Työ- ja elinkeinoministeriö
Asiantuntijalausunto
21.11.2024

Eduskunnan hallintovaliokunta

KIRJALLINEN ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 192/2024 vp)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 192/2024 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan lakia kotoutumisen edistämisestä (681/2023, jatkossa *kotoutumislaki*). Lisäksi esityksessä esitetään muutettavan kuutta muuta lakia. Lakiehdotusten esitetään tulevan pääosin voimaan 1.1.2025.

1 Tavoitteet

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella pyritään toteuttamaan kehysriihen ja budjettiriihen säästötavoitteita. Kansaneläkelaitokselle sen maksaman toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun perustoimeentulotuen korvaamisen osalta kotoutumislain mukaisesti luovuttaisiin kokonaan. Jatkossa perustoimeentulotuki korvattaisiin toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti myös kotoutumislain mukaiseen kohderyhmään kuuluvien osalta siten, että valtion rahoitusosuus olisi jatkossa 50 %. Ahvenanmaan maakunnan kunnille ei korvattaisi myöskään jatkossa perustoimeentulotuen kustannuksia. Toimeentulotuesta hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan kunnille aiheutuneiden kustannusten korvausaikaa lyhennettäisiin kolmesta vuodesta yhteen vuoteen. Lisäksi eräitä kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä lopetettaisiin laista kotoutumisen edistämiseen kohdistuvien hallituksen säästötoimenpiteiden vuoksi.

Lisäksi ruotsinkielistä lakitekstiä korjattaisiin vastamaan suomenkielistä lakitekstiä. Suomenkieliseen lakitekstiin tehtäisiin myös eräitä teknisluonteisia ja ruotsinkieliseen lakitekstiin kielellisiä korjauksia.

2 Keskeiset esitykset

Esityksen keskeisenä ehdotuksena muutettaisiin kotoutumisen edistämisestä annettua lakia siten, että Kansaneläkelaitokselle sen maksaman perustoimeentulotuen korvaamisesta kotoutumislain mukaisesti luovuttaisiin kokonaan. Jatkossa perustoimeentulotuki korvattaisiin toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti myös kotoutumislain mukaiseen kohderyhmään kuuluvien osalta siten, että valtion rahoitusosuus olisi 50 %. Lisäksi täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan kunnille aiheutuneiden kustannusten korvausaikaa lyhennettäisiin

kolmesta vuodesta yhteen vuoteen. Ahvenanmaan maakunnan kunnille ei myöskään korvattaisi jatkossa perustoimeentulotuen kustannuksia.

Kotoutumislain nojalla kunnille ja hyvinvointialueille lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavista ja heidän perheenjäsenistään sekä tilapäistä suojelua saavista, joilla on kotikunta) maksettavan laskennallisen korvauksen määrää vähennettäisiin vuoden 2025 alusta lukien. Korvauksen tasosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Laskennallisen korvauksen määrän vähentämisen yhteydessä kotoutumislakiin tehtäisiin muutoksia kuntien ja hyvinvointialueiden kotoutumisen edistämistä koskevien velvoitteiden vähentämiseksi.

Kotoutumislaista kumottaisiin kunnan velvollisuus laatia 13 §:n 3 momentin mukainen asiakirja kunnan kotoutumisohjelmasta, kunnan ja hyvinvointialueen velvollisuus laatia 15 §:n mukainen monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja 17 §:n mukainen monialainen kotoutumissuunnitelma sekä kunnan velvollisuus tarvittaessa laatia 21 §:n mukainen perheen kotoutumissuunnitelma. Tämän johdosta kyseiset määritelmät poistettaisiin myös useista kohdista lakia.

Esityksen mukaan hyvinvointialueen olisi kuitenkin osallistuttava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja sen tarkistamiseen, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien 12 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista. Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmää koskeva 48 § kumottaisiin. Lisäksi kunnan ja hyvinvointialueiden velvoitetta kotoutumisen edistämisen suunnitteluun, kehittämiseen ja seurantaan muutettaisiin laissa.

Esityksessä korjattaisiin myös lain ruotsinkielistä käännöstä. Korjausten tarkoituksena on saada ruotsinkielinen käännös vastamaan suomenkielistä lakitekstiä. Lisäksi käännöksen kieliasua korjattaisiin vastaamaan lakitekstille asetettuja vaatimuksia. Ruotsinkielisen säädöksen sanamuotoon tehtäisiin lisäksi muita pienimuotoisia teknisiä korjauksia. Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 21/2024 vp) valmistelun yhteydessä todettiin, että kotoutumislain ruotsinkielinen lakiteksti ei vastaa kaikilta osin suomenkielistä lakitekstiä. Tämä johtuu siitä, että hallituksen esityksen (208/2022 vp) käännöstyö oli kiiretilanteen vuoksi ulkoistettu ja käännetty usean eri kääntäjän toimesta, minkä seurauksena käännöstyö ei vastannut säädöskäännökseltä edellytettyä tasoa ja hyvän lakikielen vaatimuksia. Tämän johdosta keväällä 2024 kotoutumislain osalta tehtiin kokonaisuudessaan kielentarkistus ruotsinkielisen sanamuodon osalta. Kielentarkastuksen tuloksena todettiin, että osa pykälistä on käännetty niin virheellisesti, että ne tulisi korjata, jotta ruotsinkielinen lakiteksti vastaisi suomenkielistä lakitekstiä.

3 Arviot vaikutuksista

Hallituksen esityksellä tavoitellaan säästöjä valtiontalouteen. Säästöt syntyisivät vuosina 2025 ja 2026 laskemalla kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakun-

nalle maksettavia laskennallisia korvauksia ja vuosina 2027 ja 2028 luopumalla perustoimeentulotuesta maksettavista korvauksista työ- ja elinkeinoministeriön momentilta 32.50.30.

Taulukossa 1 on arvioitu säästöjen jakautumista perustoimeentulotuen ja laskennallisen korvauksen välillä vuosina 2025–2028. Valtiontalouden säästöjen arvioidaan olevan noin 162 miljoonaa euroa vuosina 2025–2028 painottuen kahdelle ensimmäiselle vuodelle. Koska perustoimeentulotuen korvausajasta luopumisesta johtuvien säästöjen arvioidaan ylittävän merkittävästi hallituksen säästötavoitteet, kompensoitaisiin säästötavoitteen ylittävä osuus nostamalla kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnalle maksettavaa laskennallista korvausta säästötavoitteen ylittävän osuuden verran vuosina 2027 ja 2028.

Taulukko 1. Arvio valtiontalouden säästöjen jakautumisesta perustoimeentulotuen ja laskennallisten korvausten välillä 2025–2028 (1 000 euroa).

	2025	2026	2027	2028	Yhteensä
Säästö perustoimeentulotuesta	0	0	49 000	60 000	109 000
Säästö laskennallisesta korvauksesta	60 000	56 000	0	0	116 000
Lisäys laskennalliseen korvaukseen			-19 000	-44 000	-63 000
Kehysriihen säästötavoite	58 000	52 000	30 000	16 000	156 000
Arvio toteutuvien säästöjen määrästä	60 000	56 000	30 000	16 000	162 000

Arviot säästöistä perustuvat arvioihin momentin 32.50.30 piirissä olevien henkilöiden määristä vuosina 2025–2028. Näihin arvioihin sisältyy paljon epävarmuuksia erityisesti tilapäistä suojelua saavien osalta. Koska toteutuvat säästöt ovat sidoksissa momentin piirissä olevien henkilöiden määriin, ne voivat olla merkittävästi arvioitua suuremmat tai pienemmät. Arvio momentin piirissä olevien määristä on kasvanut syksyn budjettiriihen päätösten ja vuoden 2025 talousarvioesityksen antamisen jälkeen.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä suoria vaikutuksia julkiseen talouteen. Hallituksen esityksellä vahvistetaan valtiontaloutta, mutta säästöt kohdistuvat pääosin kuntiin (Taulukko 2). Perustoimeentulotuen korvauksesta luopuminen vaikuttaa ainoastaan kuntien talouteen. Laskennallisen korvauksen leikkaukset kohdistuvat kuntien ohella pieneltä osin myös hyvinvointialueisiin. Ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen leikkaukset kohdistuvan hyvinvointialueisiin, mutta niiden osalta rahoituksen väheneminen on huomioitu vuoden 2025 täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä momenttisiirtona momentille 28.89.31.

Taulukko 2 Arvio leikkausten kohdentumisesta kuntiin ja hyvinvointialueisiin 2025–2028 (1 000 euroa).

	2025	2026	2027	2028	Yhteensä
Vaikutukset kuntiin					

Perustoimeentulotuen korvauksesta luopuminen	0	0	-49 000	-60 000	-109 000
Laskennallisten korvausten alentaminen	-60 000	-56 000	0	0	-116 000
Lisäys laskennalliseen korvaukseen			19 000	44 000	63 000
Vaikutukset kuntiin yhteensä	-60 000	-56 000	-30 000	-16 000	-162 000
Vaikutukset hyvinvointialueisiin					
Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen korvausajan lyhentäminen	-4 100	-3 800	-2 200	-900	-11 000
Siirto momentilta 32.50.30 momentille 28.89.31	4 100	3 800	2 200	900	11 000
Laskennallisten korvausten alentaminen	5 000	5 000	0	0	10 000
Vaikutukset hyvinvointialueisiin yhteensä	5 000	5 000	0	0	10 000

Hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset ovat pääosin kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksen vähentämistä ja vain pieneltä osin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien vähentämisestä johtuvia säästöjä. Laskennallista korvausta ei ole korvamerkitty tiettyihin palveluihin, joten kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus itse määritellä, miten laskennallisia korvauksia käytetään ja siten myös niillä rahoitettavien palveluiden vähentämisestä tai lakkauttamisesta.

Kunnissa laskennallisilla korvauksilla katetaan esimerkiksi pakolaisten vastaanotosta, ohjauksesta ja neuvonnasta vastaavien sekä kunnan palvelutarpeen arviointeja ja kotoutumissuunnitelmia laativien henkilöiden palkkakustannuksia. Määrärahoja voidaan myös kohdentaa kotoutumisen edistämiseen esimerkiksi toisen asteen opetuksessa, varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa, työllisyys- ja elinkeinopalveluissa, kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluissa, lasten, nuorten ja perheiden palveluissa sekä vastaanottopalveluissa.

Siltä osin, kun kunnat ja hyvinvointialueet tosiallisesti vähentävät kumottavia lakisääteisiä palveluita sekä muita laskennallisella korvauksella rahoitettavia palveluita, säästöillä ei ole niille taloudellisia vaikutuksia. Koska kuntien vuoden 2025 budjettisuunnittelu on lain valmisteluvaiheessa pitkällä, ei säästöillä kuitenkaan ole todennäköisesti merkittävää vaikutusta vuonna 2025 korvausten piirissä oleville henkilöille tarjottaviin

palveluihin. Pidemmällä aikavälillä kunnan tulojen väheneminen voi kuitenkin vaikuttaa palvelujen vähenemiseen, veronkorotuksiin tai lainanottoon.

Laskennallisten korvausten aleneminen voi johtaa myös siihen, että kuntien kiinnostus vastaanottaa kiintiöpakolaisia tai turvapaikanhaun perusteella oleskeluluvan saaneita kuntapaikoille voisi vähentyä. Hallitusohjelman mukaisesti Suomen vastaanottamien kiintiöpakolaisten määrää on vähennetty voimakkaasti, ja kuntapaikkoja on toistaiseksi ollut tarjolla tarvetta enemmän. Mikäli laskennallisen korvauksen leikkaus vähentää huomattavasti kuntien tarjoamia palveluita, on myös mahdollista, että kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saavien muutto kasvukeskuksiin kiihtyy ja nopeutuu.

Esityksellä ei voida arvioida olevan välittömiä vaikutuksia maahanmuuttajien toimeentuloon, koska kotoutumislain mukaisia korvauksia, joita leikataan, ei makseta maahanmuuttajalle. Vaikutukset voisivat kuitenkin näkyä epäsuorasti myös korvausten piirissä oleville henkilöille tarjottujen palveluiden vähentymisen kautta. Koska laskennallisia korvauksia ei ole kohdistettu suoraan tiettyihin palveluihin, on yhtä lailla mahdollista, että vaikutukset näkyvät myös muiden kuntalaisten palveluissa.

Laskennallisten korvausten alenemiseen liittyvät vaikutukset kohdistuvat todennäköisesti osin lasten kotoutumista, hyvinvointia ja oppimista edistäviin kuntien ja hyvinvointialueiden palveluihin. Koska useimmat lasten ja perheiden palvelut sekä tulkitseminen perustuvat muuhun lainsäädäntöön kuin tämän hallituksen esityksen kohteena olevaan lakiin kotoutumisen edistämisestä, ei kunnilla ja hyvinvointialueilla ole laillista perustetta jättää näitä palveluita toteuttamatta laskennallisen korvauksen alenemisesta huolimatta.