Antti Kaihovaara & Paula Karjalainen, Työ- ja elinkeinoministeriö
Asiantuntijalausunto
15.5.2024

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asia: VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028

KIRJALLINEN ASIANTUNTIJALAUSUNTO KOSKIEN VALTIONEUVOSTON SELONTEKOA JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2025–2028 (VNS 2/2024 vp)

Teema: Sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028 teemasta sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton ja kotoutumisen määrärahoja julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028 työ- ja elinkeinoministeriön momenteilla 32.50.03 ja 32.50.30. Lopuksi arvioidaan näiden määrärahojen yhteyttä sisäiseen turvallisuuteen.

1 KOTOUTUMISEN EDISTÄMISEN MÄÄRÄRAHAT JA NIIDEN MUUTOKSET

Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahat ovat julkisen talouden suunnitelmassa 502,6 milj. euroa vuodelle 2025, 458,9 milj. euroa vuodelle 2026 ja 270,5 milj. euroa vuodelle 2027 ja 144,3 milj. euroa vuodelle 2028.

Momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) korvataan kunnille, hyvinvointialueille, Kansaneläkelaitokselle ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle pakolaisten (ml. kotikunnan omaavien tilapäistä suojelua saavien) vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia. Momenttia 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen) käytetään maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen sekä kansainvälisen osaamisen ja työperusteisen maahanmuuton sujuvoittamiseen.

1.1 Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä (mom. 32.50.30, arviomääräraha)

Momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä, arviomääräraha) määrärahat ovat noin 501 milj. euroa vuodelle 2025, 457 milj. euroa vuodelle 2026, 268 milj. euroa vuodelle 2027 ja 142 milj. euroa vuodelle 2028.

Taulukko 1. Momentin 32.50.30 määrärahan kehitys (1 000 euroa) 2023–2028.

2023 tilinpäätös	2024 talousarvio	2025 JTS	2026 JTS	2027 JTS	2028 JTS
175 590	384 250	500 532	456 862	268 435	142 232

Määrärahatarve perustuu vuosittaiseen arvioon kotoutumislain korvausten piirissä olevien oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden, kiintiöpakolaisten ja kotikunnan saaneiden tilapäistä suojelua saavien määrästä sekä edellisen vuoden käyttötarkoituksittain toteutuneisiin kustannuksiin. Vuosien 2025–2028 pakolaiskiintiö on 500 henkilöä. Laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan 43 427 henkilöä vuonna 2025, 38 880 henkilöä vuonna 2026, 22 340 henkilöä vuonna 2027 ja 11 308 henkilöä vuonna 2028.

Laskennallista korvausta maksetaan vuoden 2024 loppuun mennessä kuntiin muuttaneista kolmen vuoden ajan, kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajan. Vuoden 2025 alusta lukien korvausaika on esitetty lyhenevän kahteen, kiintiöpakolaisten osalta kolmeen vuoteen. Lisäksi maksetaan erityiskustannusten korvauksia pääsääntöisesti enintään kymmenen vuotta.

Määräraha-arviot ovat aiempia vuosia merkittävästi korkeammat johtuen Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainasta pakenemaan joutuneiden kotikunnan saaneiden tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtymisestä kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien kustannusten korvausten piiriin. Määrärahojen merkittävä väheneminen kehyskauden lopussa johtuu vastaavasti ensisijaisesti siitä, että korvausten piirissä olevien tilapäistä suojelua saavien määrän arvioidaan laskevan merkittävästi. Toteutunut summa voi olla merkittävästi pienempi tai suurempi riippuen siitä, miten Ukrainan turvallisuustilanne kehittyy, kuinka paljon tilapäistä suojelua hakevia Suomeen tulee ja kuinka moni heistä jää maahan pysyvämmin. Laskennallisen korvausajan lyheneminen alkaisi vaikuttaa määrärahan tasoon vuoden 2027 alusta lukien.

Momentin 32.50.30 määrärahan lisäksi pakolaisia vastaanottavia kuntia ja hyvinvointialueita tuetaan taloudellisin lisätuin ja valtakunnallisin kehittämistoimin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle sisäministeriön momentilta 26.01.26 osoitettavalla EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) uudelleensijoittamisen erillismäärärahalla. Erillismääräraha osoitetaan vuosittain osana talousarviota työ- ja elinkeinoministeriölle pakolaisten kuntaan sijoittamisen tukemiseen ja Maahanmuuttovirastolle uudelleensijoittamismenettelyn kustannuksiin.

<u>Hallitusohjelmaan perustuvat muutokset</u>

Ilman huoltajaa tulleiden lasten, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua, huolenpito järjestetään oleskeluluvan myöntämisen jälkeen perheryhmäkodissa tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Perheryhmäkoteja on tällä hetkellä 17 ja 7 uutta on perusteilla. Lisäksi järjestetään aikuistumisen tukea 18-25 -vuotiaille. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 21/2024 vp) on annettu

eduskunnalle 4.4.2024 ja sitä koskeva hallintovaliokunnan mietintö on valmistunut 8.5.2024. Hallituksen esityksessä esitetään hallitusohjelman mukaisesti ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten aikuistumisen tuen yläikärajan laskemista 25 vuodesta 23 vuoteen. Muutos esitetään tulevan voimaan 1.7.2024, jolloin säästön arvioidaan olevan vuonna 2024 noin 0,4 miljoonaa euroa ja vuodesta 2025 lukien noin 0,8 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle kotoutumislain muuttamiseksi esitetään hallitusohjelman mukaisesti kunnille ja hyvinvointialueille maksettavan laskennallisen korvauksen maksuajan lyhentämistä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen ja kiintiöpakolaisten osalta neljästä vuodesta kolmeen vuoteen vuoden 2025 alusta lukien, jolloin säästöä valtiontaloudelle (mutta ei välttämättä julkistaloudelle) syntyisi vuonna 2027 noin 34,0 milj. euroa. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti tulkkauksesta aiheutuvien kustannusten korvauksia kunnille ja hyvinvointialueille esitetään vähennettävän vuosittain 3,1 miljoonaa euroa vuoden 2025 alusta lukien.

Kehysriiheen perustuvat muutokset

Hallituksen kehysriihessä päätettiin kotoutumisen edistämisestä kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien korvausten muutoksista. Toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvausten korvausaikaa lyhennetään kolmesta vuodesta yhteen vuoteen, mistä aiheutuu vuodelle 2025 58 milj. euron säästö, joka pienenee 16 milj. euroon v. 2028. Kotoutumiskoulutuksen hintatasoa tarkistetaan, minkä säästövaikutus on 8,4 milj. euroa v. 2025 ja 3,6 milj. euroa v. 2028. Lisäksi valmistellaan kotoutumistehtävien vähentämistä siten, että laskennallista korvausta voidaan alentaa.

1.2 Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen (mom. 32.50.03, siirtomääräraha 2 v)

Momentin 32.50.03 määräraha kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseksi on julkisen talouden suunnitelmassa noin 2 milj. euroa/vuosi vuosille 2025-2028.

Taulukko 2. Momentin 32.50.03 määrärahan kehitys (1 000 euroa) 2023–2028.

2023 tilinpäätös	2024 talousarvio	2025 JTS	2026 JTS	2027 JTS	2028 JTS
7 241	4 851	2 019	2 019	2 019	2 019

Kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Määrärahalla tuetaan hallitusohjelman mukaisia tavoitteita sekä kotoutumisjärjestelmän muutoksia, joissa painopistettä siirretään tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi kehitetään kotoutumispalveluita. Palvelujen tehostamiseksi kehitetään muun muassa työvoiman ulkopuolella olevien, etenkin kotona lapsia hoitavien

vanhempien tavoittamista ja ohjaamista kotoutumista, työllistymisvalmiuksia ja työllistymistä edistävien palveluiden piiriin sekä vahvistetaan ohjausta TE-palvelujen ja oppilaitosten yhteistyönä. Maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutuspolkujen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi kehitetään kotoutumiskoulutusta osana kotoutumispalvelujen uudistusta, jossa rahoitus kootaan yhteen kanavaan. Maahanmuuttajaäitien aseman parantamiseksi hallitus esittää vuosittaista 5 milj. euron lisäystä kunnille vuodesta 2025 alkaen. Rahoitus kanavoidaan kunnille pääosin osana peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutusten ja työelämävalmiuksien parantaminen otetaan huomioon osana kotoutumispalvelujen uudistamista.

Lisäksi kehitetään muun muassa omakielistä yhteiskuntaorientaatiota ja muita kotoutumisen alkuvaiheen palveluita, sekä neuvonta- ja ohjauspalveluita, joilla vahvistetaan maahanmuuttajan tietämystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen säännöistä. Omakielisen orientaation onkin arvioitu parantavan yhteiskuntatietoutta merkittävästi erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella Suomesta oleskeluluvan saaneilla henkilöillä. Lisäksi omakielinen ohjaus on vähentänyt TE-toimijoiden ohjaukseen käytettävää aikaa, mikä on vapauttanut resursseja muuhun toimintaan, sekä tarjonnut perustietoa työllistymisestä ja suomalaisesta työelämästä myös niille maahanmuuttajille, jotka eivät syystä tai toisesta ole voineet tai halunneet osallistua kotoutumiskoulutukseen.

Momentin määrärahaa käytetään myös kotoutumisen tietoperustan vahvistamiseen, seurannan kehittämiseen erityisesti työllistymiseen, koulutustasoon ja sosiaaliturvan käyttöön liittyen, tuloksellisuuden arvioinnin ja seurannan kehittämiseen. Lisäksi määrärahalla tuetaan eri toimijoiden välistä monialaista yhteistyötä mm. kumppanuusohjelman toimeenpanolla.

Työperusteisteisen maahanmuuton avulla panostetaan osaavan työvoiman saatavuuteen työmarkkinoiden tarpeisiin vastaamiseksi. Erityisiä kohderyhmiä ovat osaajat kohdemaamallin maista, korkeasti koulutetut, EU-kansalaiset ja työvoimapula-alojen työntekijät. Keskeisinä toimina ovat osaavan työvoiman houkuttelu, maakuvaviestinnän kehittäminen, oleskelulupaprosessien sujuvoittaminen, työn perusteella muuttaneiden asettautumisen ja kotoutumisen tukeminen, työperusteisen maahanmuuton pysyvien rakenteiden vahvistaminen, työelämän vastaanottavuuden vahvistaminen, pitovoiman lisääminen sekä kuntien roolin kehittäminen. Samalla puututaan aktiivisesti ja ennakoiden työmarkkinoilla esiintyviin väärinkäytöksiin. Lisäksi parannetaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön uhrien tavoittamista ja tunnistamista.

<u>Kehysriiheen perustuvat muutokset</u>

Hallituksen kehysriihessä päätettiin tuottavuustoimena vähentää momentilta 32.50.03 vuodesta 2025 alkaen 600 000 euroa. Säästötoimena lopetetaan valtionavustusten myöntäminen kotoutumisen edistämiseksi järjestötoimijoille työ- ja elinkeinoministeriöstä. Määrärahaa on käytetty muun muassa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen ja haitallisten perinteiden kitkemiseen.

2 ARVIO MÄÄRÄRAHOJEN MUUTOSTEN YHTEYDESTÄ TURVALLISUUTEEN

Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton määrärahojen muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä suoria vaikutuksia turvallisuuteen. Kotoutumistoimenpiteiden yhteys turvallisuuteen on ensisijaisesti välillinen. Työllisyyttä ja kotoutumista edistämällä voidaan vähentää syrjäytymistä ja yhteiskunnan ulkopuolelle jäämistä sekä kohderyhmän että heidän jälkeläistensä kohdalla.

Kotoutumistoimenpiteet ovat tutkitusti tehokas keino edistää kohderyhmän työllisyyttä. Hallituksen päätösperusteiset toimet kotoutumisen rahoitukseen vaikuttavat pääosin kuntatalouteen ja siten kuntien kykyyn tarjota työllisyyttä edistäviä palveluita kotoutuja-asiakkaille. Hyvinvointialueiden kohdalla turvallisuusnäkökulma linkittyy erityisesti sosiaalipalveluihin ja ennaltaehkäisevään työhön. Mikäli kuntien ja hyvinvointialueiden kyky tarjota laadukkaita palveluita vähenee merkittävästi, voi tällä olla kielteisiä lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia turvallisuuteen.

Vastaavia vaikutuksia voi olla myös valtionhallintoon kohdistuvilla säästöillä. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston määrärahojen kohdalla tulisi huomioida myös turvallisuusnäkökulma osana oleskelulupaprosessien kehittämistyötä.

Suurimmat muutokset kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämisen rahoituksessa julkisen talouden suunnitelmassa eivät kuitenkaan ole päätösperusteisia. Esimerkiksi momentin 32.50.30 arviomäärärahat kasvavat merkittävästi vuosina 2025 ja 2026 johtuen kotikunnan saaneiden tilapäistä suojelua saavien määrän kasvusta.