Antti Kaihovaara & Paula Karjalainen, Työ- ja elinkeinoministeriö
Asiantuntijalausunto
28.5.2024

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

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: Kotoutuminen ja kansainvälinen osaaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028 teemasta kotoutuminen ja kansainvälinen osaaminen. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä, arviomääräraha) määrärahojen arvioitua kehitystä 2025-2028.

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 mukaisten korvausten piirissä olevien oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden, kiintiöpakolaisten ja kotikunnan saaneiden tilapäistä suojelua saavien määrästä sekä edellisen vuoden käyttötarkoituksittain toteutuneisiin kustannuksiin. Valtio korvaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 6 luvun mukaisesti pakolaisten vastaanotosta aiheutuneet kustannukset laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. 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 kunnalle ja hyvinvointialueelle kolmen vuoden ajan, kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajan. Korvausaikaa on esitetty hallitusohjelman mukaisesti lyhennettävän vuodella 1.1.2025 hallituksen esityksellä 21/2024 vp. Toteutuneiden kustannusten mukaan korvataan toimeentulotuki enintään kolmen vuoden ajalta, sosiaali- ja terveydenhuollon kus-

tannuksia enintään 10 vuoden ajalta, tulkitsemiskustannuksia sekä paluumuuton tukeminen. Lisäksi korvataan kotoutumislain soveltamisalan piiriin kuuluvan alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen tai nuoren asumisen ja muiden palveluiden järjestämisestä hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka kunnes nuori täyttää 25 vuotta. Ikärajaa on esitetty alennettavan hallitusohjelman mukaisesti 23 vuoteen 1.7.2024 lukien hallituksen esityksellä 21/2024 vp. Kansaneläkelaitokselle on korvattu 1.1.2017 lukien perustoimeentulotuen kustannukset.

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.

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.

2. Miksi momentin 32.50.30 määrärahan arvioidaan laskevan merkittävästi vuoteen 2028 mennessä?

Momentin 32.50.30 määräraha-arvioihin vuosina 2025–2028 vaikuttavat arviot momentin piirissä olevien henkilöiden määrästä eri vuosina sekä vähemmässä määrin hallitusohjelmassa ja kehysriihessä tehtyjen päätösten toimeenpano.

2.1 Momentin piirissä olevien henkilöiden määrä laskee

Merkittävin momentin 32.50.30 määrärahan arvioituun laskuun vuosina 2025-2028 vaikuttava tekijä on se, että korvausten piirissä olevien henkilöiden määrän arvioidaan laskevan noin 43 400 henkilöstä vuonna 2025 noin 11 300 henkilöön vuonna 2028. Laskun arvioidaan johtuvan ensisijaisesti siitä, että Suomeen tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla tulleiden määrä korvausten piirissä laskee noin 31 200 henkilöstä noin 1 600 henkilöön. Myös muiden korvausten piirissä olevien määrän arvioidaan laskevan noin 12 200 henkilöstä noin 9 700 henkilöön. Arviot sisältävät kuitenkin suuria epävarmuuksia ja korvausten piirissä olevien määrän toteuma voi erota suurestikin arvioiduista.

Arviot korvausten piirissä olevien henkilöiden määrästä perustuvat sisäministeriön maahanmuutto-olettamiin sekä tilapäistä suojelua saavien osalta myös toteutuneisiin ja arvioituihin kotikuntarekisteriöinteihin. Sisäministeriön maahanmuutto-olettamien perusteella oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella myönnetään 12 000 henkilölle vuonna 2024 ja 8 000 henkilölle vuonna 2025. Vuosina 2022 ja 2023 tilapäisen suojelun perusteella myönnettiin yhteensä noin 64 000 oleskelulupaa.

Tilapäistä suojelua saavat siirtyvät kotoutumislain perusteella maksettavien korvausten piiriin saatuaan kotikunnan eli pääsääntöisesti aikaisintaan vuoden kuluttua oleskeluluvan saamisesta. Näin ollen vuonna 2024 tilapäisen oleskeluluvan saaneet siirtyisivät korvausten piiriin aikaisintaan vuonna 2025 ja vuonna 2025 tilapäisen oleskeluluvan saaneet aikaisintaan vuonna 2026. Vuoden 2023 loppuun mennessä kotikunnan oli saanut hieman yli 18 000 tilapäisen suojelun perusteella maahan tullutta henkilöä. Näiden henkilöiden osalta korvausten maksu loppuu viimeistään 2026.

2.2 Hallitusohjelmaan ja kehysriiheen perustuvat muutokset

Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ja kevään 2024 kehysriihessä tehtiin päätöksiä, joiden toimeenpano vaikuttaa momentin 32.50.30 määrärahoihin. Päätösten määrärahavaikutukset näkyvät eri tavoin aikavälillä 2025–2028. Määräraha-arvioihin vaikuttavat erityisesti arviot siitä, kuinka monta henkilöä on kotoutumislain perusteella maksettavien korvausten piirissä eri vuosina sekä lakimuutosten arvioitu voimaantuloaika. Hallituksen päätösten arvioitu vaikutus momentin 32.50.30 määrärahoihin on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Hallitusohjelmassa ja kehysriihessä päätettyjen toimenpiteiden arvioidut säästövaikutukset momentin 32.50.30 määrärahoihin (1 000 €).

Päätös	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Lasketaan pakolaiskiintiö 500 henkilöön vuodessa (HAO)	6 471	10 784	15 097	17 254
Lyhennetään kotoutumisen edistämisestä kunnalle ja hyvinvointialueelle maksettavan laskennallisen korvauksen maksuaikaa nykyisin kolme vuotta maksettavassa korvauksessa kahteen vuoteen ja nykyisen neljä vuotta maksettavassa korvauksessa kolmeen vuoteen (HAO)			14 000	17 000
Lasketaan kotoutumislain mukainen aikuistumisen tuen saamisen ikäraja samalle tasolle kuin lastensuojelun jälkihuollossa (25 v. > 23 v. (HAO)	800	800	800	800
Alennetaan tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvaustasoa samassa yhteydessä jossa tulkitsemisen kustannukset sisällytetään osaksi laskennallista korvausta (HAO)	3 100	3 100	3 100	3 100

Alennetaan kotoutumiskoulutuksen korvausta vastaamaan laskeneita kustannuksia. (JTS2025-2028)	8 400	6 100	3 500	3 600
Laskennallisen kuntakorvauksen alentaminen 100 euroa/v., 18 vuotta täyttäneet. (JTS2025-2028)	0	0	1 800	900
Lyhennetään toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvausaikaa (JTS2025-2028)	58 000	52 000	30 000	16 000
YHTEENSÄ	**76 771**	**72 784**	**68 297**	**58 654**

Hallitusohjelman mukaisesti kiintiöpakolaisten määrä vuosina 2025–2028 on 500 henkilöä/vuosi. Kunnille ja hyvinvointialueille maksettavan laskennallisen korvauksen maksuaikaa nykyisin kolme vuotta maksettavassa korvauksessa lyhennetään kahteen vuoteen ja neljä vuotta maksettavassa korvauksessa kolmeen vuoteen vuodesta 2025 lukien. Korvausajan lyhentämisestä johtuvan muutoksen taloudelliset vaikutukset alkavat pääosin vuodesta 2027 lukien. Kotoutumislain mukainen aikuistumisen tuen korvaamisen ikäraja lasketaan 25 vuodesta 23 ikävuoteen vuodesta 2024 alkaen. Tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvaustasoa alennetaan 3,1 milj. euroa/vuosi vuodesta 2025 alkaen, jolloin tulkitsemiskustannukset siirretään osaksi laskennallista korvausta.

Vuoden 2025 alusta lukien laskennalliseen korvaukseen sisällytetään 18 vuotta täyttäneiden osalta työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus. Rahoitus on laskettu TE-palvelu-uudistuksen mukaisesti vuoden 2019 tasolla, koska koronan vuoksi vuosien 2020–2022 kustannukset poikkesivat aiemmasta tasosta. Vuonna 2023 koulutuksen keskimääräinen hinta on noussut, mutta on kuitenkin edelleen vuoden 2019 tasoa alhaisempi. Laskennalliseen korvaukseen sisällytettävän kotoutumiskoulutuksen määrärahan tason laskeminen vuoden 2023 kustannusten tasolle vähentää määrärahatarvetta vuonna 2025 arviolta noin 8,4 milj. euroa, josta tilapäistä suojelua saavien osuus on arviolta noin 6,7 milj. euroa. Vuonna 2026 säästö on arviolta noin 6,1 milj. euroa, josta tilapäistä suojelua saavien osuus on arviolta noin 2,7 milj. euroa. Vuonna 2027 säästön arvioidaan olevan noin 3,5 milj. euroa ja vuonna 2028 noin 3,6 milj. euroa. Vähennys tuo säästöä valtiontaloudelle, mikäli koulutus pystytään toteuttamaan arvioidulla hintatasolla.

TEM valmistelee hallituksen esityksen kotoutumislain muuttamiseksi hallituksen ohjelman mukaisesti niin, että painopistettä siirretään tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Valmistelun yhteydessä mm. selvitetään lain muuttamista niin, että kotoutumisen suunnitelmia tehdään vain yksi. Esimerkiksi erillisestä alkukartoituksesta luovutaan. Valmistelun yhteydessä arvioidaan 18 vuotta täyttäneen henkilön laskennallisen korvauksen tason alentamista kuntien tehtävien vähentyessä. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 alussa. Esimerkiksi laskennallisen korvauksen alentaminen 100 eurolla 18 vuotta täyttäneiden osalta toisi säästöä vuonna 2027 arviolta noin 1,8 milj. euroa. Vuonna 2028 säästö olisi arviolta noin 0,9 milj. euroa.

Hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalle kunnalle sekä Kansaneläkelaitokselle korvataan niiden maksaman toimeentulotuen kustannukset kotoutumislain 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön osalta enintään kolmelta vuodelta henkilön ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. TEM valmistelee hallituksen esityksen kotoutumislain muuttamiseksi vuoden 2025 alusta lukien niin, että korvauksen maksuaikaa lyhennettäisiin kolmesta vuodesta yhteen vuoteen, joka toisi säästöä momentin 32.50.30 määrärahaan arviolta noin 58 milj. euroa vuonna 2025, 52 milj. euroa vuonna 2026, 30 milj. euroa vuonna 2027 ja 16 milj. euroa vuonna 2028. Toimeentulotuen kustannusten korvauksista ei ole saatavilla tietoa maksujen painottumisesta eri vuosille. Arviossa on jaettu toimeentulotuen arvioidut kustannukset kolmella, jolloin on saatu keskimääräinen yhden vuoden kustannus. Kunnalla on 50 % rahoitusvastuu perustoimeentulotuesta.

Koska kunnilla on vuoden 2025 alusta lukien käytössään kotoutumisen edistämisen palveluiden lisäksi työllistymistä ja yrittäjyyttä sekä osaamisen kehittämistä edistäviä palveluja, voisi kunta toiminnallaan pyrkiä nopeuttamaan kotoutumista ja työllistymistä ja sitä kautta vähentämään toimeentulotukiriippuvuutta. Tällöin korvausajan lyhentäminen toisi myös säästöä julkiseen talouteen.

Hyvinvointialueiden rahoituskriteereissä ei ole huomioitu työllistymisen edistämistä. Tämä olisi kuitenkin tärkeää, koska osalla korvausten piirissä olevilla henkilöillä on työllistyäkseen myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita.