



POLICY BRIEF 2024:22

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuosien 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällystä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien toimeentuloedellytyksessä kehittämistarpeita

Merja Kauhanen, johtava tutkija, Labore; Milla Nyyslä, johtava tutkija, Labore; Ohto Kanninen, johtava tutkija, Labore; Lauro Carnicelli, erikoistutkija, Labore; Jeremias Nieminen, erikoistutkija, Labore; Sanni Kiviholma, tutkija, Labore; Eetu Isotalo, tutkija, Labore

Tämä policy brief käsittelee 'Oleskeluvalla Suomeen tulevien toimeentuloedellytyksen kehittämisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset' -hankkeen keskeisiä tuloksia. Kehittämisvaihtoehtoja esitetään eritoten perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien toimeentulo-edellytyksen tulorajoihin ja toimeentuloedellytyksen täyttymisen vaihtoehtoihin arviointitapoihin Toimeentuloedellytyksen tulorajoilla on merkitystä Suomen houkuttelevuuteen kohdemaana.

Taustaa

Suomen hidastuva väestönkasvu, nopeasti ikääntyvä väestörakenne ja työikäisen väestön väheneminen aiheuttavat haasteita huoltosuhteelle, työvoiman saatavuudelle ja kestävyysvajeen taittamiselle (Valtioneuvosto 2021). Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomen väkiluku tulee kääntymään laskuun 2030-luvun alussa, jos nykytaso maahanmuutossa säilyy.

Maahanmuuttajien määrään vaikuttavat muiden muassa maahanmuuttajien oleskelupien myöntämisen ehdot. Suomessa maahanmuuttopolitiikan eräänä keskeisenä lähtökohtana on se, että maahan oleskeluluvalla saapuvat ulkomaalaiset kykenevät turvaamaan itse oman sekä perheensä toimeentulon, eikä heistä näin ollen aiheudu kustannuksia Suomen asumisperusteiselle sosiaaliturvajärjestelmälle. Toimeentuloedellytys, ts. vaatimus turvasta toimeentulosta, sisältyy erillisenä vaatimuksena kolmansista maista tulevien työperäisten maahanmuuttajien, perhesiteen perusteella maahanmuuttavien ja opiskelijoiden ensimmäisiin oleskelulupiin. Tutkimus (Kauhanen ym. 2024) tarkastelee erilaisia kehittämisvaihtoehtoja toimeentuloedellytyksen täyttymisen arvioimiseksi, analysoi toimeentuloedellytysten lievennysten vaikutuksia määrällisin menetelmin sekä tarkastelee lievennysten vaikutuksia myös taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta näkökulmasta.

Tutkimuksen aineisto

Oleskelulupien toimeentuloedellytyksen osalta kehittämisvaihtoehtojen analyysi perustui keskeisten verrokkimaiden mallien vertailuun ja aiempaan tutkimuskirjallisuuteen. Hankkeen määrällisissä tilastoanalyysissä hyödynnettiin koko Suomessa asuvan väestön kattavaa yksilötason rekisteripohjaista pitkittäisaineistoa. Rekisteriaineisto muodostettiin Tilastokeskuksen henkilötietojen pitkittäisaineistosta (eri FOLK-moduulit) ja siihen yhdistettävistä muista aineistoista. Tulorajojen muutosten lyhyemmän aikavälin taloudellisten vaikutusten arvioinnissa hyödynnettiin staattista SISU-mikrosimulointimallia. Malli sisältää vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien keskeiset säännöt ja siinä hyödynnettiin edustavaa yksilötason rekisteripohjaista mikroaineistoa, joka käsittää noin 800 000 henkilön otoksen Suomen väestöstä.

Keskeiset tulokset

Kysyntälähtöisissä malleissa tulorajoihin perustuva etukäteiskontrolli on toimeentuloedellytykselle yleistä

Työperäisten oleskelulupien osalta toimeentuloedellytys sisältyy yleisimmin kysyntälähtöiseen maahanmuuttopolitiikkaan, jossa työnantajat valikoivat työperäiset maahanmuuttajat päättämällä kenelle he työtä tarjoavat. Myös Suomessa ja Suomen keskeisissä verrokkimaissa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Saksassa, oleskelulupien edellytyksenä on toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytyksen tarkastaminen tapahtuu tällaisissa malleissa säännönmukaisesti ennen maahantuloa eikä jälkikäteiskontrollina ja perustuu tulorajoihin. Toimeentuloedellytyksen ohella tulorajojen käyttöä on perusteltu myös sillä, että tulorajoilla varmistetaan riittäviä työsuhteen ehtoja ja estetään ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttöä.

Tarjontalähtöistä maahanmuuttopolitiikkaa kuten pisteperusteisia malleja on käytetty ennen kaikkea valikoimaan enemmän koulutettua työvoimaa. Tällaisia malleja on käytössä useissa maissa kuten Kanada, Uusi-Seelanti ja Australia. Näissä malleissa toimeentuloedellytyksen ja sen arvioimiseen käytetyn tulorajan vaihtoehtoina on ollut sellaisista ominaisuuksista palkitseminen, jotka ennakoivat menestymistä työmarkkinoilla (kuten korkea koulutus työvoimapula-alalla tai poikkeuksellinen lahjakkuus). Ennistä enemmän nykyisin on käytössä hybridimalleja, jotka yhdistelevät piirteitä molemmista malleista.

Suomessa ja Ruotsissa lapsiperheitä koskevat tulorajat ovat korkeita

Perheenyhdistämisen osalta on käytössä kansainvälisesti mekanismeiltaan jonkin verran toisistaan eroavia malleja sen osalta, miten toimeentuloedellytyksen toteutumista arvioidaan. Suomen lailla monessa hyvinvointivaltiossa kuten Ruotsissa ja Norjassa kolmansien maiden työperäisten maahanmuuttajien ja opiskelijoiden perheenyhdistämiseen sovelletaan toimeentuloedellytyksen tulorajoihin perustuvaa mallia, jossa käytössä on toimeentulon tulorajat – mekanismi, jolla arvioidaan toimeentuloedellytyksen täyttymistä etukäteen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Eroja maiden välillä on myös siinä, mitä tuloeria huomioidaan mukaan tulorajoja laskettaessa.

Pohjoismaiden osalta Suomen ja varsinkin Ruotsin tulorajat ovat korkeita kansainvälisesti sekä suhteutettuna palkansaajien mediaanituloihin. Näin on erityisesti lapsiperheitä koskevien toimeentuloedellytyksen osalta. Myös perheenyhdistämisen kautta tulevien perheenjäsenten osalta Pohjoismaissa käytettävät perheenjäsenen määritelmälliset kategoriat ovat rajatumpia kuin esimerkiksi pisteperusteisia malleja työperäiseen maahanmuuttoon käytävissä maissa. Oleskelulupien toimeentuloedellytyksen

osalta suurin kehittämistarve koskeekin arviomme mukaan perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien toimeentuloedellytyksen tulorajoja ja vaihtoehtoisia arviointitapoja.

Tutkimuksessa identifioitiin vaihtoehtoja, jotka liittyvät tulorajojen soveltamiseen liittyviin muutoksiin, kuten tulorajojen madaltaminen lasten osalta. Tämä voitaisiin esimerkiksi tehdä niin, että lapsia koskevista tulorajoista luovuttaisiin tai lapsen ikätasoiset tarpeet ja yhteisasumisesta koituvat mittakaavaedut otettaisiin nykyistä paremmin huomioon. Tuloja voitaisiin myös huomioida nykyistä useammasta lähteestä.

Näiden lisäksi identifioitiin erilaisia malleja, jotka eivät perustu pelkästään tuloihin, vaan myös muihin tekijöihin, kuten perheenjäsenen integroitumis- ja työllistymispotentiaaliin, jota määrittelee muun muassa ikä, kielitaito, koulutus sekä työkokemus ja osaaminen työvoimapula-alalla.

Maahanmuuttajan henkilökohtaisen tilanteen ja tasa-arvonäkökohtien huomioiminen nousivat myös esille. Näihin liittyy esimerkiksi sukupolvien välinen hoivavastuu, jota voitaisiin tukea joustavoittamalla perheenyhdistämisen kautta hyväksytyin perheenjäsenen määritelmää tai luoda vaihtoehtoisia väyliä perheenjäsenille.

[Suomessa opiskelijoiden toimeentuloedellytyksen tason vaatimus on alhaisempi kuin kolmessa muussa Pohjoismaassa \(ilman ostovoimakorjausta\)](#)

Opiskelijan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä Suomessa on opiskelijan toimeentuloedellytyksen täytyminen, joka täyttyy sillä, että opiskelija esittää selvityksen turvatusta toimeentulosta ensimmäiseksi vuodeksi. Opiskelijan tulee kuitenkin täyttää toimeentuloedellytys koko opintojen keston ajan.

Mitä tulee toimeentuloedellytyksen tason vaatimukseen, Suomessa taso opiskelijoille on alhaisempi raportin verrokkimaihin verrattuna (ilman ostovoimakorjausta).

[Toimeentuloedellytyksen tulorajoilla on merkitystä sekä maahanmuuttajien määrään että rakenteeseen](#)

Taaksepäin katsovan analyysin mukaan maahanmuuttajien tulorajojen lievennyksillä on merkitystä sekä työperäisten maahanmuuttajien määrään että koostumukseen. Vapaan maahanmuuton vallitessa (baseline) EU/ETA-maista saapui ajanjaksolla 2015–2021 töihin palkansaajina työskentelemään 21 165 18–64-vuotiasta muuttajaa ilman perhettä. Jos tätä ryhmää olisivat koskeneet kolmansista maista töihin tulevien oleskelulupien tulorajat, osa tästä ryhmästä olisi karsiutunut pois ja ryhmän koko olisi ollut 18 603, ts. 2562 pienempi. 1 000 euron tulorajalla ryhmän määrä olisi ollut 19 277. Vapaan maahantulon vallitessa työperäisten maahanmuuttajien määrä olisi ollut 13,8

prosenttia suurempi verrattuna tilanteeseen, jos näille työperäisille maahanmuuttajille olisi ollut voimassa muuttovuonna kolmansien maiden työperäisten maahanmuuttajien tuloraja. Tulorajat vaikuttavat myös maahanmuuttajien rakenteeseen: lievemmillä rajoilla maahanmuuttajat olisivat nuorempia ja heidän joukossaan olisi enemmän naisia sekä matalapalkkaisemmissa ammattiryhmissä toimivia.

Syy-seurausanalyysin tulokset osoittavat, että EU:n laajentuminen lisäsi maahanmuuttoa Suomeen sekä tulorajan ala- että yläpuolella, vaikka prosentuaalinen kasvu on samanaista molemmissa. Tällainen vaikutus havaitaan sekä yksinasuville että perheille. Maahanmuuton lisääntyminen tulorajan alapuolella viittaa siihen, että tulorajoilla on jonkinlainen vaikutus, koska mikäli tulorajat olisivat pysyneet voimassa, ei tällainen erot eroissa –malleissa havaitsemamme maahanmuuton lisäys tulorajan alapuolella olisi ollut mahdollinen. Maahanmuuton kasvu ei kuitenkaan kohdistunut erityisesti tulorajan alapuolelle.

Valtion saama lyhyen aikavälin taloudellinen nettohyöty säilyy positiivisena toimeentulorajoja lievennettäessä

SISU-mikrosimulointimallilla tehdyt analyysit osoittavat, että tulorajojen madaltaminen hieman pienentää julkiseen talouteen kertyviä positiivisia nettotulonsiirtoja eli maahanmuuttajien maksamia veroja ja veronluonteisia maksuja, joista on vähennetty heille maksetut rahalliset etuudet. Valtion saama taloudellinen nettohyöty säilyy kuitenkin positiivisena niin yksittäisen työperäisen maahanmuuttajan kuten myös kokonaisten perheiden osalta.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa olisi kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että maahanmuuton julkistaloudellisia vaikutuksia ei voi mielekkäästi arvioida ottamatta huomioon sitä, että ihmisen julkiselle sektorille aiheuttamat tulot ja menot vaihtelevat hyvin voimakkaasti elinkaaren eri vaiheissa, jonka vuoksi elinkaarilaskelmien tekeminen olisi välttämätöntä maahanmuuton julkistaloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Näiden arvioiden tekeminen voitaisiin tehdä jatkohankkeen puitteissa. Samoin kuin laajempien kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioiminen.

Johtopäätökset ja kehittämisvaihtoehdot

Suomessa väestö ikääntyy ja työikäisen väestön määrän kasvu on jo pitkään ollut positiivisen nettomaahanmuuton varassa. Siksi koulutus- ja työperäisen maahanmuuton lisääminen on tärkeä tavoite. Maahanmuuttajien määrään vaikuttavat myös maahanmuuttajien oleskelupien myöntämisen ehdot kuten toimeentuloedellytys, ts. se, että maahan oleskeluluvalla saapuvat ulkomaalaiset kykenevät turvaamaan itse oman ja

perheensä toimeentulon, eikä heistä näin ollen aiheudu kustannuksia Suomen asumiseen perustuvalla sosiaaliturvajärjestelmälle.

Suurin muutospotentiaali ja kehittämistarve oleskeluluvan toimeentuloedellytyksessä liittyy perheenyhdistämisen perusteella myönnettäviin oleskelulupiin. Perheenyhdistämisen osalta on Suomen toimeentuloedellytyksen tulorajat ovat niin kansainvälisesti kuin kotimaiseen palkkatasoonkin suhteutettuna korkea, varsinkin jos tarkastellaan tulorajoja, jotka koskevat perheitä, joissa maahan tulee puoliso ja useampia lapsia.

Työperusteisten oleskelulupien kohdalla vaikuttaisi perustellulta edelleen säilyttää pääsääntöisesti tulorajoihin perustuva toimeentuloedellytys, koska tulorajoilla varmistetaan myös riittäviä työsuhteen ehtoja ja estetään ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Erittäin osaavan työvoiman työperäisille oleskeluluvulle voisi muodostaa oman alakategorian, jossa työperäisen oleskeluluvan ehtona olisi työsopimus omalta alalta, mutta ei erillistä minimitulo vaatimusta. Hakijan pätevyys kontrolloitaisiin pisteytyskriteereillä.

Tutkittua tietoa työperäisen maahanmuuton oleskelulupien ja perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien toimeentuloedellytyksen täyttymisen arviointitapojen tai tulorajojen muutosten vaikutuksista on varsin vähän. Siksi suosittelemme, että mahdollisten tulevien reformien vaikutuksia voitaisiin myös arvioida etukäteen huolellisesti suunnitelluilla satunnaistetuilla kenttäkokeilla.

Kehittämismvaihtoehtoja perheenyhdistämisen osalta

Tulorajojen joustavoittaminen perheenyhdistämisessä

Nykyiset tulorajat voivat estää työperäisiä maahanmuuttajia valitsemasta Suomea, mikä on ongelma erityisesti tietyillä työvoimapula-aloilla, jos perheelle ei voida taata oleskelulupaa. Perheen läsnäolo tukee integroitumista ja pysyvyyttä Suomessa.

Korkeat tulorajat rajoittavat erityisesti lapsia omaavien maahanmuuttajien tuloa maahan. Muutamissa muissa Pohjoismaissa ei ole tulorajavaatimuksia lapsille. Mitä nuorempana henkilö muuttaa Suomeen, sitä paremmin hän integroituu yhteiskuntaan.

Opiskelijat eivät pääsääntöisesti myöskään pysty täyttämään korkeita tulovaatimuksia perheenyhdistämisessä päätoimisen opiskelunsa myötä, mutta vaihtoehtoisia keinoja voitaisiin harkita opiskelijan puolison toimeentulopotentiaalin arvioimiseen.

Vaihtoehtoja tulorajojen soveltamiseen:

- Poistetaan tulorajat kokonaan alaikäisten lasten osalta (aikuisia koskevat rajat voisivat olla vastavuoroisesti korkeampia).
- Muokataan tulorajoja vastaamaan paremmin perheen tarpeita, lasten ikää ja yhteisasumisesta koituvia mittakaavaetuja.

Vaihtoehtoja eri lupatyypeillä maahan tulleiden perheenkokoajien perheenjäsenten toimeentuloedellytyksen tulorajamekanismille:

- Pisteytysjärjestelmä, jossa perheenjäsen voisi saada pisteitä esimerkiksi kieli- taidosta, koulutuksesta ja työkokemuksesta, korvaten osittain tulovaatimukset (esim. sairausvakuutus ja asunto edellytettäisiin).
- Perheenjäseniä koskevista tulorajoista voitaisiin kokonaan luopua ja ottaa käyttöön jälkivalvonta, jonka avulla varmistettaisiin koko perheen toimeentulo vuoden kuluttua oleskelusta

Lisälukemista

Kauhanen, M., Nyssölä, M., Kanninen, O., Carnicelli, L., Kiviholma, S., Nieminen, J. ja Isotalo, E. (2024). Oleskeluluvalla Suomeen tulevien toimeentuloedellytyksen kehittämismvaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:34. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-443-9>.

Lisätietoja:

Johtava tutkija Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore, merja.kauhanen@labore.fi

Johtava tutkija Milla Nyysölä, Työn ja talouden tutkimus Labore, milla.nyysola@labore.fi

Oleskeluluvalla Suomeen tulevien toimeentuloedellytyksen kehittämismahdollisuuksien ja niiden vaikutukset -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen
Sisäministeriö, tuuli.tuunanen@gov.fi

Labore

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet