oli jo tuolloin tarvetta ulkomaalaisille osaajille), on *Green Card* -ohjelma kuitenkin viitoittanut tietä maahanmuuttolain uudistamiseen. Ohjelman avulla saatiin myös tietoa ja arvokasta kokemusta siitä, mitkä maat ovat potentiaalisia osaajien lähtömaita ja ketkä potentiaalisia lähtijöitä. *Green card* -ohjelmassa 42 prosenttia osaajista tuli Itä- ja Keski-Euroopasta ja 15 prosenttia ohjelmassa hyväksytyistä oli Saksassa opiskelleita ulkomaalaisia opiskelijoita. (Lucian 2000.)

Green Card -ohjelmaa ja vuonna 2001 tehtyä esitystä uudesta maahanmuuttolaista pidetään merkittävänä muun muassa siksi, että ne saivat Saksan määrittelemään itsensä maahanmuuttomaaksi (Liebig 2004, 158). Ohjelma myös herätti runsaasti julkista keskustelua ja aiemmin pakolaisuuskysymyksiksi pelkistynyt maahanmuuttokeskustelu laajeni koskemaan myös muita maahanmuuton muotoja ja erityisesti juuri työperäistä maahanmuuttoa. Aiemmpaa useimmat saksalaiset myös totesivat, ettei maan hyvinvointi voi väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun myötä pysyä yllä ilman ulkomaalaisten osaajien määrän kasvattamista. (Martin 2001.)

3.4.3 Uusi maahanmuuttolaki helpottaa osaajien maahanmuuttoa

Green card -ohjelma päättyi vuoden 2004 lopussa ja sen korvasi 1.1.2005 voimaan astunut uusi maahanmuuttolaki. Monista uudistuksista huolimatta uusi maahanmuuttolaki jatkaa Saksan harjoittamaa tiukkaa maahanmuuttopoliittista linjaa.

Vanhon EU-maiden kansalaiset voivat tulla maahan ilman oleskelulupaa, mutta kolmansista maista tulevat hakijat voivat saada työntekoon oikeuttavan oleskeluluvan vain jos heillä on työtarjous saksalaiselta työnantajalta. Maahan ei siis voi tulla työnhakuun, ja tämä sääntö koskee pääsääntöisesti myös osaajia. Saksa on kuitenkin solminut Yhdysvaltojen, Kanadan, Australian, Israelin, Japanin, Uuden Seelannin ja Sveitsin kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, joiden puitteissa edellä mainittujen maiden kansalai-

set voivat tulla maahan vierailijan statuksella ja anoa oleskelulupaa vasta Saksassa. Työnteko ilman varsinaista työ- ja oleskelulupaa on kuitenkin kiellettyä. (www.workpermit.com/germany.)

Tavallisesti Saksaan tulevan ulkomaalaisen työntekijän hakumenettely muistuttaa Suomen nykyistä käytäntöä. Saksan uudessa maahanmuuttolaissa aikaisemmin erilliset työ- ja oleskeluluvat on yhdistetty ja työperäiselle maahanmuuttajalle myönnetään työntekoon oikeuttava oleskelulupa. Lupajärjestelmän byrokraattisuutta on puolestaan pyritty keventämään siten, että oleskelulupaa haetaan ulkomaalaisvirastosta, joka tarvittaessa pyytää suositusta työvoimaviranomaisilta. Työvoimaviranomaiset vuorostaan tekevät tarvittaessa työmarkkinatestin – toisin sanoen varmistavat, ettei työtehtävään ole tarjolla saksalaisia tai muiden EU-maiden kansalaisia – ja tarkistavat, että saksalaisen työnantajan tarjoama työsopimus on asianmukainen (erityisesti palkkauksen ja pakollisten maksujen osalta). Hakijoita arvioidaan myös sosiaalisen integroitumiskyvyn ja saksankielen taidon osalta. (Martin 2001.) Lupaprosessi kestää useita kuukausia ja erityisesti kolmansista maista tulevien heikommin koulutettujen hakijoiden on erittäin vaikea saada maahanmuuttolupaa. Käytännössä oleskelu- ja työluvan hakuprosessi on Saksassa seuraavanlainen:

- 1. vaihe: hakija toimittaa oleskelulupa-anomuksen kotimaansa Saksan suurlähetystöön
- 2. vaihe: suurlähetystö välittää hakemuksen työtarjoajan tehneen työnantajan lähimpään ulkomaalaisvirastoon (*der Ausländerbehörde*), joka käsittelee ja tekee päätöksen tarvittaessa yhdessä paikallisen työvoimatoimiston (*das Arbeitsamt*) kanssa
- 3. vaihe: suurlähetystö myöntää hakijalle viisumin, mikäli oleskelulupa-anomus hyväksytään
- 4. vaihe: maahan saavuttuaan ulkomaalaisen ja mahdollisten mukana tulevien perheenjäsenten tulee tietyn ajan kuluessa anoa paikalliselta ulkomaalaisvirastolta työ- ja oleskelulupaa. (www.workpermit.com/germany.)

Kolmansista maista tulevien korkeasti koulutettujen ja tiettyjä osaamisaloja edustavien hakijoiden

väliäikaista ja pysyvää maahanmuuttoa on uudessa maahanmuuttolaissa helpotettu huomattavasti. Itse hakuprosessi on helpottunut ja nopeutunut, koska kolmansista maista tulevien ja tiettyjä aloja edustavien korkeasti koulutettujen hakijoiden hakemukseen ei enää tarvita suositusta liittovaltion työvoimavirastolta.¹² Lisäksi Saksassa ulkomaalaisen työntekijän ei tarvitse olla yhteydessä kuin yhteen virastoon eli osavaltion ulkomaalaisvirastoon. Myös lupakäytännöt ovat aiempaa yksinkertaisempia, sillä lakiuudistuksen myötä erilaisista lupatyypeistä luovuttiin ja käyttöön jäivät vain tilapäinen ja pysyvä oleskelulupa. (Martin 2001.)

Uuden maahanmuuttolain myötä Saksa on osajien osalta siirtynyt tilapäistyövoiman rekrytoinnista tavoittelemaan korkeasti koulutettuja pysyviä maahanmuuttajia. Samalla alakohtaisia erityisoikeuksia on laajennettu ja vuotuisista kiintiöistä luovuttu. Esimerkiksi insinöörit, professorit, tutkijat sekä luonnontieteen ja tekniikan alojen asiantuntijat voivat hakea pysyvää oleskelulupaa heti maahan tultuaan. (Germany's Federal Foreign Office 2005.) Myös perheenjäsenten asemaa ja työskentelymahdollisuuksia on parannettu. Osajien ja näiden perheenjäsenten muuttopäätöksen tekemistä on pyritty helpottamaan myöntämällä myös osajien perheenjäsenille oikeus työntekoon heti maahan saavuttaessa.¹³ (www.workpermit.com/germany/children.)

Ulkomaalaiset opiskelijat voivat uuden lain myötä aiemmasta poiketen hakea vuoden ajan työpaikkaa Saksasta valmistumisensa jälkeen (Martin 2001). Haettavan työn tulee kuitenkin vastata sitä alaa, mihin Saksassa suoritettu tutkinto on valmistanut. Rekrytoidessaan vastavalmistunutta ulkomaalaista osaajaa tulee potentiaalisen työnantajan huomioida ensisijaisuusperiaate. Tässä suhteessa Saksassa työtä hakevat ulkomaalaiset vastavalmistuneet eivät poikkea muista ulkomaalaisista työntekijöistä. Saksalaisesta yliopistosta valmistuneen ulkomaalaisen henkilön

voi siis palkata vain silloin kun kandidaatti läpäisee työmarkkinatetit. (Bommes & Kolb 2005.)

Työntekijöiden ja opiskelijoiden lisäksi maahan muuttaa myös itsenäisiä ammatinharjoittajia. Ulkomaalainen yksityisyrittäjä voi saada kolmen vuoden tilapäisen oleskeluluvan (*Investment and Self-Employment Visa*), mikäli tämä sijoittaa maahan vähintään miljoona euroa ja työllistää vähintään kymmenen saksalaista työntekijää. Tarvittaessa yrittäjää koskevat oleskelulupapäätökset voidaan tehdä tapauskohtaisesti. Tämän viisumin etuna on, että maahanmuuttajalla on samat oikeudet kuin Saksan kansalaisilla riippumatta yrityksen toimialasta ja kolmen vuoden yrittäjyyden jälkeen maahanmuuttajalla perheineen on rajoittamaton oleskelulupa. (www.workpermit.com/germany/investment.) Toisaalta yksityisyrittäjille asetetut kelpoisuusvaatimukset ovat niin kovat, että valtavaa tungosta tässä maahanmuuttajaluokassa ei realistisesti voida odottaa syntyvän.

Kaikki maasta toiseen tapahtuva työperäinen liikkuvuus ei kuitenkaan tapahdu maahanmuuttolain puitteissa. Saksan maahanmuuttolaki ei kykene kailta osin vastaamaan yritysten nopeasti vaihtuviin työvoimatarpeisiin, ja Saksassa toimivat yrityksen hyödyntävätkin Euroopan neuvoston tekemää *van der Elst* -päätöstä, jonka Saksakin on hyväksynyt. Päätös mahdollistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden palkkaamisen Saksassa toimiviin yrityksiin, sillä sen mukaan ETA-alueella sijaitseva yritys voi tarjota palvelujaan kaikkialla ETA-alueella ilman, että sen työntekijöille tarvitsee hankkia maa-kohtaisia työlupia. Tämä tarkoittaa myös sitä, että yrityksen palveluksessa oleville ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisille ei tarvitse anoa oleskelulupaa Saksassa työskentelyä varten, vaan he anovat *van der Elst* -viisumia. Viisumin saamisen ehtona on, että sitä anova työntekijä on ollut ETA-alueella sijaitsevan palveluntarjoajan työllistämänä yli 12 kuukautta. Viisumia anotaan työntekijän oleskelumaan Saksan

¹² Professional training, highly qualified, managers, scientists, researchers, engineering, business people, particular professional groups, journalists, volunteers, holiday earners, short term delegates, participants of international sports events, international transport business, trade in services, special short term activities.

¹³ Alle 16-vuotiailla lapsilla on oikeus tulla vanhempiensa mukana maahan, mikäli molemmilla vanhemmilla (tai sillä vanhemmalla, jolla on lasten huoltajuus) on oleskelulupa. Yli 16-vuotiailla lapsilla on oikeus tulla vanhempiensa mukana maahan vain, mikäli lapset puhuvat saksaa tai Saksan viranomaiset uskovat heidän integroituvan saksalaiseen yhteiskuntaan.

suurlähetystöltä. *Van der Elst* -viisumin etuna on se, että viisumiproessi kestää useimmiten vain yhdestä kahteen vuorokautta (24–48 h). (www.workpermit.com/germany/van_der_elst_visas.)

Uuden maahanmuuttolain eräänä keskeisenä tavoitteena on lisätä sekä maassa jo olevien että maahan saapuvien ulkomaalaisten onnistunutta integroitumista yhteiskuntaan. Hallitus on lupautunut kattamaan suurimman osan integroitumista edistävien kielikurssien kustannuksista. Kielikurssien kulut voivat nousta kokonaisuudessaan jopa 215–235 miljoonaan euroon. Näille kurseille osallistuminen on uusille maahanmuuttajille useimmiten pakollista ja kieltäytymisestä voidaan antaa sanktio, joka on 10 prosenttia vähennys työttömyys- tai sosiaaliturvatuesta. (www.workpermit.com/news/2004_06.)

Uusi maahanmuuttolaki ei ole juuri helpottanut Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelta tulevien työntekijöiden rekrytointia. Rekrytointikielto pysyy edelleen voimassa ja vähemmän koulutettujen ja muilla kuin osaamisaloilla työskentelevien ulkomaalaisten palkkaaminen on mahdollista vain poikkeustapauksessa. Tiukkaa linjaa perustellaan sillä, että työttömyysaste on korkea sekä syntyperäisillä saksalaisilla että maahanmuuttajataustaisilla työikäisillä. Vaikealla työllisyysilanteella perustellaan myös siirtymäaikoja, joilla rajoitetaan uusien EU-maiden kansalaisten mahdollisuuksia työskennellä saksalaisilla työmarkkinoilla.¹⁴ Saksa on viimeaikaisen uutisoinnin mukaan päättänyt jatkaa siirtymäaikaa vähintään kolmella vuodella, mahdollisesti jopa viidellä vuodella. (Germany's Federal Foreign Office 2005; Ylänkö 2000.)

Uuden maahanmuuttolain ensisijaisena tavoitteena on toisaalta ollut keskittyä korkeasti koulutettujen maahanmuuton edistämiseen ja siten vastata maan osaamisalojen kärsimään työvoimapulaan ja toisaalta lisätä inhimillistä pääomaa. Saksan houkuttelevuus kohdemaana ei kuitenkaan ole huomattavassa määrin lisääntynyt niistä vuosista, jolloin *Green card* -ohjelma oli voimassa, sillä vetovoimaa heikentävät tekijät eivät ole juuri muuttuneet. Maahanmuuttopolitiik-

ka- ja käytännöt eivät yksinään riitä houkuttelemaan ulkomaalaisia osaajia, vaan tarvitaan muutakin: uusi maahanmuuttolaki astui voimaan vuoden 2005 alussa ja saman vuoden lopussa maahan oli saapunut vain noin 900 ulkomaalaista huippuluokan asiantuntijaa. (A look at Germany's immigration law.)

Utta maahanmuuttolakia on kritisoitu muun muassa siitä, että lainsäädäntötyötä leimasivat liiaksi terrorismin uhka ja maan ongelmallinen työttömyys-tilanne. Kiivaissa keskusteluissa työperäiseen maahanmuuttoon liittyneiden kysymysten tarkastelu jäi lakia kritisoineiden tahojen mukaan taka-alalle. On myös esitetty, että poliittisen kompromissin tuloksena syntynyt laki ei heijasta kovin vastaanotettavaista suhtautumista maahanmuuttajiin. Lain puutteeksi on jälkikäteen esitetty myös siihen suunnitellun pistejärjestelmän hylkäämistä.

Pistejärjestelmää ehdotettiin alun perin uuteen maahanmuuttolakiin, koska sen koettiin olevan selkeä ja tarkoituksenmukainen valintakeino maahanmuuttoon kohdistuviin tavoitteisiin nähden. Lain luonnosversiossa oli vielä mukana Kanadan käytäntöä muistuttava pistejärjestelmä, mutta Saksan valtiosääntötuomioistuin julisti sen lopulta perustuslain vastaiseksi. (Bommes & Kolb 2005.) Pistejärjestelmän puolestapuhujat katsovat, että sen avulla maahan olisi pystytty houkuttelemaan myös sellaisia työperäisiä maahanmuuttajia, joiden pääsy maahan on tällä hetkellä estetty. Saksan maahanmuuttoasiantuntijat ennakoivat, että pistejärjestelmää tullaan esittämään uudelleen kun nykyistä ulkomaalaislakia uudistetaan.

3.4.4 Tiedepoliittisten toimenpiteet

Saksassa tiedepoliittisten uudistusten taustalla ovat olleet IT-alan työvoimapula, luonnontieteen alalta valmistuneiden määrän huomattava lasku ja osaajien lisääntynyt maastamuutto. Erityisesti Yhdysvallat on onnistunut houkuttelemaan saksalaisia osaajia, ja Saksan vastavalmistuneista jopa 12–14 prosenttia muuttaa vuosittain Yhdysvaltoihin. Erityisiä työntä-

¹⁴ Uusien EU-maiden kansalaiset tarvitsevat edelleen oleskeluluvan ja he voivat siirtymäajalla työskennellä vain määritellyillä ammattialoilla. (www.bmi.bund.de.)

viä tekijöitä Yhdysvaltoihin muuttaneille saksalaisille tutkijoille ovat olleet muun muassa nuorille post doc -tutkijoille tarjottavien itsenäisten tutkijapaikojen vähäinen määrä, professoriksi pääsyn korkeat koulutusvaatimukset (vähintään dosenturi), Saksan yliopistojen tiukat palvelusäännöt sekä yliopistojen tutkimushenkilökunnan rasittava laaja opetusvelvollisuus. Työntävänä tekijänä on pidetty myös sitä, että saksalaisesta korkeakoulujärjestelmästä puuttuu kansainvälinen ilmapiiri. (Metzke 2001.)

Saksassa tiedepolitiikkaan liittyviä aloitteita ovat olleet tutkijoiden palkkojen kasvattaminen, tutkimusrahoituksen ja apurahojen määrän lisääminen sekä uusien virkojen luominen yliopistoihin. Liittovaltion hallituksen tavoitteena on ollut myös opiskelijoiden ja tutkijoiden kansainvälisen vaihdon lisääminen. Hallituksen pyrkimyksenä on motivoida saksalaisia opiskelijoita ja vastavalmistuneita opiskelemaan tai tekemään tutkimusta ulkomailla jonkin aikaa. Tällä hetkellä noin 13 prosenttia korkeakouluopiskelijoista viettää lukukauden ulkomailla, ja tavoitteena on nostaa tämä osuus 20 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Lisäksi tavoitteena on houkutella maahan aiempaa aktiivisemmin ulkomaalaisia korkeakouluopiskelijoita ja tutkijoita sekä saada vastavalmistuneita opiskelijoita jäämään maahan opintojensa jälkeen. Saksassa ulkomaalaisten opiskelijoiden osuus kaikista opiskelijoista on noin 7 prosenttia ja tavoitteena on nostaa tämä osuus muutamassa vuodessa 10 prosenttiin. Lisäksi ulkomailla olevien saksalaisten tutkijoiden paluumuuttoa on pyritty edistämään.

Saksassa työskentelevien nuorten tutkijoiden asemaa, ulkomailla olevien saksalaisten väitelleiden tutkijoiden paluumahdollisuuksia sekä kansainvälisesti arvostettujen ulkomaalaisten tutkijoiden kiinnostusta Saksa kohtaan on pyritty nostamaan erityisillä korkeakoulualan aloitteilla. Ulkomaalaisten ja saksalaisten tutkijoiden ja yliopisto-opettajien työskentelyolosuhteita on parannettu uudistamalla työläinsäädäntöä korkeasti koulutettujen osalta ja mahdollistamalla nuorempien tutkijoiden professuurit. Liittovaltion hallitus on myös tehnyt aloitteen, jolla pyritään investoimaan korkeakouluinstituuttien tulevaisuuteen. Osana tätä aloitetta tarjotaan tukea ulkomaalaisille huippututkijoille ja nuorille tieteen-tekijöille sekä kotimaahan palaaville saksalaisille tut-

kijoille. Tarjottavan rahoituksen avulla nämä voivat perustaa Saksaan omia tutkimusryhmiään tai heidät voidaan rekrytoida vieraileviksi luennoitsijoiksi saksalaiseen korkeakouluihin. (STI 2002, 12–13.)

Alexander von Humboldt Foundation ja liittovaltion opetusministeriö ovat myöntäneet *Soffja Kovalevskaja-Preis* -tutkimusapurahoja 22 miljoonaa euroa. Niillä pyritään tukemaan ulkomaalaisia nuoria tutkijoita ja ulkomailla asuvia saksalaisia tutkijoita Saksassa tehtävässä tutkimustyössä kolmen vuoden ajan. Yksittäisen apurahan arvo voi olla 1,2 miljoonaa euroa ja sillä katetaan saajan palkkakustannuksien lisäksi kuluja, joita syntyy itsenäisen tutkimusryhmän perustamisesta ja sen toiminnasta. Opetus- ja tutkimusministeriö (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*, BMBF) käynnisti vuonna 2001 ohjelman, jolla pyritään houkuttelemaan ulkomailla olevien saksalaisia tutkijoita paluumuuttoon. (Potter 2004, 174.)

Volkswagen säätiö on käynnistänyt *Lichtenberg*-ohjelman korkeakoulualan aivovuoden kääntämiseksi. Aloitteen tavoitteena on ollut parantaa korkeakoulujen mahdollisuuksia rekrytoida ja houkutella nuoria tutkijoita perustamalla junioriprofessuureja innovatiivisille tutkimusaloille. Säätiö rahoittaa 10–12 professuuria vuosittain. Edellytyksenä on, että myös yliopistot osallistuvat professuurien rahoitukseen, sillä tavoitteena on kyetä tarjoamaan pidempiaikaista rahoitusta. Saksalaisten tutkijoiden paluumuuttoa muun muassa Yhdysvalloista on edistänyt osaltaan myös valtion bioteknologiategollisuuden kehittämiseksi tekemä *Bio-regio*-aloite. Aloitteen eräänä tarkoituksena on kasvattaa julkisen tutkimuksen rahoitusta yksityisillä investoinneilla. (OECD Observer 2002, 7.)

3.5 Yhdysvallat

3.5.1 Taustaa

Yhdysvalloissa asuu nykyään yli 7,8 miljoonaa korkeasti koulutettua maahanmuuttajaa ja se on kansainvälisesti merkittävin kohdema globaaleilla työmarkkinoilla liikkuville osajille. Aasian maat ovat eräs merkittävä Yhdysvaltoihin tulleiden osajien lähtöalue: vuonna 2002 yli puolet hyväksytyistä H-1B-osajaviisumeista myönnettiin aasialaisille.

(OECD STI 2005; Chalamwong 2004.) Maahanmuuttajamäärissä mitattuna Yhdysvallat on Australian ja Kanadan ohella maailman merkittävimpiä maahanmuuttomaita, ja sillä on pitkät perinteet maahanmuuttajien vastaanotossa ja maahanmuuton sääteilyssä. Siinä missä pitkät perinteet yhdistävät näitä kolmea maata, erottavana tekijänä ovat maahanmuuttokäytännöt, jotka ovat aikojen kuluessa muovautuneet erilaisiksi. Australiassa ja Kanadassa osaajien vuotuiset maahanmuuttokiintiöt nähdään paitsi rajoittavina myös tavoiteltavina lukuina, joilla pyritään myös houkuttelemaan osaavia maahanmuuttajia, kun taas Yhdysvalloissa kiintiöt nähdään enemmänkin maahanmuuttomääriä rajoittavina ja säätelevinä lukuina.

Yhdysvalloissa maahanmuuttopolitiikan tavoitteena on kasvattaa pysyvästi maahan muuttavien korkeasti koulutettujen ulkomaalaisten osaajien määrää ja sitä kautta turvata kansantalouden vakaa kasvu. Kuitenkin myös tilapäisen maahanmuuton merkitys on koko ajan kasvanut, ja se nähdään keinona selviytyä joidenkin alojen tilapäisestä työvoimapulasta. Työvoimapulasta ovat kärsineet viime vuosina etenkin ne alat, joissa yritysten henkilöstö koostuu korkeasti koulutetuista osaajista. Tilapäisen työvoiman tarpeen kasvu on johtanut siihen, että lyhyessä ajassa Yhdysvalloissa on kehitetty runsaasti erilaisia viisumikategorioita, jotka mahdollistavat osaajien ja muun työvoiman tilapäisen maahanmuuton. Työperäisten maahanmuuttajien määrä on kasvanut, ja vuonna 2002 myönnettiin 234 200 lupaa enemmän kuin esimerkiksi vuonna 1997. Käytännössä ulkomalaisen työvoiman tarve olisi tätäkin suurempi, mutta vuosittaisten työvoimavirtojen kasvattaminen on vaikeaa, sillä maahanmuuttoa hallinnoivat virastot ovat ruuhkautuneet pahasti ja työlupahakemusten käsittely on hidastunut. (Meissner 2004; Sopemi 2004, 364.)

3.5.2 Keskeiset toimijat

Yhdysvalloissa on säädelty pysyvää ja tilapäistä maahanmuuttoa jo pitkään, aina 1860-luvulta alkaen. Yhdysvaltojen maahanmuuttokäytännöt perustuvat

maahanmuutto- ja kansalaisuuslakiin (*Immigration and Nationality Act*, INA), ja sen nykyisen maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteena on helpottaa laillista maahantuloa ja tarvittaessa myös maastakarkoitusten tekemistä sekä estää laitonta maahanmuuttoa. Maahanmuuttolaki uudistui vuonna 1990, ja sen tavoitteena oli parantaa työperäisten maahanmuuttajien osaamis- ja koulutustasoa. Lakiuudistuksen myötä työperäiselle pysyväälle maahanmuutolle asetettua vuotuista kiintiötä nostettiin ja sisäänpääslyluokkia tarkennettiin. Samassa yhteydessä ulkomaalaisten oikeuksia sosiaalipalveluihin ja -etuuksiin rajattiin. Ohjelman täytäntöönpanosta vastaavat virastot ovat onnistuneet näiden tavoitteiden toteutumisessa vaihtelevasti. (IOM 2002, 17; Migration Policy Institute 2005.)

Vastuu maahanmuutto- ja kansalaisuuslain toteuttamisesta on hajautettu eri virastoihin. Kotimaan turvallisuudesta vastaavan ministeriön (*Department of Homeland Security*) alla toimivat seuraavat lakia toteuttavat virastot: *the new Bureau of U.S. Citizenship and Immigration Services* (USCIS), *the Bureau of Customs and Border Protection* (BCBP) ja *the Bureau of Immigration and Customs Enforcement* (BICE)¹⁵. Ulkoministeriössä (*The State Department*) puolestaan toimii muun muassa *Bureau for Population, Refugees and Migration*. Työministeriön (*The U.S. Department of Labor*, DOL) *Employment and Training Administration* (ETA) myöntää työperäiseen maahanmuuttoon usein tarvittavan työselvityksen (*Labor Certification*), jota USCIS tai ulkoministeriö tarvitsevat ulkomaalaisten työntekijöiden hakemuksia käsitelläkseen. Työministeriön hyväksyntää vaativissa tilanteissa prosessi alkaa liittovaltion kokonaistyöllisyystilanteen arvioinnista (*the state employment level*), ja ennen hyväksyntää hakemus välitetään vielä alueelliselle työviranomaiselle (*the Regional Administrator, Employment and Training of the U.S. Department of Labor*). (www.wellesworth.com.)

Muita Yhdysvaltojen hallituksen maahanmuuttoa hallinnoivia virastoja ovat oikeusministeriön (*the Justice Department*) *the Executive Office of*

¹⁵ Vuonna 2003 lakkautettiin *Immigration and Naturalization Services*, INS ja viraston vastuualueet ja henkilökunta sijoitettiin näihin kolmeen uuteen edellä mainittuun virastoon.

Immigration Review, kotimaan turvallisuusministeriön alainen *the U.S. Customs Service* sekä terveys- ja sosiaalipalveluministeriön (*the Department of Health and Human Services*) alaiset *Social Security* ja *the Internal Revenue Service*. Yhdysvalloissa työskentelevien tulee maksaa sosiaaliturvamaksuja työskentelevyvuosiensa ajan. Eläkkeelle jäätyään työntekijät voivat saada säännöllisesti sosiaaliturvarahaa ikään kuin eräänlaisena eläkemaksuna. Työntekijät voivat myös olla oikeutettuja saamaan minimikulut kattavan sairausvakuutuksen, mikäli he ovat maksaneet sosiaaliturvamaksuja vähintään kymmenen vuoden ajan. Työntekijöillä on velvollisuus ilmoittaa tulonsa ja maksaa verot *the Internal Revenue Serviceen*. Tämä velvoite ei koske niitä ulkomaalaisia, jotka vierailevat, opiskelevat tai työskentelevät tilapäisesti Yhdysvalloissa. (www.wellesworth.com.)

1990-luvun lopulla Yhdysvaltojen kongressissa oli syntynyt melko laaja yksimielisyys siitä, että maa tarvitsee korkeasti koulutettuja osaajia turvaamaan taloudellista kasvua, yritysten kilpailukykyisyyttä ja kansalaisten hyvinvointia. Korkeasti koulutettujen työperäisten maahanmuuttajien houkuttelun lisäksi todettiin myös, että maahan tarvitaan myös alemman osaamistason työntekijöitä täyttämään niitä työpaikkoja, joita vapautuu väestön eläköityessä. (Anderson 2003.) Samaan aikaan erityisesti elinkeinoelämän toimijat ovat olleet huolissaan tieteen ja teknologian alan osaajien saatavuudesta, sillä yhdysvaltalaisen opiskelijoiden määrä tieteen ja teknologian korkeakoulututkintoon tähtäävissä opinto-ohjelmissä on laskenut. Yhdysvaltojen yhtenä mahdollisuutena on pyrkiä hyödyntämään maassa jo opiskelevia ulkomaalaisia opiskelijoita, joiden määrä on sitä vastoin kasvanut. Tällä hetkellä maan tiede- ja tekniikka-aloilla työskentelevistä 7 miljoonasta henkilöstä 16,6 prosenttia on ulkomaalaista syntyperää. (STI Outlook 2002, 10; Immigration Policy Brief 2004.)

Ulkomaalaisten tiede- ja teknologia-alan osaajien maahanmuuttoa edistääkseen kongressi hyväksyi vuonna 2000 asetuksen ”American Competitiveness in the Twenty-First Century Act”, jonka myötä tilapäisten H-1B-työlupien vuosikiintiöt nousivat 65 000 luvasta 115 000 lupaan. Lupakiintiötä nostettiin tämänkin jälkeen, ja vuosina 2001–2003 H-1B-lupia oli jaossa 195 000. Lisäksi vuoden 2000

lain myötä yliopistoihin, korkeakouluihin, voittoa tavoittelemattomiin tutkimuslaitoksiin sekä valtion tutkimuslaitoksiin työskentelemään tulevien oleskeluluvat vapautettiin vuotuisista kiintiömääristä. Näin ollen maahan vuosittain H-1B-viisumilla saapuvien osaajien lukumäärä on huomattavasti kiintiömäärää suurempi. Esimerkiksi vuosina 1994–1999 H-1B-viisumilla maahan saapuneiden osaajien määrä nousi 105 899 tulijasta 302 326 tulijaan ja vuonna 2001 viisumeita myönnettiin 384 191. (Migration Policy Institute 2005; Bednarz & Kramer 2004.)

3.5.3 Osaajien maahanmuuton eri mahdollisuudet käytännössä

Pysyvä maahanmuutto

Työperäisille maahanmuuttajille voidaan vuosittain myöntää 140 000 pysyvää maahanmuuttolupaa. Hakijat jaetaan viiteen eri kategoriaan ammatillisen osaamistason ja taitojen perusteella, ja sijoittajaluokkaa (10 000 lupaa/vuosi) lukuun ottamatta pysyvän maahanmuuton edellytyksenä on yhdysvaltalaiselta työnantajalta saatu työtarjous. Pysyviä maahanmuuttolupia myönnettäessä painotetaan osaamista ja suositaan korkeasti koulutettuja hakijoita. Sen sijaan heikommin koulutettujen ulkomaalaisten pysyvä maahanmuutto Yhdysvaltoihin on vaikeaa, sillä muille kuin osaajille myönnettävien pysyvien oleskelulupien vuotuinen kiintiö on 10 000. (Bednarz & Kramer 2004, 96–98.)

Pysyvän oleskeluluvan eli *Green Cardin* saaneet maahanmuuttajat katsotaan Yhdysvaltain vakituiseksi asukkaiksi (*lawful permanent residents*) ja pysyvän oleskeluluvan myötä he saavat myös pysyvän työluvan (Sopemi 2004; 2005, 364). Pysyvän työperustaisen oleskeluluvan saaneiden perheenjäsenillä (puoliso ja alaikäiset lapset) on myös oikeus pysyvään oleskelu- ja työluvaan. Vakinaiset asukkaat voivat hakea Yhdysvaltojen kansalaisuutta, kun he ovat oleskelleet maassa viisi vuotta. (Bednarz & Kramer 2004, 96–98.)

Pysyvän maahanmuuton ongelmana on se, että *Green Cardin* saamisessa kestää useita vuosia. Tämä on johtanut siihen, että työnantajat anovat ulkomaalaisille työntekijöille yleensä aluksi tilapäistä (*non-immigrant*) viisumia.

Tilapäinen maahanmuutto

Yhdysvaltoihin tilapäisesti tulevat ulkomaalaiset työntekijät eivät voi itse hakea viisumia, vaan hakemuksen jättämisen edellytyksenä on työtarjous ja varsinaisesta lupa-anomuksen tekemisestä vastaa tulijan yhdysvaltalainen työnantaja. Tilapäisesti maahanmuuttavia ulkomaalaisia ei pidetä maahanmuuttajina (*non-immigrants*), ja vaikka oleskelu Yhdysvalloissa kestäisi useita vuosia he eivät voi saada virallista maahanmuuttajan statusta ja heidän perheenjäsentensä asema on heikompi kuin pysyvillä maahanmuuttajilla. *Non-immigrant* -viisumiluokkia on yli 20 ja useissa viisumikategorioissa on vielä lisäksi omat alaluokkansa. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin korkeasti koulutetuille osaajille myönnettäviä H-1B-viisumeja sekä yrityksen sisällä siirrettävien työntekijöiden L-1-viisumikäytäntöä. (Workpermit.com. US Immigration.)

H-1B-viisumi (*Specialty Occupation Visas*)

Tilapäiseen oleskeluun ja työntekoon oikeuttava H-1B-viisumi otettiin käyttöön vuonna 1990, ja sen myötä yhdysvaltalaiset työnantajat saivat mahdollisuuden palkata ulkomaalaisia osaajia sellaisiin erityisosaamista vaativiin työtehtäviin, joiden pätevyysvaatimuksena on vähintään kandidaatin tutkinto. (Chalamwong 2004.) Esimerkiksi ulkomaalaiset tiede- ja teknologia-alan osaajat tulevat yleensä maahan H-1B-luvalla ja ohjelmaa hyödynnetään usein myös Yhdysvaltojen korkeakouluista ja yliopistoista vastavalmistuneiden ulkomaalaisten opiskelijoiden palkkaamiseen. Ulkomaalaisen työntekijän tulee täyttää seuraavat ehdot:

- varma työtarjous yhdysvaltalaiselta työnantajalta
- työn kannalta olennaisesta oppiaineesta Yhdysvalloissa suoritettua korkeakoulu- tai yliopistotutkintoa vastaava tutkinto

- mikäli tutkinto on suoritettu muualla kuin Yhdysvalloissa, hakijalta edellytetään yleensä kolmen vuoden työkokemusta alalta
- tutkinnon puuttuessa hakijalla tulee olla vähintään 12 vuoden korkean tason työkokemus alalta.

Korkeasti koulutettujen osaajien tilapäistä työperäistä maahanmuuttoa on pyritty helpottamaan esimerkiksi siten, että H-1B-ohjelman kautta työvoimaa palkkaavan työnantajan tarvitsee vain todistaa, että tietyt työehdot on täytetty¹⁶. Muita todisteita ei tarvita, toisin kuin alemman osaamistason ohjelmissa (vrt. H-2A ja H-2B), joissa työnantajalla tulee pystyä todistamaan, että avoinna olevaan työpaikkaan ei löytynyt yhdysvaltalaista työntekijää. NAFTA ja L-1 viisumiluokissa työntekijän koulutus, osaaminen ja/tai palkkataso riittää yleensä todisteeksi siitä, ettei ulkomaalaisen työntekijän palkkaamisella ole haitallista vaikutusta kansallisiin työmarkkinoihin. (Bednarz & Kramer 2004.)

H-1B-viisumi on aluksi voimassa kolme vuotta, mutta lupaa voidaan pidentää aina kuuteen vuoteen asti. H-1B-viisumi on työnantajan kustantama, ja se sitoo työntekijän tiettyyn työnantajaan. Työntekijä voi kuitenkin kongressin päätöksellä vaihtaa työnantajaa, mikäli pysyvän oleskeluluvan käsittelyssä on kestänyt yli vuosi. (Anderson 2003, 1.) H-1B-viisumin saaneiden ulkomaalaisten perheenjäsenille myönnetään oleskeluun oikeuttava H-4-viisumi, joka mahdollistaa opiskelun mutta ei työntekoa. Työntekoa varten perheenjäsenten täytyy erikseen hakea työlupaa. Perheenjäsen voi saada työluvan vain, jos hän itse täyttää työluvan saamiselle asetetut vaatimukset. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä, vaan myös perheenjäsenet tarvitsevat työtarjouksen yhdysvaltalaiselta työnantajalta. H-1B-viisumin hyvänä puolena on kuitenkin se, että puoliso ja huollettavat lapset saavat tulla maahan yhtä aikaa pääasiallisen hakijan kanssa, sillä johdannaisviisumit myönnetään samanaikaisesti kun pääviisuminhaltijan oma

¹⁶ Työnantajan tulee lähettää työministeriöön (*US Department of Labor*) työehtokaavake (*labor condition application*) ja osoittaa, että seuraavat ehdot on täytetty: työntekijä saa asianmukaista palkkaa, ulkomaalaisen työntekijän palkkaaminen ei vaikuta haitallisesti yrityksen samaa työtä tekevien työoloihin, yrityksessä ei ole meneillään lakkoa ja ulkomaalaisen työntekijän rekrytointisuunnitelmista on ilmoitettu etukäteen asianosaisille.

työviisumi. Väliaikaisen H-1B-viisumin voi vaihtaa pysyvään lupaan, mutta *Green Cardin* saaminen voi kestää kauan.

Vuonna 2000 H-1B-viisumikäytäntöä muutettiin siten, että kuuden vuoden enimmäisoleskeluajasta huolimatta työntekijä saa jatkaa oleskelua ja työnte-koaa, mikäli työntekijän tarpeellisuus työnantajalle on todistettu (*labor certification*) tai työntekijä on jättä-nyt pysyvän oleskelulupahakemuksen yli vuosi ennen kuin H-1B-viisumilla oleskelu muuten päättyisi. Käytännössä H-1B-viisumin saaneiden ulkomaalais-ten oleskelulla ei ole mitään tiettyä enimmäisaikaa, koska osaja voi asua ja työskennellä Yhdysvalloissa kunnes tapausta koskeva lopullinen päätös on tehty. (Anderson 2003, 1.)

Myönnettävien H-1B-viisumien määrää säädel-lään vuotuisilla numeerisilla kiintiöillä. Esimerkiksi vuoden 2006 H-1B-viisumikiintiö oli 65 000 kap-paletta. Näiden lisäksi yhdysvaltalaisista yliopistoista valmistuneille ulkomaalaisille on myönnetty jaetta-vaksi the H-1B *Master's Degree* -ohjelman puitteissa 20 000 ylimääräistä lupaa. H-1B-viisumia ei saa erityisen nopeasti, sillä tavallisesti hakuprosessissa kestää 3–6 kuukautta. Prosessia voi kuitenkin no-peuttaa. Päätöksen voi saada 15 päivässä, jos maksaa ylimääräisen 1 000 dollarin maksun kansalaisuus- ja maahanmuuttovirastolle (*Bureau of Citizenship and Immigration Services*). (Workpermit.com; Bednarz & Kramer 2004.)

Vuosina 1990–2000 Yhdysvaltojen työmark-kinoille tuli H-1B-viisumiohjelmassa arviolta 900 000 ulkomaalaista korkeasti koulutettua asi-antuntijaa. OECD:n arvion mukaan 1990-luvulla kuudennes Yhdysvaltojen IT -alan työvoimasta oli tilapäisellä oleskeluluvassa maahan tulleita ul-komaalaisia asiantuntijoita. Tilastojen mukaan H-1B-osaajat muodostavat kuitenkin vain murto-osan maan kokonaistyövoimasta. Vuonna 2002 yliopistoissa ja korkeakouluissa oli H-1B-luvalla työskenteleviä osaajia 1,4 % kokonaistyövoimasta. Työmarkkinoilla tapahtuvat muutokset näkyvät myös H-1B-lupien saaneiden ammattiprofileissa. Kun vuonna 2001 46,9 prosenttia H-1B-luvista myönnettiin tietokonealan osaajille, niin vuonna 2002 osuus laski 28,2 prosenttiin. Samaan aikaan koulutusaloilla työskenteleville ulkomaalaisille osaa-

jille myönnettyjen lupien määrä kaksinkertaistui 5,1 prosentista 10,2 prosenttiin. (OECD Obser-ver 2002; Immigration Policy Brief, April 2004; Beyond the High-Tech Bubble 2004.)

Monet yhdysvaltalaiset yritykset ovat kritisoineet H-1B-viisumiohjelmaa ja todenneet, etteivät ne pys-ty rekrytoimaan tarvitsemiaan ulkomaalaisia osaajia, koska kiintiöt ovat liian alhaisia. Vuonna 2003 kiin-tiö oli vielä 195 000, mutta vuodelle 2004 kongressi laski H-1B-viisumikiintiön 1990-luvun tasolle eli 65 000 viisumiin. Vuoden 2005 H-1B-lupakiintiö on edelleen vain 65 000 kappaletta. 2000-luvun alusta alkaen H-1B-lupakiintiöt ovat täyttyneet jo ensimmäisten kuukausien kuluessa siitä kun luvat on julkistettu haettaviksi. Vuoden 2005 kiintiö oli täynnä jo ensimmäisenä päivänä, jona lupia pystyi hakemaan. Lisäksi vuoden 2001 syyskuun terroristi-iskujen seurauksena viisumikäytännöt tiukentuivat, mikä on entisestään hidastanut ja hankaloittanut myös osaajien maahanmuuttoa.

L-1 Yrityksen sisällä siirretyn henkilöstön viisumi (Intra-Company Transfer Visas)

L-1-viisumi palvelee monikansallisten yritysten tarpeita. Viisumikäytännön avulla yritykset voivat siirtää työntekijöitä ulkomailla sijaitsevista toimi-paikoista Yhdysvaltoihin. Tilapäisiä L-1-viisumeita, jotka myönnetään aluksi joko yhdeksi tai kolmeksi vuodeksi, on kahta eri tyyppiä: enintään seitsemään vuoteen pidennettävissä olevat L-1A-viisumi on tarkoitettu johtohenkilöstölle (*Executive/Managerial staff*) ja korkeintaan viideksi vuodeksi pidennettävissä oleva L1B erityisasiantuntijahenkilöstölle (*Specialist Knowledge staff*). Suhteessa H-1B-viisumiohjelmaan tämä ohjelma on varsin joustava, sillä L-1 viisumien määrää ei rajoiteta vuotuisilla kiintiöillä ja L-1 vii-sumilla saapuvien osaajien L-2 viisumin saavilla puo-lisoilla on vuodesta 2002 lähtien ollut myös oikeus työlupaan.

L-1 viisumiohjelmassa hakemuksen käsittely kes-tää keskimäärin 2–4 kuukautta, mutta tätäkin pros-essia voi nopeuttaa maksamalla ylimääräisen 1 000 dollarin palkkion kansalaisuus- ja maahanmuutto-virastolle (*Bureau of Citizenship and Immigration Services*), joka käsittelee tällöin hakemuksen

15 päivässä. Lisäksi suuret toimintansa vakiinnuttaneet ja kansainvälisesti toimivat mainos- tai palvelualan yritykset voivat saada L-1-luvan jopa 1–3 viikossa. (www.workpermit.com.)

Kiintiöitä kohtaan on esitetty Yhdysvalloissa paljon kritiikkiä. Etenkin elinkeinoelämän toimijat pitävät kiintiöitä todellisesta tarpeesta vieraantuneina ja niiden katsotaan vievän Yhdysvalloilta inhimillisiä voimavaroja sekä laskevan talouden tehokkuutta ja yritysten kilpailukykyä. Ulkomaalaisten osaajien tarve kestää kritiikin mukaan ainakin niin kauan, kunnes maan korkeakoulujärjestelmä pystyy tuottamaan elinkeinoelämän tarpeisiin huomattavasti nykyistä enemmän tieteen ja tekniikan alojen osaajia. (Immigration Policy Brief 2004.) Poliittisen painostuksen alla Yhdysvaltojen senaatti esittikin vuoden 2006 H-1B-lupakiintiöksi 95 000 viisumia (toisin sanottuna 30 000 lupaa enemmän kuin vuonna 2005), mutta kongressi ei hyväksynyt esitystä. (www.workpermit.com/news/2005_11_21/.)

Osaltaan H-1B-viisumikiintiöiden riittämättömyys johtuu siitä, että työperäisten maahanmuuttajien on vaikea saada pysyvää työ- ja oleskelulupaa, sillä *Green Cardien* määrä on kiintiöity ja luvan saamisessa kestää vuosia. Vaikka väliaikaisen maahanmuuton mahdollistama H-1B-osaajaviisumi ei ole erityisen nopea keino päästä maahan verrattuna monien muiden maiden käytäntöihin, on se kuitenkin paljon nopeampi kuin pysyvän maahanmuuton hakuprosessi, joten työnantajat pyrkivät hyödyntämään sitä mahdollisuuksiensa mukaan saadakseen tarvitsemaansa ulkomaalaista osaamista. (www.workpermit.com/news/2005_11_21/.) Tämä on entisestään lisännyt H-1B-viisumien kysyntää.

Yhdysvalloissa H-1B-viisumimaksuilla pyritään kehittämään myös oman maan osaamistasoa: H-1B-osaajia rekrytoivien työnantajien maksamilla lupamaksuilla edistetään nimittäin kansallisen osaamisvarannon kehittämistä. Vuosituhannen vaihteessa viiden vuoden ajanjaksolla lupamaksuista kertyi yhteensä 692 miljoonaa dollaria, joilla on tarjottu jatkokoulutusta yli 55 600 yhdysvaltalaiselle työntekijälle ja myönnetty stipendejä yli 12 500 yhdysvaltalaiselle tieteen- ja tekniikan alan opiskelijalle. (Anderson 2003, 2.)

3.5.4 Opiskelijat

Yhdysvallat on jo pitkään onnistunut tuloksekkaasti houkuttelemaan korkeasti koulutettuja pysyviä maahanmuuttajia. Tarkasteltaessa vuosina 1991–2000 tohtorintutkinnon suorittaneita ulkomaalaisia on havaittu, että suurin osa näistä jäi valmistumisensa jälkeen Yhdysvaltoihin ja työllistyi tutkimusalalle sekä muihin osaamistaan vastaaviin tehtäviin. Alun perin pysyvän oleskeluluvan saaneista tohtorin tutkinnon suorittaneista 56 prosenttia jäi maahan. Tilapäisellä oleskeluluvalla maassa olleiden vastaava osuus oli 48 prosenttia. Suuri osa (68 %) ulkomaalaista syntyperää olevasta tutkijoista onkin suorittanut tutkintonsa Yhdysvalloissa. Näin ollen Yhdysvaltojen korkeakoulujärjestelmän kyky houkuttaa, tukea ja sitouttaa ulkomaalaisia opiskelijoita on osoittautunut olennaiseksi pyrittäessä hankkimaan ulkomaalaista inhimillistä pääomaa. (OECD STI 2002 USA; Technopolis Group 2001, 26–31.)

Yhdysvaltojen korkeakoulujärjestelmän houkuttelevuuden yhtenä avaintekijänä pidetään jatko-opiskelijoille tarjottavan koulutuksen korkeaa laatua. Esimerkiksi *Integrative Graduate Education and Research Traineeship* (IGERT) -ohjelman käyttöönotto on osaltaan vaikuttanut siihen, että maa houkuttelee ulkomaalaisia nuoria tutkijoita. Ohjelma tarjoaa jatko-opiskelijoille apurahoja, joilla tuetaan heidän tutkimustyötään nousevilla monitieteellisillä tieteen ja teknologian tutkimusalueilla. Yhdysvalloissa ei ole luotettu vain korkeakoulujen ja yliopistojen maineen houkutteluvoimaan, vaan maan yliopistot ovat jo pitkään aktiivisesti etsineet ja luoneet rekrytointikanavia eripuolilla maailmaa sijaitseviin osaamiskeskuksiin, mikä edesauttaa ulkomaalaisten nuorten lupausten houkuttelua ja valintaa. (Potter 2004, 168.)

Yhdysvaltojen etulyöntiasema osaajien houkuttelussa perustuu huippuluokan yliopistojen vetovoiman lisäksi valtakieleen, alhaiseen verotukseen, maan monikulttuuriseen ilmapiiriin, maahanmuuttajien integroitumista edistäviin instituutioihin sekä maahanmuuttajien muodostamiin vahvoihin yhteisöihin. Maahanmuuttopolitiikan ja -käytäntöjen esitetään tukevan osaajien houkuttelua, koska viisumiluokkien runsaan määrän uskotaan helpottavan korkeasti koulutettujen tilapäistä työperäistä maahanmuuttoa.

Yhdysvaltojen kongressi valmistelee myös osaajien puolisoiden työluparajoitusten helpottamista, minkä odotetaan osaltaan lisäävän maan suosiota ulkomaalaisten tutkijoiden ja asiantuntijoiden kohdemaana. Ulkomaalaisia osaajia houkuttelee myös mahdollisuus työskennellä yhdysvaltalaisissa maailmankuuluissa yrityksissä ja tutkimuslaitoksissa. (Cervantes 2004, 61; Anderson 2003, 6.)

Akateemiselle tutkimustoiminnalle suunnattu taloudellinen tuki on ollut merkittävä tekijä ulkomaalaisten jatko-opiskelijoiden houkuttelemisessa yhdysvaltalaisiin tohtorikouluihin. Jatko-opiskelijat voivat saada rahallista tukea esimerkiksi liittovaltion hallituksen kautta tai yliopistojen omista varoista. Useat yliopistot saavat liittovaltiolta tiedekunta- tai laitoskohtaista tutkimusrahoitusta, jolla laitos voi muun muassa rahoittaa ulkomaalaisen jatko-opiskelijan tutkimustyötä. Ulkomaalaiset jatko-opiskelijat saavat usein rahoitusta myös kansainvälisiltä organisaatioilta tai apurahaa kotimaastaan. (Haukka 2005, 50; Technopolis Group 2001.)

The National Science Foundation raportoi, että vuonna 1996 tuhannesta ulkomaalaisesta jatko-opiskelijasta 75 prosenttia ilmoitti yliopiston olevan opintojen pääasiallinen rahoittaja. Suurin osa sai

tutkimusapurahaa. Yliopistot saavat varoja tutkimusapurahoihin liittovaltiolta (esimerkiksi *the National Science Foundationin* kautta), yksityisen sektorin yrityksiltä ja eri säätiöiltä. Ulkomaalaisten jatko-opiskelijoiden houkuttelemiseksi näille myönnetään taloudellisen tuen lisäksi myös verohelpotuksia. Ulkomaalaisten opiskelijoiden ei myöskään tarvitse maksaa sosiaaliturvamaksua niin kauan kuin he ovat ei-vakinaisia asukkaita (*non-resident aliens*) ja heidän työskentelynsä liittyy kiinteästi maassaolon pääasialliseen tarkoitukseen eli opiskeluun. (Technopolis Group 2001.)

Yksittäisenä esimerkkinä ulkomaalaisten tutkijoiden houkuttelemiseksi perustetuista ohjelmista voidaan mainita Yhdysvaltojen *National Institute of Standards and Technologyssä* (NIST) meneillään oleva *The Foreign Guest Research Program* -tutkimusohjelma, joka tarjoaa ulkomaalaisille vieraileville tutkijoille mahdollisuuden työskennellä yhdessä arvostettujen NIST:n tutkijoiden kanssa. Ulkomaalaiset tutkijat voivat olla lähtöisin korkeakouluista, yrityksistä tai voittoa tavoittelemattomista organisaatioista. Tutkijan vierailua rahoittaa joko kotiorganisaatio, lähetävä ja vastaanottava organisaatio yhdessä sopimusperustaisesti tai jokin kansainvälinen organisaatio. (OECD STI 2002, USA 14.)

4 Tarkastelumaiden markkinointi- ja verotuskäytäntöjä

4.1 Tiedotus ja markkinointi

Tiedotuksen ja markkinoinnin roolit voidaan jakaa kahteen pääkokonaisuuteen kuten maahanmuuttopolitiikan ja innovaatiopolitiikan roolit edellä. Tiedotus viittaa palveluihin, jotka helpottavat maasta kiinnostuneiden tiedon saantia ja jo saapuneiden sopeutumista uuteen ympäristöön. Markkinointi puolestaan sisältää hankkeita ja ohjelmia, joiden tavoitteena on tehdä maasta vetovoimainen ja houkutteleva vaihtoehto valitun kohderyhmän silmissä. Tässä luvussa tarkastellaan joitakin käytännön esimerkkejä sekä tiedottamisen toteuttamisesta että kohdennetuista markkinointitoimenpiteistä valituissa tarkastelumaissa.

4.1.1 Irlanti

Irlannissa maahanmuuttoasioihin liittyvä tiedonvälitys on usean toimijan vastuulla. Julkisten organisaatioiden yhteistyö liikkuvuuteen liittyvissä tiedotusasioissa on kuitenkin koordinoitu maassa hyvin. Esimerkiksi *The State Training and Employment Authorityn* (FÁS) Internet-sivuilta löytää helposti ajantasaista tietoa Irlannin osaamistarpeista, vapaista työpaikoista ja maahanmuuttoon liittyvistä käytännöistä. Tiedot kerätään eri ministeriöiden verkkosivuilta. Hallitus puolestaan ylläpitää OASIS-verkkosivustoa, joka tarjoaa tietoa maahanmuuttoasioista Irlantiin muuttoa

harkitsevilla ulkomaalaisille (muun muassa viisumi- ja työlupakäytännöt, verotus-, terveydenhuolto- ja sosiaaliturva-asiat). (McLaughlan & Salt 2002, 111–112; Downey 2003, 25; www.oasis.goe.ie.)

Osaajien *Fast-track* -ohjelmaa markkinoidaan *The Department of Enterprise, Trade and Employmentin* (DETE) kotisivuilla. Sivulla on kattava ja yksityiskohtainen esittely paitsi nopeutetusta lupakäytännöstä myös maan yleisestä työlupamenettelystä. Ulkomaalaisten osaajien nopeutetusta työlupaohjelmasta tarjoaa tietoa Internet-sivuillaan myös *Forfás* (*National Policy and Advisory Board for Enterprise, Trade, Science, Technology and Innovation*). Irlantilaiset yritykset ovat yhdessä DETE:n kanssa markkinoineet *Fast-track* -ohjelmaa maailmalla *road show* -tyyppisellä kampanjakiertueella. Hallitus ilmoitti vuonna 2002 kohdistavansa noin 5 miljoonaa euroa maan työmahdollisuuksien markkinointiin ulkomailla. Tarkoituksena on rohkaista ulkomaalaisia osaajia muuttamaan Irlantiin ja kannustaa maasta muuttaneita irlantilaisia osaajia palaamaan takaisin. (McLaughlan & Salt 2002, 111–112.)

Irlannissa on peräänkuulutettu myös maan korkeakoulusektorin ja julkisten tutkimuslaitosten tarjoamien mahdollisuuksien aktiivista ja suunnitelmallista markkinointia ulkomaalaisille tutkijoille ja opiskelijoille. *Technopolis-Groupin* raportissa kar-

toitettiin vuonna 2001 niitä keinoja, joiden avulla Irlanti pystyisi houkuttelemaan maahan jatko-opiskelijoita ja post doc -tutkijoita. Selvitystyön mukaan ulkomaalaisten tutkijoiden houkuttelemisen edellyttää muun muassa yliopistojen proaktiivista markkinointia. Vuonna 2003 HEA:n (*Higher Education Authority*) ja Forfásin asettama selvitysmies ehdotti myös ulkomaalaisten tutkijoiden ja opiskelijoiden houkuttelemisen edistämiseksi markkinointitoimenpidettä. Toimenpide-ehdotuksen mukaan Irlannissa tulisi toteuttaa kansainvälinen tutkimuksen markkinointiohjelma (*International Research Marketing Programme*), joka houkuttelisi Irlantiin ulkomaalaisia jatko-opiskelijoita, post doc -tutkijoita ja perustieteenalojen (muidenkin kuin bioteknologia ja ICT-alojen) tutkijoita. Tutkimukselle suunnatusta valtion kokonaisrahoituksesta ehdotettiin korvamerkittäväksi osa (1 %) tälle markkinointiohjelmalle. Ohjelman toteuttajiksi nimettiin maan yliopistot ja teknologiainstituutit, joita konsultoivat seuraavat kaksi ministeriötä: *The Department of Enterprise Trade and Employment* ja *The Department of Justice, Equality and Law Reform*. (Benchmarking 2001; Downey 2003, 13.)

Irlannin liikkuvuuskeskuksena toimii Irlannin yliopistojen rehtorien liitto, *The Conference of Heads of Irish Universities* (CHIU). Se jakaa keskitetysti tietoja tutkijoiden liikkuvuuteen liittyvistä asioista. Irlannissa on myös luotu erityinen tutkimustietokanta, josta löytyy tietoa muun muassa Irlannin yliopistojen tutkimusprofileista, yliopistojen tiedekunnista, laitosten tutkimusryhmistä sekä yksittäisistä tutkijoista. Tämä *Expertiseireland.com*-sivusto esittelee maan tietoyhteiskuntakehityksen kärkinimiksi kutsuttuja henkilöitä (näiden tutkimustyötä ja -intressejä), joilla on joko akateeminen tai yrityssektorin tausta. Sivusto on olennainen tietolähde liikkuville tutkijoille, koska sivuston avulla ulkomaalainen tutkija saa käsityksen siitä, ”kuka kukin on, mitä kukin tekee ja missä”. Tämänkaltaisen informaation tarjoaminen voi osaltaan myötävaikuttaa ulkomaalaisen tutkijan halukuuteen pyrkiä osallistumaan tietyn tutkimusryhmän tai laitoksen tutkimustoimintaan. *Expertiseireland.com*-sivustolta löytyy myös tietoa maassa tarjottavista erilaisista tutkimusrahoitusmahdollisuuksista ja niiden hakuedellytyksistä. Sivustoa ylläpitävät Irlannin kansainvälisen kaupan ja liike-elämän kehittämiselin

InterTradeIreland ja Irlannin yliopistojen liitto *Irish Universities Association* (IUA). (Downey 2003, 25; www.expertiseireland.com; Siobhan Harkin 2004.)

4.1.2 Iso-Britannia

Myös Isossa-Britanniassa on toteutettu kohdennettuja ja markkinointitoimenpiteitä maan hyvästä kansainvälisestä tunnettuudesta huolimatta. Ison-Britannian lähetystövirkeilijät ovat esim. jakaneet tiedotteita työvoimatoimistoihin Puolassa, hoitoalan osaajien systemaattinen rekrytointi sekä muut toimenpiteet voidaan nähdä suunnitelmallisena ja usein tarkoin kohdennettuna markkinointina. Tässä tarkastellaan lähemmin *Education UK*-hanketta, jonka tavoitteena oli lisätä maan yliopistojen vetovoimaa kiristyvillä markkinoilla korkeakouluopiskelijoista.

Vuonna 2000 lanseeratun *Education UK*-hankkeen tavoitteena oli lisätä maassa koulutusta saavien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää, huomioida ulkomaalaisten opiskelijoiden asema kansainvälisten suhteiden luomisessa ja ylläpitämisessä sekä tuoda pitkän aikavälin poliittisia ja taloudellisia hyötyjä. Brändin kehittämistä vastasi *British Council*, ja hanketta ovat rahoittaneet mm. koulutus- ja työllisyys-, kauppa- ja teollisuus- sekä puolustusministeriö.

Hankkeen taustaselvityksen mukaan opiskelukohdetta valitessaan opiskelijat valitsivat ensin maan ja vasta sitten oppilaitoksen. Vain yhtä prosenttia Ison-Britannian noin 500 kansainvälisesti aktiivisesta oppilaitoksesta voitiin pitää globaalisti tunnettuna brändinä. Vetovoimaisia ja kansainvälisesti tunnettuja oppilaitoksia oli siis erittäin vähän. Lisäksi hallitus, *British Council* ja oppilaitokset tekivät markkinointityötä kunkin omalla tahollaan, mikä edelleen heikensi toimien vaikuttavuutta. Keskeiset markkinointitoimet olivat erilaisten tilaisuuksien järjestäminen ja tietopalvelujen tarjoaminen, ja ainoa yhtenäinen viesti markkinoinnissa oli koulutuksen hyvän laadun korostaminen.

Markkinointikäytäntöjä lähdettiin muuttamaan yhtenäisen sateenvarjomallin avulla. Keskeiseksi osaksi koko hanketta nousi maan koulutuksellisesti ainutlaatuisten mutta monipuolisten vahvuuksien korostaminen. Kansainvälistä markkinointia lähdettiin yhdenmukaistamaan ja muuttamaan proak-

tiivisemmäksi. Hankkeessa keskityttiin strategiseen koulutusmarkkinointiin keskeisillä markkina-alueilla ja tuloksia lähdettiin hakemaan markkinoinnin uudelleenorganisoinnin, työntekijöiden ammatilliseen kehittämisen sekä markkinointialan asiantuntijoiden rekrytoinnin avulla. Suunnitelmallisesta markkinoinnista ja tiedonvälityksestä tuli keskeinen osa hankkeen toteuttamista. *Education UK* -hankkeelle luotiin tietyt yhteiset ydinviestit ja selkeästi tunnistettava oma identiteetti, joka poikkesi muista kilpailijamaista ja niiden brändeistä. Koulutuslaitokset saivat myös käyttöönsä brändin logon. Keskeiset keinot markkinoida maan koulutusta *Education UK* -ohjelmassa ovat seuraavat:

- *Education UK* -verkkosivusto (vuosittain 5 miljoonaa kävijää)
- julkaisujen yhtenäinen ulkoasu ja tunnistettava brändin mukainen tyyli
- globaalit ja lokaalit kampanjat ulkomailla (esim. *Real UK*)
- agenttistrategia eli strategia niistä toimintatavoista, joilla tehdään yhteistyötä agenttien kanssa

Education UK -ohjelma käynnistyi näyttävästi Hong Kongissa, ja tämän jälkeen brändin globaali lanseeraus eteni yli 20 maahan (Kiina, Hong Kong, Malesia, Singapore, Intia, Japani, Venäjä, Brasilia jne.). Lanseeraamisen jälkeen keskityttiin siihen, että asiakkaat ymmärtävät *Education UK*:n arvon ja sen, mitä brändi edustaa. Tiedonvälityskampanjat edistivät tämän avainviestin leviämistä ulkomailla ja muokkasivat maaperää suotuisammaksi Ison-Britannian laitosten omalle markkinoinnille ja rekrytoinnille. Kyseessä oli siis jatkuva, vaihteellinen prosessi, jonka avulla luotiin ja rakennettiin tietämystä sekä pyrittiin muuttamaan ulkomaalaisten opiskelijoiden käsityksiä.

Hankkeen tavoitteena oli kasvattaa maan korkeakoululaitoksiin vuosittain tulevien ulkomaalaisten perustutkinto-opiskelijoiden määrää 50 000 ja jatko-opiskelijoiden 25 000 lukuvuoteen 2004/2005 mennessä. *Higher Education Statistics Agency* (HESA) keräämien tietojen mukaan korkeakoulusektorille asetettu tavoite saavutettiin etuajassa lukuvuonna 2002/2003. Erityisesti EU:n ulkopuolelta tulleiden opiskelijoiden määrä on noussut.

Hankkeen myötä myös ulkomaalaisten opiskelijoiden viisumikäytännöt työskentelymahdollisuudet ovat parantuneet, tietoisuus *Education UK* -brändistä on lisääntynyt potentiaalisten tulijoiden parissa ja oppilaitokset ovat panostaneet kansainvälistymistömiin, kun tietämys kansainvälisistä markkinoista on kohentunut, ja ulkomaalaisille opiskelijoille myönnettäviä stipendejä on tarjolla aiempaa enemmän.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrän kasvu nähdään hyvänä asiana sekä diversiteetistä hyötyville oppilaitoksille että koko maalle, joka hyötyy näin saavutettavista mahdollisuuksista kehittää pitkän aikavälin kaupallisia, poliittisia ja kulttuurisia linkkejä ulkomaille. Myös taloudellinen hyöty on suuri, ja yksittäiset opetuslaitokset voivat kansainvälisistä opiskelijoista saaduilla tuloilla laajentaa tutkimus- ja opetustoimintaansa sekä kasvattaa osaamisvarantoaan, erityisesti jatko-opiskelijoiden osalta. Hanketta on pidetty onnistuneena ja uusi maailmanlaajuinen strategia on suunnitteilla. Strategian tavoitteena on vastata kansainvälisen koulutustarjonnan yhä kasvavaan kysyntään ja kovenemaan kilpailuun koulutuspalvelujen tarjoajien välillä.

Tavoitteena on mm. kehittää ja rakentaa yhteydenpitoa julkisen sektorin toimijoiden lisäksi myös ammattijärjestöjen, työnantajien ja median kanssa. Hankkeen kehittämistä pidetään tärkeänä, jotta kilpailussa opiskelijoista pärjätään. Myös johtavien kansainvälisten yritysten kanssa tehdään yhteistyötä Ison-Britannian tutkintokoulutuksen ja -todistusten arvon parantamiseksi uranäkymien kannalta. Uudistetun hankkeen rahoittaminen edellyttää vuosittain vähintään 5 miljoonaa puntaa.

Myös markkinointitietouden ja markkinointituen antaminen opetuslaitoksille säilyy edelleen tärkeänä osana toimintaa ja kansainvälisen alumnitoiminnan kehittäminen on nähty tärkeäksi väyläksi parantaa maan tunnettuutta.

4.1.3 Yhdysvallat ja Kanada

Perinteisen ”osaajamagneetin” eli Pohjois-Amerikan luontaista vetovoimaa on vahvistettu monin erilaisin markkinointihankkein. Yhdysvaltoihin verrattuna Kanadan osajaohjelmasta välittyvä näkyvämpi pyrkimys markkinoida ja viestiä maan aktiivisesta otteesta osaajien houkuttelemiseksi. Tämä johtuu

paljolti siitä, että Yhdysvaltojen naapurimaana Kanada joutuu tekemään koko ajan aktiivisesti töitä voittoaakseen osaajia maahan Yhdysvaltojen imusta. Laajamittaisen tiedottamisen ja markkinoinnin Kanada (ks. esim. *www.Going to Canada Immigration Portal*) toteuttamisessa on hyödynnetty mm. kohdennettua markkinointia, yliopistojen yhteistyötä sekä yksityisten maahanmuuttoon erikoistuneiden lakifirmojen palveluja. Kanada on ostanut myös TV-mainosaikaa Yhdysvaltojen suurimmasta työvoiman lähettäjämaasta eli Meksikosta tehdäkseen itseään tunnetumaksi suuren naapurin takana.

Yhdysvaltojen ei ole tarvinnut ponnistella yhtä paljon menestyäkseen osajakilpailussa verrattuna moniin muihin maihin maailmankuulujen korkeakoulujen ja kansainvälisesti toimivien yritysten vetäessä puoleensa ulkomaalaisia opiskelijoita, tutkijoita ja asiantuntijoita. Yhdysvalloissa ei ole kuitenkaan jätetty ulkomaalaisten osaajien houkuttelua korkeakoulujen maineen varaan, vaan yliopistot ja korkeakoulut ovat aktiivisesti etsineet ja luoneet rekrytointikanavia eri puolilla maailmaa sijaitseviin osaamiskeskuksiin. Tämä rekrytointityö edesauttaa ulkomaalaisten nuorten tutkijalupausten houkuttelua. Yhdysvalloilla on lisäksi maailmalla erityisiä rekrytointitoimistoja, jotka valitsevat jo etukäteen opiskelijoita maan korkeakouluihin. Esimerkkinä ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden mittavasta houkuttelutyöstä on *EducationUSA*. Se on yli 450 neuvontatoimiston verkosto, joka toimii globaalisti keskeisissä yliopistokaupungeissa. *EducationUSA*:n toimintaa rahoittaa liittovaltion koulutus- ja kulttuuriasiain virasto (*The Bureau of Educational and Cultural Affairs, the U.S. Department of State*). (www.educationusa.state.gov.)

Yhdysvalloissa eräs maahanmuuttoon liittyvän tiedon välittäjä on *The American Immigration Law*

Foundation (AILF), joka on vuonna 1987 perustettu voittoa tavoittelematon säätiö. Sen tavoitteena on lisätä julkista tietoisuutta maahanmuuttolaista ja -politiikasta sekä maahanmuuton merkityksestä Yhdysvaltojen yhteiskunnalle. AILF hyödyntää tiedottamisessa kongressien tiedotustilaisuuksia, lehdistötilaisuuksia ja symposiumeja. Säätiön toiminta jakaantuu neljään ydinalueeseen, jotka on määritelty yhteistyössä maan johtavien maahanmuuttoasiantuntijoiden kanssa. Nämä ydinohjelmat ovat *Legal Action Center*, *Immigration Policy Center*, *Public Education Program* ja *Exchange Visitor Program*.¹⁷ Näiden lisäksi AILF on aktiivinen myös muissa maahanmuuttoon ja maahanmuuttajien roolin esiintuomiseen liittyvissä asioissa. (AILF, http://www.aifl.org/main_about.asp.)

Kaiken kaikkiaan Yhdysvalloissa on kuitenkin panostettu yllättävän vähän maahanmuuttajille olennaisista asioista tiedottamiseen. Työperäiseen maahanmuuttoon liittyvää tietoa tarjotaan hajallaan lukuisissa eri lähteissä ja se on melko pintapuolista, eikä kaikenkattavaa ulkomaalaisille osaajille räätälöityä informaatiopakettia ole löydettävissä yhdestä osoitteesta. Yhdysvalloissa ei ole varsinaista osaja-ohjelmaa, vaikkakin H-1B-viisumiluokka on räätälöity korkeasti koulutetuille osaajille. H-1B-viisumiluokan ensisijaisena tavoitteena ei ole osaajien aktiivinen houkuttelu, vaan se tarjoaa näille mahdollisuuden päästä maahan muutoin niin tiukasti säädellyn maahanmuuttojärjestelmän puitteissa. Osaajat kohtaavat kuitenkin tässäkin viisumiluokassa ongelmia, jotka johtuvat enimmäkseen vuotuisista jaettavien lupien määrää rajoittavista numeerisista kiintiöistä. Tässä mielessä perinteinen ja historiallinen maahanmuuttomaan maineessa oleva Yhdysvallat on vielä aloittelijan tasolla osaajien houkutteluun tähtäävässä kokonaisvaltaisessa markkinoinnissa.

¹⁷ *Legal Action Center*llä on johtava rooli maahanmuuttolain edistäjänä ja se tarjoaa muun muassa teknistä apua ja tukea maahanmuuttoasioiden parissa työskenteleville asianajajille. *Immigration Policy Center* keskittyy tutkimaan maahanmuuttajien merkityksellisyyttä Yhdysvalloille. Keskus julkaisee lyhyitä politiikkakatsauksia ja lisäksi seikkaperäisempiä politiikkatutkimuksia, joita se pyrkii välittämään mahdollisimman laajalle yleisölle, kuten kansallisille politiikantekijöille, paikallisille mielipidevaikuttajille ja medialle kautta maan. *Public Education Program* tuottaa muun muassa Yhdysvaltojen maahanmuuttoa ja maahanmuuttajia käsittelevää oheisoppimateriaalia yhdysvaltalaisiin kouluihin. *Exchange Visitor Program* -ohjelman on asettanut Yhdysvaltojen ulkoministeriö (*U.S. State Department*). Käytännössä harjoitteluvaihto-ohjelma sijoittaa yhdysvaltalaisista yliopistoista valmistuneita ulkomaalaisia opiskelijoita tai ulkomaalaisia, joilla on merkittävä liike-elämän kokemus, harjoittelijoiksi yhdysvaltalaisiin pieniin ja keskiuuriin yrityksiin. Ohjelman tavoitteena on, että ulkomaalainen harjoittelija voi hankkia uusia käytännön taitoja ja osaamista hyödynnettäväksi kotimaassaan, kun taas ohjelmaan osallistuva yritys tai instituutio saa etua oppiessaan erilaisia kulttuureista. Yritykset voivat hyödyntää kulttuuriosaamistaan ulkomaille suuntautuvien liiketoimintojensa johtamisessa.

Yhdysvallat on ollut vuosikymmeniä osaajakilpailun kiistatta kilpailukykyisin maa. Viime vuosien aikana Yhdysvaltojen asemassa on voitu nähdä horjuntaa, koska maa on ryhtynyt rajoittamaan ulkomaalaisten maahanmuuttoa ja suhtautuminen maahan muuttaviin ulkomaalaisiin on aiempaa kriittisempää. Maan maineeseen vaikuttaa väistämättä ainakin jossain määrin maailmanlaajuisesti uutisoitu ”taistelu terrorismia vastaan”, epäluuloinen suhtautuminen maahan pyrkiviin ulkomaalaisiin sekä julkisen ja poliittisen huomion kiinnittyminen osaajien houkuttelun sijasta laittoman maahanmuuton estämiseen. Kaikkiin maahan pyrkiviin ulkomaalaisiin kohdistuu nyt tiukennetut turvajärjestelyt ja viime vuoden lopulla uutisoitiin lakiehdotuksesta, jolla tavoitellaan pysyviä maahanmuuttolupia arpovan *Green Card*-ohjelman lakkauttamista.

Yhdysvaltalaisilla työnantajilla on ollut 2000-luvun alkuvuosina vaikeuksia rekrytoida ulkomaalaisia osaajia, mikä johtuu sekä H-1B-osaajaviisumikategorian kiintiömäärien leikkauksista että turvatarkastuksien hidastamasta viisumiprosessista. Muiden ulkomaalaisten työntekijöiden tavoin myös ulkomaalaiset osaajat ovat velvollisia raportoimaan toimistaan maassa ja luovuttamaan pyydettyä henkilökohtaisia asiakirjojaan viranomaisille. Yleinen suhtautuminen maahanmuuttajiin on myös muuttunut vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen negatiivisempaan suuntaan. Nämä kaikki tekijät voivat osaltaan vaikuttaa negatiivisesti Yhdysvaltojen imagoon ja kykyyn kilpailla globaalisti osaajista. Viimeaikaiset maahanmuuttopoliittiset päätökset ja ehdotukset maahanmuuttoa rajoittavista lakiuudistuksista saattavat johtaa siihen, että Yhdysvaltojen valta-asema osaajien houkuttelussa horjuu, etenkin kun kilpailu ulkomaalaisista osaajista kiristyy jatkuvasti uusien toimijamaiden, kuten Aasian, tullessa mukaan kilpailuun. Yhdysvaltojen maahanmuuttopolitiikan nykytilannetta kuvastaa jossain määrin vuoden 2005 lopussa uutisoituiden päätökset rakentaa raja-aita Meksikon ja Yhdysvaltojen raja-alueelle ja olla kasvattamatta H-1B-osaajaviisumien määrää. (Review of 2005.) Tätä uutisointia voidaan pitää ”hyvänä” esimerkkinä huonosta mainonnasta maahanmuuttajien houkuttelemiseksi.

4.1.4 Saksa

Saksassa ulkomaalaisia opiskelijoita ja osaavaa työvoimaa on houkuteltu panostamalla erilaisiin markkinointikeinoihin ja liikkuvuusohjelmiin. Markkinointiin voi nähdä kuuluvan muun muassa ulkomailla tarjottavat erilaiset saksan kielen ja kulttuurin kurssit, joista eräs tunnettu esimerkki on erimaissa toimivan Goethe Instituutin kielikurssit. Entisiin Itä-Euroopan maihin, kuten Puolaan, suunnatuilla rekrytointikampanjoilla on pyritty aktiivisesti houkuttelemaan perus- ja jatkotutkinto-opiskelijoita. Kampanjoiden lisäksi opiskelijoita on pyritty houkuttelemaan siten, että Saksan korkeakouluissa on tarjottu enemmän muun muassa englanninkielisiä kursseja ja lisäksi ulkomaalaisia opiskelijoita on tuettu erilaisten rahoitusohjelmien kautta. *Alexander von Humboldt Foundation* (AvH) ja *German Academic Exchange Service* (DAAD) rahoittavat ulkomaalaisten opiskelijoiden kielikursseja jo ennen kuin näiden organisaatioiden varsinaiset apurahakaudet alkavat. (STI 2002, 14; OECD Observer 2002, 7.)

Saksan akateemisen henkilövaihtopalvelun (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*, DAAD) ja Saksan korkeakoulujen rehtorien neuvoston (*Die Hochschulrektorenkonferenz*, HRK) yhteisprojektina on perustettu Saksan korkeakouluinstituutioiden yhtymä, *GATE-Germany*. Yhtymän tavoitteena on markkinoida Saksaa houkuttelevana kansainvälisenä kohteena ulkomaalaisille tutkijoille ja opiskelijoille. Tähän tavoitteeseen liittyen yhtymä muun muassa mainostaa Saksan opiskelu- ja tutkimusmahdollisuuksia *road show*-tyyliin ennalta valituissa kohdemaissa. (GATE-Germany, <http://www.campus-germany.de/english>.) *GATE-Germany* tarjoaa jäsenkorkeakouluille erilaisia markkinointiin liittyviä palveluja, kuten edustusta kansainvälisillä koulutusmessuilla, seminaareissa sekä tukea mediaan liittyvissä asioissa. *GATE-Germanyn* omien verkkosivujen puutteeksi yhtymän toimintatarkoitukseen nähden voidaan todeta se, että sivusto on luettavissa vain saksan kielellä. Tämä johtuneekin tosin siitä, että sivuston ensisijainen tarkoitus on palvella saksalaisia korkeakouluja niiden kansainvälistymispyrkimyksissä. Yhtymän toimintaa rahoittaa maan opetus- ja tutkimusministeriö (*Bundesministerium für Bildung*

und Forschung BMBF) osana yleistä maan korkeakoulutuksen kansallista ja kansainvälistä markkinointistrategiaa. (HRK 2006.)

Saksan ICT-alan osaajille suunnattu *Green Card*-osaajaohjelma (2000–2004) on yksi tunnetuimmista osaajien houkutteluun suunnitelluista ohjelmista. Sen markkinointiarvo on ollut hyvä, vaikka ohjelma ei saavuttanutkaan sille asetettuja numeerisia houkuttelutavoitteita. *Green Card*-ohjelman hyötynä oli, että sen kautta kyettiin tunnistamaan ne alueet (Itä- ja Keski-Eurooppa: 42 % luvista) ja osajaryhmät (ulkomaalaiset opiskelijat: 15 % luvista), joista löytyy halukkuutta työskennellä maan ICT-aloilla. Toisin sanottuna se auttoi suuntaamaan Saksan tarjoamien työmahdollisuuksien markkinointia oikeille kohdealueille ja -ryhmille. Lisäksi ohjelman markkina-arvona oli se, että ohjelman käyttöönotto edesauttoi maan poliittisia toimijoita ja kansalaisia määrittelemään Saksan maahanmuuttomaaksi. *Green Card*-ohjelma herätti julkista keskustelua siitä, että maahanmuutto voi olla muutakin kuin pakolaisuuteen liittyvää. Aiempaa useammat saksalaiset totesivat, ettei maan hyvinvointi voi väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun myötä pysyä yllä ilman ulkomaalaisten osaajien määrän kasvattamista. Näin ollen ohjelma markkinoi epäsuoralla tavalla myös oman maan kansalaisille ajatusta ulkomaalaisten osaajien välttämättömyydestä kansallisen kilpailukykyyn ylläpitämiseksi. (Liebig 2004, 158–160; Martin 2001.)

4.2 Verotuskäytännöt

Erilaiset verotuskäytännöt osaavan työvoiman houkuttelussa riippuvat ymmärrettävästi maan yleisestä tuloveroasteesta. Korkean verotuksen maissa ohjelmille on selkeämpi tarve kuin maissa, joissa verotus on jo lähtökohtaisesti kilpailukykyistä. Kokonaisverotus muodostuu useista eri veroista (alv, ajoneuvo, jne.), joista tässä käsitellään kuitenkin vain tuloveroon kohdistettuja toimenpiteitä. Tämän selvityksen kohdemaissa tarvetta erityisohjelmille vaikutti olevan melko vähäisessä määrin, mutta verotuksen merkitys vetovoimatekijänä oli siitä huolimatta selkeästi tunnistettu ja välineitä pohdittu. Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Irlannissa eikä edes korkean verotuksen Saksassa ulkomaalaisille osaajille

ole kehitetty erityisiä verokannustimia, vaan heitä verotetaan pääsääntöisesti samalla tavalla kuin oman maan kansalaisia. (www.irs.gov/businesses/small/international/index.html.) Myöskään Kanadassa ei ole liittovaltiotason verotuskäytäntöjä, mutta aluetasolla verotusta on käytetty osaajien houkutteluun.

Iso-Britannia ja Irlanti – matalan tuloveron maat

Isossa-Britanniassa ulkomaalaisille osaajille ei ole myönnetty helpotuksia ansiotulosta pidätettävistä veroista. Asia on kuitenkin ollut esillä. Esimerkiksi vuonna 2003 julkaistussa selvityksessä, jossa tarkasteltiin maassa oleskeluun ja kotipaikkaan liittyvien lakien vaikutuksia verotukseen eri maissa, lähdettiin siitä, että lainsäädännön tulee verotuksenkin osalta olla paitsi tasapuolinen ja selkeä myös tukea Ison-Britannian talouden kilpailukykyisyyttä. Osana kilpailukykykysymystä oli myös kysymys työnantajien mahdollisuuksista houkutella ulkomaalaisia työntekijöitä. Isossa-Britanniassa katsotaan, että verotusjärjestelmän tarjoamien taloudellisten kannustimien tulee

- minimoida sellaisten ulkomaalaisten työntekijöiden tukemisesta aiheutuvat kulut, jotka työskentelisivät maassa ilman verokannustimiakin
- ottaa huomioon myös muut mahdolliset kannustimet ja mekanismit ja välttää verokannustimien luomista, mikäli muut järjestelyt ovat tehokkaampia
- huolehtia siitä, että paikallisten asukkaiden ja vierailijoiden sekä pitkä- ja lyhytaikaisten asukkaiden erilainen verokohtelu perustuu selkeisiin taloudellisiin perusteisiin ja on tasapuolinen ja läpinäkyvä
- ottaa huomioon muiden maiden käytännöt ja siten varmistaa, että Isossa-Britanniassa toimivat yritykset eivät ole heikommassa asemassa suhteessa kansainvälisiin kilpailijoihinsa, että ulkomailta työskentelevien brittien ja Isossa-Britanniassa työskentelevien ulkomaalaisten asema on järkevässä määrin vertailukelpoinen ja että mahdollisimman harva kansainvälisesti liikkuva työntekijä joutuisi väliinputoajan asemaan tai kärsisi kaksoisverotuksesta. (HM Treasury 2003, 23–26.)

Korkeasti koulutettujen ulkomaalaisten työntekijöiden houkuttelemisen verokannustimin ei ole ainaakaan vielä tullut ajankohtaiseksi Isossa-Britanniassa, ja maassa on panostettu ennen muuta maahanmuuttokäytäntöjen uudistaminen. Verotuskäytäntöjen uudistamiseen ei myöskään ole ilmeisesti ollut suurta painetta siksi, että korkeasti koulutettujen työntekijöiden verotus on kansainvälisesti ottaen varsin kilpailukykyisellä tasolla. Esimerkiksi vuonna 2003 verokannustimia mittaava efektiivinen keskimääräinen veroaste (EATR) oli korkeasti koulutetuille työntekijöille Isossa-Britanniassa 39,2 prosenttia, eli vain hieman korkeampi kuin Yhdysvalloissa (38,2 %) mutta huomattavasti alhaisempi kuin vaikkapa Ranskassa (47,3 %), Saksassa (47,6 %), Ruotsissa (51,8 %) tai Suomessa (56,6 %). (Elschner ym. 2005, 15-)

Irlannissa korkeasti koulutettujen osaajien verotus on varsin kilpailukykyinen suhteessa esimerkiksi Isoon-Britanniaan ja erityisesti muihin Manner-Euroopan maihin. Irlannissa korkeasti koulutettujen työntekijöiden efektiivinen keskimääräinen veroaste oli 40,3 prosenttia vuonna 2003 eli 1,1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Isossa-Britanniassa ja 2,1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Yhdysvalloissa. Käytännössä esimerkiksi vuoden 2006 verotuksessa veroprosentti on 20, kun ansiotulot jäävät 32 000 euroon ja tämän yli menevistä ansiotuloista peritään veroa 42 prosentin mukaan. (Elschner. Ym. 2005, 15)

Kanada – Quebec

Liittovaltion tasolla Kanada ei kilpaile ulkomaalaisista osaajista verohelpotuksin, ja provinssiestakin vain Quebec on lähtenyt houkuttelemaan akateemisesti koulutettuja työntekijöitä yliopistoihin erilaisin verohelpotuksin. Muilla provinssilla ei ole tähän edes mahdollisuuksia, sillä Quebec on ainoa Kanadan provinssista, joka kerää itse omat tuloveronsa.

Perinteisesti Quebecin ranskankielisyydestä johtuva kielimuuri ja korkea veroaste ovat vaikeuttaneet tutkijoiden rekrytointia, mutta kilpailuasetelmaa on pyritty muuttamaan suotuisammaksi tulijoille myönnettävin verohelpotuksin. Quebeciin tulevat väitelleet tieteen, teknologian, terveydenhoitoalan, rahoitusalan sekä tieto- ja viestintäalan osaajat voivat saada viiden vuoden verovapauden ansiotulosta,

mikäli he sitoutuvat työskentelemään keskeytyksettä viisi vuotta Quebecissä toimivan yliopiston tai tutkimuslaitoksen palveluksessa. (Mc Phee 2001.)

Väitelleille tutkijoille suunnattu verovapauskäytäntö *Tax Exemption for Foreign Postdoctoral Researchers* on ollut voimassa vuodesta 1998 alkaen ja professoreille suunnattu *Tax Exemption for Foreign University Professors* vuodesta 2000 alkaen. Näiden lakien tavoitteena on parantaa Quebecin yliopistojen mahdollisuuksia houkutella ulkomaalaisia post doc- ja professoritason tutkijoita aloille, jotka kärsivät rekrytointivaikeuksista.

Verovapautta koskevaa lakia on uudistettu pariin otteeseen. Vuoden 2004 huhtikuussa veroetuksia muutettiin siten, että työntekijöiltä ei peritä kahtena ensimmäisenä vuonna lainkaan veroa ja tämän jälkeen verottoman ansiotulon osuus pienenee vuosittain 25 prosenttiyksiköllä: kolmantena vuonna veroton osuus on 75 prosenttia, neljäntenä 50 prosenttia ja viidentenä vuotena 25 prosenttia. Aiemmin 75 prosenttia palkasta oli verotonta viiden vuoden ajalta. Verovapaus koskee vain Quebecin provinssin perimää ansiotuloveroa, ei liittovaltion mahdollisesti perimää veroa. (www.mels.gouv.qc.ca.)

Myös yksityisten yritysten palveluksessa työskentelevät tutkimus- ja kehitystyötä tekevät ulkomaalaiset tutkijat ovat Quebecissä oikeutettuja samanlaiseen verotuskäytäntöön kuin julkisellakin sektorilla työskentelevät tutkijat. *Tax holiday for foreign researchers* -etuus on suunnattu maisteritasoisen tutkinnon suorittaneille tieteellistä tutkimusta ja kokeellista kehitystyötä tekeville yksityisellä sektorilla työskenteleville tutkijoille. Lisäksi käytäntö on ulotettu myös muihin ulkomaalaisiin asiantuntijoihin (*Tax holiday for foreign experts*), kuten innovatiivisilla aloilla työskenteleviin johtotason henkilöihin. (Quebec, <http://www.investquebec.com/documents/en/secteur/Metals.pdf>.) Tässä asiantuntijoille tarkoitettussa ohjelmassa edellytetään, että asiantuntijan työnkuvaan kuuluu tieteellisen tutkimuksen ja kokeellisen kehitystyön (SR&ED) edistäminen ja kaupallinen hyödyntäminen. (www.mdeie.gouv.qc.ca.)

5 Suomi maavertailujen valossa

5.1 Maahanmuuttopolitiikka

5.1.1 Maahanmuutto- ja ulkomaalaisasioiden hallinto

Suomessa ulkomaalaisten työntekoon ja työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvät asiat ovat kuuluneet työministeriön, sisäasiainministeriön ja ulkoministeriön toimialaan vuoden 2007 loppuun saakka. Vuoden 2008 alussa työministeriö lopetettiin ja maahanmuuttoon liittyvät toiminnot siirrettiin kokonaisuudessaan sisäasiainministeriöön. Organisaatiomuutoksen yhteydessä Ulkomaalaisviraston nimi muutettiin Maahanmuuttovirastoksi. Nyt työperusteinen maahanmuutto kuuluu sisäasiainministeriölle maahantulo-, maastalähtö-, oleskelu- ja kansalaisuusasioiden ohella. Alue- ja paikallistasolla työperusteisten maahantulijoiden maahanmuutto- ja ulkomaalaisasioista ovat vastanneet SM:n sektorilla Ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Entisen työministeriön kenttäorganisaation tilanne on epäselvempi, koska paikallis- ja aluetasolla toimivat työvoima- ja elinkeinokeskukset ja työvoimatoimistot eivät ole suoraan sisäasiainministeriön alaisuudessa kuten maahanmuuttoasiat, vaan ne siirtyivät organisaatiomuutoksessa uuden työvoima- ja elinkeinoministeriön (TEM) ohjaukseen.

Käytännössä esimerkiksi Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelta (kolmansista maista) tuleville työperusteisille maahanmuuttajille ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan myöntää Maahanmuuttovirasto (entinen Ulkomaalaisvirasto),

jos työvoimatoimiston osaluparatkaisu on myönteinen, ja jatko-oleskeluluvan kihlakunnan poliisilaitos. Oleskelulupahakemusten lisäksi poliisi vastaanottaa myös kansalaisuushakemuksia ja -ilmoituksia. Tavallisesti työntekijän oleskeluluvan saaminen edellyttää myös työvoimatoimiston tekemää työvoiman saatavuusharkintaa ja tämän pohjalta tehtyä myönteistä osaratkaisua. Lisäksi myönteinen oleskelulupa perustuu muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseen liittyvään harkintaan ja ulkomaalaislain säädösten noudattamiseen. (MOL 2004; 2005.) Viimeisimmän ehdotuksen mukaan saatavuusharkinnasta ollaan kuitenkin luopumassa asteittain, vaikka käytännön toteutuksesta ja ohjauksen järjestelmän yksityiskohdista ei ole vielä tehty päätöstä. Myös ennakkovalvontaa ehdotetaan siirrettäväksi työlupayksiköltä Maahanmuuttovirastolle (SM 2008).

Viisumipolitiikasta puolestaan vastaa ulkoasiainministeriö. Ulkomailla maahanmuutto- ja ulkomaalaisasioita koskevia ilmoituksia ja lupahakemuksia ottavat vastaan ulkoasiainministeriön alaisuudessa toimivat Suomen suurlähetystöt ja konsulaatit, jotka myöntävät myös viisumeita. Ulkomaalaisten tutkintojen tunnustaminen ja tunnustamiskäytäntöjen kehittäminen kuuluu opetusministeriölle ja opetus-

hallitukselle samoin kuin maahanmuuttajien koulutusasiat ja kulttuuripalvelut. (MOL 2004.)

Maahanmuuttopolitiikan yhteistyöelimiä ovat ministerityöryhmä ja etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO. Ministerityöryhmässä ovat mukana sisäasiainministeriö, työministeriö (2008 saakka), ulkoasiainministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö. ETNOa puolestaan edustavat paitsi ministeriöiden myös kuntien, työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen, evankelis-luterilaisen kirkon, maahanmuuttajien sekä muiden etnisten vähemmistöjen edustajat. (MOL 2004a.)

Pysyville maahanmuuttajille kuuluvat pääsääntöisesti samat oikeudet kuin Suomen kansalaisille, joten maahanmuuttoasioiden hallinnossa ja maahanmuuttopolitiikan yhteistyöelimissä ovat edustettuina useat eri tahot ja säädösvalmistelussa kuullaan monipuolisesti eri tahoja. Yhteistyö ei kuitenkaan ole sujunut täysin ongelmitta, ja useat eri tahot ovat viime vuosina tuoneet toistuvasti esiin tarpeen kehittää hallinnonalojen rajat ylittävää toimintaa. (MOL 2003c, 50.) Ministeriöiden uudelleen organisointi on juuri valmistumassa keväällä 2008, mutta käytännön toiminnan toteuttaminen ja strategian selkeyttäminen ovat vielä kesken.

Maahanmuuton hallinnon jakautuminen eri ministeriöihin ja yhteistyöhön liittyvät vaikeudet voivat heikentää aktiivisen ja hallitun maahanmuuttopolitiikan harjoittamista. Nopea reagointi muuttuviin tilanteisiin ei onnistu, kun heikosti yhteistyötä tekeviä tahoja on useita. Vuoden 2007 alusta voimaan tullut työnjako ei kuitenkaan ole ainoa ratkaisu. Maavertailun perusteella voidaan asiaa tulkita myös niin, että toimintojen siirtäminen sisäasiainministeriöön ei vaikuta työperäisen maahanmuuton kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisimmalta vaihtoehdolta. Irlannin mallina on ollut kauppa- ja teollisuusministeriövetoinen malli, kun taas Yhdysvalloissa kotimaan turvallisuudesta vastaava ministeriö (*Department of Homeland Security*) on pääasiallisessa vastuussa, vaikka työministeriö osallistuuakin työselvitysten laatijana prosessiin. Irlannissa tarve on lähtenyt työvoiman houkuttelusta entiselle Euroopan reuna-alueelle, kun taas Yhdysvallat on globaali osaaaja- ja työvoimamagneetti, jonka tavoitteena on

rajoittaa tulijoiden määrää. Kanadassa on erillinen kansalaisuus- ja maahanmuuttoministeriö. Isossa-Britanniassa puolestaan sisäasiainministeriön (*Home office*) alainen maahanmuutto- ja kansallisuudsdirektoaraatti vastaa maahanmuutosta. Suomessa kauppa- ja teollisuusministeriöllä voisi kuitenkin olla merkittävä rooli työperäisen ja erityisesti osaaaja ja opiskelijoita koskevan maahanmuuton kehittämisessä. Vaikka käytännön toteutus ratkaisee politiikan toimivuuden, olisi uuden työ- ja elinkeinoministeriön roolia työperäisessä maahanmuutossa selkiytettävä.

Työperäisen maahanmuuton hallinnonin tai parhaassa tapauksessa jopa johtamisen kehittämiseksi viranomaisten yhteistyön lisäksi tulisi kehittää maahanmuuton vaikutusten arviointia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Johtaminen, vaikutusten arviointi ja hallitun maahanmuuttopolitiikan harjoittaminen taas edellyttävät politiikan toimeenpanon seuranta, nykyistä kattavampia tilastotietoja sekä ulkomaisen työvoiman väärinkäyttömahdollisuuksien estämistä. (MOL 2003c; ks. myös Liite 1.) Pitkään tunnistettu tilastointiongelma on siis edelleen akuutti ja tilastointikäytäntöjä on syytä kehittää voimakkaasti. Tässä luvussa esitetyt toimintatavat ovat tiettyinä ajankohtana tehtyjä tulkintoja voimakkaasti muuttuvasta kokonaisuudesta, jossa paitsi säädökset myös käytännön tulkinnat elävät ja uudistuvat jatkuvasti.

5.1.2 Ulkomaalaisten työnteko Suomessa

Suomen politiikalle on aivan viime aikoihin saakka ollut tyypillistä erilaisten osaaaja-ohjelmien tai muiden erityistoimintatapojen puuttuminen virallisista käytännöistä. Työvoiman maahanmuuttoa koskeva lupajärjestelmä perustuu 1.5.2004 voimaan tulleen ulkomaalaislakiin, ja tämän lain lisäksi uusien EU-maiden kansalaisia (Tšekin tasavalta, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Puola, Slovenia ja Slovakia) on koskenut siirtymäaikalaki, jonka voimassaolo päättyi 30.4.2006. Bulgaria ja Romania liittyivät Euroopan unioniin 1.1.2007 ja myös näiden maiden kansalaisille taataan pääsy Suomen työmarkkinoille.

Ulkomaalaislain (2004) mukaan työperusteisten maahanmuuttajien tarvitsemat luvat riippuvat tulijan kansalaisuudesta ja oleskelun kestosta. Eu-

roopan unionin ja Euroopan talousalueen maista sekä Pohjoismaista Suomeen tulevat työperusteiset maahanmuuttajat eivät tarvitse työntekijän oleskelulupaa, vaan oleskeluoikeuteen sisältyy automaattisesti rajoittamaton työnteko-oikeus. Siirtymäaikainen päätyttyä uusista EU-maista tulevat työntekijät eivät myöskään enää tarvitse työntekoon työvoimatoimiston hyväksyntää, mutta tiedot työnteosta tulee kuitenkin edelleen ilmoittaa työvoimatoimistoon rekisteröintiä varten.

Euroopan unionin vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden sekä Euroopan talousalueen kansalaisten ei tarvitse hakea oleskelulupaa lyhytaikaiseen oleskeluun, mutta yli kolmen kuukauden pituinen oleskelu tulee rekisteröidä. Rekisteröinnin yhteydessä hakijalle myönnetään jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa, mikäli hakija pystyy osoittamaan, että hänen toimeentulonsa on turvattu.

EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien kansalaisten työnteko on tavallisesti luvanvaraista. Nämä niin sanotut kolmansista maista tulevat työntekijät tarvitsevat työntekijän oleskeluluvan. Lupa haetaan hakijan koti- tai asuinmaassa sijaitsevasta Suomen edustustosta. Poikkeustapauksissa ensimmäistä määräaikaista oleskelulupaa voi hakea myös Suomessa joko kihlakunnan poliisilaitokselta tai työvoimatoimistosta. Hakijan lisäksi myös tuleva työnantaja voi laittaa hakemuksen vireille työntekijän puolesta.

Kolmansista maista tulevien työntekijöiden työntekijän oleskelulupahakemuksen hakuprosessi on hakijan kannalta periaatteessa yksinkertainen, sillä kahdessa eri vaiheessa tapahtuvasta arvioinnista huolimatta hakemusta ei tarvitse erikseen lähettää oleskeluluvasta ja työluvasta päättävälle tahoille. Päättöksenteko etenee siten, että ensin työvoimatoimisto antaa hakijasta myönteisen tai kielteisen osapäätöksen ja ratkaisee oleskelun luonteen – toisin sanoen, onko oleskelu tilapäistä vai jatkuvaa –, ja vasta tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto (Ulkomaalaisvirasto 2007 loppuun saakka) selvittää hakijan muut edellytykset Suomessa oleskelulle. Jos yleisiä esteitä maahantulolle ei ole ja työvoimatoimiston osapäätös on myönteinen, hakijalla myönnetään työntekijän oleskelulupa. Sisäasiainministeriön mukaan työntekijän oleskelulupahakemuksen käsittely kesti vuoden 2004 lopussa keskimäärin 28 vuorokautta.

Hakemukset käsitellään edelleen tapaus tapaukselta, mutta Ulkomaalaisvirasto on pyrkinyt toiminnan tehostamishankkeella lyhentämään käsittelyaikoja. (Ulkomaalaislaki 2004; TM 2006a.)

Työntekijän oleskeluluvan hakemiseen liittyvät ongelmat koskevat myöntämisperusteita ja myönnetyn luvan kestoa. Suomessa hakemukset käsitellään tapauskohtaisesti, eikä ulkomaalaislaki anna yksiselitteisiä ohjeita siitä, milloin hakijalle voidaan myöntää vain tilapäinen oleskelulupa ja milloin jatkuvan oleskelun edellytykset täyttyvät. Laissa tilapäisen työn käsitettä ei ole määritelty. Ulkomaalaislain mukaan määräaikaista oleskeluluvista tilapäinen oleskelulupa (B) myönnetään ulkomaalaisille tilapäisen ja jatkuva oleskelulupa (A) jatkuvaluonteisen työnteon perusteella.

Valtioneuvosto on pyrkinyt yhdenmukaistamaan lupien myöntämisperusteita vuonna 2005 antamalla valtakunnallisen linjauksen ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä edellytyksistä. Tämän linjauksen mukaan työntekijän oleskelulupa tulee myöntää jatkuvaluonteisena, jos työ ei ole tilapäistä. Linjauksessa myös todetaan yksiselitteisesti, että työn ”määräaikaisuus ei yksin merkitse sitä, että työ olisi myös tilapäistä” (VN 2005, 6).

Tavallisesti ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään vuodeksi. Kun Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla oleskeleva, työtä tekevä ulkomaalainen on oleskellut maassa yhtäjaksoisesti kaksi vuotta, hänelle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa. Tilapäistä oleskelulupaa jatketaan vuodeksi kerrallaan, jatkuvaa enintään kolme vuotta kerrallaan. Pysyvän oleskeluluvan ulkomaalainen työntekijä voi saada vasta, kun hän on jatkuvan oleskeluluvan saamisen jälkeen oleskellut Suomessa yhtäjaksoisesti neljä vuotta. (VN 2005; Ulkomaalaislaki 2004.)

Työnhakuun Suomeen voivat tulla vain EU:n jäsenmaiden ja Pohjoismaiden kansalaiset, jotka voivat hakea työtä Suomesta kolmen kuukauden ajan. Kolme kuukautta ei kuitenkaan ole ehdoton raja, sillä oleskeluoikeuden rekisteröintiä voi siirtää, jos työnhakija kykenee osoittamaan, että työhaku jatkuu ja työllistyminen on mahdollista. Muista Pohjoismaista tulleiden työnhakijoiden tilanne on erilainen, sillä he voivat rekisteröityä työnhakijoiksi välittömästi Suomeen muuton jälkeen. (Ulkomaalaislaki 2004; Suomen työhön? 2006.)

Asiantuntijat ja erityisosajat

Pääsääntöisesti kolmansien maiden kansalaisten työperusteinen maahanmuutto edellyttää työntekijän oleskelulupaa, mutta käytännössä tilanne on usein toinen. Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaan suurin osa ulkomaalaisista työntekijöistä oleskelee ja työskentelee Suomessa ”pelkästään yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä toimeentuloedellytysten olemassaoloon liittyvän harkinnan nojalla (tavallinen oleskelulupa, viisumi tai viisumivapaus, työvoiman ja palvelujen vapaa liikkuvuus)” (MOL 2006, 6). Esimerkiksi ammattimaisesti tieteen parissa toimivat henkilöt voivat tehdä ansiotyötä Suomessa rajoitetun ajan määräaikaisella oleskeluluvalla. Käytäntö koskee vierailuvia opettajia, luennoitsijoita, kouluttajia, konsultteja ja tutkijoita. Oleskelun kesto on rajattu yhteen vuoteen ja vierailun pitää perustua kutsuun tai sopimukseen. Aina tulijan ei tarvitse edes hakea oleskelulupaa, sillä korkeintaan kolmeksi kuukaudeksi Suomeen kutsun tai sopimuksen nojalla tulevat opettajat ja tutkijat voivat harjoittaa ammattiaan ilman oleskelulupaa. (MOL 2006a; Ulkomaalaislaki 2004) Lisäksi useimpien asiantuntijoiden ja erityisosajien työtehtävät ovat sellaisia, ettei he ulkomaalaislain (2004, 79–81§) perusteella tarvitse työntekijän oleskelulupaa.

Kolmansista maista tulevien korkeasti koulutettujen osaajien pysyvää tai pidempikestoista väliaikaista maahanmuuttoa on helpotettu vuonna 2004 voimaan astuneessa ulkomaalaislaissa siten, että ulkomaalaisten oikeutta tehdä työtä Suomessa ilman työvoiman saatavuusharkintaa laajennettiin. Saatavuusharkinta ei esimerkiksi koske erityisasiantuntijana tai yritysten yli- ja keski johdon tehtävissä toimivia eikä Suomeen lyhytaikaisesti lähetettäviä työntekijöitä. (MOL 2006a.)

Myös hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa on nostettu esiin ongelma, joka syntyy, kun (erityisesti julkiselle sektorille tuleville) tutkijoille ja asiantuntijoille myönnetään määräaikainen B-lupa, vaikka perusteet myös jatkuvaluonteisen A-luvan myöntämiselle olisivat olemassa (MOL 2006). Myös ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi esitettiin, tosin vain tutkimustehtävissä toimivien ulkomaalaisten työntekijöiden osalta, että

tutkijoille tulisi myöntää jatkuvaluonteinen oleskelulupa. Ehdotusta perusteltiin sillä, että esimerkiksi useamman vuoden mittaisissa tutkimushankkeissa palvelussuhteet ovat projektirahoituksen takia määräaikaisia. (MOL 2005a.)

Puolison ja muiden perheenjäsenten asema

Vaikka edellä mainitut poikkeuskäytännöt on suunniteltu nopeuttamaan osaajien tuloa maahan, liittyy niihin myös ongelmia. Ongelmana on se, että perheenjäsenen oleskeluoikeus riippuu siitä, onko päähakijalla työntekijän oleskeluoikeus vai tavallinen oleskelulupa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Suomeen työskentelemään ilman työntekijän oleskelulupaa tulevien asiantuntijoiden tai määräaikaisella (käytännössä tavallisesti tilapäisellä) oleskeluluvalla tulevien osaajien puoliset eivät voi tehdä työtä, jos he eivät hae työlupaa.

Tavallisesti ulkomaalaiselle työntekijälle myönnetään työntekijän oleskelulupa, ja tilapäisenkin työntekijän oleskeluluvan saaneen työperäisen maahanmuuttajan perheenjäsenillä, joille on perhesiteen perusteella myönnetty tilapäinen oleskeluoikeus, on oikeus tehdä ansiotyötä Suomessa. Sama rajoittamaton työnteko-oikeus on myös niillä ulkomaalaisilla, joille on myönnetty joko pysyvä tai jatkuva oleskelulupa muun kuin työntöön tai ammatinharjoittamisen perusteella, esimerkiksi perhesiteen perusteella. (Ulkomaalaislaki 2004.)

Perheenjäsenelle myönnettävän oleskeluoikeuden edellytyksenä on, että perheenkokoajana toimiva EU-kansalainen tai häneen rinnastettava täyttää oleskeluluvan myöntämiselle asetetut ehdot. Lisäksi perheenjäsenen täytyy pystyä osoittamaan, että hänen toimeentulonsa on turvattu (riittävät varat) ja että hänellä on tarvittava sairausvakuutus. EU-kansalaiseen tai heihin rinnastettavien perheenjäsenten tulee rekisteröidä oleskeluoikeutensa. Rekisteröinti on voimassa toistaiseksi. Sen sijaan unionin kansalaisen perheenjäsenen, joka on kolmansien maiden kansalainen, tulee hakea poliisilaitokselta oleskelulupakorttia, joka myönnetään yleensä viideksi vuodeksi. Perheenjäsenet ja muut omaiset saavat tehdä työtä Suomessa vapaasti oleskelulupakortin saatuaan tai kun oleskeluoikeus on rekisteröity.

Suomeen tulevan työperäisen maahanmuuttajan mukana muuttavat perheenjäsenet tarvitsevat oleskeluluvan. Oleskeluluvan perusteena pidetään tällöin perhesidettä. Suomen kansalaisten ja ns. kolmansien maiden kansalaisten perheenjäseniksi luetaan avio- ja avopuoliso, rekisteröity parisuhdekumppani sekä Suomessa asuvan hakijan huollettavat alle 18-vuotiaat naimattomat lapset. EU-kansalaisen ja heihin rinnastettavien tulijoiden osalta perheenjäseniksi katsotaan puolison tai rekisteröidyn kumppanin lisäksi myös parin huollettavat alle 21-vuotiaat lapset ja vanhemmat. Kolmansien maiden kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvan saaminen edellyttää, että toimeentulo on turvattu muutoin kuin yhteiskunnan tuella, esimerkiksi Suomessa asuvan perheenjäsenen palkkatuloilla. Suomeen tuleva perheenjäsen voi hakea oleskelulupaa joko siinä maassa, jossa hän oleskelee, tai Suomessa asuva perheenkokoaja voi hakea lupaa Suomessa. Ulkomaalaisviraston (nyk. Maahanmuuttovirasto) kotisivuilla on todettu, että lupahakemuksen ratkaisua täytyy odottaa ulkomailla, mutta käytännössä perheenjäsenet (avo- ja aviopuolisolta edellytetään kahden vuoden yhdessä asumista ennen Suomeen muuttoa) voivat tulla Suomeen ja oleskella Suomessa hakemuksen käsittelyajan.

Perheenkokoajan ja perheenjäsenten oleskeluluvat myönnetään siten, että ne ovat voimassa yhtä kauan. Toisin sanoen tilapäisen oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenille myönnetään myös tilapäinen oleskelulupa ja jatkuvan tai pysyvän oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenille jatkuva oleskelulupa.

5.2 Opiskelijat

Ulkomaalaislain (2004) mukaan Suomeen opiskelemaan tulleet EU- ja ETA-maiden kansalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa ja heillä on rajoittamaton oikeus tehdä ansiotyötä ilman työntekijän oleskelulupaa. Oleskelu täytyy kuitenkin rekisteröidä, jos oleskelu kestää yli kolme kuukautta. Opiskelutarjoituksessa Suomeen tulleille unionin kansalaisille ei kuitenkaan myönnetä pysyvää oleskelulupakorttia. Oleskelulupakorttia ja oleskelun rekisteröimistä varten EU- ja ETA-maista tulleiden opiskelijoiden tulee osoittaa, että heillä on riittävät varat opiskella

Suomessa. Opiskelijan oleskelulupaa haettaessa hakijan on annettava selvitys siitä, miten hänen toimeentulonsa on turvattu sinä aikana, jonka hän opintojen takia oleskelee Suomessa. Stipendistä, apurahasta, vaihto-ohjelman kautta myönnetystä rahoituksesta tai muista varoista koostuvia käyttövaroja tulee olla kuukautta kohden vähintään 500 euroa. EU:n ja ETA-alueelta tulleilla opiskelijoilla on rajoittamaton oikeus tehdä ansiotyötä ilman työntekijän oleskelulupaa.

Kolmansista maista tulevat opiskelijat tarvitset yli kolme kuukautta kestäviin opintoihin oleskeluluvan. Heille ei kuitenkaan myönnetä jatkuvaa oleskelulupaa vaan tilapäinen oleskelulupa, joka täytyy uusua vuosittain. Kuitenkin, jos opiskelut kestävät esimerkiksi kaksi vuotta, voi luvan saada heti koko ajalle. Opiskelu-aika ei myöskään kerrytä vuosia, joita tarvitaan pysyvän oleskeluluvan saamiseen, koska he eivät voi saada jatkuvaa oleskelulupaa. Pysyvän oleskeluluvan voivat saada vain jatkuvalla oleskeluvalla yhtäjaksoisesti maassa neljä vuotta oleskelleet ulkomaalaiset. Kolmansista maista tulleiden opiskelijoiden työntekoa on muuna kuin oppilaitosten loma-aikana on rajoitettu. Lukuvuoden aikana opiskelija voi osallistua työharjoitteluun tai ottaa vastaan osa-aikatyötä (max. 20 t/viikko). (Ulkomaalaisvirasto 2006; Ulkomaalaislaki 2004.) Tilapäisen oleskeluluvan jatkaminen edellyttää, että opiskelija on kirjoilla oppilaitoksessa, opiskelee päätoimisesti ja on suorittanut oppilaitoksen edellyttämät opintosuoritukset. Jos opintosuoritukset ovat jääneet vähäisiksi, saataan jatkolupa evätä.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden sijoittumista Suomen työmarkkinoille vaikeutti pitkään se, että he eivät voineet valmistumisensa jälkeen jäädä Suomeen työnhakuun. Tämä epäkohta poistui vuoden 2006 alussa, kun ulkomaalaislakiin tehtiin muutos, joka mahdollistaa tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen työnhakua varten Suomessa suoritetun tutkinnon jälkeen. (Finlex 2004.)

Tehdyn uudistuksen lisäksi kolmansien maiden opiskelijoiden asemaa työmarkkinoilla tulisi edelleen parantaa. Opiskelijoiden sijoittumista suomalaiseen työelämään edistäisi, jos työntekijän oleskelulupavollisuudesta luovuttaisiin. Tätä on ehdotettu muun muassa EVA:n julkaisemassa ”Aivovuodosta aivokier-

toon” -raportissa. Raportissa ehdotetaan myös, että ne ulkomaalaiset opiskelijat, jotka ovat valmistuneet suomalaisesta oppilaitoksesta, vapautettaisiin työntekijän oleskelulupavollisuudesta. Ehdotusten toteuttaminen olisi perusteltua. (Raunio 2005.)

5.3 Tiede ja innovaatiopoliittiset toimet

5.3.1 Rahoituskäytännöt

Ulkomaalaisten tutkijoiden Suomeen tuloa edistetään erilaisin liikkuvuutta tukevin rahoituskäytännöin. Suomessa ulkomaalaisten tutkijoiden liikkuvuuden merkittävimmät rahoittajat ovat Suomen Akatemia, CIMO ja Tekes. Suurin osa Suomen Akatemian tukemasta tutkijoiden liikkuvuudesta tapahtuu tutkimushankkeiden sisällä, mutta se tukee myös tutkijavierailuja ja muita lyhytkestoisempia liikkuvuuden muotoja. Yliopistot ja tutkimuslaitokset voivat hakea Akatemialta rahoitusta ulkomaalaisten tutkijoiden 3–12 kuukauden pituisiin vierailuihin, joiden aikana vieraileva tutkija voi osallistua tutkijaryhmän työhön ja antaa opetusta. Akatemia tukee myös kahdenvälisiin sopimuksiin perustuvaan tutkimusyhteistyötä ja tutkijoiden liikkuvuutta. Tällaisia eri maiden tiederahoitusorganisaatioiden kanssa solmittuja bilateraalisia sopimuksia Akatemialla on yli 20, ja näiden sopimusten perusteella esimerkiksi vuonna 2000 Suomeen saapui yli 500 tutkijaa. Lisäksi Akatemia pyrkii tukemaan ulkomailla olevien tutkijoiden paluuta Suomeen.

Tavallisesti näissä kahdenvälisissä liikkuvuusso-
pimuksissa Suomeen tuleville tutkijoille korvataan muun muassa edestakaiset matkakulut lähtömaasta Suomeen ja Suomessa tieteelliseen ohjelmaan liittyvät matkakulut. Lisäksi osassa sopimuksia maisterille maksetaan 1 170–1 400, tohtorille 1 200–2 000 ja professorille 1 600–3 400 euron suuruinen apuraha majoituskorvauksineen kuukaudessa. Toisissa sopimuksissa Suomessa työskenteleville tutkijoille maksetaan apurahana 29 euroa vuorokaudessa ja esimerkiksi 300–800 euron suuruinen majoituskorvaus. Vierailujen pituus voi vaihdella joistakin päivistä ja viikoista pariin vuoteen. (SA 2005; Hattula 2001.)

Suomen Akatemian ja Tekesin yhdessä vuonna 2005 käynnistämä *Finland Distinguished Professor Programme* -rahoitusohjelman (FIDIPRO) tavoitteena on saada suomalaisiin yliopistoihin ja tutkimuslaitoksiin joko ulkomaalaisia tai pitkään ulkomailla työskennelleitä suomalaisia huippututkijoita. Tutkijoilta edellytetään osallistumista tutkijankoulutukseen ja sitoutumista tutkimusyhteisön osana työskentelemiseen. Rahoitusta voidaan myöntää 2–5 vuodeksi. Suomeen tuleva tutkija ei voi itse suoraan hakea rahoitusta, vaan hakemisesta vastaa vastaanotettava organisaatio. Palkkakulujen lisäksi FIDIPRO-rahoitus kattaa tutkimustyöstä aiheutuvia kuluja. Tutkija voi myös tuoda mukanaan tutkimusryhmänsä, jonka kuluja voidaan korvata osittain. Sen sijaan merkittäviä infrastruktuurihankintoja ohjelman puitteissa ei rahoiteta.

FIDIPRO-ohjelman hakuprosessi on kokonaisuudessaan melko pitkä, sillä hakemuksen jättämisestä mahdollisen hyväksymispäätöksen saamiseen ja FIDIPRO-virassa aloittamiseen kestää noin vuoden verran. Suhteessa ohjelman kestoon hakuprosessi on nykyisellään varsin pitkä, ja tämä voi hankaloittaa hyväksytyt päätöksen saaneiden tutkijoiden Suomeen tuloa. Esimerkiksi Kanadassa yliopistot ja tutkimuslaitokset ovat toivoneet *Canada Research Chairs* -ohjelman hakuprosessin nopeuttamista, koska pitkä haku-aika ja päätöksen odottaminen voivat johtaa siihen, että ohjelmaan hyväksytyt ovat ehtineet hakeutua muualle ennen kuin päätöstä on ehditty teke-
mään. (www.fidipro.fi.)

Ulkomaalaisten tutkijoiden liikkuvuutta ja mahdollisuuksia työskennellä Suomessa tukee myös Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO. CIMO on opetusministeriön alainen kansainvälisten asioiden asiantuntija- ja palveluorganisaatio, joka koordinoi ja toteuttaa apuraha- ja henkilövaihto-ohjelmia. Suomalaisten opettajien ja tutkijoiden kansainvälisen liikkuvuuden lisäksi keskus tukee myös ulkomailta Suomeen tulevien tutkijoiden liikkuvuutta ja lyhytaikaisia vierailuja. Apurahatoiminnan painopistealueet ovat Venäjä ja lähialue toiminta sekä Keski- ja Itä-Euroopan maat. CIMO myöntää eri apurahaohjelmien kautta apurahoja ulkomaalaisille jatko-opiskelijoille tai tohtorin tutkinnon suorittaneille tutkimus- ja opetustyötä tekeville tutkijoille

3–12 kuukauden mittaisia apurahoja, joiden suuruus vaihtelee 760–1 200 euron välillä kuukaudessa.¹⁸ Apuraha kattaa elämiskulut Suomessa ja sen edellytetään riittävän myös asumis- ja matkakuluihin, sillä näihin ei myönnetä erillistä rahoitusta. Tavallisesti maita tai aloja ei ole rajattu, mutta osa ohjelmista perustuu erilaisiin kahdenvälisiin sopimuksiin tai on suunnattu esimerkiksi suomen kielen opiskelijoille. Tavallisesti hakijalta edellytetään, että hänellä on aikaisempia kontakteja Suomeen. Osaa apurahoista voi tulija itse hakea, mutta osassa apurahoista edellytetään, että hakemuksen tekee joko vastaanottava instituutio tai lähettävän maan vaihdosta vastaava taho. Vuonna 2005 CIMO:n kansallisesti rahoitetun apurahatoiminnan puitteissa Suomeen saapui yli 250 ulkomaalaista jatko-opiskelijaa, tutkijaa ja opettajaa. Erityisesti ulkomaalaisille jatko-opiskelijoille suunnattujen jatkokoulutusstipendien kysyntä on ollut kasvussa. (CIMO 2005; CIMO 2004.)

Erilaisissa ulkomaalaisille tutkijoille ja jatko-opiskelijoille suunnatuissa ohjelmissa palkkaus ei ole ensisijainen houkutteluukeino, vaan keskeisiä houkuttimia ovat laadukkaat koulutus- ja tutkimusympäristöt sekä ajanmukainen tutkimusinfrastruktuuri ja osaava henkilöstö. Palkkauksen tulee kuitenkin olla jossain määrin kilpailukykyinen, jotta maan tarjoamat uranäkymät olisivat kokonaisuutena houkuttelevat. Esimerkiksi FIDIPRO-ohjelmassa palkkauksen tasoon on kiinnitetty huomiota, ja siitä on pyritty tekemään houkutteleva ulkomaalaisille senioritason tutkijoille, joita Suomeen on ollut vaikea saada. Akatemia maksaa ohjelman puitteissa akatemian professorin palkkaa vastaavaa palkkaa (palkkaluokat A31–A32) ja tämän lisäksi yliopistot voivat täydentää palkkaa.

FIDIPRO-ohjelma on räätälöity nimenomaan senioritutkijoiden houkutteluun. Toisaalta olisi kuitenkin hyvä, jos myös muissa tutkijanuran vaiheissa oleville ulkomaalaisille luotaisiin selkeitä ja pidempikestoisia rahoitusohjelmia Suomen työmarkkinoiden tarpeet ja kysyntä huomioiden. Esimerkiksi

Isossa-Britanniassa on panostettu voimakkaasti sekä maisterintutkinto- ja tohtorintutkintoa suorittavien apurahoihin että post doc- ja professoritason tutkijoiden houkutteluun. FIDIPRO-ohjelman tapaisia ohjelmia ei Suomessa ole luotu post doc -vaiheessa oleville nuorille ja lupaaville tutkijoille eikä jatko-opiskelijoille. Osaltaan tämä johtuu varmasti siitä, että esimerkiksi Suomen Akatemian näkemyksen mukaan ulkomaalaisia tutkijakoulutettavia on Suomessa jo kiitettävästi ja maa houkuttelee väitöskirjantekijöitä ja vastaväitelleitä tutkijoita kohtuullisen hyvin. (SA 2002.) Pidempikestoiset apurahakaudet kuitenkin sitouttavat tulijat maahan aivan toisella tavalla kuin vuoden tai korkeintaan parin vuoden mittaiset apurahat. Nyt nuoren tutkijan on hankala jäädä Suomeen, ellei hän vierailunsa aikana onnistu pääsemään mukaan johonkin tutkimusryhmään tai tutkijakouluun ja sitä kautta saamaan rahoitusta tai palkkaa tutkimushankkeesta jatko-opinnoilleen tai post doc -tutkimuksen tekoon. Lyhytkestoiset hankkeet ja rahoitus vaikeuttavat myös EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien jatko-opiskelijoiden ja tutkijoiden pidempikestoisten työntekijän oleskeluluvan saantia.

5.3.2 Viranhakujen ja hankkeiden avaaminen ulkomaalaisille hakijoille

Tutkijoiden liikkuvuuden edistämisessä keskeisintä on sellaisten houkuttelevien tutkimus- ja innovaatiojärjestelmien ylläpitäminen ja luominen, jotka jo itsessään vetävät osaavia tutkijoita puoleensa. Tämä on kuitenkin hidas ja haastava prosessi. Prosessin kuluessa tutkijoiden paluunmuuttoa ja ulkomaalaisten osaajien liikkuvuutta voidaan edistää kehittämällä edellisessä luvussa käsiteltyjä ulkomaalaisille suunnattuja ohjelmia. Radikaalimpi vaihtoehto on avata kansallinen tutkimusjärjestelmä myös ulkomaisille hakijoille. (Casey ym. 2001.)

Eri tahojen suhtautuminen suomalaisen tutkimusjärjestelmän aitoon kansainvälistämiseen on ollut

¹⁸ Tällaisia apurahoja ovat muun muassa CIMO *Fellowships*, *Finnish Government Scholarship Pool*, *Finnish Studies and Research / Scholarships for Postgraduate Studies and Research at Finnish Universities* ja *Kindred Nations' Scholarships for Finno-Ugrian minorities in Russia*.

vaihtelevaa. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä esitetään, että järjestelmätasolla ”[k]oulutuksen, tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan kansainvälistäminen on koko tutkimusjärjestelmän keskeinen kehittämistavoite” (OPM 2005a, 1). Suomen Akatemian vuoden 2002 kansainvälisen toiminnan strategiassa puolestaan tutkimusohjelmien avaamisen suhtaudutaan varovaisen myönteisesti ja painotetaan tarkoituksenmukaisuutta ja avaamisen mukanaan tuomaa lisäarvoa. Toisaalta strategiassa on kiitettävällä tavalla korostettu sitä, että ulkomaalaisten tutkimusryhmien kiinnostuksen herättämiseksi tarjolla tulisi olla riittävän pitkäjänteistä tutkimusrahoitusta, joka mahdollistaisi kokonaisten tutkimusryhmien määräraikaisen siirtymisen Suomeen (SA 2002.)

Valtion tiede- ja teknologianeuvoston strategiassa Suomen tieteen ja teknologian kansainvälistäminen tärkeimpinä tieteen ja teknologian kotimaisen kansainvälistymisen kehittämistoimina pidetään koulutuksen kansainvälistämisen lisäksi ulkomaalaisten rekrytoinnin esteiden raivaamista. ”Ulkomaaiset opiskelijat ja tutkijankoulutettavat on nähtävä osaamis-yhteiskunnassa ja sen työelämässä mahdollisuutena, ei uhkana”, kansainvälistämisstrategiassa todetaan. Sen sijaan erityisenä ongelmana pidetään sitä, että ulkomaalaisten tutkijoiden ja asiantuntijoiden sekä erityisesti senioritasoisten t&tk-tehtävissä toimivien ulkomaalaisten rekrytointiedellytyksissä on useiden eri tahojen mukaan runsaasti parannettavaa. (SA 2002b; VTTN 2004.)

Suomessa ulkomaalaiset voivat jo hakea Suomen Akatemian myöntämiä akatemian tutkijan ja akatemian professorin virkoja, tutkijankoulupaikkoja sekä jossain määrin myös yliopistojen ja tutkimuslaitosten virkoja. Myös Tekesin rahoittamissa kansainvälisissä yhteistyöprojekteissa voi olla mukana ulkomaalaisia tutkijoita. Yksittäinen ulkomaalainen tutkija ei voi kuitenkaan hakea rahoitusta itse, vaan Tekes rahoittaa suomalaisen tutkimusprojektin palvelukseen tulevien ulkomaalaisten tutkijoiden liikkuvuutta osana korkeakoulujen tai yritysten tutkimus- ja kehitysprojekteja. (www.tekes.fi.)

Suomen Akatemian myöntämissä viroissa aiemmat kontaktit Suomeen ovat tärkeitä, sillä kansalai-

suudesta riippumatta akatemian professorin ja tutkijan virkoja hakevilta edellytetään, että suomalainen yliopisto tai tutkimuslaitos on sitoutunut tarjoamaan hakijalle tämän tarvitseman tutkimusinfrastruktuurin. (SA 2005a.) Virkojen avaaminen myös ulkomalaisille hakijoille on sinällään hyvä avaus tutkimusjärjestelmän kansainvälistämiseksi, mutta Akatemian verkkosivujen puutteena on, että ulkomaalaisten tutkijoiden mahdollisuuksia ei tuoda kovin selkeästi esiin. Ulkomaalaisten akatemian tutkijoiden ja professorien määrä on kuitenkin noussut viime vuosina selvästi.

Helsingin yliopistoon perustettiin vuonna 2001 tutkijakollegium, jonka tehtävänä on paitsi harjoittaa humanistis-yhteiskuntatieteellistä tutkimusta ja edistää tieteiden välistä vuorovaikutusta myös lisätä suomalaisen tutkimuksen kansainvälistä näkyvyyttä. Tutkijanpaikat ovat avoinna myös ulkomaalaisille hakijoille. Rahoitus tutkijakollegiumille tulee yliopiston budjettirahoituksesta, mutta kollegiumiin kutsuttujen tunnettujen ulkomaalaisten tutkijoiden vierailut rahoitetaan ulkopuolisella rahoituksella. Kokeneempien tiedemiesten ja -naisten lisäksi tutkijoiksi voidaan valita myös post doc -vaiheessa olevia väitelleitä tutkijoita. (www.helsinki.fi/collegium.)

Ulkomaalaisia osajia voidaan houkutellessa maahan myös laittamalla opetus- ja tutkijanvirat avoimeen kansainväliseen hakuun. Tilanteessa, jossa kilpailu rahoituksesta ja viroista on käynyt yhä kovemmaksi, tutkimusjärjestelmän avaamista ulkomaalaisille hakijoille voi olla vaikea perustella. Toisaalta voidaan kysyä, onko tarkoitus vahvistaa kansainvälisesti korkeatasoista tiede- ja innovaatiotoimintaa vai tehdä korkeasti koulutettujen työllisyyspolitiikkaa? Esimerkiksi vuonna 2003 julkaistu selvitystyö tohtoreiden työllistymisestä, sijoittumisesta ja tarpeesta lähti liikkeelle tohtorintutkintojen määrän kasvuun, kilpailun kiristymiseen ja tohtoreiden työllistymismahdollisuuksien heikkenemiseen liittyvistä keskusteluista ja huolesta. Kuitenkin myös tässä selvitystyössä korostetaan tutkijanuran houkuttelevuuden ja kilpailukykyisten ja korkeatasoisten koulutus- ja tutkimusympäristöjen merkitystä ja todetaan, että vain panostamalla näihin tekijöihin saadaan yhtäältä suomalaisia tutkijoita jäämään ja toisaalta ulkomaalaisia tutkijoita ja tutkimusryhmiä tulemaan Suomeen.

Kilpailu on toki kovaa ja eri aloilta valmistuneiden työllistymismahdollisuudet vaihtelevat hyvin paljon. Osa aloista on sellaisia, että työllistyminen koulutusta vastaaviin töihin yksityiselle sektorille on harvinaista ja riippuvuus julkisen sektorin tarjoamista työtilaisuuksista on suuri. Yliopistojen budjettirahoitteisen opetushenkilöstön määrässä ei ole 1990-luvulla tapahtunut suuria muutoksia ja uudet tohtorit ovat työllistyneet yliopistoihin lähinnä määrällisen ulkopuolisen rahoituksen turvin. Lisäksi Suomen Akatemian keskeisissä rahoitusmuodoissa myöntöosuudet jäävät 10–20 prosentin tasolle ja osa erinomaisiksi arvioituista hakemuksista jää ilman rahoitusta. (SA 2003; SA 2005.)

Tutkijoiden liikkuvuuden lisäksi ulkomaalaisten tutkijoiden määrästä ja osuuksista suhteessa suomalaisiin tutkijoihin saatavat tiedot ovat joko puutteellisia tai niitä ei ole kerätty lainkaan, eli ongelma on sama kuin työperäisen maahanmuuton yhteydessä laajemminkin (ks. Liite 1). Tästä syystä tutkimusorganisaatioiden kansainvälistymistä ja ulkomaalaisten tutkijoiden rekrytoinnin nykytilaa ei voida luotettavalla tavalla kuvata. Seurannan parantamiseksi esimerkiksi tutkijanuratyöryhmä on ehdottanut, että yliopistojen ja tutkimuslaitosten tulisi vuosittain kerätä tiedot rekrytoinneista ja tutkimusrahoituksen jakautumisesta iän, sukupuolen, kansalaisuuden ja nimitystavan mukaan. (OPM 2006, 54.) Näiden tietojen lisäksi olisi hyvä, jos myös Suomen Akatemia ja muut apurahojen ja tutkimusrahoituksen myöntäjät keräisivät tiedot tutkimusrahoitusta hakeneista ja saaneista henkilöistä. Kansalaisuuden lisäksi olisi hyvä kerätä myös tiedot syntymämaasta. Näin saataisiin kerättyä tarpeellista tietoa paitsi tutkijanuraa koskevista tiedoista myös kansainvälistymisen kannalta olennaisista kysymyksistä.

Työssäkäyntitilaston perusteella ulkomaalaisten korkeasti koulutettujen osajien osuudet suhteessa suomalaisperäisiin kollegoihin jäävät alhaisiksi. Myös yliopistojen ja tutkimuslaitosten kansainvälistymistä selvittäneen TUTKAIN-hankkeen kyselyyn vastanneissa yksiköissä vähintään puoli vuotta työskennelleiden ulkomaalaisten osuus jää suhteellisen alhaiseksi, mutta on kuitenkin huomattavasti korkeampi kuin ”European indicators” -raportissa esitetty 1 %.

Huolellisen tilastoinnin merkitys korostuu myös näiden erilaisten tulkintojen ristiriidasta.

TUTKAIN-kyselyn perusteella yliopistoissa kansainvälisimpiä olivat tekniikan alat ja humanistiset alat, joissa ulkomaalaisten korkeaa osuutta selittävät kielitieteet. Tekniikan alalla suurta osuutta tapaustutkimusten perusteella näyttäisivät selittävän kansainvälisesti tunnetut ja oman alansa huippuosaamista edustavat tekniset toimialat, kuten tietoliikennesektori ja metsäteollisuus. Tutkimuslaitoksissa ulkomaalaisten osuudet olivat suurimmat luonnontieteen ja tekniikan alalla. Paitsi että nämä vetovoimaiset alat houkuttelevat ulkomaalaisia tutkijoita yksityisen sektorin t&k-tehtäviin, ne myös kilpailevat julkisella sektorilla työskentelevistä tutkijoista, mikä osaltaan lisää ulkomaalaisen työvoiman kysyntää yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa.

Ulkomaalaisten viranhaltijoiden osuuksia yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa ei TUTKAIN-kyselyn perusteella voi laskea, mutta vaikuttaa siltä että, mitä suurempi ulkopuolisen rahoituksen osuus on ja mitä suurempi määräaikaisten työntekijöiden osuus on, niin sitä enemmän yksiköissä työskentelee ulkomaalaisperäistä henkilöstöä. Ulkopuolinen rahoitus koostuu pääasiassa projektirahoituksesta, ja projektirahoituksella työskentelevät suomalaiset ja ulkomaalaiset työntekijät ovat pääsääntöisesti määräaikaista työsuhteessa. Jatko-opiskelijoita ja nuoria tutkijoita lyhyetkin työsuhteet saattavat houkuttaa. TUTKAIN-kyselyn perusteella yksiköissä, joissa oli paljon määräaikaista työsopimuksia, oli myös paljon ulkomaalaisia työntekijöitä, mutta tapaustutkimuksen perusteella suuri osa määräaikaista työsuhteessa olevista oli jatko-opiskelijoita. Loppujen lopuksi ulkomaalaisten osuus oli suurin niissä yliopistoyksiköissä, joissa määräaikaisten työsuhteiden osuus on korkeintaan viidesosa. Tämä saattaisi viitata siihen, että senioritason tutkijoiden houkuttelemiseksi tulisi tarpeelliselta osin harkita avoinna olevien virkojen laittamista kansainväliseen hakuun.

Tutkijanuratyöryhmän loppuraportissa yliopistoilta ja valtion tutkimuslaitoksilta on peräänkuulutettu paitsi käytännön työtä myös asennemuokkausta, jotta ulkomaalaisten määrä tutkimusorganisaatioissa nousisi. Työryhmä on muun muassa ehdottanut, että tutkimusorganisaatioiden rekrytointia tulee kansain-

välittää osana organisaatioiden tutkimusstrategiaa ja että ”[o]petus- ja tutkimustehtävien haku tulee toteuttaa kansainvälisenä aina, kun se on tarkoituksenmukaista” (OPM 2006, 52.) TUTKAIN-kyselyn perusteella suurin yksittäinen syy, joka rajoittaa ulkomaalaisten tutkijoiden ja jatko-opiskelijoiden haakeutumista yliopistoihin ja tutkimuslaitoksiin, on se, että yksiköillä ei ole käytettävissä soveltuvaa rahoitusta (yliopistoyksiköt 72 % ja tutkimuslaitosyksiköt 63 %).¹⁹ Jotta yliopistoihin ja tutkimuslaitoksiin saataisiin houkutelua varttuneita ja kokeneita ulkomaalaisia tulijoita, heille tulisi olla tarjolla pitkäaikaisia työsopimuksia tai virkoja. Tämä edellyttäisi joko tähän tarkoitukseen varattua lisärahaa (kuten Fidipro), kilpailtua rahoitusta (kuten Akatemian virat) tai sitä, että virat laitettaisiin kansainväliseen hakuun.

5.3.3 Innovaatioympäristö asiantuntijoille: infrastruktuuri, ura ja palkkaus

Tutkimusjärjestelmän kansainvälistämisen yhteydessä kysymys **palkan tasosta** nousee väistämättä keskeiseksi, sillä Suomessa palkkataso on suhteellisen alhainen. Vaikka esimerkiksi TUTKAIN-kyselyssä rekrytoinnin esteenä tutkijoiden alhaista palkkatasoa piti vain 12 prosenttia yliopistoyksiköiden ja 7 prosenttia tutkimuslaitosyksiköiden vastaajista, niin tulijoiden sitouttamisessa Suomen palkkatasolla on merkitystä. Koska Suomessa perheiden toimeentulomalli perustuu pitkälti siihen, että perheessä on kaksi työssäkäyvää aikuista, ja koska myös tuloverotus on henkilökohtainen, voi alhainen palkkataso ja korkea verotus toimia työntävänä tekijänä tilanteessa, jossa perheessä on vain yksi työssäkäyvä aikuinen. Vaikka kehittynyt hyvinvointivaltio julkisine palveluineen voi sitouttaa erityisesti perheellisiä tulijoita Suomeen, voi palkkatasosta, veroasteesta ja verotuskäytännöistä muodostuva yhtälö olla Suomeen sitouttamisen kannalta negatiivinen. (Ks. Forsander ym. 2004.)

Erityisesti julkisella sektorilla työskentelevien osaajien osalta kilpailukykyinen palkka suhteessa yksityiseen sektoriin ja elinkustannuksiin lisää tutkijanuran houkuttelevuutta. Palkkauskäytäntöjä uudistettaessa ja ulkomaalaisia osaajia houkuteltaessa tulee pitää mielessä se, että on tärkeää myös pitää kiinni suomalaisista osaavista työntekijöistä. Jos palkkauskäytäntöjä lähdetään uudistamaan, tulee huolehtia siitä, että palkkakompensaatiota ei suunnata vain ulkomaalaisille osaajilla vaan myös kotimaisten osaajien palkkakäytäntöjä ollaan valmiita uudistamaan samanlaisin käytännöin. Esimerkiksi silloin kun suomalainen osaava työntekijä harkitsee työpaikan vaihtoa tai maastamuuttoa, työnantaja pystyisi nostamaan palkkaa. Tällaisia käytäntöjä on jo muualla olemassa. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on viime vuosina panostettu voimakkaasti paitsi ulkomaalaisten osaajien houkutteluun myös kotimaisten osaajien sitouttamiseen ja tutkijanuran houkuttelevuuteen. Myös Suomessa FIDIPRO-rahoitusohjelmassa Suomen Akatemia ja ulkomaalaisen tutkijan vastaanottava yliopisto vastaavat tietyltä osin syntyvistä kuluista yhdessä.

Palkkauksen käyttäminen houkuttelukeinona on jossain määrin ongelmallista, sillä vaarana voi olla se, että tulijoiden motiivit ovat kyseenalaiset. Tästä syystä on tärkeää panostaa kaikissa rekrytointitilanteissa myös ulkomaalaisten korkeasti koulutettujen osaamisen laadun arviointiin. Akatemian tutkijoiden ja professoreiden valintaprosessissa tämä ei ole ongelma eikä myöskään yliopistojen ja tutkimuslaitosten virantäytöissä. Toisaalta myös FIDIPRO-ohjelmassa arviointikriteerit ovat tiukat. Ne toimet, joilla Suomessa on ulkomaalaisia tutkijoita lähdetty houkuttelemaan, ovat olleetkin maltillisia ja tulijoiden arviointista on pidetty kiinni.

Tutkijoiden urakehitysmahdollisuuksia on Suomessa edelleen parannettava. Heikot uranäkymät eivät vaikeuta vain ulkomaalaisten tutkijoiden

¹⁹ Osaamiskeskittymän puuttumisen tai yksikön huonon tunnettuuden koki rekrytointia vaikeuttavaksi tekijäksi vain vajaa viidennes kyselyyn vastanneista. Noin viidennes piti perhesyitä ja Suomen syrjäistä sijaintia ja ilmastoa esteenä. Sen sijaan Suomen palkkatasoa ja oleskelu- ja työlupakäytäntöjä ei koettu kovinkaan suuriksi ongelmiksi. Työryhmän antamissa suosituksissa todetaan myös, että ”näkyvät osaamiskeskittymät ovat houkuttelevia kohteita myös ulkomaisille tutkijoille, yrityksille ja sijoituksille”. (SA 2005a, 25.)

rekrytointia ja sitouttamista, sillä myös suomalaisten nuorten houkuttelu tutkijanuralle vaikeutuu, mikäli tutkijanuran kehittämiseen ei panosteta. Suomen Akatemian ”Kestävä ja dynaaminen kumppanuus” -raportissa keskeisiksi tekijöiksi tutkijanuran houkuttelevuuden lisäämiseksi nousivat korkeampi palkkataso, pidempikestoiset työsuhteet ja urapolkujen ennakoitavuuden parantaminen. Lisäksi tutkijoiden liikkuvuutta tulisi raportin mukaan tukea paitsi kansainvälisesti myös kansallisesti, toisin sanoen edistää myös sektorien välistä liikkuvuutta. (SA 2005a.)

Myös valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellista ja toiminnallista kehittämistä koskevassa selvitys- ja arviointityössä kiinnitettiin huomiota henkilöstön kehittämiseen ja siihen, että tutkimuslaitoksilla on käytössään osaava henkilökunta. Keskeisiksi rekrytointia edistäviksi tekijöiksi nousivat työn haastavuus, mahdollisuudet oman osaamisen kehittämiseen ja uralla etenemiseen. Työntekijät arvostavat myös laitoksia, joiden maine on hyvä ja joissa palkkaus on kilpailukykyinen ja työolosuhteet hyvät. Sekä tutkimuslaitoksissa että yliopistoissa henkilöstöpoliittiset ongelmat liittyvät ulkopuolisella rahoituksella tehtäviin tutkimushankkeisiin ja ulkopuolisen tutkimusrahoituksen määrän vuosittaisiin vaihteluihin, joiden seurauksena työsopimussuhteet ovat usein määräaikaisia. (Huttunen 2004.)

Suomen kaltaisen pienen maan vahvuutena globaalissa kilpailussa ulkomaalaisista tutkijoista ovat korkeatasoiset **tutkimus- ja tutkijankoulutusympäristöt**, joissa tulijoille pystytään tarjoamaan edellytykset kansainvälisen tason tutkimuksen tekemiseen. Yksi keskeinen edellytys on, että tutkijoiden käytettävissä on laadukas ja ajanmukainen tutkimusinfrastruktuuri. (SA 2005, 34.)

Suomen yliopistojärjestelmän infrastruktuurirakennetta voidaan pitää hyvänä. Yliopistojen laitekanta ja tietojärjestelmät ovat kehittyneitä ja esimerkiksi rakennuskannan laatu on kohonnut. Kuitenkin laiteriippuvaisten, laboratoriovoittoisten ja teknisten alojen on nykybudjeteilla vaikea pitää yllä saati kehittää laitekantaansa tai muuta infrastruktuuriaan. Tekniikan alan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittämistä selvittäneen työryhmän tekemästä kyselystä kävi ilmi, että erityisesti yliopistojen vanhoilla yksiköillä on suuria vaikeuksia rahoittaa laitehankin-

toja. Laitteiston ja infrastruktuurin rapautuminen voi johtaa toiminnallisten vaikeuksien lisäksi opetuksen ja tutkimuksen tason laskuun. (Rantanen 2004; OPM 2005X.)

Tutkimusinfrastruktuurin ylläpitäminen ja kehittäminen on ongelmallista myös valtion tutkimuslaitoksille. Valtion budjettirahoituksen supistuminen ja sen kompensoiminen ulkopuolisella rahoituksella on saattanut johtaa siihen, että tutkimuslaitokset pystyvät kattamaan budjettirahoituksella vain viranomaistehtävien ja infrastruktuurin ylläpidon. Lisäksi hallinnonalakohtaisten menokehysten tiukkuus on johtanut siihen, että välttämättömiin kertaluonteisiin menoihin, kuten tietojärjestelmiin, laitteisiin tai kalliisiin määräaikaisiin hankkeisiin, on vaikea saada rahoitusta. Tästä syystä suuret laitokset ovat rahoittaneet kalliita investointeja säästämällä toimintamenoissa. Rajoitukset vuosittaisten toimintameno säästöjen osuuksissa ovat kuitenkin vaikeuttaneet tehtävien investointien suunnittelua ja toteuttamista. (Huttunen 2004, 30.)

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvityksessä selvitysmies Jarmo Rantanen esitti, että yliopistojen tutkimusinfrastruktuurista riippuvaisille yksiköille tulisi osoittaa laitekehitysmäärärahoja ja että ammattikorkeakoulujen rakennusten ja laitteiston infrastruktuurista, joka on kehittyntä ja suhteellisen uutta, tulee pitää huolta varamalla siihen riittävästi resursseja. Määrärahalisäysten lisäksi Rantanen esitti konkreettisen yhteistyön tiivistämistä yhteishankintoja ja yhteiskäyttöä edistämällä niin kotimaisella tasolla (ammattikorkeakoulut, yliopistot, tutkimuslaitokset) kuin pohjoismaisella tasolla. (Rantanen 2004, 73–74, 88.)

Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellista ja toiminnallista kehittämistä selvittänyt Jussi Huttunen puolestaan esitti, että yhteisrahoitteisten hankkeiden ulkopuoliseen rahoitusosuuteen on sisällytettävä yleiskustannusosuus, jota voidaan käyttää myös tutkimusinfrastruktuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Nykyisellään yhteisrahoitteiset tutkimushankkeet rasittavat tutkimuslaitosten ja yliopistojen tukitoimintoja. Lisäksi selvitysmies ehdottaa, että ”[p]itkäjärjenteisen suunnittelun takia on välttämätöntä, että toimintameno säästö, joka on 10–15 % laitoksen budjetista, voidaan siirtää seuraavalle

vuodelle. Erityisistä syistä (kallis investointi, suuri hanke) siirtyvän säästön tulisi voida olla myös suu-rempi.” (Huttunen 2004, 30–31.)

Kansainvälisesti kilpailukykyisten, korkeatasoisten tutkimusympäristöjen luominen edellyttää kuitenkin merkittäviä uudistuksia infrastruktuuri- ja laiteinvestointeihin. ”Kestävä ja dynaaminen kumppanuus” -raportissa todetaankin, etteivät Suomen kaltaisen pienen maan yksittäiset toimijat kykene pitämään yllä laajaa ja korkeatasoista tutkimusinfrastruktuuria. Ratkaisuna tähän Suomen Akatemian nimittämä työryhmä, joka valmisteli ehdotuksen Akatemian toimenpiteiksi elinkeinoelämää palvelevan tutkijankoulutuksen ja perustutkimuksen edistämiseksi, ehdotti, että Suomeen tulisi perustaa tieteellisten infrastruktuurien kehittämisohjelma ja varmistaa sen tarvitsemat rahoitusjärjestelyt. Tutkimusinfrastruktuurien laaja yhteiskäyttö osana tätä uutta kansallista ohjelmaa auttaisi jakamaan rajalliset voimavarat siten, että ne riittäisivät keskeisimpien alojen infrastruktuurihankkeisiin. Kehittämisohjelmassa olisivat mukana julkisen sektorin toimijoiden lisäksi myös elinkeinoelämä. (SA 2005x, 8 & 16.)

Esimerkiksi Irlannissa on toiminut IT- ja bioteknologia-alan infrastruktuuri-ohjelma, jolla on rahoitettu uusien maailmanluokan tutkimuslaboratorioiden perustamista ja toimintaa. Myös ulkomaalaiset tutkijat ovat voineet hakea tätä rahoitusta, jota on ollut mahdollista saada viiden vuoden ajalle. Tutkimusinfrastruktuurirahoituksella on voitu rahoittaa myös ulkomailla sijaitsevien tutkimuslaitteistojen ja -aineistojen siirtämistä Irlantiin sekä ulkomaalaisten tutkijoiden rekrytoimista tutkimustiimeihin. (Pickrell 2001.)

5.4 Markkinointi ja verotus

Suomi poikkeaa esimerkkimaista markkinointi- ja verotuskäytäntöjen kannalta merkittävällä tavalla. Suomi ei ole kansainvälisesti hyvin tunnettu maa eikä Suomen kielellä ole universaalia asemaa. Lisäksi Suomi on maa, jossa keskiarvon ylittävistä tuloista maksetaan maailman kovimpiin lukeutuvaa tulo-vero.

5.4.1 Tiedottaminen ja markkinointitoimenpiteet

Tutkijoiden liikkuvuudelle on tyypillistä, että liikkuvuus tapahtuu pitkälti erilaisten julkisten kansallisten ja kansainvälisten tutkimusrahoituskanavien sekä henkilökohtaisten kontaktien ja verkostojen kautta. Yksityisen sektorin ulkomaalaisten asiantuntijoiden merkittävin rekrytointikanava on suorat kontaktit yrityksen ja ulkomaalaisen osaajan välillä. Esimerkiksi kun yrityksen oma henkilöstö liikkuu oman toimialansa kansainvälisissä verkostoissa ja yhteisöissä, tiedot avoimista työpaikoista välittyvät henkilökohtaisten kontaktien kautta. Suunnitelmalliseen rekrytointiin tai esimerkiksi rekrytointikampanjan aloittamiseen päädytään tavallisesti vasta silloin, kun tarvittavaa tietyn kapean erikoisalan osaamista ei löydy Suomesta. (Raatikainen 2004.)

Suomessa konkreettista toimintaa liikkuvuuden lisäämiseksi harjoittavat näkyvimmin CIMO eli Kansainvälisen henkilöväihdon keskus ja Suomen Akademia. Nämä tahot ovat ottaneet vetovastuun erilaisten EU:n liikkuvuusohjelmien kansallisesta koordinoinnista ja tiedottamisesta. CIMO markkinoi Suomea (esimerkiksi ylläpitämällä *Discover Finland* -sivustoa) sekä Suomen ja Euroopan koulutusmahdollisuuksia eri puolilla maailmaa osallistumalla ja järjestämällä erilaisia korkeakoulujen henkilöväihtoa koskevia tilaisuuksia. CIMO edistää myös suomen kielen ja kulttuurin opintoja ulkomaisissa yliopistoissa, mikä on olennainen osa ulkomaalaisille opiskelijoille suunnattuja markkinointitoimenpiteitä. Suomalaisten opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden kansainvälisen liikkuvuuden lisäksi keskus tukee myös ulkomailta Suomeen tulevien tutkijoiden liikkuvuutta ja lyhytaikaisia vierailuja. Lisäksi CIMO pyrkii aktivoimaan suomalaisia korkeakouluja kansainväliseen opiskelijavaihtoon ja osallistumaan eurooppalaisen korkeakoulutuksen yhteismarkkinointiohjelmaan (*Erasmus Mundus* -ohjelma), jonka tarkoituksena on profiloida Eurooppaa tasokkaan korkeakoulutuksen alueena ja lisätä eurooppalaisen korkeakoulutuksen houkuttelevuutta Euroopan ulkopuolella. (CIMO 2006.) Toistaiseksi suomalaiset korkeakoulut ovat esim. Iso-Britanniaan verrattuna pyrkineet houkuttelemaan opiskelijoita ja opettajia

paljolti yksin ja hyödyntäneet kahdenkeskisiä vaihtosopimuksia aktiivisen kansainvälisen suomalaisen koulutuksen yhteismarkkinoinnin sekä opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden yhteisrekrytoinnin sijaan.

Euroopan komissio on eurooppalaisen tutkimusalueen liikkuvuusstrategiassa esittänyt toimia tutkijoiden liikkuvuutta koskevan tiedotuksen parantamiseksi. Ehdotuksen mukaisesti on perustettu Internet-portaali, *Researcher's Mobility Portal*. Tätä portaalia on täydennetty *ERA-MORE – The European Network of Mobility Centres* -sivustolla, joka yhdistää kansalliset liikkuvuus sivustot toisiinsa. (KOM 2001, 9–13.) Suomen Akatemia markkinoi suomalaista tutkimusympäristöä muun muassa vastaamalla ERA-MORE:n kansallisen liikkuvuus sivuston ylläpitämisestä, kehittämisestä ja tunnettavuuden lisäämisestä. Suomen kansallinen liikkuvuus sivusto pyrkii tarjoamaan tietoa Suomeen tuleville tutkijoille niin työtilaisuuksista, tutkimustyön rahoitusmahdollisuuksista kuin käytännön tietoa liikkuvuuteen liittyvistä kysymyksistä. Tutkimusohjelmien, huippuyksiköiden ja tutkijakoulutuksen kansainvälistämisen lisäksi Suomen Akatemia pyrkii toiminnallaan lisäämään suomalaisen tieteen näkyvyyttä ja tutkimusympäristöjen houkuttelevuutta sekä poistamaan liikkuvuuden esteitä. (SA Kansainvälisyys 2005.)

Edistääkseen myös yksityisen sektorin liikkuvuutta Euroopan komissio ylläpitää *EURES – European Employment Services* -portaalia, josta löytyy tietoa EU- ja ETA-alueen avoimista työpaikoista, työnhakijoista, työskentely- ja elinoloista sekä alueellisista työmarkkinoista. (Raatikainen 2004.) EURES-palvelu tarjoaisi yksityiselle sektorille rekrytointikanavan, mutta suomalaiset yritykset eivät toistaiseksi hyödynnä palvelua kovinkaan aktiivisesti.

Suomen Akatemia ja Tekes ovat avanneet uuden FiDiPro-rahoitusohjelman, jonka tavoitteena on saada suomalaisiin yliopistoihin ja tutkimuslaitoksiin määrääjäksi ulkomaisia tai pitkään ulkomailla työskennelleitä suomalaisia huippututkijoita. Tämän ohjelman kaltaisia rahoituskeinoja ulkomaalaisten osaajien houkuttelun mahdollistamiseksi tulisi jatkossa lisätä, ja FiDiPro-ohjelmasta tulisi tehdä pysyvä rahoituskeino. Ohjelma tarjoaa jo nykyiselläänkin aineksia markkinointimateriaaliksi ulkomaalaiselle

työvoimalle suunnattuun verkkosivustoon, vaikkakin rahoitusta ohjelmasta voi hakea vain suomalainen isäntäorganisaatio. Rahoitusohjelmaa voitaisiin markkinoida ulkomaalaisille tutkijoille nykyistä näkyvämmiin Suomen Akatemian, CIMO:n ja muiden tahojen toimesta.

Aiemmin tehtyjä tiedottamisen ja markkinoinnin kehittämisehdotuksia

Eri tahot (SA, EK, Sitra, EVA, TM, OPM, KTM) aina valtioneuvostoon asti ovat nostaneet esille kysymyksen ulkomaalaisten asiantuntijoiden houkuttelusta. ”Suomi maailmantaloudessa” -selvityksen loppuraportissa muun muassa esitettiin, että kotimaisia tutkimusympäristöjä kehitettäessä tulisi huomioida palkkaus- ja palkitsemisjärjestelmien vetovoimaisuus myös kansainvälisten tutkijoiden näkökulmasta ja panostaa ulkomaalaisten osaajien suunnitelmalliseen rekrytointiin. (VN 2004.) Käytännössä Suomi ei ainakaan toistaiseksi ole houkutelut osaajia kovin aktiivisesti tai suunnitelmallisesti; esimerkiksi osaajien maahanmuutto-ohjelmaa ei ole toteutettu, vaikka ehdotuksia rekrytoinnin kehittämiseksi on jo tehty.

Työryhmän ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi esitetään, että Suomessa tulisi harjoittaa suunnitelmallista ja pitkäjänteistä Suomen vetovoimatekijöiden markkinointipolitiikkaa ulkomaalaisen työvoiman, yrittäjien ja opiskelijoiden houkuttelemiseksi. Työryhmä ehdottaa, että markkinointia tehtäisiin yhteistyössä eri toimijoiden, kuten Suomen ulkomaanedustustojen, Suomen Akatemian, yliopistojen ja korkeakoulujen sekä Finnpron, kanssa. Työryhmä esittää tämän markkinointipolitiikkalinjauksen toteuttamisen vastuutahoiksi työministeriön, ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, opetusministeriön ja Kuntaliiton. (MOL 2005a.) Näiden toimijatahojen aktivoiminen mukaan osaan työvoiman houkutteluun on suositus, johon myös tämän selvitystyön maatarkastelujen perusteella on päädytty. Suomen vetovoimatekijöiden markkinointityön tulisikin perustua näiden toimijoiden yhdessä määrittelemiin työperäisen maahanmuuton tavoitteisiin. Markkinoinnista vetovastuun ottavan tahon (esimerkiksi CIMO, jolla on jo valmiita kon-

takteja sekä pitkäaikaista käytännön markkinointikemusta) tai tahojen tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä työperäisen maahanmuuton hallinnasta vastuun ottavien viranomaistahojen tai ehdotetun työperäisen maahanmuuton johtamistoimiston kanssa. Näin markkinointi kohdistuisi keskeisiin kohdemailhin ja osaajaryhmiin sekä tukisi hallitun maahanmuuttopolitiikan tavoitteita.

Työministeriö on vuonna 2003 esittänyt konkreettisia toimenpiteitä ulkomaalaisen työvoiman rekrytoimiseksi. Ehdotettujen toimenpiteiden lähtökohtana on, että työn tarjoajalla ei useinkaan ole valmiita kontakteja rekrytoitavaan ulkomaiseen työvoimaan. Raportissa ehdotetaan rekrytointiyhteistyötä, jossa olisi mukana työnantajien sijaintikunnat, maakunnat tai kuntaliitosalueet sekä paikalliset tai alueelliset työmarkkinajärjestöt. Kohdemaiden valinta olisi suunnitelmallista ja varsinainen työntekijöiden valinta tehtäisiin yhteistyössä kohdemaiden viranomaisten kanssa. Raportissa todetaan, että rekrytointiyhteistyön onnistumisen perusedellytys on, että maahantulosäännöksiä ja -menettelyjä sekä työvoiman maahanmuuton kannalta keskeisiä vetovoimatekijöitä kehitetään. Raportissa on myös ehdotettu, että valitun kohdemaan Suomen edustustoon lähetettäisiin työhallinnon erityisasiantuntija, jonka tehtävänä olisi yhteydenpito kohdemaiden työviranomaisiin, rekrytointitapahtumien järjestäminen, työhakemusten välittäminen työnantajille sekä työlupahakemusten vastaanotto (MOL 2003c, 56–57.) Työministeriön ehdottamien toimenpiteiden toteuttaminen edistäisi harkittua ja aktiivista ulkomaalaisen työvoiman rekrytointia.

Raunio on ehdottanut työvoiman rekrytointiin liittyen, että keskeisiin ulkomaalaisen työvoiman lähettäjämailhin ja osaajamagneetteihin tulisi perustaa rekrytointipisteitä, jotka muodostaisivat kansainvälisen rekrytointiverkoston. Työvoiman rekrytoinnista vastaava verkosto voisi toimia yhdessä opiskelijoiden ja akateemisten työntekijöiden rekrytointiin erikoistuneen verkoston kanssa. Jälkimmäiseen verkostoon tulisi Raunio mukaan valita yliopistojen laitoksia ja yksiköitä kilpailun kautta. Lisäksi raportissa ehdotetaan, että suomalaisten yritysten tulisi järjestää rekrytointitilaisuuksia maailman huippuyliopistoissa. (Raunio 2005, 81–83.)

Työministeriön mukaan jokaiselle maahanmuuttajalle tulisi tarjota työsuhteen ja oleskeluluvan kestosta riippumatta perustietoa Suomesta ja suomalaisesta yhteiskunnasta. Nykyistä melko hajanaista ja epäjohdonmukaista tiedotusta voitaisiin kehittää työministeriön tekemän ehdotuksen mukaisesti. Ehdotuksessa esitetään, että keskeiset viranomaistahot, kuten työ-, ulkoasiain- ja sisäasiainministeriö, maistraatit ja Kela laatisivat yhteistyössä tiedotusmateriaalin, jonka ensimmäinen osio jaetaan Suomen edustustossa ja toinen osio asuinkunnassa uuden kuntalaisen jätettyä asumis- tai muuttoilmoituksen. Työpaikoilla annettavasta informaatiosta huolehtisivat työnantajan lisäksi työmarkkinajärjestöjen edustajat. Maahanmuuttoa, maahanmuuttajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa tietoa tulisi jakaa myös muille kuin maahanmuuttajille ja viranomaisille. (MOL 2003c, 57.)

Viimeksi mainittu suositus on tärkeä, koska kansalaisille jaettava tieto voi osaltaan parantaa valtaväestön suhtautumista maahanmuuttajiin. Aktiivinen tiedon tarjoaminen myös lyhyeksi ajaksi maahan tuleville ulkomaalaisille on eräs keino viestittää siitä, että myös tilapäinen maassa työskentely on haluttua ja huomion arvoista. Lisäksi näin varaudutaan siihen, että maahantulo voi myöhemmin tulla uudelleen ajankohtaiseksi tai että tilapäiseksi aiottu maahantulo voi muuttua pidempiaikaiseksi. Maahan jo tulleiden ulkomaalaisten informoinnin lisäksi tulisi kiinnittää huomiota myös ulkomailla oleviin potentiaalisiin maahanmuuttajiin. Työministeriön raportissa mainitaankin tarve kehittää Internetin mahdollisuuksia informaation jakamisessa. Tähän tarpeeseen voitaisiin vastata esimerkiksi toteuttamalla ulkomaalaisille osaajille suunnattu sisällöltään kattava verkkosivusto.

Maahanmuuttoon liittyvän informaation puutteellisuus ja epämääräisyys voi luoda negatiivista kuvaa Suomesta maahanmuuttomaana. Raportin kirjoitushetkellä esimerkiksi osaajiin kohdistuvista erityisistä maahanmuutto- ja verotuskäytännöistä (avainhenkilölaki) jaettava tieto on hajallaan ja se on vaikeaselkoista. Tämän seurauksena kokonaisuuden muodostaminen maahanmuuttoon ja työntekoon liittyvistä käytännön asioista on työlästä sekä hakijoille itselleen että vastaanottaville organisaatioille. Esimerkiksi alle kuusi kuukautta Suomessa työskentelevät ulkomaalaiset maksavat tuloistaan automaattisesti 35 prosentin

lähdeveron. Ulkomaalainen työntekijä voi kuitenkin hakea verotoimistosta lähdeverokortin, jossa on muu ohje lähdeveron perintää varten, ja osalle tilapäisesti maahan muuttavista työntekijöistä tämä verotusmuoto tulee edullisemmaksi. Tieto näistä osajien eri verotusvaihtoehdoista ei ole kuitenkaan näkyvästi esillä.

Epäselvyyttä voi aiheuttaa myös päätöksentekoprosessin läpinäkyväisyys. Esimerkiksi työluvista viranomaisten Internet-sivuilla todetaan, että kaikki hakemukset arvioidaan tapauskohtaisesti. Jos päätöksenteon perusteluita ei ole kirjattu auki ja läpinäkyviksi, voi se pahimmillaan viestiä lupajärjestelmän byrokraattisuudesta ja vaikuttaa hakijan näkemykseen maastamme maahanmuuttomaana. Esimerkiksi kahden erilaisen määräaikaisen oleskelulupatyypin jakoperusteet ovat kirjallisena selkeät. Käytännössä lupien myöntämisessä on kuitenkin havaittu epäjohtonmukaisuutta. Samanlaista työtä samanlaisella työ sopimuksella tekevät ulkomaalaiset voivat saada erilaiset oleskelulupapäätökset. Eriarvoinen kohtelu voi vaikuttaa ulkomaalaisten osajien haluun asua ja työskennellä maassa, vaikka lupa vaihtuisikin valituksen seurauksena. Maan maine houkuttelevana kohdemaana kärsii, jos ongelmat maahanmuuttolupien kanssa leviävät ulkomaille väärin kohdellun työntekijän kertoessa tilanteestaan lähtömaansa kollegoille ja muille tuttavilleen. Epävirallisten verkostojen markkinointivoimaa ei tulisikaan aliarvioida pyrittäessä houkuttelemaan osajia Suomeen.

Luvussa 1 todettiin, että ulkomaalaisten osuus työvoimasta ja erityisesti t&k-sektorin työntekijöistä on alhainen ja määrät ovat pieniä. Tässä kohden voidaan esittää kysymys, johtuuko tämä ulkomaalaisten haluttomuudesta tulla Suomeen vai yritysten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten haluttomuudesta palkata ulkomaalaisia osajia. Markkinointimelessäkin olisi hyvä todeta kotimainen tarve ja halukkuus palkata ulkomaalaista työvoimaa ja suunnata rekrytointitoimia todellisen kysynnän mukaan. Kotimaisten yritysten, yliopistojen ja julkisten tutkimuslaitosten ulkopuolelta tulevan kansainvälistämistoiminnan ei voida odottaa saavuttavan ylhäältä käsin asetettuja kansainvälisyystavoitteita, mikäli organisaatiot eivät koe tarvitsevansa ulkomaalaisia osajia. Ulkomaalaiselle osaamiselle tulee kuitenkin väistämättä olemaan tulevaisuudessa yhä enemmän tarvetta, mikä

tulee osaltaan vaikuttamaan asiantuntijavoittoisten työpaikkojen asenteisiin. Markkinointitoimiin tulee kuitenkin ryhtyä panostamaan ajoissa, eikä odottaa, että ulkomaalaisten osajien tarve kasvaa.

5.4.2 Korkea verotus

Pienituloisten ansiotuloverotus on Suomessa kansainvälistä keskitasoa. Sen sijaan keskituloisten verotus on keskitasoa ankarampaa ja suurituloisten verotus on Suomessa kansainvälisesti vertaillen ankarimmasta päästä. Esimerkiksi EU-maista vain Tanskassa ja Belgiassa ansiotuloverotus on korkeampi kuin Suomessa. Suomen asemaa kansainvälisessä verovertailussa heikentää entisestään se, että Suomen lisäksi vain Ruotsissa kaikkia palkansaajia kohdellaan tuloverotuksessa samalla tavalla perhetilanteesta riippumatta, jolloin tilanteessa, jossa vain toinen huoltajista on työssäkäyvä, on Suomen verotus erittäin korkea. Lapsiperheille ohjattuja perhetukia ei Suomessa myönnetä verohelpotuksina vaan palveluina ja tulonsiirtoina. (VM 2002, 42.)

Työperäiset maahanmuuttajat voivat hyötyä kuitenkin asumisperusteisesta sosiaaliturvasta, mikä ainakin osaltaan kompensoi korkeaa ansiotuloveroa etenkin perheellisillä työperäisillä maahanmuuttajilla. Suomeen EU- tai ETA-maasta tulevien työntekijöiden oikeus Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan riippuu työskentelyn kestosta. Kun työskentely kestää neljästä kuukaudesta kahteen vuoteen, työntekijä kuuluu työttömyysturvalain piiriin ja on oikeutettu sairausvakuutusetuuksiin, lasten kodinhoidon tukeen sekä lapsilisään. Etuuksien lisäksi työntekijän perhe ja kansaneläke alkaa kertyä. Jos työntekijän työsuhde on solmittu toistaiseksi tai hänellä on vähintään kahden vuoden määräaikainen työsuhde, Suomessa asumisen katsotaan olevan vakinaista. Tällöin työntekijä on oikeutettu myös lapsen hoitotukeen, vammaistukseen, äitiysavustukseen ja yleiseen asumistukeen.

Muista kuin EU- ja ETA-maista tulevien työntekijöiden oikeus sosiaaliturvaan riippuu siitä, katsotaanko asuminen Suomessa vakinaiseksi. Jos työsuhde on solmittu toistaiseksi tai vähintään kahden vuoden määräajaksi, EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevat pääsevät sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalain mukaisten etuuksien piiriin. Työsuhteen

kestäessä vähintään neljä kuukautta työntekijät kuuluvat myös työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen piiriin. (KELA 2005.)

Suomeen ulkomailta tulevan henkilön verotus ja sosiaaliturva riippuu paljolti siitä, miten pitkään oleskelu Suomessa kestää ja onko oleskelu määräaikaista vai pysyvää. Lyhyeksi määräajaksi Suomeen tulevien työntekijöiden ja pelkästään opiskelutarkoituksessa tulevien opiskelijoiden asumista ei katsota vakinaiseksi, eivätkä he kuulu Kelan hoitaman sosiaaliturvan piiriin. (KELA 2005.) Verotusta on pyritty sovittamaan samaan linjaan sosiaaliturvan kanssa muun muassa siten, että lyhyen aikaa Suomessa työskentelevien verotusta on edelleen kevennetty. Suomeen enintään kuudeksi kuukaudeksi tulevat työntekijät ovat rajoitetusti verovelvollisia. Aikaisemmin tämä tarkoitti sitä, että rajoitetusti verovelvollisen tulosta perittiin 35 prosentin suuruinen lähdevero, mutta vuoden 2006 alusta lukien ennen veron perimistä ansiotulosta tehdään 510 euron suuruinen tai alle kuukauden tuloista 17 euron vähennyspäivältä. Aiemmin vastaavanlainen verohuojennus koski Suomessa oleskelevia korkeintaan 25-vuotiaita ulkomaalaisia opiskelijoita ja harjoittelijoita. (VH 2001; 2005.) Asiantuntijoiden kohdalla sosiaaliturva ja asumistuki ovat kuitenkin vain harvoin jos koskaan käytännössä hyödynnettävä tulotasoa kompensoiva tekijä.

Suomessa yli kuusi kuukautta oleskelevat ulkomaalaiset työntekijät ovat yleisesti verovelvollisia, ja heitä verotetaan pääsääntöisesti samalla tavalla kuin Suomessa pysyvästi asuvia. Tietyissä poikkeustilanteissa Suomessa työskentelevän työntekijän palkka voi olla joko kokonaan tai osittain verovapaata. Lähdeveroa ei esimerkiksi peritä Suomeen lyhyeksi ajaksi kutsutulle luennoitsijalle tai asiantuntijalle maksetuista päivärahoista tai matka- ja majoituskulujen kulukorvauksista, vaan ne voidaan maksaa verotta, mikäli henkilön varsinainen työpaikka on ulkomailla. Sen sijaan luentojen pitämisestä maksetut korvaukset katsotaan palkkatuloksi ja niistä peritään lähdevero.

Tietyille erityisryhmille myönnetään kuitenkin verovapaus tai oikeus huojennukseen myös siinä tapauksessa, että oleskelu Suomessa kestää yli kuusi kuukautta. Esimerkiksi vuonna 2005 ne opettajat

ja tutkijat, jotka tulivat Suomeen enintään kahdeksi vuodeksi joko Egyptistä tai Espanjasta, saivat verosopimuksen perusteella vapautuksen tuloverosta, mikäli henkilön oli kutsunut Suomeen joko tieteellinen tutkimuslaitos tai korkeakoulu. Myös Marokosta tulevat tutkijat nauttivat kahden vuoden verovapaudesta. Iso-Britannian osalta kahden vuoden verovapaus kohdistuu professoreihin ja opettajiin. Jos tuloverosta vapautettu henkilö kuitenkin oleskelee Suomessa yli kaksi vuotta, hän menettää huojennuksen. Sen sijaan ne tutkijat ja opettajat, jotka tulevat joko Ranskasta tai Kiinasta, eivät menetä verovapautta, vaikka oleskelu ylittäisikin kahteen tai kolmeen vuoteen asetetun aikarajan. Oleskelu ei kuitenkaan saa olla pysyvää. Tietyissä poikkeustilanteissa Suomessa työskentelevän työntekijän palkka voi siis olla joko kokonaan tai osittain verovapaata. (VH 2001; 2005.)

Opettajien ja tutkijoiden lisäksi myös Suomeen yli kuudeksi kuukaudeksi tulevat ulkomaalaiset avainhenkilöt voivat tietyin edellytyksin maksaa progressiivisen tuloveron sijasta 35 prosentin suuruista lähdeveroa. Avainhenkilölain piiriin voidaan katsoa kuuluvan korkeakouluissa opetus- tai tutkimustoimintaa harjoittavat henkilöt tai Suomessa olevan työnantajan palveluksessa olevat työntekijät, joiden työtehtävät edellyttävät erityisosaamista ja joiden rahapalkka on vähintään 5 800 euroa kuukaudessa. Laki ulkomaalaista avainhenkilöistä on väliaikainen. Tällä hetkellä lakia ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta voidaan soveltaa aina vuoden 2011 loppuun mennessä alkaneisiin työsuhteisiin. Ennen marraskuussa 2006 tehtyä lakimuutosta etuus oli rajattu 24 kuukauteen, mutta muutoksen jälkeen vuoden 2007 alussa työskentelynsä aloittaneiden avainhenkilöiden etuus on pidennetty 48 kuukauteen. Kannanotossaan valtiovarainvaliokunta toteaa, että lain tarkoituksena on helpottaa ulkomaalaisten erityisasiantuntijoiden- ja osaajien houkuttelua maahan ja perustelee etuuden pidentämistä sillä, että näin lailla voidaan myös käytännössä saavuttaa sen alkuperäinen tarkoitus, toisin sanoen mahdollistaa erityisasiantuntijoiden pitkäjänteinen työ Suomessa. (VH 2001; Finlex 2005a; VaVM 2006.)

Kärjistäen voisi todeta, että Suomen näkyvin keino ulkomaalaisten osaajien houkuttelemiseksi on ulkomaalaisille huippuosajille suunnattu verohel-

potus. Ongelmana on, että osajiin kohdistuvista erityisistä verotuskäytännöistä jaettava tieto on hajallaan ja se on vaikeaselkoista. Esimerkiksi kaikille alle kuudeksi kuukaudeksi Suomeen työskentelemään tuleville ulkomaalaisille tämä automaattisesti perittävä 35 prosentin lähdevero ei ole edullisin vaihtoehto. Lisäksi avainhenkilölain piiriin kuuluvan ulkomalaisen työntekijän voi joissain tilanteissa kannattaa hakea verokortti, mikäli tulot ovat 5 800 euron tuntumassa mutta henkilöllä on tuntuvia vähennyksiä, kuten asuntolainan korot tai työmatkakulut.

Matalan veroasteen maissa vastaavia erityisohjelmia juuri käytetään, mutta maissa joiden verotus on yhtä ankaraa kuin Suomessa, ohjelmat ovat tavallisia. Tällä hetkellä uudistetun vero-ohjelman ongelmana ovat palkkarajan korkeus ja marginaalisuus, toisin sanoen se, että sitä voidaan soveltaa vain harvojen ulkomaalaisten työntekijöiden kohdalla. Tosin yliopistossa opettavia tai tutkivia henkilöitä palkkaraja ei koske.

6 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Tämän raportin lähtökohtana oli tarkastella maahanmuutto- ja innovaatiopolitiittisia toimia, joiden avulla ulkomaalaista osaamista on pyritty hyödyntämään kansallisilla työmarkkinoilla. Kansallisella tasolla on kuitenkin syytä muistaa, kuten Irlannin, Iso-Britannian ja Kanadan tapauksissa tuodaan hyvin selvästi esiin, että pitkällä aikavälillä maahanmuuttopolitiikka ja ulkomaalaisten osaajien houkuttelu on aina toissijainen keino vastata työvoima- ja osaamistarpeisiin. Ensisijainen ja kestävä perusta on luotava toimivalla koulutus- ja työvoimapolitiikalla. Maahanmuuttopolitiikka ei saa olla väline korjata epäonnistunutta koulutus- ja työvoimapolitiikkaa. Tässä raportissa tarkasteltujen tapausten kautta voidaan kuitenkin nostaa esiin kolme teemaa, joihin maahanmuutto- ja innovaatiopolitiikkoja väljästi yhteen sitovat kehittämissuhteet on tarkoituksenmukaista kohdentaa, jotta Suomen asema kansainvälisessä kilpailussa osaamisesta vahvistuu.

Ensimäinen teema on maahanmuuttopolitiikan toimiva organisointi. Maahanmuuttopolitiikan ketteryys globaalissa ympäristössä näyttää olevan selkeä vahvuus. Poliitiikan tulisi joustavasti mukautua ja palvella kulloinkin vallitsevia työvoimantarpeita. Esimerkiksi Irlannin ja yhä suuremmassa määrin myös Ison-Britannian tavoitteena on kehittää maahanmuuttopolitiikkaansa siihen suuntaan, että muuttuviin työmarkkinoiden tarpeisiin kyetään reagoimaan tehokkaasti ja hallitusti. Suuntauksena Irlannissa ja Ison-Britanniassa on, että maahan-

muuttokäytännöissä painotetaan tulijoiden osaamistasoa, ei niinkään määrää. Tällä tavoin pystytään täydentämään oman maan kansalaisten osaamista ja tukemaan yritysten toimintaedellytyksiä. Työperäisellä maahanmuuttopolitiikalla tavoitellaan peittelemättä taloudellista hyötyä, olipa sitten kyseessä sitten lyhytaikainen tai pysyvä maahanmuutto. Etuna on nopea reagointikyky nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla esimerkiksi työvoimapulasta kärsivien alojen ja ammattien listausta päivittämällä. Näin toimiesaan maahanmuuttopolitiikka toimii puskurina, joka suojelee myös oman maan työvoimaa ja sen etuja. Täysin vapaa liikkuvuus poistaa tämän ulottuvuuden ja palvelee ensisijaisesti työnantajien etua.

Joustavuutta on lisätty esimerkiksi Ison-Britanniassa, missä osaajat voivat tulla maahan 24 kuukaudeksi työnhakuun. Käytäntö on vielä maailmalla suhteellisen uusi. Suomella voisi olla mahdollisuus parantaa asemiaan ulkomaalaisten osaajien houkuttelussa sallimalla osaajien joustavan työhaun. Joustavuus liittyy myös ”osaamisen” määrittelyyn. Eri maissa on osaajat määritellään eri tavoin (ammattiryhmä, koulutus tai työkokemus). Työvoimapula ja osaamispula eivät ole toistensa synonyymeja. Esimerkiksi valtioneuvoston globalisaatioraportissa todetaan, että ”[m]onilla aloilla esiintyy samanaikaisesti sekä työttömyyttä että työvoimapulaa, jolloin työttömyys ei yksin voi olla perusteena työluvan epämieliselle”. (VN 2004, 71.) Käytännössä joidenkin alojen

ongelmat eivät sinällään koske työvoiman saatavuutta yleensä vaan tiettyjä spesifejä osaamistarpeita.

Myös alakohtaiset erot on otettava huomioon, kun pohditaan työperäisen maahanmuuton joustavaa organisointia. Erityisesti IT-ala vaikuttaa siirtyvän kansainväliseen rekrytointiin nopeammin kuin vaikkapa biotieteet, koska julkinen sektori joutuu kilpailemaan yksityisen sektorin kanssa työntekijöistä. Alojen välisten erojen lisäksi tutkimuslaitosten ja itsenäisten tutkimusyksiköiden on helpompi muuttaa rekrytointikäytäntöjään ja siirtyä kansainväliseen rekrytointiin kuin yliopistojen, joiden ”rasituksena” on paikallisella kielellä annettava opetus.

Toinen läpileikkaavaa teema on vetovoimaisten sisältöjen luominen. Tutkijoiden ja tutkimusjohtajien käsitysten mukaan EU:n ja sen jäsenmaiden tulee keskittyä rakentamaan maailmanluokan tutkimusyksiköitä, jotka perustuvat korkeaan laatuun ja osaamiseen ja edistävät kestäväällä pohjalla olevaa liikkuvuutta. Esimerkkinä voidaan mainita Harvard tai MIT, jonne pääsystä väitelleet post docit kilpailevat vuodesta toiseen ilman että kukaan heitä siihen erityisesti rohkaisisi. Euroopan komission selvityksessä todetaan, että erityyppisiä kansallisia ja EU tason hankkeita, joilla pyritään ”ostamaan” tutkimusryhmiä tai tutkijoita takaisin ulkomailta, voidaan pitää marginaalisina ja kestävämmän. Myös keskittymistä vain yksittäisten tutkijoiden tai huippututkijoiden liikkuvuuteen tutkimusjohtajat pitävät riittämättömänä ja vääränä toimenpiteenä. Sen sijaan keskeiseksi viestiksi haastattelujen perusteella muodostui sellaisten jo olemassa olevien maailmanluokan yksiköiden lujittaminen ja uusien huippuyksiköiden luominen, joihin pääsystä tutkijat kilpailevat. (Casey ym. 2001, 47–48.) Tutkimuksen ohella myös korkeakoulutuksen sisältöjä on kehitettävä vastaavalla tavalla globaalia kilpakenttää ajatellen.

Kolmas yleinen teema on kilpailukykyyn vahvistaminen kansainvälisillä työmarkkinoilla. Käytännössä tämä tarkoittaa korkeasti koulutettujen työnteon kannattavuuden parantamista Suomessa verrattuna muihin maihin. Sekä matala palkkataso että voimakas progressiivinen verotus vähentävät työstä saatua taloudellista hyötyä. Toinen kilpailukykyä nakertava tekijä on yleinen tuntemattomuus. Näkyvyyttä voidaan parantaa erilaisilla markkinointitoimilla.

Näiden kolmen teeman puitteissa on luotu kuusi toimenpide-ehdotusta.

6.1 Maahanmuuton johtamisen toimisto

Irlannissa ja Isossa-Britanniassa työperäisen maahanmuuttopolitiikan määrittelystä vastaavien ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvat sekä työllisyys- että elinkeinoelämän kysymykset. Irlannissa työperäisen maahanmuuttopolitiikan määrittelystä vastaa *Department of Enterprise, Trade and Employment* ja Isossa-Britanniassa *Department of Trade and Industry* tekee tiivistä yhteistyötä *Home Office*n kanssa maahanmuuttokäytäntöjen kehittämiseksi ja uudistamiseksi. Isoon-Britanniaan ja Irlantiin verrattuna Suomessa kauppa- ja teollisuusministeriön rooli työperäisen maahanmuuton edistämässä on vähäinen. Vaikka kauppa- ja teollisuusministeriön strategia toistaa samoja teemoja kuin Irlannin ja Ison-Britannian strategiat, niin kysymys työperäisen maahanmuuton edistämisestä ei konkretisoidu samalla tavalla kuin vertailumaissa. Tämän voi tulkita johtuvan ainakin osittain siitä, että Suomessa elinkeinoelämään ja työllisyyteen liittyvät kysymykset oli ennen vuotta 2008 jaettu eri ministeriöihin. Työ- ja elinkeinoministeriöuudistuksessa työperusteinen maahanmuuttopolitiikka siirtyi sisäasiainministeriöön ja jäi näin erilleen paitsi elinkeinopolitiikan myös työpolitiikan toteuttajasta sekä näiden kenttäorganisaatioista.

Suomen työperäisen maahanmuuton hallinnollinen työnjako ei sinällään ole ollut poikkeuksellinen. Samanlaisia toimintarakenteita kuin Suomessa vuoteen 2008 saakka on esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Maatarkastelun perusteella ei ole olemassa ehdottoman konkreettisia esteitä sille, ettei olemassa ollut tai Suomen nykyinenkin käytäntö voisi toimia. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että uudessa Maahanmuuttovirastossa ollaan valmiita panostamaan työperäisen maahanmuuton edistämiseen, irrottautumaan turvallisuuskysymyksistä ja hyödyntämään työministeriön vuosien aikana kartuttamaa tieto- ja osaamisvarantoa. Kenttäorganisaation (työvoimatoimistot ja TE-keskukset) ja ministeriön välisen suoran yhteyden katoaminen edellyttää myös

tiivistä yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Lisäksi merkille pantavaa on työperusteisen maahanmuuton hallinnan keskittyminen sisäisestä turvallisuudesta vastaavalle taholle elinkeino- ja työllisyysasioista vastaavan tahon sijaan. Toimiva yhteistyö ja samoihin tavoitteisiin sitoutuminen on edellytys aktiiviselle työperäisen maahanmuuton lisäämiselle.

Mikäli nykyisissä puitteissa tehty yhteistyö ei osoittaudu riittäväksi tai toimivaksi ratkaisuksi, on olemassa toisenlaisiakin esimerkkejä työperäisen maahanmuuton johtamiseksi. Esimerkiksi Kanadassa on toimiva järjestelmä maahanmuuton hallinnoimiseksi. Maahanmuuttopolitiikan valmistelusta ja toteutuksesta vastaa *Citizenship and Immigration Canada* (CIC), jota voidaan pitää maahanmuuton johtamisen toimistona. CIC seuraa muuttovirtoja ja valmistelee näiden tietojen pohjalta seuraavan vuoden maahanmuuttotavoitteet eri virtojen osalta sekä toteuttaa toimillaan hallituksen esittämät tavoitteet. Lisäksi CIC:n rooli maahanmuuttajien asettumisessa ja kotouttamisessa on suuri.

Suositus 1: Luodaan nykyiseltä hallinnolliselta pohjalta maahanmuuton johtamisen toimisto, joka ottaa vetovastuu osaajien houkuttelun ja aktiivisen maahanmuuttopolitiikan toteuttamisesta.

Työperäisen maahanmuuton johtamisen toimiston perustamista on esitetty muun muassa ”Suomi innovaatiotoiminnan kärkimaaksi” -raportissa ja myöhemmin myös ”Aivovuodosta aivokiertoon” -raportissa. Ensimmäisessä raportissa on esitetty, että johtamistoimisto perustettaisiin esimerkiksi työministeriön alaisuuteen (Sitra 2005). Jälkimmäisessä raportissa on ehdotettu, että toimisto laatii yhdessä työministeriön ja elinkeinoelämän kanssa yhtenäisen strategian ja toimenpiteet maahanmuuton toteuttamiseksi ja että keskeiset toimeenpanijat olisivat Elinkeinoelämän keskusliitto ja työministeriö (Raunio 2005).

Työperäisen maahanmuuttopolitiikan tehtävänä on toisaalta turvata kotimaisen työvoiman asema työmarkkinoilla ja toisaalta palvella elinkeinoel-

mää ja työnantajien työvoimatarpeita. Tästä syystä elinkeinoelämä ei voi yksinomaan olla ohjaamassa ja kehittämässä maahanmuuttopolitiikkaa. Hallinnollisella tasolla tarkoituksenmukainen yksityistä sektoria edustava toimija työvoimaperäisen maahanmuuttopolitiikan kehittämistyössä olisi työ- ja elinkeinoministeriö, koska se on Suomen elinkeinopolitiikan asiantuntijaorganisaatio, jonka yhtenä tehtävänä on huolehtia yritysten toimintaedellytysten täyttymisestä. Ylipäätään työvoiman, mutta erityisesti juuri korkeasti koulutettujen osaajien, liikkuvuuden edistäminen voisi olla yksi TEM:n keskeisistä strategisista päämääristä osana kansallisen osaamispuhjan ja kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamista sekä yritystoiminnan edistämistä. (KTM 2004.)

Eri ministeriöiden tulisi aktivoitua ja ymmärtää laaja-alaisesti ulkomaalaisen työvoiman käyttöön liittyvät tekijät ja edut. Aktiivisen työperäisen maahanmuuttopolitiikan luomisessa tulisi kaikkien keskeisten viranomaistahojen olla mukana. Tämä vahvistaisi näkemystä, jonka mukaan työperäinen maahanmuutto on tärkeä koulutus- ja työvoimapolitiikkaa täydentävä elementti.

Maatarkastelujen perusteella maahanmuuton johtamisen toimisto voisi jakautua *strategiseen yksikköön* ja maahanmuuttopolitiittisia *toimenpiteitä käytännön tasolla toteuttavaan yksikköön*. Tällainen jako on toteutettu esimerkiksi Irlannissa. Strateginen yksikkö, jota edustaisivat TEM, SM, UM, OPM, vastaisi maahanmuuttopolitiikan valmistelusta ja kuulisi asianomaisia, eli elinkeinoelämää, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä, Kuntaliittoa, oppilaitoksia ja opiskelijoita. Lisäksi mukana tulisi olla maahanmuuttajien etuja valvovia toimijoita. Toimeenpanosta vastaisi Maahanmuuttoviraston työperäisestä maahanmuutosta vastaava yksikkö, joka tekisi tiivistä yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa olevien työvoimatoimistojen kanssa. Työvoiman tarveharkinnan tehostamiseksi käsittelyä tulisi keskittää entisestään. Työperäisen maahanmuuton hallinnoinnin kehittämisen kanssa on linjassa, että Ulkomaalaisviraston nimi on muutettu useiden muiden maiden käytäntöjä seuraten Maahanmuuttovirastoksi²⁰.

²⁰ Irlannissa *The Immigration and Citizenship Policy Unit* ja *The Garda National Immigration Bureau*, Isossa-Britanniassa *Immigration and Nationality Directorate*, Kanadassa *Citizenship and Immigration Canada*, Yhdysvalloissa *The New Bureau of U.S. Citizenship and Immigration Services*, Ruotsissa *Migrationsverket*.

Tässä työssä tarkastellut tiede- ja innovaatiopoliittiset sekä maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet eivät muodosta Suomessa selkeästi yhtenäistä liikkuvuuspolitiikkaa. Yhtenäisestä osaajien liikkuvuutta edistävästä liikkuvuuspolitiikasta ei oikein voida puhua edes osaajia aktiivisesti houkuttelevien maiden kohdalla. *Case by case* -liikkuvuuspolitiikkaa kyllä harjoitetaan ja tällöin maahanmuuttopoliittikka ja työvoimapolitiikka ohjaa osaajien maahanmuuttoa ja reagoi esimerkiksi tutkimus- ja koulutuspolitiikassa tehtyihin uudistuksiin. Mikäli ajatuksena on pitkäkestoinen osaajien maahanmuuton edistäminen, tulisi ennemminkin puhua osaajien houkuttelupolitiikasta, jossa liikkuvuuspolitiikan rinnalle nostetaan myös tiede- ja innovaatiopoliittiset käytännöt. Tämä edellyttää entistä tiiviimpää yhteistyötä sekä TEM:n innovaatiopoliitiikasta vastaavien yksiköiden, OPM:n sekä Maahanmuuttoviraston välillä.

6.2 Osaajien maahanmuuton edistäminen osaajaohjelman avulla

Maatarkasteluissa esille tuodut osaajaohjelmat toimivat korkeasti koulutettujen ulkomaalaisten työntekijöiden liikkuvuuden ja maahanmuuton edistämiseksi ja helpottamiseksi. Esitetty suositus osaajaohjelman rakentamisesta ei loppujen lopuksi ole niin radikaali kuin miltä se voi ensisilmäyksellä vaikuttaa, koska ulkomaalaislaissa on jo kolmansista maista tuleville osaajille yleistä maahanmuuttomenettelyä yksinkertaisempi maahanmuuttoväylä. Ulkomaalaiset osaajat ovat jo pitkään voineet työskennellä maassa tilapäisesti kokonaan ilman oleskelulupaa tai pelkällä oleskeluluvalla, mikä on nopeuttanut lupaprosessia, koska työvoimatoimiston tarveharkintaa ei tarvita.

Suomen ulkomaalaislaissa on siis jo tavallaan ollut erityinen osaajaväylä ja linja osaajaohjelman luomiselle, mutta esityksessä hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi tätä mahdollisuutta ei nosteta esiin. Sen sijaan siinä todetaan, että tutkimustehtävissä työskentelevien ulkomaalaisten maahanmuuttoa tulisi edistää osana työvoiman maahanmuuton edellytysten parantamista. (Mol 2005, 18.) Esitetty

politiikkalinjaus on sinällään oikeansuuntainen, mutta osaajaohjelma voisi olla tehokkaampi työkalu osaajien houkuttelemiseksi

Suositus 2: Luodaan Suomeen kolmansista maista tuleville osaajille erityinen osaajaohjelma pääsääntöisesti nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Osaajaohjelmaa olisi helpointa lähteä kehittämään nykyisen lainsäädännön puitteissa. Suomen tilanteessa, jossa työperäisiä maahanmuuttajia on vähän, ei ole tarkoituksenmukaista lähteä luomaan erityistä koulutukseen, osaamiseen ja siirrettäviin taitoihin perustuvaa pistejärjestelmää tai joidenkin alojen ammattiryhmille suunnattua kiintiöjärjestelmää. Sen sijaan osaajaohjelman tavoitteena olisi yksinkertaisesti helpottaa Suomesta työtarjouksen saaneiden osaajien maahantuloa. Esimerkiksi Söderling (2002, 216) on todennut, että, ”jos maa on tarpeeksi houkutteleva kokonaisvaltaisesti, päästään joustavalla lupakäytännöllä – oletettavasti – samaan lopputulokseen. Pisteet eivät vielä tee maasta houkuttelevaa”.

Osaajaohjelman laatimista on muun muassa ehdotettu Sitran julkaisemassa raportissa ”Suomi innovaatiotoiminnan kärkimaaksi”, jossa Suomen maahanmuuttopoliittikkaa on kritisoitu passiiviseksi ja jälkijättöiseksi. Raportissa peräänkuulutetaan aktiivista osaajien houkuttelua. Erityisosaajille ja asian tuntijoille kohdennetun maahanmuutto-ohjelman laatiminen on ehdotuksessa esitetty työministeriön ja sisäasiainministeriön tehtäväksi. (Sitra 2005, 14.) Osaajaohjelman luomisella tulisi pyrkiä myös siihen, että maahantulolupien käsittelyä edelleen nopeutettaisiin, vaikka kehitys on tässä suhteessa ollut viime vuosina myönteistä. Lisäksi esityksessä hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi on esitetty, että oleskelulupaan liittyvää työnteko-oikeutta, ts. oikeutta vaihtaa työnantajaa ja siirtyä ammatti- ja toimialojen välillä, tulisi laajentaa. (MOL 2005.) Käytännössä oleskelulupaan liittyvän työnteko-oikeuden poistaminen kokonaan saattaisi selkeyttää tilannetta sekä hakijan että tämän puolison osalta.

Osaajaohjelman luominen ja sen onnistunut hyödyntäminen houkuttelun välineenä edellyttää suunnitelmallisuutta. Suunnitelmallisuus ohjelman sisällössä edellyttää, että maahanmuuttopoliittikan

tavoitteet ulkomaalaisten osaajien suhteen kirjoitetaan auki, konkretisoidaan ja linjataan tarkoituksenmukaisella tavalla osaksi innovaatiopolitiikkaa. Myös ”osaajat” tulee määrittellä mahdollisimman yksiselitteisesti. Ongelmia on aiheuttanut se, että yksityisen sektorin asiantuntijaa ei ole täsmällisesti määritelty ja yritykset ovat joutuneet osaamista erikseen perustelemaan.

Sen lisäksi, että osajaohjelman avulla voidaan helpottaa työtarjoajien saaneiden osaajien maahanmuuttoa, tuli sallia myös kolmansista maista tulevien korkeasti koulutettujen työnhaku maassa rajoitetuksi ajaksi. Tällä hetkellä vain Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kansalaiset voivat tulla Suomeen työnhakuun. (Ulkomaalaislaki 2004.) Työministeriö on ehdottanut, että lainsäädäntöä ja käytäntöjä kehitetään siten, että ulkomaalainen voi saada oleskeluluvan työnhaun perusteella.

Maatarkastelujen perusteella tehty ehdotus Suomelle räätelöidystä osajaohjelmasta sisältää seuraavat kolme luokkaa (ks. Liite 2):

Luokka 1. Tutkijoille ja asiantuntijoille myönnettävä jatkuva työntekijän oleskelulupa

Luokka 2. Vierailijoille ja lyhytaikaisesti maahan tuleville tutkijoille ja asiantuntijoille myönnettävä määräaikainen (tilapäinen) työntekijän oleskelulupa (korvaa nykyiset poikkeuskäytännöt).

Luokka 3. Tutkijoille ja asiantuntijoille laadittu ohjelma, joka mahdollistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden työnhaun Suomessa.

Osaajaohjelman tavoitteena on suosia ja edistää keskipitkän ja pitkän aikavälin työperäistä maahanmuuttoa Suomeen ja siten varautua tulevaisuudessa mahdollisesti esiin tuleviin työvoima- ja erityisesti osaamistarpeisiin. Jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä suosittelemme siksi, että nykyisen ulkomaalaislain mukaan vain jatkuva oleskelulupa kerryttää pysyvän oleskeluluvan myöntämisen ehtona olevaa

neljän vuoden ajanjaksoa ja siksi että tilapäisen oleskeluluvan joutuu uusimaan vuosittain.

Osaajaohjelman luominen voisi selkeyttää nykyisellään vaikeasti hahmotettavaa lupamenettelyä ja helpottaa lupia myöntävien viranomaisten toimintaan, mikäli ohjelmassa määriteltäisiin yksiselitteisesti mikä lupa missäkin tilanteessa osaajille myönnetään. Lisäksi lähtökohtaisena ajatuksena tulisi olla, että osaajat voivat halutessaan jäädä maahan pysyvästi. Tähän ratkaisuun on jo päädytty esimerkiksi Irlannissa.

Olennaista olisi kehittää palvelujen toimivuutta käytännössä, koska joustava prosessi on jopa enemmän riippuvainen toimintatavoista ja osaamisesta, kuin rakenteista ja säädöksistä. Osaaja-ohjelman lähtökohtana olisi siis oltava myös palvelurakenteen kehittäminen, resursointi ja osaamisen päivittäminen.

6.3 Houkuttelevat innovaatioympäristöt: laitteistot, ura ja palkkaus

Maatarkastelujen perusteella ulkomaalaisten tutkijoiden ja jatko-opiskelijoiden houkuttelun yhtenä lähtökohtana tulisi olla panostaminen tutkimusinfrastruktuuriin, joka puolestaan auttaisi luomaan houkuttelevia tutkimus- ja innovaatioympäristöjä. Tätä näkökulmaa voidaan vahvistaa osana tutkimusinfrastruktuurin ylläpitämistä ja kehittämistä rahoittavia ohjelmia (esim. Strategisen huippuosaimisen keskittymät/SHOK). Lisäksi voidaan lisätä ja tehostaa kansallista ja kansainvälistä tutkimuslaitteistojen yhteiskäyttöä. Näiden lisäksi tulee selvittää, olisiko ulkomailla sijaitsevien tutkimuslaboratorioiden siirron mahdollistaminen keino houkutella huippututkimusryhmiä Suomeen.

Osa vetovoimaisuuden ongelmaa syntyy tosiasia-asta, että ulkomaalaisten työllistymismahdollisuudet ovat Suomessa rajalliset²¹, työnantajien suhtautuminen ulkomaalaisten työntekijöiden palkkaamiseen on

²¹ Keskeinen ongelma on se, että vaikka (tilastokeskuksen mukaan) yli puolet vuonna 2003 t&k-tehtävissä työskennelleistä noin 75 000 henkilöstä työskenteli yrityksissä, niin tohtoreiden osuus yritysten t&k-henkilöstöstä oli vain 3 prosenttia. Voidaan ajatella, että ulkomaalaisten korkeasti koulutettujen osaajien sijoittumista Suomeen tulee vastaisuudessa hankaloittamaan myös se, että työmarkkinat ovat suhteellisen kapeat, jos yritykset eivät ole kiinnostuneita palkkaamaan tohtoreita. Toisaalta Suomen Akatemian tohtorintarveselvityksen mukaan ne yritykset, joiden palveluksessa oli tohtoreita, pitivät tohtoreiden palkkaamista muuta yrityksiä tarpeellisempina myös jatkossa. (SA 2005X, 26.)

varovaista ja ulkomaalaisten opiskelijoiden on vaikea saada yrityksistä harjoittelu- ja työpaikkoja. Lisäksi ulkomaalaiset työntekijät ovat pääsääntöisesti työllistyneet muutamiin suuriin kansainvälisesti toimiin yrityksiin. Toimiva korkeakoulujen ja yritysten välinen yhteistyö voisi pitkällä aikavälillä parantaa ulkomaalaisten opiskelijoiden ja asiantuntijoiden mahdollisuuksia työllistyä myös yksityiselle sektorille. Lisäksi se mahdollistaisi laaja-alaisen osaamisen kehittymisen ja toimisi tiedonsiirtoa edistävänä väylänä. Yhteistyö voisi aktivoida yrityksiä hyödyntämään yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa olevaa ulkomaalaista osaamista. Tämä olisi tarkoituksenmukaista, koska kiinnostus ulkomaalaisten työntekijöiden palkkaamiseen kasvaa myös yksityisellä sektorilla rekrytointiongelmien lisääntyessä.

Yleisemmän tutkimusinfrastruktuurin kehittämisen ohella erityisesti tutkijanuran vetovoimaisuuden lisääminen on keskeistä. Vaikka yliopistot eivät kykene parantamaan tutkijanuran houkuttelevuutta pelkästään budjettivaroin, tulee tavoitteeksi asettaa pitkäaikaisten työsuhteiden lisääminen ja palkkauskäytäntöjen kehittäminen.

Suositus 3.1: Tutkijanura tulee tehdä houkuttelevaksi sekä kotimaisten että ulkomaalaisten tutkijoiden kannalta. Virat sekä pysyvät ja pitkäaikaiset työsopimukset lisäävät tutkijanuran houkuttelevuutta myös ulkomaalaisten osaajien silmissä.

Voidaan myös yksityiskohtaisemmin räätälöidä eri tutkijanuran vaiheissa oleville ulkomaalaisille osaajille sopivimmat houkuttelutoimenpiteet, mutta koko järjestelmän on muututtava kilpailukykyisemmäksi. Samalla on kehitettävä tutkijan urapolkua, joka Suomesta tällä hetkellä puuttuu (vrt. OPM:n ehdotus neliportaiseksi urajärjestelmäksi 2008.)

Myös heikko palkkaus verrattuna useimpiin muihin maihin on tarkastettava. Palkka voisi koostua esimerkiksi yliopiston tai tutkimuslaitoksen perusrahoituksen lisäksi myös eri rahoittajatahojen maksamista lisistä. Yliopistot ja tutkimuslaitokset voisivat esimerkiksi saada tukea Akatemialta tai Tekesiltä korkeampien palkkojen maksamiseen.

Suositus 3.2: Kilpailukykyinen palkkaus julkisen sektorin tutkijoille.

Perinteisempään akateemiseen tutkijoiden, jatko-opiskelijoiden ja opiskelijoiden lyhytkestoiseen liikkuvuuteen, kuten vaihto-ohjelmiin ja vierailuihin, panostetaan Suomessa kiitettävästi. Sen sijaan tuleviin pidempikestoisiin työvoima- ja osaamistarpeisiin ja niihin vastaamiseen ulkomaalaista osaavaa työvoimaa houkuttelemalla ei ole Suomessa juurikaan panostettu eikä kysymystä ole vielä yleisellä tasolla nähty keskeiseksi.

Tällä hetkellä tiede- ja innovaatiopoliittisin toimin edistetään pitkälti tutkijoiden lyhytkestoista liikkuvuutta. Erilaisia apuraha- ja vaihto-ohjelmia on Suomessakin paljon. Jatkossa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että tarjolla olisi myös pidempikestoisia ulkomaalaisille lupaaville nuorille tutkijoille ja myös senioritason tutkijoille suunnattuja rahoituskäytäntöjä. FIDIPRO- rahoitusohjelma on osittain vastannut tähän tarpeeseen, mutta nuorten tutkijoiden tilanne on hankalampi, eikä heille ole suunnattu erityisiä pidempikestoisen tutkimustyön mahdollistavia ohjelmia.

Suositus 3.3: Avataan aktiivisesti ja aidosti virkojen ja muiden toimien haut myös ulkomaalaisille tutkijoille. Virkojen valintaprosessissa tulee myös jatkossa kiinnittää huomiota arviointikäytäntöihin.

Osaamistarpeisiin ja tiedon siirtämiseen liittyen lyhytkestoinenkin liikkuvuus ja kansainvälinen yhteistyö on tietysti hyödyllistä, koska lyhytkestoisestakin liikkuvuudesta voi ajan mittaan tulla pidempikestoista (kontaktit, verkostot, epävirallinen tiedonvälitys, pysyvämpi maahanmuutto => tieto leviää ja houkuttelee edes harkitsemaan Suomeen tuloa). Se ei kuitenkaan sinällään suoraan vastaa työvoimatarpeisiin, ellei sitten tulija jää Suomeen ja työllisty. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että osaamistarpeisiin pystytään pitkälti vastaamaan lyhytkestoisemmallakin liikkuvuudella, mutta konkreettisia työvoimatarpeita sillä ei kyetä ratkaisemaan. Tarvitaan väylät, joita pitkin myös työperäinen osaajien maahanmuutto on mahdollisimman sujuvaa (työpaikat, mahdollisuus siirtää liikkuvuudesta maahanmuuttoon eli joustavat

ja toimivat lupakäytännöt suhteessa työn jatkamiseen tai työnantajan vaihtamiseen jne., maahanmuuttoväylät).

Suomen tulee jatkossakin panostaa voimakkaasti laadukkaaseen ja laaja-alaiseen koulutukseen ja tutkimukseen. Näin luodaan vahva pohja kotimaiselle osaamiselle ja pystytään pitkälti vastaamaan tulevaisuuden osaamis- ja työvoimatarpeisiin. Tämän lisäksi tulee myös jatkossa panostaa jo entuudestaan vahvoihin osaamisaloihin. Tällaiset alat houkuttelevat myös ulkomaalaisia osaavia työntekijöitä maahan, koska Suomeen tulevia osaajia kiinnostavat tarjolla olevat työtilaisuudet ja kansainvälistä tasoa oleva osaaminen. Myös uudet avaukset ovat tärkeitä, mutta tässä yhteydessä liikkuvuudessa korostuvat muut kuin pidempiaikaiseen työperäiseen maahanmuuttoon liittyvät tiedon siirtoa edistävät liikkuvuuden muodot, kuten tutkijoiden ja asiantuntijoiden vierailut ja konsultointi. Pysyvät työ- ja oleskeluluvat ovat usein houkuttelevampia kuin tilapäiset.

Tutkimusjärjestelmää on jo jossain määrin avattu ulkomaalaisille tutkijoille ja jatko-opiskelijoille. Kielellisistä syistä Suomen on monien muiden pienten maiden tapaan vaikea rekrytoida ulkomaalaisia julkisen sektorin virkoihin. Pelkästään tutkimusta tekevien yksiköiden kansainvälistyminen on helpompaa kuin opetusta antavien ainelaitosten. Opetusta antavien laitosten kansainvälistämiseksi vaihtoehtoina ovat esimerkiksi virkarakenteen kehittäminen siihen suuntaan, että kaikilta viranhaltijoilta ei edellytetä samanlaista kielitaitoa tai sellaisen rahoitusjärjestelyjen luominen, jotka mahdollistavat ulkomaalaisten osaajien rekrytoinnin.

6.4 Kansainvälisesti vetovoimaiset koulutusohjelmat

Väitelleet post doc -vaiheessa olevat tutkijat arvostavat mahdollisuutta edetä uralla sekä sitä, että tarjolla on riittävästi virkoja ja rahoitusmahdollisuuksia. Lisäksi mielenkiintoiset ja haastavat työtehtävät korkeatasoisissa tutkimus- ja innovaatioympäristöissä houkuttelevat. Senioritutkijoita voi puolestaan houkuttaa mahdollisuus keskittyä tutkimuksenteekoon korkealaatuisessa työympäristössä yhdessä muiden alan huipujen kanssa. Myös jatko-opiskelijoille nämä ovat osa

vetovoimasta innovaatioympäristöä, mutta keskeisimpiä houkuttimia ovat luonnollisesti laadukas opetus ja opintojen ohjaus sekä opintojen rahoitusmahdollisuudet ja toimeentulon turvaaminen.

Suositus 4: Kannustetaan korkealaatuiseen kansainväliseen koulutustoimintaan ja koulutusohjelmien tekoon, joilla on kysyntää myös Suomen rajojen ulkopuolella.

Yksi keskeinen kysymys on myös Suomeen tulleiden osaajien sitouttaminen. Pelkästään osaajien houkutteluun panostaminen ei riitä vaan tarvitaan myös keinoja sitouttaa tulijat Suomeen. Julkisella sektorilla tulee yleisesti ottaen kiinnittää huomiota tutkijanuran houkuttelevuuteen, kuten urakehitysnäkymiin, pidempikestoisiin työsuhteisiin ja palkkaukseen. Sellainen tutkijanura, joka houkuttelee suomalaisia tutkijoita, sitouttaa varmasti myös Suomeen saapuvia ulkomaalaisia tulijoita jäämään maahan. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että kansainvälistyvät kannustinjärjestelmät koskevat tasapuolisesti kaikkia tutkijoita kansalaisuudesta riippumatta. Kansainvälisten koulutusohjelmien vetovoimaisuus on monelta osin sidottu tutkimusympäristöön ja sen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Erityisesti kansainväliset jatko-opinto-ohjelmat on kuitenkin todettu monessa maassa tärkeäksi osaksi korkealaatuista koulutus- ja tutkimusjärjestelmää, joten kyseessä on itseään vahvistava mekanismi.

6.5 Verotuskäytäntöjen hyödyntäminen

Valtioneuvoston ”Suomi maailmantaloudessa” -selvityksen loppuraportissa esitetään, että ulkomaalaisen avainhenkilön verotuskäytännöstä pitäisi tehdä pysyvä. Lisäksi on ehdotettu, että vähimmäisrahapalkkaa ja lähdeveroprosenttia lasketaan, verokohtelun kestoa pidennetään vähintään neljään vuoteen ja että sen laajentamista myös avainhenkilöiden perheenjäseniin tulisi harkita. (VN 2004, 72.) Myös EVA:n julkaisemassa ”Aivokierrosta aivovuotoon” -raportissa suositellaan veroprosentin ja tulorajan alentamista sekä avainhenkilölain soveltamisajan pidentämistä (Rau-nio 2005). Soveltamisaika on pidennetty kahdesta

neljään vuoteen, mutta ehdotamme, että tulkintaa väljennetään edelleen.

Suositus 5: Avainhenkilölain tulorajaa tulee alentaa nykyisestä 5 800 eurosta. Lisäksi tulee selvittää mahdollisuudet laskea lähdeveroprosenttia nykyisestä 35 prosentista ja mahdollisuutta hyödyntää etuutta entistä väljemmin.

Avainhenkilölain piiriin pääsevät vain hyvin harvat ja lähinnä yksityisellä sektorilla toimivat ulkomaalaiset osaajat. Vaikka tulostaso ei olisi ensisijainen kohde- maan valintakriteeri, on sen vaikutus suuri, sillä merkittävää tulotason laskua ollaan vain harvoin valmiita hyväksymään.

Veroetuja myönnetään osaajille monissa maissa. Esimerkiksi Tanskassa veroprosentti on 25 prosenttia kolmeksi vuodeksi yli 6 800 euroa kuukaudessa ansaitseville. Kanadassa ja Ruotsissa osa tuloista on verovapaata. Esimerkiksi Kanadan Quebecissa työs- kentelevien tutkijoiden tuloista 3/4 on verovapaata 5 vuoden ajan. Ruotsissa ulkomaalaisten avainhenki- löiden tuloista 1/4 tuloista on verovapaata tuloa 10 vuoden ajan.

6.6 Panostetaan kansainväliseen markkinointiin osana kaikkia toimenpiteitä

Markkinoinnin kehittämisehdotuksista

Markkinointi on tällä hetkellä aktiivista, mutta usein sirpaleista ja melko vaatimatonta. Kun esimerkiksi tiedotetaan Suomen osaajaohjelmasta kansainvälisesti näkyvästi, kehitetään samalla ulkomaalaisille osaajille suunnattua verkkosivustoa (vrt. Irlannin *expertise ireland.com*-portaali korkeakoulujen ja tutkimuslai- tostien tutkimus-, julkaisu- ja tutkijatiedoista, jota

hyödynnetään myös maahanmuuttoa suunnittelevien osaajien informoinnissa). On tarkoituksenmukaista kannustaa myös suomalaisia korkeakouluja etsimään yhdessä toimintamalleja kansainväliseen koulutuksen yhteismarkkinointiin ja kartoittaa mahdollisuudet suomalaisen koulutuksen ”brändäämiseen”. Tärkeää on, että päätetään kuka ottaa osaajien houkutteluun tähtäävästä markkinoinnista vetovastuun (CIMO?) ja toimii yhteistyössä mahdollisesti perustettavan maa- hanmuuton johtamistoimiston kanssa.

Suositus 6: Osaajaohjelma voitaisiin valjastaa markkinointikäyttöön, jolloin sen olemassaolon informointiin tulisi panostaa aktiivisesti. Markkinointi toteutetaan yhteistyössä avaintoimijoiden kesken, mutta suunnitelmallisesti ja keskitetysti.

Esimerkiksi Kanadan maahanmuuttajille suunnatuilla Internet-sivuilla mainostetaan näkyvästi osaajille suunniteltua maahanmuutto-ohjelmaa. Osaajaohjel- ma olisi tehokas tapa viestittää ulkomaalaisille osaa- jille, että maassamme on tarvetta ja aktiivista pyrki- mystä ottaa vastaan osaavia maahanmuuttajia.

Tällä hetkellä Suomen maahanmuuttajille suun- natuilla eri verkkosivuilla ei ole osaajille erikseen räätälöityä kattavaa ”tietopankkia”. Sivuilta löytyy melko hyvin tietoa maahanmuutosta ja Suomessa asumisesta, mutta osaajatarve ei aina välity lukijalle. Erityisen korkeasti koulutetuille osaajille suunnatun verkkosivuston luominen palvelisi ulkomaalaisia osaajia ja tarjoaisi juuri heille räätälöityä tietoa ja viestittäisi siitä, että heidän hakeutumisensa Suo- meen on toivottavaa ja kannattavaa ja että kaikki keskeiset toimijat Suomessa ovat vakaasti sitoutuneet kansainvälisen toimintaympäristön kehittämiseen. (Olemassa olevaa pohjaa luovat esim. CIMO:n Discover Finland, Suomi.fi, ja Research.fi-sivus- tot²³.)

²³ *Research.fi* on Suomen tieteen ja teknologian tietopalvelu, joka on tuotettu opetusministeriön, kauppaa ja teollisuusministeriön, Tekesin, Suomen Akatemian, yliopistojen, Tilastokeskuksen, valtion tiede- ja teknologianeuvoston sekä Tieteen tietotekniikan keskus CSC:n yhteistyönä. Sivustolta löytyy aineksia, joita markkinoida Suomen tarjoamia mahdollisuuksia ulkomaalaisille osaajille, mutta toistaiseksi lähestymistapa on tieteen ja teknologian tilaa ja tasoa kuvaileva. Tutkijoiden houkuttelulle on oma osionsa, mutta sitä ei ole kohdistettu suoranaisesti ulkomaalaisille tutkijoille houkuttelumielessä. Linkit maan yliopistojen sivuille löytyy, mutta olisi tarpeen kehittää käyttäjäystävällisempi lähestymistapa osaajan pohtiessa eri yliopistojen tarjoamia työ- urakehitysmahdollisuuksia (vrt. Irlannin *expertiseireland.com* -portaali).

Markkinoitaessa Suomessa tarjolla olevia mahdollisuuksia osaajille on selvää, että yksittäiset ”temput” (osaajaohjelma ja osaajille suunnattu verkkosivusto) eivät riitä. Osaajaohjelmaa ei tulisikaan pitää ainoana ja riittävänä keinona osaajakilpailussa menestymiselle, vaikkakin ohjelman avulla viestittäisiin osaajille, että maassa on tarvetta, aktiivista pyrkimystä ja halua ottaa vastaan ulkomaalaisia osaajia. Tässä raportissa esitetyin maahanmuutto-, tiede- ja innovaatiopoliittisin keinoin voidaan edistää maan houkuttelevuutta ja markkinoinnin onnistumista (”lihaa markkinoinnin luiden ympärille”). Keskeisintä osaajien houkuttelussa on kuitenkin se, että osaajille on tarjolla kiinnostavia työtilaisuuksia, jotka ovat kilpailukyisiä muiden maiden tarjoamien mahdollisuuksien rinnalla. Työpaikkojen tarjonta edellyttää ennen kaikkea sitä, että yrityksissä, korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa on todellista kysyntää ulkomaalaiselle työvoimalle.

Lopuksi. Joissakin tilanteissa työperäisen maahanmuuttopolitiikan tehtävän on siis suojella kotimaista työvoimaa, toisinaan sen taas tulee kyetä reagoimaan nopeasti muuttuneisiin työmarkkinoihin ja työvoimatarpeisiin. Tarjolla oleva mielenkiintoinen työtarjous ei kuitenkaan välttämättä riitä saamaan osaajaa maahan, jos maahanmuuttoon liittyvät käytännöt ovat ongelmallisia ja kokonaiskuva liian epäselvä. Perheenjäsenten aseman parantaminen ja osaajien lupakäytäntöjä helpottaminen ovat merkittävä osa prosessia. Yhä selvemmin onkin näkyvissä myös suuntaus, jossa osaajien pysyvää maahanmuuttoa pyritään edistämään lupakäytäntöjen kautta. Pysyvät luvat myös houkutteleva väliaikaisia paremmin. Kysymys on siis kokonaisuuden kehittämisestä, joka vaatii sitoutumista ja toimivaa yhteistyötä monilta eri tahoilta.

Lähteet

- 21st Century Skills. (2003) Realising Our Potential. Individuals, Employers, Nation. Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Skills by Command of Her Majesty July 2003.
- Ahead of the Curve. Ireland's Place in the Global Economy. 2004, X–XI. The Enterprise Strategy Group report, Ireland.
- Anderson, Stuart 2003. The Global Battle for Talent and People. Immigration Policy Focus, vol. 2, issue 2. Immigration Policy Center, American Immigration Law Foundation.
- Annual Competitiveness Report 2004. Forfás, National Competitiveness Council, Ireland.
- AUCC (2005). Momentum. The 2005 report on university research and knowledge transfer. Association of Universities and Colleges of Canada.
- Auranen, O. Kaukonen, E. & Nieminen, M. 2005. Kansainväliset yliopistotutkimuksen rahoitusjärjestelmät. Tutkimusraportti 9/2005. Tieteen-, teknologian- ja innovaatiotutkimuksen ryhmä. Tampereen yliopisto.
- Auriol, Laudeline & Sexton, Jerry 2002. "Human Resources in Science and Technology: Measurement Issues and International Mobility". Teoksessa International Mobility of the Highly Skilled. OECD Proceedings 2002. s.13–38.
- Barrett, A. 2005. Ireland: Increasing Labour Supply through Immigration paper prepared for the Peer review process of the Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy. Dublin: ESRI
- Bednarz, Jacquelyn & Kramer, Roger G. 2004. Labour Migration to the United States: Programmes for the Admission of Permanent and Temporary Workers. Teoksessa Migration for employment: Bilateral agreements at a crossroads. OECD 2004. s. 95–112
- Benchmarking Mechanism and Strategies to attract Researchers to Ireland 2001 A study for the Expert Group on Future Skills Needs and Forfás, Final report. Technopolis-group.
- Beyond the High-Tech Bubble The Changing Demand for H-1B Professionals. The American Immigration Law Foundation. (http://www.aifl.org/ipc/policy_reports_2004_hightechbubble.asp)
- Bommes, Michael & Kolb, Holger 2005. Immigration as a labour market strategy. Germany. Teoksessa "Immigration as a labour market strategy – European and North American Perspectives". German Marshall Fund of the United States.
- British Chevening Scholarships. (<http://www.chevening.com>)
- Building Ireland's Knowledge Economy (2004). The Irish Action Plan For Promoting Investment in R&D to 2010.

- Casey Tom, Sami Mahroum, Ken Ducatel & Rémi Barré. (Toim.) The mobility of academic researchers. Academic careers & recruitment in ICT and biotechnology. A joint JRC/IPTS-ESTO Study. June 2001
- Cervantes, M. (2002) International Mobility of Highly Skilled Workers: From Statistical Analysis to Policy Formulation. Teoksessa OECD, International Mobility of the Highly Skilled. OECD Proceedings. s. 93–94.
- Cervantes, Mario (2004). Attracting, retaining and mobilising high skilled labour. Teoksessa OECD, Global Knowledge Flows and Economic Development. s. 51–71.
- Chalamwong, Yongyuth 2004. The Migration of Highly Skilled Asian Workers in OECD Member Countries and Its Effects on Economic Development in East Asia. A Joint MOF/PRI-OECD Research Project: The Impact and Coherence of OECD Country Policies on Asia Developing Economies. (<http://www.oecd.org/dataoecd/27/56/31857618.pdf>)
- Clarke; Hogarth & Salt 2004. Migration Policies and Trends: International Comparisons. Final report to the home office. Migration Research Unit. Lontoo 2004. von Ruschkowski, Eick 2001. IT Jobs in Germany: Fighting a Global Trend. Science next wave. American Association for the Advancement of Science. April 2001.
- Corporate Income Tax Rate. A Trend Analysis. 2006.
- CRC (2002).Canada Research Chairs Program: Best Practices Workshop. June 17–18, 2002 Toronto. Prepared by: Canada Research Chairs Secretariat. September 2002. <http://chairs.gc.ca>.
- Downey, L. 2003 Creating Ireland's Innovation Society: The Next Strategic Step. Dublin. HEA & Forfas.
- DTI (Department of Trade and Industry) 2004 Science & innovation investment framework 2004–2014. HM Treasury, Department for Education and Skills, Department for Trade and Industry, July 2004.
- DTI (Department of Trade and Industry) Science Budget 2003–04 to 2005–06. Department of Trade and Industry. Office of Science and Technology.
- DTI (Department of Trade and Industry) 2000 Excellence and Opportunity (extension) The Implementation Plan: Excellence and Opportunity – a science and innovation policy for the 21st century. Päivitetty versio, julkaistu ensimmäisen kerran joulukuussa 2001. Tulostettu 24.2.2006.
- DTI (Department of Trade and Industry) 2000. Excellence and Opportunity – a science and innovation policy for the 21st century. Department of Trade and Industry. White paper 2000.
- DTI (Department of Trade and Industry) 2004 Greatening wealth from knowledge. Five year programme. Department of Trade and Industry. November 2004.
- EC (European Commission) Third European Report on Science & Technology Indicators 2003. Towards Knowledge-based Economy. European Commission.
- Elschner, Christina, Lothar Lammersen, Michael Overesch & Robert Schwager, The Effective Tax Burden of Companies and Highly Skilled Manpower: Tax Policy Strategies in a Globalized Economy. Centre for European Economic Research ZEW Discussion Paper No. 05-31. <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0531.pdf>. April, 2005.
- Ernst & Young 2005. Nordic International Assignments Survey Report
- ESF (European Services Forum)2005. Fourth ESF Position Paper on the Temporary Movement of Persons. (http://www.esf.be/pdfs/documents/position_papers/ESF%204th%20position%20paper%20on%20Mode4%2011April05%20final.pdf., 5.7.2005)
- EUROPA – Sinun Eurooppasi – Työskentely toisessa EU-valtiossa. <<http://europa.eu.int/youreurope/nav/fi/citizens/guides/working/fi.html>>. Ladattu 12.8.2005.
- Forsander, Annika & Trux, Marja-Liisa, 2002. Introduction: the migration of people and the flow of capital Teoksessa Forsander, Annika (toim.): Immigration and the Economy in the Globalization Process. Sitra Reports serie 20. SITRA, Vantaa. s. 4–9.
- Forsander, Annika, Raunio, Mika, Salmenhaara, Perttu & Helander, Mika (2004) Sykettä ja suvaitsevaisuutta.

- Globaalin osaamisen kansalliset rajat. Sitra. Edita. HKI.
- Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds. July 2005/34. (www.hefce.ac.uk/research/srif/)
- Green, Alan G. & Green, David A., The Economic Goals of Canada's Immigration Policy, Past and Present. Discussion Paper No.: 96-18. Department of Economics. The University of British Columbia. Vancouver. Canada. July, 1996. <http://www.econ.ubc.ca/dp9618gr.pdf>. Tulostettu 23.3.2005.)
- GMAC (Global recruiting services) 2005. Ten years of global relocation trends 1993-2004.
- Guellec, D. & Cervantes, M., International Mobility of Highly Skilled Workers: From Statistical Analysis to Policy Formulation. Teoksessa International Mobility of the Highly Skilled. OECD Proceedings 2002. s. 71-98
- Halme, Kimmo; Lemola, Tarmo; Kanninen, Sami; Autio, Erkko; Arnold, Erik & Deuten, Jasper 2004. Competitiveness through internationalisation – evaluation of the means and mechanisms for promoting internationalisation in Tekes R&D programmes. Tekes 10/2004
- Hatton, Timothy J. 2005. Explaining trends in UK immigration. Journal of Population Economics 18: s. 719-740
- Hattula, Raija, Monia mahdollisuuksia kansainväliseen liikkumiseen. Pääkirjoitus 2/2001. <http://www.aka.fi>
- Haukka, Sandra 2005. Research training and national innovation systems. Finland compared to Australia and the USA, TEKES. Technology Review 182/2005.
- HEFCE 2005. Evaluation of Rewarding and Developing Staff in HE initiative 2001-02 to 2003-04. A report to HEFCE by KPMG LLP. May 2005. http://www.hefce.ac.uk/pubs/rdreports/2005/rd14_05/rd14_05.pdf.
- Himanen, Pekka 2004. Välittävä, kannustava ja luova Suomi – Katsaus tietoyhteiskuntamme syviin haasteisiin. Teoksessa Himanen, Pekka (toim.): Globaali tietoyhteiskunta. Kehityssuuntia Piilaaksosta Singaporeen. s. 5-31. Teknologia katsaus 155/2004. Tekes. Helsinki 2004.
- HM (Home Office) (2005). Controlling our borders: Making migration work for Britain. Five year strategy for asylum and immigration. Executive summary and scope of the consultation. HM Government. Home Office. 2005.
- HM (Home Office) Treasury 2004. Science & innovation investment framework 2004-2014. HM Treasury, Department for Education and Skills, Department for Trade and Industry, July 2004.
- HM Treasury (Home Office) 2003. Reviewing the residence and domicile rules as they affect the taxation of individuals: a background paper. HM Treasury and Inland Revenue April 2003.
- HRK 2006 German Rectors' Conference. http://www.hrk.de/eng/projekte_und_initiativen/118.php
- Huttunen, Jussi, Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Helsinki 2004
- Immigrant Council of Ireland – Briefing Note II on Employment Permit Bill 2005. 2005.
- Immigration Canada. Application for Permanent Residence. Federal Skilled Worker Class. (IMM EG7000 (12-2004)
- Immigration Policy Brief, April 2004. Beyond the High-Tech Bubble: The Changing Demand for H-1B Professionals. The American Immigration Law Foundation. Saatavana internet-osoitteessa: www.aifl.org/ipc/policy_reports_2004_hightechbubble.asp
- Immigration Policy Brief, October 2004. Putting a Cap on Competitiveness: Arbitrary Limits on H-1B Visas undermine U.S. Science and Engineering. The American Immigration Law Foundation. Saatavana internet-osoitteessa: www.aifl.org/ipc/policy_reports_2004_caponcompetitiveness.asp
- International migration: economic context and implications. OECD Economic Surveys Canada. Vol. 2003, No 14.
- International mobility of science and technology personnel (2002) Teoksessa OECD Science, technology and industry outlook. OECD. s. 229-246

- Introduction. Teoksessa Canadian Immigration Policy for the 21st Century. Toim. Beach, Charles M., Alan g. Green & Jeffrey g. Reitz. 2003. <http://jdi.econ.queensu.ca//Publications/Immigration.html>.
- IOM 2002 International Comparative Study of Migration Legislation and Practice. 2002. International Organization for Migration. Department of Justice, Equality and Law Reform. Ireland.
- ISA Council of Economic Advisors. Swedish Open. The need for attracting foreign skills. 2001
- ITA 2005 Lähde: <http://www.ita.doc.gov/td/tic/fta/nafta/index.htm>. Ladattu 25.7.2005.
- Johdatus väestötieteeseen. VII Luku. Muuttoliike. (www.valt.helsinki.fi/sosio/vaesto/luku07.html)
- Kalliokoski, Matti 2004. Eurooppalaiset tietoyhteiskuntamallit. Teoksessa Himanen, Pekka (toim.): Globaali tietoyhteiskunta. Kehityssuuntia Piilaaksosta Singaporeen. Teknologiakatsaus 155/2004. Tekes. Helsinki. s. 87–117.
- Kauppa- ja teollisuusministeriön strategia. KTM Julkaisuja 1/2004, s. 11, 15, 18.
- Kelo, Maria & Bernd Wächter, Brain Drain and Brain Gain. Migratin in the European Union after enlargement. Academic Cooperation Association. 2004.
- Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämisyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö. Vero-osasto Työryhmämuistioita 12/2002.
- Kline, Benjamin 2004. "The Changing Social Environment of Modern Ireland: Immigration and the Issues of Politics, Economics, and Security." Mediterranean Quarterly. Fall 2004, 186–202.
- Komission tiedonanto neuvostolle ja parlamentille "Eurooppalaisen tutkimusalueen liikkuvuusstrategia" KOM(2001) 331 lopullinen, s. 9–13.
- Liebig, Thomas 2004. Recruitment of foreign labour in Germany and Switzerland. Source OECD Transition Economies, vol. 2004, no. 26, 165–196.
- Lowell, Lindsay B. 2005. Immigration as a labour market strategy – United States. Teoksessa Immigration as a labour market strategy – European and North American Perspectives. MPG Migration Policy Group.
- Lucian, Kim 2000. Grading Germany's "green card". Christian Science Monitor 8/10/2000, vol 92 Issue 182. Academic Search Premier.
- Mahroum, Sami 2001. S&T Labour Markets: B. Highly Skilled Globetrotters: The International Migration of Human Capital. OECD 2001. Saatavana internet-osoitteessa: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/6/2100652.pdf>. Ladattu 01.07.2005. Sivut 172–173.
- Martin, Terry 2001. Germany's New Immigration Plan. Special Report: Immigration. Europe. November 1, 2001.
- Matest & Associates 2004. Fifth-Year Evaluation of the Canada Research Chairs Program. Final Evaluation Report. R.A. Ltd. December 2, 2004.
- McLaughlan, G. & Salt, J. 2002. Migration policies towards highly-skilled foreign workers. Report to the Home Office, March/2002. Geography department, University college London.
- McPhee, Derec, Tax Holiday for Academics. ScienceCareers.org. 9 February 2001. <http://sciencecareers.sciencemag.org>
- Medved, Felicita, "A Common European Immigration Policy or How Common is Common Enough?" Teoksessa von Hoffmann, Bernd (toim.): "Towards a Common European Immigration Policy". Reports and Discussions of a Symposium held in Trier on October 24th and 25th, 2002. Legal Policy Symposium. Band 1. Peter Lang GmbH. Frankfurt am Main 2003.
- Meissner, Doris 2004. US Temporary Worker Programs: Lessons Learned. Migration Information Source. Migration Policy Institute. Saatavana internet-osoitteessa: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=205>
- Metzke, Robert 2000. WANTED: 75,000 IT Pros-Germany Considers "Green Card" Model. Artikkelii. Science next wave. American Association for the Advancement of Science. March 2000.
- Migration Policy Institute (päivittänyt Kevin Jernegan) 2005. A New Century: Immigration and the US. Migration Information Source. Saatavana internet-lähteenä osoitteessa: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=283>

- Mikä on tutkijakollegium? Helsingin yliopiston tutkijakollegium. <http://www.helsinki.fi/collegium/suom/esittely.htm>.
- MOL (Ministry of Labour/ Työministeriö) 2005a. Työministeriö 2005. Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Työhallinnon julkaisu 355. <http://global.finland.fi/kesu/suomi/pdf/MaMUohj.pdf>. Sivu 18.
- MOL (Ministry of Labour/ Työministeriö) 2006a. Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. 19.10.2006, s. 6. <http://www.mol.fi>
- MOLI (Ministry of Labour/ Työministeriö) 2005; Maahanmuuttoasiat vuonna 2005. Työministeriö. Saatavissa. <http://www.mol.fi>.
- MOL (Ministry of Labour/ Työministeriö) 2004 Kaavio "Maahanmuuttoasioiden hallinto Suomessa". TM/MT, 19.10.2004. Saatavissa: <http://www.mol.fi>.
- MOL (Ministry of Labour/ Työministeriö) 2003c Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325.
- Moving to Ireland Tax Guide. <http://www.revenue.ie/index.htm?revguide/incometax.htm>.
- Oasis. An Irish eGovernment Resource. Information on Public Services. Work Permits in Ireland. <http://www.oasis.gov.ie/> OECD 2002. International Mobility of the Highly Skilled. Policy Brief. OECD Observer. Saatavana internet-osoitteessa: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/1950028.pdf>. Ladattu 28.06.2005.
- OECD 2002. OECD Science, Technology and Industry Outlook 2002. Saatavana internet-osoitteessa: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/31/2762979.pdf>. Ladattu 1.7.2005. .
- OECD 2004. Science, Technology and Industry Outlook. OECD 2004.
- OECD Observer 2002. International Mobility of the Highly Skilled. Policy Brief. (<http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/1950028.pdf>, 28.06.2005.)
- OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2005. Briefing Note for the United States. (www.oecd.org/dataoecd/17/43/35471661.pdf)
- OECD/SOPEMI 2004. Trends in International Migration. OECD 2004, Paris.
- Oellers-Frahm, Karin 2002. National Immigration Policies in Comparative Perspective Teoksessa von Hoffmann, Bernd (toim.): "Towards a Common European Immigration Policy". Reports and Discussions of a Symposium held in Trier on October 24th and 25th, 2002. Legal Policy Symposium. Band 1. Peter Lang GmbH. Frankfurt am Main 2003, s. 33–47
- OPM 2005. Tekniikan alan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittäminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:19. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. 2005, s. 29.
- OPM 2006 Tutkijanuratyöryhmän loppuraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006: 13, s. 54.
- OST (Office of Science and Technology) 2004. Study of university infrastructure for science research. Update study 2004. June 2004.
- OST 2005 Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds. July 2005/34.
- Overseas Research Students Awards Scheme (ORSAS). <http://www.orsas.ac.uk/>
- Pickrell, John 2001. Ireland Gives Its Stars a Big Pot o' Gold. Science Next Wave. <http://nextwave.sciencemag.org/cgi/content/full/2001/08/09/2?>
- Potter, Jonathan 2004. Global Knowledge Flows and Economic Development. OECD, 2004.
- Potter, Jonathan 2004. Policy Recommendations and Learning Models. Teoksessa Potter, J. (toim.). Global Knowledge Flows and Economic Development. OECD, 2004. s. 145–179.
- Potter, Jonathan, Executive summary. Teoksessa Global Knowledge Flows and Economic Development. OECD 2004, 59.
- Quebec. A Dynamic and Profitable Business Environment, <http://www.investquebec.com/documents/en/secteur/Metals.pdf>.
- Raatikainen, Tea 2004. Ulkomaisen työvoiman hankinta. Selvitys ulkomaisen työvoiman hankintaan liittyvistä

- kanavista ja työnantajien palvelutarpeista EURES-työnvälityspalvelun kehittämiseksi. Työhallinnon julkaisu 338. Työministeriö 2004. Sivut 20–23, 44.
- Rantanen, Jorma, Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvitys. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:36. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto 2004, s. 72–73.
- Raunio, Mika 2001. Osaajat valintojen kentällä. Helsingin, Tampereen, Turun, Jyväskylän, Porin ja Seinäjoen seutujen vetovoimaisuus virtaavassa maailmassa. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisuja 11/2001. Cityoffset Oy, Tampere.
- Raunio, Mika 2005. Aivovuodosta aivokiertoon. Huippuosaaajat talouden voimavarana. EVA-raportti. Taloustutkimus. Hki.
- Research Councils UK: Dorothy Hodgkin postgraduate awards. (www.rcuk.ac.uk/hodgkin)
- Ruhs, M. (2005) 'The potential of temporary migration programmes in future international migration policy', www.gcim.org, accessed: 1 February 2006: GCIM.
- SA (Suomen Akatemia) 2002. Suomen Akatemian kansainvälisen toiminnan strategia. Suomen Akatemian julkaisuja 6/2002.
- SA (Suomen Akatemia) 2005 Akatemia 2005. Vuosikertomus.
- SA (Suomen Akatemia) 2005a. Kestävä ja dynaaminen kumppanuus. Yliopistojen, tutkimuslaitosten ja yritysten välinen tutkimusyhteistyö ja tutkijankoulutus. Suomen Akatemian julkaisuja 3/05. Helsinki 2005.
- SA (Suomen Akatemia) 2005b. Kansainvälisyys. <http://www.aka.fi>. Ladattu 19.9.2005
- Salt, John 2005. Current Trends in International Migration in Europe. Euroopan neuvoston julkaisuja. (www.geog.ucl.ac.uk/mru/docs/current_trends_2004.pdf, 01.09.2005.)
- Science Foundation Ireland. Background to SFI. http://www.sfi.ie/content/content.asp?section_id=174&language_id=1
- SET for success. The supply of people with science, technology, engineering and mathematics skills. The report of Sir Gareth Roberts' Review. April 2002, s. 32. Siobhan Harkin 2004.
- Sitra 2005. Suomi innovaatiotoiminnan kärkimaaksi. Kilpailukykyinen innovaatioympäristö – kehittämissuunnitelman loppuraportti. Innovaatio-ohjelma. Sitra, Helsinki. sivu 14.
- Skills needs in the Irish economy: The role of migration. 2005, 131–132.
- Söderling, Ismo. 2003. Muuttoliike väestöllisenä ilmiönä. Miksi ihmiset muuttavat? Johdatus väestötieteeseen -verkkomateriaali. <http://www.valt.helsinki.fi/sosio/vaesto/pdf/soderling.pdf>.
- Sopemi 2004 Trends in International Migration. SOPEMI 2004 edition. OECD 2005.
- SOPEMI 2004 Trends in International Migration. SOPEMI 2004. OECD 2004.
- SOPEMI 2004 Trends in International Migration. OECD 2005.
- Statement of purpose and aims. Home Office. <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/B>
- STI Outlook 2002 – Country Response to Policy Questionnaire. United States. OECD 2002. (www.oecd.org/dataoecd/60/31/2762731.pdf)
- STI Outlook 2002, 10 – Country Response to Policy Questionnaire. United States. OECD 2002. (www.oecd.org/dataoecd/60/31/2762731.pdf)
- Strategy for Securing Excellent Science, Engineering and Technology – the importance of investing. Office of Science and Technology. Office of Science and Technology. Research and development. http://www.ost.gov.uk/research/imp_investing.htm
- Suomeen työhön? –opas. (www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tme7601s_suomeentyohon.pdf, 12.8.2007.)
- Suomen tieteen ja teknologian kansainvälistäminen. Valtion tiede- ja teknologianeuvosto 12.11.2004.
- Tanner, Arno, Siirtolaisuus, valtio ja politiikka. Kanadan, Sveitsin ja Uuden-Seelannin työvoiman maahanmuutto ja politiikka 1975–2001.

- Ulkomaalaisviraston julkaisuja 4. Ulkomaalaisvirasto 2003, Helsinki.
- Tanner, Arno, 2003. Siirtolaisuus, valtio ja politiikka. Kanadan, Sveitsin ja Uuden-Seelannin työvoiman maahanmuutto ja politiikka 1975–2001. Väitöskirja. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Ulkomaalaisviraston julkaisuja 4. Ulkomaalaisvirasto, Helsinki 2003.
- Technopolis-Group (Patries Boekholt, Erik Arnold, Jari Kuusisto, Maureen Lankhuizen, Shonie McKibbin, Alexandra Rammer) 2001. Benchmarking Mechanism and Strategies to attract Researchers to Ireland. A study for the Expert Group on Future Skills Needs and Forfás. Sivut 26–31.
- Tekes. <http://www.tekes.fi>. Ladattu 19.9.2005.
- The Expert Group on Future Skills Needs. <http://www.skillsireland.ie/>.
- The Irish Labour Market Review 2005
- Third European Report on Science & Technology Indicators 2003. European Communities 2003.
- Tremblay, Karine, "Student Mobility Between and Towards OECD Countries" Teoksessa Teoksessa International Mobility of the Highly Skilled. OECD Proceedings 2002. s. 39–66.
- TT (Teollisuus ja Työnantajat) 2003. Maahanmuuttopolitiikka ja yritysten työvoimatarpeet.
- Työministeriö 2003c. Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325.
- Työministeriö 2006. Ulkomaalaisen työntekijän luvat ja rekisteröinnit. http://www.mol.fi/mol/fi/02_tyosuhteet_ja_lait/02_ulkom_suomessa/00_luvat/index.jsp. 14.9.2006
- UK Trade & Investment is a UK government organisation. We help UK companies do business abroad – and we help overseas companies do business in the UK. <https://www.uktradeinvest.gov.uk/>.
- Universities UK – Student scholarships (ORSAS). <http://www.universitiesuk.ac.uk/orsas/>
- Uusien EU-maiden kansalaiset tarvitsevat edelleen oleskeluluvan ja he voivat siirtymäajalla työskennellä vain määritellyillä ammattialoilla. Details of the Immigration Act 2004. http://www.bmi.bund.de/nn_174390/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Auslaender__Fluechtlinge__Asyl/DatenundFakten/Immigration__Act__summary_of_major__ld__25624__en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Immigration_Act_summary_of_major__ld__25624__en
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 16/2006 vp – HE 103/2006 vp. <http://www.eduskunta.fi>.
- Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5. (Sanna Tenhunen (luku 2) ja Jukka Pirttilä (luvut 3–6)
- VH (Verohallinto) 2001. Ulkomailta Suomeen tulevan verotus. Tiedote palkan tai työkorvauksen maksajalle. Verohallituksen julkaisu 277.05 1.1.2001.
- VH (Verohallinto) 2005. Ulkomaiset opiskelijat ja harjoittelijat. Tiedote työnantajalle. Verohallituksen julkaisu 278.05 1.1.2005. <http://www.vero.fi>. 15.9.2005.
- VH (Verohallinto) 2006. Lyhyen aikaa Suomessa työskentelevien verotus muuttui. Uutinen 8.6.2006. Lähde Verohallinto <http://www.vero.fi>.
- VM (Valtiovarainministeriö) 2002 Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö. Vero-osasto Työryhmämuistioita 12/2002, s. 42.
- VN (Valtioneuvosto) 2004 Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi – Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.
- VN (Valtioneuvosto) 2005 Ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevista valtakunnallisista linjauksista. Valtioneuvoston päätös 27.10.2005,
- von Ruschkowski, Eick 2001. IT Jobs in Germany: Fighting a Global Trend. Artikkel. Science next wave. American Association for the Advancement of Science. April 2001.

What do IND really do? Home Office.
<http://www.ind.homeoffice.gov.uk/A>

Working in the Uk after your studies 2005. Guidance notes for students 2005–06. Last revised: November 2005.

WTO 2001. GATS – Facts and fiction. Saatavana internet-osoitteessa: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf. Ladattu 1.7.2005.

Zhao, J., Drew, D. & Murray, T. S. (2000). Brain Drain and Brain Gain: The Migration of Knowledge Workers from and to Canada. Teoksessa Educational Quarterly Review, 2000, Vol. 6, No. 3. s. 8–35.

Ylänkö, Maaria 2002. "The two faces of globalization: migration and globalization of cultures". Teoksessa Forsander, Annika (toim.): Immigration and Economy in the Globalization Process. The Case of Finland. Sitra Report series 20. 2002, s. 10–47.

Ylänkö, Maaria 2000. Kansainvälistymisen kahdet kasvot – muuttoliikkeet ja kulttuurien globalisaatio. Artikkelit teoksessa Trux, Marja-Liisa (Toim.) 2000. Aukeavat ovet – kulttuurien moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä. Sivun 28. Sitran julkaisusarja 238. WSOY.

Keskeiset Internet-lähteet: Sivustot ja käytetyt dokumentit

Citizenship and Immigration Canada: www.cic.gc.ca

Dokumentit

Applications for Permanent Residence. April 2005 to March 2006. <http://www.cic.gc.ca/>.

Canada and Alberta sign agreements to attract more skilled immigrants and foreign students. News Release 2003–41. October 16, 2003. <http://www.cic.gc.ca/english/press/03/0341-pre.html>.

CIC 1998. Building on a Strong Foundation for the 21st Century New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation. Citizenship and Immigration Canada. 1998. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/Ci51-86-1998E.pdf>.

CIC 2000. Canada ... The Place to Be. Annual Immigration Plan for the Year 2000. Citizenship and Immigration Canada. <http://www.cic.gc.ca/EnGLlsh/resources/publications/anrep00.asp>.

CIC 2001. Planning Now Canada's Future. Introducing a Multi-year Planning Process and the Immigration Plan for 2001 and 2002. Citizenship and Immigration Canada. <http://www.cic.gc.ca/EnGLlsh/resources/publications/anrep01.asp>.

CIC 2002a. Pursuing Canada's Commitment to Immigration. The Immigration Plan for 2002. Citizenship and Immigration Canada. <http://www.cic.gc.ca/EnGLlsh/resources/publications/anrep02.asp>.

CIC 2002–2005. Annual Report to Parliament on Immigration, 2002b; 2003; 2004; 2005. Citizenship and Immigration Canada. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/index.asp>.

Immigration Canada. Application for Permanent Residence. Federal Skilled Worker Class. (IMM EG7000 (12-2004)).

Immigration Canada. Working in Canada. Applying for a Work Permit outside Canada. CIC 2005, www.cic.gc.ca/english/pdf/kits/guides/5487E.PDF.

RPP 2005–2006. Report on Plans and Priorities. 2005–2006 Estimates. Citizenship and Immigration Canada. http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/CI-CI/CI-CI56_e.asp.

**CIMO (Kansainvälisen henkilövaihdon keskus):
www.cimo.fi**

Dokumentit

Express korkeakouluille 1/2006. (www.cimo.fi/dman/Document.phx/~public/Julkaisut+ja+tilastot/Expressit/korkeakoulu-express-1-2006.pdf)

CIMOn vuosi 2005. Vuosikertomus.

Discover Finland. Scholarships. (<http://finland.cimo.fi/scholarships.html>).

Workpermit.com: www.workpermit.com

Dokumentit

- Children and spouses. Internet-lähde: www.workpermit.com/germany/children_and_spouses. 21.11.2005
- German Immigration law compromise reached. Internet-lähde: www.workpermit.com/news/2004_06_18/germany/immigration_law_compromise.htm. 21.11.2005
- Germany van der Elst visas. Internet-lähde: www.workpermit.com/germany/van_der_elst_visas. 21.11.2005
- Ireland immigration. <http://www.workpermit.com/ireland/ireland.htm>
- New Irish "Green Card" system planned for skilled workers. http://www.workpermit.com/news/2005_09_29/uk/new_irish_green_card.htm. 21.11.2005
- Permanent Residence in Germany. How to apply for permanent residence. Internet-lähde: www.workpermit.com/germany/permenent_residence. 21.11.2005
- Review of 2005's most important immigration news stories.
- US Immigration – A Guide for Employees. www.workpermit.com/us/employee.htm. 14.11.2005
- Waiting for a work permit. How long will it take to get an employee into the UK with a UK Work Permit?

Suomen laki: www.finlex.fi

Dokumentit

- FINLEX – ajantasainen lainsäädäntö. Edellytykset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi 54§ www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301
- Finlex 2005a Laki ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta annetun lain muuttamisesta 975/2006.

**Ulkomaalaisvirasto: www.uvi.fi
(1.1.2008 lähtien www.migri.fi)**

Dokumentit

- Ulkomaalaislaki 301/2004

KELA (Kansaneläkelaitos): www.kela.fi

Dokumentit

- Kela. <http://193.209.217.5/in/internet/suomi/suomi.nsf/NET/090801123824EH?openDocument>> Ladattu 15.8.2005.
- Kela. <http://193.209.217.5/in/internet/suomi/suomi.nsf/NET/301204152609MH>. Ladattu 15.8.2005.

Working in the UK: www.workingintheuk.gov.uk

Dokumentit

- Information about the MBA Provision.
- Information about Science and Engineering Graduates Scheme.
- Fresh Talent: Working in the Scotland scheme. Work Permit Employment. Home Office. Immigration & Nationality Directorate.
- Work Permits (UK) Shortage Occupation List. April 2006.

**Office of Science and Technology,
OST: www.ost.gov.uk/**

Dokumentit

- About the Office of Science and Technology (OST).

The Royal Society: www.royalsoc.ac.uk

Dokumentit

- Incoming Fellowships – USA/Canada Research Fellowship.
- Royal Society Research Professorship.
- Royal Society Wolfson Research Merit Awards.
- University Research Fellowships.

Muita

- Funding Your Graduate Study. <http://www2.warwick.ac.uk/study/postgraduate/funding/>
- GATE-Germany internet-portaali: <http://www.campus-germany.de/english>

Germany's Federal Foreign Office 2005. [http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/willkommen/arbeitaufnahme/ arbeitaufnahme_html#1](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/willkommen/arbeitaufnahme/arbeitaufnahme_html#1)

<http://www.epsrc.ac.uk/CMSWeb/Downloads/Publications/Other/FundingGuide2005.pdf>
The Engineering and Physical Sciences Research Council (EPSRC).

www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=2487;67473>
15.8.2005.

www.vacancies.ac.uk

58. Tax holiday for foreign researchers. (www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/Exemption-impot/exemption_prof_a.asp).
Tax Exemption for Foreign Postdoctoral Researchers.
http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/Exemption-impot/exemption_stag_a.asp.
Tax Exemption fo Foreing University Professors.
<http://www.wellesworth.com/> Role of the U.S. Immigration Agencies. [http:// www.wellesworth.com/roles.htm](http://www.wellesworth.com/roles.htm). 16.1.2006

Ulkomaalaisten osaajien tilastointikäytännöt

Osaajien liikkuvuuden tilastoinnin haasteita

Korkeasti koulutettujen osaajien kansainvälistä liikkuvuutta ei useimmissa maissa ole seurattu järjestelmällisesti, joten osaajien liikkuvuudesta ei ole saatavilla tarpeeksi luotettavaa ja vertailukelpoista tilastotietoa. Tilastoinnin puutteellisuuden on esitetty johtuvan muun muassa siitä, että osaavan työvoiman maahanmuuttoa ei ole useissa maissa pidetty samalla tavalla ongelmallisena kuin esimerkiksi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden. Korkeasti koulutetun työvoiman liikkuvuuden tilastollista tutkimusta hankaloittaa myös se, että osaajien liikkuvuus on usein kestoltaan tilapäistä, joten tätä liikkuvuutta ei huomioida pysyvää maahanmuuttoa tarkastelevissa tilastollisissa analyyseissä.²³ Erityisesti yksityisen sektorin asiantuntijoiden liikkuvuuden seuranta ja tilastointi on osoittautunut haasteelliseksi. Esimerkiksi kansainvälisen palvelukaupan ja palveluntuotannon puitteissa tapahtuvan lyhytkestoisen asiantuntijaliikkuvuuden osuuden ja merkityksen arviointia vaikeuttaa se, että tämän tyyppinen liikkuvuus tilastoituu usein yritysten liikematkoiksi tai sitä ei tilastoida lainkaan.²⁴ Tarkka tieto henkilöstön liikkuvuudesta on usein yrityksillä itsellään, mutta näitä tietoja ei ole koottu julkiseksi tietokannaksi.

Osaajat määritellään ja tilastoidaan usein sekä koulutuksen että ammatin perusteella. Koulutustaso määritellään tavallisesti joko opintoihin käytettyinä vuosina tai saavutettuna tutkintona. Luokiteltaessa osaajia vain näiden koulutustason tai tutkinnon mukaan ei vielä huomioida muuta osaamista kuin muodollinen pätevyys. Työntekijän ammattitiedot antavat tässä mielessä koulutusta tarkemman kuvan työntekijän ammattitaidosta. Osaajien kansainvälisen liikkuvuuden tilastollista tarkastelua ja eri maiden tietojen vertailua hankaloittaa kuitenkin esimerkiksi se, että eri maissa käytössä olevat ammattinimikkeet eivät ole sisällöltään verrannollisia keskenään. Korkeasti koulutettuja työntekijöitä ei myöskään kaikissa maissa tilastoida henkilön kansalaisuuden mukaan, joten lähtömaakohtainen tarkastelu on vaikeaa. Lisäksi maiden välillä on eroja osaajien tilastoinnin systemaattisuudessa ja tiedonkeruun aktiivisuudessa.²⁵

Kansainvälistä vertailua ja kansalliset rajat ylittävien, suurten liikkuvuusaineistojen kokoamista hankaloittaa siis eri maiden poikkeavat ja osin puutteelliset tilastomääritelmät ja tilastoluokitukset korkeasti koulutetuille henkilöille. Ei ole olemassa yksiselitteistä

²³ Salt, John 1997. *International Movements of the Highly Skilled*. Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs – International Migration Unit – Occasional Papers Nro. 3. OECD. Saatavana internet-osoitteessa: www.oecd.org/dataoecd/24/32/2383909.pdf. Ladattu 1.7.2005. Sivun 8.

²⁴ *International Mobility of the Highly Skilled*. Policy Brief. OECD Observer 2002. Saatavana internet-osoitteessa: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/1950028.pdf>. Ladattu 28.06.2005. Sivun 2.

²⁵ Auriol, Laudeline & Sexton, Jerry, "Human Resources in Science and Technology: Measurement Issues and International Mobility" (s. 13–38.). Teoksessa *International Mobility of the Highly Skilled*. OECD Proceedings 2002, s. 14–15.

yleisesti hyväksytyä kansainvälistä määritelmää korkean osaamistason työntekijöistä, vaikkakin useimmat tutkimukset ovat käyttäneet ISCO-luokituksen luokkia 1–3 osaajien ammattiryhmien määrittämiseksi. Lisäksi useat maat tilastoivat ulkomaalaisen työvoiman määrän osana teollisuudenalaa eikä suinkaan ammattiryhmittäin, mikä vaikeuttaa esimerkiksi korkeasti koulutettujen osuuden selvittämistä ulkomaalaisesta kokonaistyövoimasta.

OECD ja Eurostat ovat kuitenkin sopineet käsitteellisestä kehikosta, jonka avulla voidaan mitata tieteen ja teknologian alan osaajia eli niin kutsuttua HRST:a (Human Resources in Science and Technology)²⁶. Sopimus tunnetaan Canberran manuaalina, ja sen toteuttivat OECD:n NESTI-ryhmä (Group on National Experts in Science and Technology Indicators). Canberran manuaalin mukaan HRST on henkilö, joka täyttää joko toisen tai molemmat seuraavista ehdoista:

- Henkilö, joka on suorittanut korkeakoulututkinnon S&T-alalta.
- Henkilö, jolla ei ole korkeakoulututkintoa, mutta hän tekee S&T-sektorilla työtä, joka tavallisesti edellyttää kyseistä tutkintoa.²⁷

Koska OECD:n ja Eurostatin HRST:n määritelmä perustuu sekä koulutukseen että ammattiin, siihen kuuluu paljon erilaisia työntekijöitä. Lisäksi S&T on ymmärretty hyvin laaja-alaisesti siten, että se kattaa kaikki koulutus- ja ammattialat, myös sosiaalitieteet ja humanistiset alat²⁸. Alakohtaisten kansainvälisten

liikkuvuustarkastelujen tekeminen on vaikeaa näin laajoilla luokituksilla. Suomessa Tilastokeskus vastaa kansallisen HRST-perustilaston (tieteen- ja teknologian henkilövoimavarat²⁹) keräämisestä. Tällä hetkellä Suomen HRST-tilastoissa ei luokitella henkilöitä kansalaisuuden tai lähtömaan mukaan. Viimeaikoina on suunniteltu kansallisen HRST-tilastoinnin kehittämistä. HRST-tilastoja voitaisiin kehittää esimerkiksi siten, että ulkomaalaiset osaajat tilastoidaan näihin HRST-tilastoihin näiden kansalaisuuden tai Suomen kansalaisuuden saaneiden kohdalla alkuperäisen lähtömaan mukaan, ja myös siinä tapauksessa että ulkomaalaisten tai vierassyntyisten työskentely maassa olisi kestoltaan tilapäistä. Tämä edellyttäisi muun muassa sitä, että tietoja kerättäisiin useammin kuin kerran vuodessa. Lisäksi korkeasti koulutettujen koulutus tulisi yksilöidä tarkemmin kuin tieteenaloittain.

Osaajien kansainvälisen liikkuvuuden seuranta vaikeuttaa myös se, että korkeasti koulutettujen osuus kaikesta kansainvälisestä liikkuvuudesta on pieni. Osaajien liikkuvuuden pienet lukemat hukkuvat helposti suurissa tilastoaineistoissa, kuten European Labour Force Surveys -tilastoissa. Lisäksi Euroopan alueella useat korkeasti koulutetut liikkujat ovat EU:n tai Pohjoismaiden kansalaisia, jotka liikkuvat näiden alueiden vapaan liikkuvuuden järjestelmän puitteissa. Näin ollen näiden maiden osaajat ”pakenevat” tilastoja.³⁰ Euroopan komissio todennut liikkuvuuden tilastoinnin ongelmat ja esittää eurooppalaisen tutkimusalueen liikkuvuusstrategiassa, että tutkijoiden liikkuvuudesta kerättävien tilastotietojen ja selvitysten tulisi olla nykyistä luotettavampia ja kattavampia.³¹

²⁶ Termi Human Resources in Science and Technology (HRST) sisältää laajimmillaan kaikki ne henkilöt, jotka ovat suorittaneet korkeakoulututkinnon tai jotka työskentelevät S&T ammateissa. Suppeimmillaan määritelmä kattaa vain ne henkilöt, joilla on yliopistotutkinto luonnontieteestä tai teknillistieteelliseltä alalta tai jotka työskentelevät S&T ammatissa. Lähde: The measurement of scientific and technological activities. Manual on the measurement of human resources devoted to S&T. “Canberra manual”. OECD/GD(95)77. 1995, 8.

²⁷ Auriol, Laudeline & Sexton, Jerry, “Human Resources in Science and Technology: Measurement Issues and International Mobility” (s. 13–38.). Teoksessa International Mobility of the Highly Skilled. OECD Proceedings 2002, s. 14–15.

²⁸ Canberra-manuaalissa S&T aloiksi katsottiin seuraavat tieteenalat: HRSTC eli HRST core (ISCED 6/7): Luonnontieteet, teknillistieteelliset alat, maatalous[-metsä]tieteelliset alat, lääketiede, yhteiskuntatieteet. Lisäksi HRST extended (ISCED 6/7): humanistiset alat, muut alat. Lähde: The measurement of scientific and technological activities. Manual on the measurement of human resources devoted to S&T. “Canberra manual”. OECD/GD(95)77. 1995, 8.

²⁹ Tilastokeskus 2006. <http://www.stat.fi/meta/til/tthv.html>

³⁰ Salt, John 1997. International Movements of the Highly Skilled. Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs – International Migration Unit – Occasional Papers Nro. 3. OECD. Saatavana internet-osoitteessa: www.oecd.org/dataoecd/24/32/2383909.pdf. Ladattu 1.7.2005. Sivu 8.

³¹ Komission tiedonanto neuvostolle ja parlamentille ”Eurooppalaisen tutkimusalueen liikkuvuusstrategia” KOM(2001) 331 lopullinen, s. 9–13.

Ulkomaalaisten osaajien määrrien ja liikkuvuuden tilastoinnin lisäksi myös maiden vetovoiman tarkastelu on haastavaa. Ulkomaalaisten osaajamäärien perusteella ei ole voida tehdä päätelmiä niistä tekijöistä, joilla maat houkuttelevat korkeasti koulutettuja. Sen sijaan maan tietyn toimialan ja/tai alueen vetovoimatekijöillä voi olla suuri merkitys ulkomaalaisten korkeasti koulutettujen osaajien määrän kasvulle. Näin ollen maan houkuttelevuuden tosiasiallisten syiden selvittämiseksi tulisi tarkastella myös maan kasvualueita (esimerkiksi alueella työskentelevien ulkomaalaisten osaajien määrä suhteessa kaikkiin alueen osaaviin työntekijöihin sekä suhteessa kaikkiin maassa työskenteleviin korkeasti koulutettuihin ulkomaalaisiin) ja yksittäisiä toimialoja (esimerkiksi ulkomaalaisten osaajien määrä ko. alalla suhteessa muiden toimialojen ulkomaalaisten osaajien määrään sekä suhteessa kaikkiin ko. alan korkeasti koulutettuihin työntekijöihin).³²

Osaajien ja muun ulkomaalaisen työvoiman tilastointi ja valvonta Suomessa

Ulkomaalaisten rekisteröinnistä ja tilastoinnista vastaavat toimijat ja kerättävät tiedot

Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten tiedot siirretään väestörekisterikeskuksen ylläpitämään väestötietojärjestelmään tavallisesti vasta siinä vaiheessa, kun he ovat saaneet Suomesta kotipaikan.³³ Järjestelmään voidaan kuitenkin tallentaa tietoja myös ulkomaalaisista, jotka oleskelevat Suomessa lyhytaikaisesti (oleskeluluvalla tai ilman) ja joilla ei ole kotikuntaa Suomessa (väestötietoasetus 886/1993). Usein väestötietojärjestelmään tallentuvat vain niiden ulkomaalaisten tiedot, jotka tarvitsevat Suomessa ollessaan sosiaaliturvatunnusta. Väestötietojärjestelmän tiedot eivät siis anna kattavaa kuvaa Suomessa oleskelevista ulkomaalaisista, koska tiedot tallentuvat joko ulko-

maalaisen itsensä tai viranomaisten tarpeiden mukaan. Lisäksi eri maistraattien tiedontallennuskäytännöt poikkeavat toisistaan.³⁴

Irlannissa ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyvänä käytäntönä on, että ulkomaalaiset rekisteröityvät PPSN-tunnuksen (Personal Public Service Number, PPSN) kautta. Tunnus on välttämätön kaikille maassa asuville ja työskenteleville ulkomaalaisille, jotka haluavat sosiaaliturvan ja julkisten palvelujen piiriin ja jotka maksavat veronsa Irlantiin. Suurin osa työperäisistä maahanmuuttajista on oikeutettuja samoihin sosiaaliturvaetuuksiin kuin syntyperäiset irlantilaiset. Poikkeuksena ovat uusien EU-maiden kansalaiset, joiden kohdalla sosiaaliturvaetuja on rajoitettu siirtymäkauden ajaksi. Sosiaaliturvatunnus anotaan heti maahan saapumisen jälkeen lähimmästä paikallisesta sosiaalivirastosta. Identifiointitunnuksen pakollisuuden etuna on, että sen avulla voidaan kerätä tietoa myös maahan tulleiden uusien ja vanhojen EU-kansalaisten määrästä.³⁵ EU:n laajentumisen ensimmäisenä vuotena sosiaaliturvatunnuksia myönnettiin uusien EU-maiden kansalaisille 83 000. PPSN-aineistoon sisältyy kaikki uudet sosiaaliturvanumerot, jotka on myönnetty ulkomaalaisille riippumatta siitä, miten kauan nämä oleskelevat maassa. Irlantilaisien työnantajien P35-lomakkeita (vuosittain annetut tiedot työntekijöiltä pidätetyistä sosiaaliturvamaksuista) tarkastelemalla on todettu, että useat EU-maista tulleet työntekijät työskentelevät maassa vain suhteellisen lyhyen ajan. PPSN-aineistoja ei voida kuitenkaan hyödyntää esimerkiksi lyhyen aikavälin työperäisen maahanmuuton indikaattorina, koska aineiston on todettu liioittelevan absoluuttisen maahanmuuton lukemia ja lisäksi aineistoon kirjautuvat muutkin kuin työperäiset maahanmuuttajat, kuten opiskelijat ja maahanmuuttajien perheenjäsenet.³⁶

³² Kalliokoski, Matti 2004. Eurooppalaiset tietoyhteiskuntamallit. Teoksessa Himanen, Pekka (toim.): Globaali tietoyhteiskunta. Kehityssuuntia Piilaaksosta Singaporeen. s. 87-117. Teknologiakatsaus 155/2004. Tekes. Helsinki 2004. Sivu 102.

³³ Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325. Työministeriö 2003, 21-22.

³⁴ Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325. Työministeriö 2003, 22.

³⁵ National profile for eGovernment IDM initiatives in Ireland. <https://www.cosic.esat.kuleuven.be/modinis-idm/twiki/bin/view.cgi/Main/IrishProfile>

³⁶ FÁS Training and Employment Authority. The Irish Labour Market Review 2005. A FÁS review of Irish labour market trends and policies. S. 16-17.

Suomessa alle vuoden oleskelevat ulkomaalaiset eivät pääsääntöisesti kirjaudu Tilastokeskuksen tilastoihin. Sen sijaan Ulkomaalaisviraston ulkomaalaisrekisteriin ja Ulkoasianministeriön viisumitietokantaan kerätään tiedot ulkomaalaisille myönnettyistä oleskelu- ja työluvista. Vaikka oleskelulupien myöntämistilastot muodostuvat kaikista myönnettyistä luvista ja osa luvan saaneista ulkomaalaisista ei todellisuudessa saavu maahan tai poistuu maasta ennen kuin luvan voimassaoloaika päättyy, niin oleskelulupatilastojen avulla pystytään jossain määrin arvioimaan Suomen työmarkkinoilla tilapäisesti (alle vuoden) työskentelevien ulkomaalaisten työntekijöiden määrää.³⁷

EU-kansalaiset sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset voivat työskennellä Suomessa kolmen kuukauden ajan ilman, että heidän oleskelunsa täällä rekisteröityy. Kolmen kuukauden jälkeen heidän on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa. Paikallispoliisi rekisteröi oleskeluoikeuden ulkomaalaisrekisteriin.³⁸ Sama koskee myös näiden maiden kansalaisuuden omaavia perheenjäseniä ja muita omaisia sekä opiskelijoita, joiden opinnot kestävät yli kolme kuukautta.³⁹ Pohjoismaiden kansalaisten rekisteröinti tapahtuu maistraatissa pohjoismaisen muuttokirjan perusteella.⁴⁰

Ulkomaalaisten osaajien toiminnan sekä koulutus- ja osaamistason seuranta

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston yhteydessä laaditaan tilasto ulkomaalaisista näiden pääasiallisen toiminnan mukaan. Tässä tilastoituvat pääasiassa vain yli vuoden maassa oleskelevat ulkomaalaiset. Tilastossa esitetään tiedot siitä, onko ulkomaalainen vuoden lopulla työntekijä, työtön, lapsi, opiskelija, eläkeläinen vai jotain muuta.⁴¹ Näiden tietojen pe-

rusteella Suomessa asuvien ulkomaalaisten osaajien toiminnan tarkastelu on vaikeaa.

Irlannissa The Department of Enterprise, Trade and Employmentin (DETE) työlupaosasto (Work Permits Section) vastaa Irlannin työperäisen maahanmuuton tilastoinnista. Työluvut on tilastoitu työnantajan toimialan, työntekijän kansalaisuuden sekä työpaikan sijaintikunnan mukaan. Vuodesta 2003 lähtien on julkistettu myös lupa-anomuksia tehneiden yritysten nimet ja niille myönnettyjen työ lupien määrät. Toimialat on luokiteltu palvelu-, ravintola-, maatalous/kalatalous-, teollisuus-, lääkintä- ja sairaanhoito-, viihde-, kotitaloustyö-, koulutus- ja urheilualoiksi.⁴² Työlupien luokittelu näiden alojen mukaan ei kuitenkaan mahdollista korkeasti koulutetun työvoiman osuuden tarkastelua vuosittain myönnettyjen uusien ja uusittujen työ lupien kokonaismäärästä. Osaajien maahanmuuttoa käsitelläänkin eri raporteissa ja selvityksissä tarkastelemalla yleisiä maahanmuuttolukuja, koska maahan muuttaneiden osaajien määrästä ei ole saatavilla erillistä tilastotietoa.

Yhdysvalloissa The New Bureau of U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) kerää tietoa ulkomaalaisten osaajien H-1B-viisumihakemusten ja hyväksytyjen viisumipäätösten vuotuisesta määrästä. Myönnettyt viisumit luokitellaan teollisuudenalan sekä hakijan ammatin, koulutuksen, palkan ja iän mukaan.⁴³

Tilastokeskuksen tutkintorekisteri puolestaan sisältää tiedot Suomessa asuvien 15 vuotta täyttäneiden maahanmuuttajien koulutuksesta. Rekisteri ei kuitenkaan ole täydellinen, sillä kaikki tutkintotiedot

³⁷ Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325. Työministeriö 2003, 22.

³⁸ Ulkomaalaisvirasto 2006. EU-kansalaisten oikeus tehdä työtä Suomessa. <http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?path=8,2473,2499>

³⁹ Ulkomaalaisvirasto 2006. EU-kansalaisten perheenjäsenten oleskeluoikeus Suomessa. <http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?path=8,2472,2492>

⁴⁰ Ulkomaalaisvirasto 2006. EU-kansalaisten oleskeluoikeus Suomessa opiskelijana. <http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?path=8,2474,2514>

⁴¹ Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325. Työministeriö 2003, 22.

⁴² DETE. Statistical Tables and Company Listings for the Work Permits Section. <http://www.etemp.ie/labour/workpermits/statistics.htm>

⁴³ Role of the U.S. Immigration Agencies. <http://www.wellesworth.com/roles.htm>. 16.1.2006

eivät tilastoidu.⁴⁴ Lisäksi rekisteriin kirjautuvat tutkintotiedot eivät ole täysin kattavat ulkomailla suoritettujen tutkintojen osalta. Perusasteen koulutuksen saaneiden osuus on suuri, koska rekisteri sisältää myös henkilöt, joiden suorittama mahdollinen muu tutkinto on tuntematon. Vuonna 2002 perusasteen tutkinnon suorittaneiden ja niiden maahanmuuttajien, joiden tutkinto oli tuntematon, yhteenlaskettu osuus oli lähdes 60 prosenttia. Suomen kansalaisista perustutkinnon suorittaneiden osuus oli vajaat 30 prosenttia. Eri maissa suoritettujen tutkintojen tunnistaminen on monien muiden maiden tavoin siis myös Suomessa ongelmallista, mikä hankaloittaa maassa oleskelevien osaajien luotettavaa tilastointia ja vuotuisten osaajamäärien seuranta.⁴⁵

Lähetettyjen ulkomaalaisten työntekijöiden valvonta

Suomessa työskentelevien ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden ja erityisesti lähetettyjen vuokratyöntekijöiden määrää on ollut lähes mahdotonta arvioida. Tämä johtuu siitä, että työlupia ei enää valvota EU:n sisärajoilla. Lisäksi lähetettyjen vuokratyöntekijöiden on katsottu kuuluvan palvelujen tarjonnan piirissä tapahtuvaan työvoiman liikkuvuuteen, eikä Suomeen tulevilta lähdetetyiltä vuokratyöntekijöiltä edellytetä työntekijän oleskelulupaa tai työvoimatoimiston harkintaa. Näin ollen ei kyetä selvittämään, kuinka paljon maassamme on esimerkiksi lähetettyjä työntekijöitä EU:n uusista ja vanhoista jäsenmaista tai kolmansista maista, vaan ilmoitetut määrät perustuvat arvioihin.⁴⁶ Työministeriön arvioiden mukaan ulkomaalaisten työntekijöiden työntekoperusteet ovat viime vuosina muuttuneet seuraavasti:⁴⁷

Työntekoperusteet	<= huhtikuu 2004	toukokuu 2004 =>
Oleskelu- tai työlupa tai siirtymäaikalaan hyväksyntä	70 %	16 %
Työvoiman vapaa liikkuvuus	6 %	20 %
Palvelujen vapaa liikkuvuus	3 %	30 %

Lähetettyjen työntekijöiden valvonta on todettu ongelmalliseksi muissakin maissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa L-1 viisumiluokassa on ilmennyt väärinkäytöksiä, koska viranomaiset eivät valvo yritysten sisäisesti siirretyn henkilöstön palkkatason oikeudenmukaisuutta. Tämä on viime vuosina johtanut siihen, että eräät monikansallisesti toimivat yritykset ovat yrittäneet käyttää L-1-viisumiluokkaa väärin tuomalla maahan halpaa urakkatyövoimaa.⁴⁸

Irlannissa monikansallisen yrityksen sisäisesti siirretyt ETA-alueen ulkopuoliset työntekijät, jotka tulivat maahan komennukselle maksimissaan neljän vuoden ajaksi, saivat aikaisemmin työlupaa ilman tarveharkintaa. Ennen vuotta 2004 nämä työntekijät eivät tarvinneet myöskään työlupaa. Ohjelman väärinkäytöksistä johtuen tämä yritysten sisäistä henkilöstön siirtoa helpottava Intra-Company Transfer Scheme-ohjelma on toistaiseksi lakkautettu. Nykyään nämä yrityksen sisäisesti siirretyt korkeasti koulutetut avainhenkilöt tarvitsevat työlupaa. The Department of Enterprise, Trade and Employment (DETE) käsittelee yritysten pyynnöt tarkkaan ja myöntää lupia tapauskohtaisesti.⁴⁹

Aikaisemmin Suomessa palvelun tilaajaa ei ole velvoitettu tarkistamaan, onko lähetetyllä työntekijällä E 101-todistus, joka osoittaa työntekijän pysyvän lähtevän maan sosiaaliturvan piirissä.⁵⁰ Lähetettyjen työntekijöiden valvontaan on pyritty puuttumaan vuoden 2006 alussa voimaan tulleella lakiuudistuksella, jonka tavoitteena on tehostaa työsuojelupiiriin valvontaa. Ulkomaisen vuokratyöntekijän työ- ja palkkaehdoista tietoja antavan työnantajan edustajan tulee tästä lähtien löytyä Suomesta. Työnantajan edustajan tulee kerätä työnantajan ja työntekijän

⁴⁴ Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325. Työministeriö 2003, 22.

⁴⁵ SVT Väestö 2004:6. Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2003. Tilastokeskus, Helsinki 2004, s. 33.

⁴⁶ Työministeriö 20.5.2005. Lainmukaisten palvelussuhteen ehtojen noudattamista ja tasavertaista kilpailuasemaa selvittäneen työryhmän (ULTEVA 2) muistio Ehdotukseksi lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamiseksi. S.7.

⁴⁷ Työministeriö 20.5.2005. Lainmukaisten palvelussuhteen ehtojen noudattamista ja tasavertaista kilpailuasemaa selvittäneen työryhmän (ULTEVA 2) muistio Ehdotukseksi lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamiseksi. S.12.

⁴⁸ Bednarz, Jacquelyn & Kramer, Roger G. 2004. Labour Migration to the United States: Programmes for the Admission of Permanent and Temporary Workers. Teoksessa Migration for employment: Bilateral agreements at a crossroads. Sivut 95–112. OECD 2004. Sivut 104.

⁴⁹ Oasis. An Irish eGovernment Resource. Working Visa/Work Authorisation. <http://www.oasis.gov.ie/>

⁵⁰ Työministeriö 20.5.2005. Lainmukaisten palvelussuhteen ehtojen noudattamista ja tasavertaista kilpailuasemaa selvittäneen työryhmän (ULTEVA 2) muistio Ehdotukseksi lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamiseksi. S. 8–9,12.

henkilötiedot, antaa selvitys lähetetyn työntekijän työehdoista kuten työsopimuksen kestosta, työnte-
kopaikasta, tehtävistä, sovellettavasta työehtosopi-
muksesta, palkan määräytymisperusteista ja työajasta.
Lisäksi tulee antaa selvitys lähetetyn työntekijän
työnteko-oikeudesta. Nämä tiedot on lain mukaan
säilytettävä kaksi vuotta. Myös tieto maksetuista pal-
koista vaaditaan, jos työskentely Suomessa kestää yli
8 päivää.⁵¹ Työministeriön tiedonannosta ei ilmene,
aiotaanko kerättäviä tietoja koota ja hyödyntää syste-
maattisesti ulkomaalaisen työvoiman tilastoinnissa ja
seurannassa.

Työministeriön asettama työryhmä teki vuo-
den 2006 alkupuolella lakiesityksen EU:n uusien
jäsenmaiden kansalaisten Suomessa työskentelyn
rekisteröinnistä. Laki on hyvä aloite pyrittäessä pa-
rantamaan EU-työvoiman liikkuvuuden tilastointia,
jota tarvitaan työryhmän mukaan työmarkkinoiden
toiminnan ja lyhytaikaisen työvoiman muuton seu-
raamiseksi. Rekisteröintiä koskeva laki tuli voimaan
toukokuun alussa ja se on voimassa kolme vuotta.
Lain mukaan tiedot uusien EU-maiden kansalaisten
työnteosta (sekä suora palkkaus että alihankinta- ja
vuokratyö) rekisteröitäisiin työvoimatoimistoon vii-
meistään 14 päivän kuluessa työnteon aloittamisesta
ja työvoimatoimistot ilmoittavat rekisteröinnistä
ulkomaalaisrekisteriin. Rekisteröiminen ei koske
enintään 14 päivää kestävästä työnteosta. Esityksessä
ei muutettu ulkomaalaislaissa säänneltyä EU-kansa-
laisten oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Työnteko-
tietojen rekisteröintiä ei kuitenkaan edellytetä, jos
oleskeluoikeuden rekisteröinti on tehty poliisille,
joka rekisteröi tiedot ulkomaalaisrekisteriin. Laki-
uudistuksen puutteena voi mainita sen, että ilmoit-
tamatta jääneestä työnteosta ei säädetty rangaistus-
ta. Vanhojen jäsenmaiden kansalaisten tilastointia
ja seuranta sekä niiden parantamista on tarkoitus
selvittää, kun ryhdytään valmistelemaan EU-kan-

salaisten oleskeluoikeutta koskevan direktiivin voi-
maan saattamista.⁵²

Ulkomaalaisten osajien tilastoinnin ja seurannan kehittämissuositukset

Siirtyminen aktiiviseen ja hallittuun työperäiseen
maahanmuuttopolitiikkaan edellyttää muun muassa
eri alojen osaamis- ja työvoimatarpeiden arviointia ja
ennakointia sekä Suomen ulkomaalaisen työvoiman
tilastoinnin kehittämistä. Työryhmän ehdotuksessa
hallituksen maahanmuuttopolitiittiseksi ohjelmaksi
todetaan, että maahanmuuttopolitiikan hallinta edel-
lyttää politiikan toimeenpanon nykyistä tarkempaa ja
aktiivisempaa seuranta eri hallinonaloilla ja hallin-
nonalojen yhteistyönä. Tilastointia pidetään seuran-
nan keskeisenä työvälineenä. Työryhmä on todennut
maahanmuuttoa kuvaavien tilastojen kattavuuden ja
saatavuuden nykyiset ongelmat ja esittää, että tilastot
ja ulkomaalaisrekisterit tulee kehittää vastaamaan
todellisia tietotarpeita. Työryhmä ehdottaa myös,
että eri viranomaisten tulisi tehdä keskenään tiivistä
yhteistyötä maahanmuuttoa käsittelevän tutkimuk-
sen alalla ja yhteistyön puitteissa tulisi laatia yhteinen
maahanmuuton tutkimusohjelma.⁵³

Ulkomaalaisen työvoiman tilastointia toteutetaan
Suomessa aiemmin esitetyn mukaan nykyisellään
hajautetusti eri viranomaisten toimesta. Sisällöltään
kattavan ja todellista osajien ja muun ulkomaalai-
sen työvoiman liikkuvuustilannetta kuvaavan tilas-
toinnin tehostamiseksi tulisi ratkaista, kuka kokoa
hajallaan olevan tiedon yhtenäiseksi tietokannaksi.
Työryhmän ehdotuksessa hallituksen maahanmuut-
topoliittiseksi ohjelmaksi on esitetty tilastointiin
liittyvänä politiikkalinjauksena, että maahanmuut-
tajien rekisteröintimenettelyjä tulee yksinkertaistaa.
Tähän liittyen työryhmä on ehdottanut selvitettä-
vän, että voitaisiinko kaikkia maahanmuuttajia kos-

⁵¹ Työministeriö 2006. Lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvontaan tehokkaampia keinoja vuoden 2006 alusta. http://www.mol.fi/mol/fi/02_tyosuhteet_ ja_ lait/01_tyosuhteet/01_tyosopimus/lahtetyt_tyontekijat/01_lahetetyt_lakimuutos2006/index.jsp

⁵² Työministeriö 2006. EU:n uusien jäsenmaiden kansalaisten Suomessa tapahtuvan työnteon rekisteröinnistä löytyi yksimielisyys. Tiedote 30.3.2006. http://www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/05_tiedotteet/2006-03-30-02/index.jsp

⁵³ Työministeriö 2005. Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopolitiittiseksi ohjelmaksi. Työhallinnon julkaisu 355. <http://global.finland.fi/kesu/suomi/pdf/MaMUohj.pdf> sivu 15. s. 45

kevat keskeiset rekisteröinnit hoitaa yhden viranomaisen luona.⁵⁴ Tämä voisi helpottaa ja selkiyttää myös ulkomaalaisten työntekijöiden liikkuvuuden seuranta ja tilastointia, kun rekisteröintiä hoitavien tahojen määrä vähenisi.

Lakiuudistus lähetettyjen työntekijöiden valvonnan kehittämiseksi tulisi hyödyntää myös ulkomaalaista työvoimaa koskevaa tilastotiedon sisällöllisessä täydentämisessä. Työnantajan edustajan toimittamat tiedot tulisi tilastoida myös julkiseen tilastotietokantaan. Lakiuudistuksen etuna on, että tietoja voidaan haluttaessa kerätä kaikista, myös lyhyen ajan Suomessa työskentelevistä lähetetyistä työntekijöistä. Näiden tietojen kerääminen ja hyödyntäminen ulkomaalaisen työvoiman tilastoinnissa antaisi todenmukaisempaa kuvaa Suomen ulkomaalaisen työvoiman määrästä ja yritysten ulkomaalaisen osaamisen tarpeista. Eräs lakiuudistuksen mahdollinen jatkokehittämissuositus voisi olla, että sama työntekijätietojen keruu- ja luovutusvelvoite koskisi kaikkia ulkomaalaista työvoimaa rekrytoivia ja hyödyntäviä työnantajia. Tällöin myös yritysten sisäiset henkilöstön siirrot, joista on nykyisellään hyvin puutteellista tietoa, tilastoituisivat. Tällä hetkellä Suomessa ”bisnesvierailijoina” olevien ulkomaalaisten määräksi on arvioitu noin 30 000 henkilöä⁵⁵. Lisäksi yritysten tulisi vuosittain automaattisesti ilmoittaa kaikkien niiden palveluksessa vuoden aikana olleiden ulkomaalaisten työntekijöiden tiedot, ei vain uusien EU-jäsenmaiden kansalaisten ja ei vain silloin kun viranomaiset niitä erikseen pyytävät.

Yritysten lisäksi myös yliopistot ja julkiset tutkimuslaitokset tulisi velvoittaa keräämään ja toimittamaan tietoja ulkomaalaisista työntekijöistään. Esimerkiksi CONNECT-Finland -projektin ohjausryhmä on esittänyt tutkijaliikkuvuuden tilastoinnin kehittämistä, koska tällä hetkellä Suomessa ei ole kattavaa tilastotietoa ulkomaalaisten tutkijoiden

määrästä maan yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa. Lisäksi suositellaan, että yliopistot ryhtyisivät keräämään vuosittain henkilöstötilastoja, joista ilmenisi henkilöstön kansalaisuudet tiedekunnittain. Myös KOTA-tietokantaa tulisi kehittää, jotta sen avulla voitaisiin seurata Suomessa työskentelevien ulkomaalaisten tutkijoiden (vierailevat ja pysyvät) ja suomalaisissa tutkijakoulutusohjelmissä olevien ulkomaalaisten jatko-opiskelijoiden määrien kehittymistä.⁵⁶

EU-kansalaisten liikkuvuuden seurannan kehittäminen on välttämätöntä, jotta myös alle kolme kuukautta Suomessa työskentelevistä jäsenmaiden kansalaisista saataisiin tiedot ulkomaalaisrekisteriin. Tämä antaisi todenmukaisempaa kuvaa Suomen ulkomaalaisen työvoiman määrästä ja työvoiman liikkuvuudesta. EU:n uusien jäsenmaiden kansalaisten Suomessa työskentelyn uuden rekisteröintimenettelyn laajentaminen koskemaan myös vanhojen jäsenmaiden kansalaisia olisi tässä mielessä tärkeää. Näin ollen kaikkien jäsenmaiden kansalaisten yli kaksi viikkoa kestävä oleskelu maassa rekisteröityisi. Suomella ei ole kuitenkaan mahdollisuutta päättää yksin vanhojen jäsenmaiden kansalaisten tilastoinnin ja seurannan parantamisesta.

Suomessa ulkomaalaisen työvoiman tilastoinnin merkittävä puute on aiemmin todetusti se, ettei kaikki lyhytaikainen työskentely rekisteröidy tilastoihin, kun esimerkiksi Tilastokeskuksen tilastoihin kirjautuu harvoin alle vuoden maassa oleskelleet ulkomaalaiset. Edellä todettiin myös, että Ulkomaalaisviraston ulkomaalaisrekisteri ja Ulkoasianministeriön viisumitietokanta antavat osin virheellistä tietoa lupamäärästä ja oleskelun ajallisesta kestosta, vaikkakin tietokantoihin kirjautuu myös alle vuoden maassa oleskelevat ulkomaalaiset työntekijät. Lisäksi EU-maiden kansalaiset sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset rekisteröityvät ulkomaalaisrekisteriin vasta kun oleskelu kestää yli kolme

⁵⁴ Työministeriö 2005. Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi.

Työhallinnon julkaisu 355. <http://global.finland.fi/kesu/suomi/pdf/MaMUohj.pdf> sivu 15. Sivun 15.

⁵⁵ Työministeriö 20.5.2005. Lainmukaisten palvelussuhteen ehtojen noudattamista ja tasavertaista kilpailuasemaa selvittäneen työryhmän (ULTEVA 2) muistio Ehdotukseksi lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamiseksi. S. 8–9, 12.

⁵⁶ Puustinen-Hopper, Kaisa 2004. MOBILE MINDS. Survey of foreign PhD students and researchers in Finland. Suomen Akatemian julkaisuja 1/05. Sivun 33.

kuukautta. Näin ollen huomattava osa ulkomaalaisen työvoiman liikkuvuudesta jää tilastojen ulkopuolelle. Työministeriö on ehdottanut ulkomaisen työvoiman tilastoinnin tehostamiseksi, että myös maassa tilapäisesti oleskelevat ulkomaalaiset rekisteröidään väestötietojärjestelmään ja luodaan menetelmä, jolla tilapäisen oleskelun muuttumista pysyväksi maahanmuutoksi voidaan seurata.⁵⁷

Ulkomaalaisen työvoiman ja erityisesti osaajien liikkuvuuden tilastointia tulisi siis edelleen kehittää entistä määrätietoisemmin ja suunnitelmallisemmin eri toimijoiden yhteistyönä. Tämän kehittämistyön yhtenä perustavoitteena tulisi olla, että myös kaikista lyhytaikaisesti maassa työskentelevistä ulkomaalaisista kirjataan tarvittavat tiedot ulkomaalaisrekisteriin. Tilastoinnin ja seurannan kannalta olisi tärkeää, että ulkomaalaisista työntekijöistä kerättäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa maahan saapumisesta tiedot työnantajan toimialasta sekä yksityiskohtaiset tiedot ulkomaalaisen työntekijän ammatista, työtehtävistä tai työnimikkeestä, koulutuksesta, iästä, palkasta ja lähtömaasta. Esimerkiksi työnantajan luokittelu teollisuudenalan mukaan on liian ylimalkaista, mikäli halutaan selvittää tarkemmin eri toimialojen vetovoimaisuutta ulkomaalaisten osaajien näkökulmasta.

Lisäksi tieto pysyvästi ja tilapäisesti maahan työskentelemään tulevien ulkomaalaisten osaajien muutto- ja työssäkäyntialueista tulisi kirjata, koska siten voidaan tarkastella eri alueiden vetovoimaisuutta osaajien houkuttelussa. Esimerkiksi Raunio on ehdottanut, että maahanmuuttajien ja maastamuuttajien tilastointi tulisi toteuttaa niin, että tilastotietojen avulla voitaisiin luotettavasti arvioida osaajien muuttoa Suomeen ja Suomesta seututasolla koulutuksen ja ammatin mukaan.⁵⁸ Mainittujen tietojen kerääminen on välttämätöntä myös nykyistä syvällisemmälle ulkomaalaisten osaajien liikkuvuuden tutkimukselle, mikä palvelee myös aktiivisen ja hallitun maahanmuuttopolitiikan toteuttamista ja niiden nykyisten vetovoimatekijöiden tunnistamista, mitkä ovat houkutelleet osaajia Suomeen.

Yksityiskohtaisempien tilastotietojen kerääminen maassa jo olevien ja maahan tulevien ulkomaalaisten koulutustaustasta ja osaamistasosta on tarpeen. Työministeriön mukaan viranomaisten tulisi huomioida nykyistä tarkemmin maahanmuuttajien koulutustiedot, jotta nämä tiedot tulee kirjattua oikein Tilastokeskuksen tutkintorekisteriin.⁵⁹ EU-maissa ja Pohjoismaissa on jo lähdetty tekemään yhteistyötä tutkintojen yhdenmukaistamiseksi, mikä helpottaa myös näiden maiden osaajien liikkuvuuden tilastointia ja arviointia. Tätä kehittämistyötä tulisikin laajentaa koskemaan myös kolmansista maista tulevien osaajien aiemman työkokemuksen ja koulutuksen tunnustamista, mikä on nykyisellään ongelmallista. Ulkomailla hankitun osaamisen ja koulutuksen tunnustamisjärjestelmää tulisi siis jatkossakin kehittää ja laajentaa tätä työtä myös kolmansissa maissa suoritettuihin tutkintoihin. Yhteisen kansainvälisen koulutuksen tunnustamisjärjestelmän luominen helpottaisi toteutuessaan työnantajia arvioimaan kaikkien ulkomaalaisten hakijoiden muodollista pätevyyttä (suhteessa kotimaisiin hakijoihin) tarjolla oleviin työtehtäviin ja se helpottaisi myös osaajien koulutus-tietojen luokittelua tilastoinnin yhteydessä.

Yhtenäisen kansainvälisen koulutuksen tunnustamisjärjestelmän luominen vaatii paljon kehittämisyhteistyötä. Eri maissa suoritettujen tutkintojen laaduntarkkailu ja lukemattomien koulutuslaitosten arviointi on haasteellista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa tätä tutkintokysymys on ratkaistu siten, että mikäli viisuminhakijan tutkinto on suoritettu muualla kuin Yhdysvalloissa, niin ulkomaalaisen tutkinnon lisäksi hakijalla tulee yleensä olla kolmen vuoden työkokemus kyseiseltä alalta. Siihen asti kun ulkomailla suoritetuista tutkinnoista tulee globaalisti yleispäteviä nimikkeiltään ja koulutussisällöiltään, niin tutkinnon ohella osaajia tulisi luokitella ainakin ammattinimikkeen, aiemman työkokemuksen ja mahdollisesti myös työtehtävien mukaan, jotta maahan saapuvien ulkomaalaisten työntekijöiden osaamisesta saataisiin riittävän tarkkaa tietoa.

⁵⁷ Työministeriö 2003. Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325. Sivu 50

⁵⁸ Raunio, Mika 2005. Aivovuodosta aivokierto. Huippuosaajat talouden voimavarana. Eva. http://www.eva.fi/files/1382_aivovuodosta_aivokierto_Net.pdf. sivu 79.

⁵⁹ Työministeriö 2003. Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet -projekti. Työhallinnon julkaisu 325. Sivu 50

Ehdotus Suomelle räätälöidystä osajaohjelmasta

Luokka 1. Tutkijoille ja asiantuntijoille myönnettävä jatkuva työntekijän oleskelulupa

- Työtarjous, ei työmarkkinatestiä (kyse ei ole työvoimatarpeista vaan osaamiseen liittyvistä tarpeista)
- Rajoittamaton työnteko-oikeus
- Edellytykset: korkeakoulututkinto tai riittävä työkokemus erityistä osaamista vaativista työtehtävistä
- Käsittelyaikataavoite 2–3 viikkoa
- Puolison asema: rajoittamaton työnteko-oikeus

Osaajaohjelman tavoitteena on suosia ja edistää keskipitkän ja pitkän aikavälin työperäistä maahanmuuttoa Suomeen ja siten varautua tulevaisuudessa mahdollisesti esiin tuleviin työvoima- ja erityisesti osaamistarpeisiin. Jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä suosittelemme siksi, että nykyisen ulkomalaislain mukaan vain jatkuva oleskelulupa kerryttää pysyvän oleskeluluvan myöntämisen ehtona olevaa neljän vuoden ajanjaksoa ja siksi että tilapäisen oleskeluluvan joutuu uusimaan vuosittain.

Luokka 2. Vierailijoille ja lyhytaikaisesti maahan tuleville tutkijoille ja asiantuntijoille myönnettävä määräaikainen (tilapäinen) työntekijän oleskelulupa (korvaa nykyiset poikkeuskäytännöt). (Poistetaan erityiskäytännöt, parantaa myös työntekijöiden täsmällisempää tilastointia?).

- Työtarjous, ei työmarkkinatestiä (kyse ei ole työvoimatarpeista vaan osaamiseen liittyvistä tarpeista)
- Rajoittamaton työnteko-oikeus
- Edellytyksenä korkeakoulututkinto tai riittävä työkokemus erityistä osaamista vaativista työtehtävistä

- Käsittelyaikataavoite 1–2 viikkoa
- Puolison asema: rajoittamaton työnteko-oikeus (on jo nytkin tilapäisen työntekijän oleskeluluvan saaneen perheenkokoajan puolisolla)
- Statuksen vaihto: jos työsuhte jatkuu tai vierailusta seuraa työllistyminen Suomen työmarkkinoille, osajalla olisi oikeus vaihtaa statustaan luokkaan 1.

Luokka 3. Tutkijoille ja asiantuntijoille laadittu ohjelma, joka mahdollistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden työnhaun Suomessa.

- Korkeakouluasteen tutkinto, yli 28-vuotiailta lisäksi tutkintoa ja alaa vastaavaa työkokemusta
- Hakijan tulee osoittaa kykenevänsä elättämään itsensä ja mahdolliset mukana seuraavat perheenjäsenet
- Tilapäinen oleskelulupa myönnetään kolmeksi kuukaudeksi, mahdollisuus jatkaa, jos hakija kykenee osoittamaan olevansa aktiivinen ja jos toimeentulo on edelleen turvattu
- Hakijan tulee työllistyä koulutustaan ja koulutusalaansa vastaaviin työtehtäviin
- Työpaikan löydyttyä statusta voi tilanteesta riippuen vaihtaa joko luokkaan 1 tai luokkaan 2.

Osaajaohjelman luominen voisi auttaa nykyisellään käytännössä epäselväksi osoittautuneen lupamenettelyn johdonmukaistamisessa ja helpottaa lupia myönnettävien viranomaisten toimintaan, mikäli ohjelman puitteissa päätettäisiin mikä lupa missäkin tilanteessa osajille myönnetään. Lisäksi lähtökohtaisena ajatuksena tulisi olla, että osaajat voivat halutessaan jäädä maahan pysyvästi. Tähän ratkaisuun on päädytty jo esimerkiksi Irlannissa.

Opetusministeriön julkaisuja -sarjassa vuonna 2008 ilmestyneet

- | | | | |
|----|--|-----|---|
| 1 | Ammattikorkeakoulutuksen aikaiset
yrittäjyysintentioiden muutokset | 23* | Rättvis kultur? Den etiska dimensionen i
kulturpolitiken och de kulturella rättigheterna |
| 2 | Liikuntatoimi tilastojen valossa; Perustilastot
vuodelta 2006 | 24 | Koulutus- ja tiede Suomessa |
| 3 | Kohti kestäväää kehitystä.
Pedagoginen lähestymistapa | 25 | Education and science in Finland (2008) |
| 4* | Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma
2009–2012 | 28 | Kehittämisen kulmakivet.
Alueosaaja-hankkeen loppuraportti |
| 5 | Mera flexibilitet i den grundläggande utbildningen | 33 | Julkaisukäytännöt eri tieteenaloilla |
| 6 | Barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet
2007–2011 | 35 | NOSTE-ohjelman vuosiraportti 2007 |
| 7 | Koulukiusaaminen peruskoulun yläluokilla
2000–2007 | | |
| 8 | Matkalla osallisuuteen. Osallistuva oppilas
– yhteisöllinen koulu -kehittämisshankeen
vaikuttavuuden arviointi | | |
| 9 | Koulutus ja tutkimus 2007–2012 | | |
| 10 | Utbildning och forskning 2007–2012 | | |
| 11 | Education and Research 2007–2012.
Development Plan | | |
| 12 | Kulttuurin ja hyvinvoinnin välisistä yhteyksistä;
Näköaloja taiteen soveltavaan käyttöön | | |
| 13 | Puheenvuoroja maailmanlaajuiseen vastuuseen
kasvamisesta | | |
| 14 | Kuntien liikuntatoimen talous- ja henkilöstöresurssit
vuonna 2006 | | |
| 15 | Näin suomalaista kulttuuria viedään;
Kulttuurivientiraportti 2007 ja esitykset
kehittämistoimenpiteksi | | |
| 16 | Koulutus ja kulttuuri 2007.
Opetusministeriön vuosikatsaus | | |
| 17 | Årsöversikt 2007 | | |
| 18 | Annual report 2007 | | |
| 19 | Maahanmuutto- ja innovaatiopolitiikat
kansainvälisessä osaajakilpailussa | | |
| 20 | Kulttuurin satelliittitilinpito;
Pilottiprojektin loppuraportti | | |
| 21 | The Finnish Government's Child and Youth Policy
Programme 2007–2011 | | |
| 22 | Aikuiskoulutuksen vuosikirja; Tilastotietoja
aikuisten opiskelusta 2006 | | |

* Ei painettu, vain verkossa

Julkaisut sähköisenä osoitteessa www.minedu.fi/OPM/Julkaisut



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Julkaisumyynti / Bokförsäljning

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet
PL 4 / PB 4 (Vuorikatu 3 / Berggatan 3)
00014 Helsingin Yliopisto / Helsingfors Universitet
puhelin / telefon (09) 7010 2363
faksi / fax (09) 7010 2374
books@yopaino.helsinki.fi
www.yliopistopaino.helsinki.fi

ISBN 978-952-485-531-0 (nid.)
ISBN 978-952-485-532-7 (PDF)
ISSN 1458-8110

Helsinki 2008

