Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto

5.10.2026

VN/7747/2024
VN/7747/2024-STM-123

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta (HE 109/2026 vp)

1 Esityksen pääasiallinen sisältä ja tavoitteet

Esitys sisältää kolme lakiehdotusta. Ensimmäinen lakiehdotus koskee muutoksia yleistukilakiin (48/2026). Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista työssäoloehtoa, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisella tavalla edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja joka olisi taloudellisen tuen tarpeessa. Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi 33,64 euroa päivässä (vuoden 2026 tasossa).

Asumisajan täyttymistä arvioitaisiin etuusoikeuden alkamista välittömästi edeltävän kymmenen vuoden ajalta. Kolmen vuoden asumisen ei tarvitsisi olla yhtäjaksoista. Suomessa asumista arvioitaisiin asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti tai EU-asetuksen 883/2004 sekä sen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 mukaisesti. Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämistä arvioitaessa olisi huomioitava EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti toisessa EU-maassa, Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet. Tuki voitaisiin maksaa yleistukena myös sellaiselle henkilölle, joka olisi työskennellyt työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n mukaisen palkansaajan työssäoloehdon tai 7 §:n mukaisen yrittäjän työssäoloehdon täyttävässä työssä.

Edellytystä työssäoloehdon täyttämisestä tai Suomessa asutusta ajasta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2022) 26 §:n mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa (Eurooppalaisen viitekehyksen B1.1 taitotaso) vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella. Suomen tai ruotsin kielitaidon osoittamiseen hyväksyttävistä todistuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Mikäli tuen maksamisen muut edellytykset olisivat selvitetty,

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sosiaali- ja terveysministeriö				
PL 33 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 8 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.stm@gov.fi stm.fi

mutta asumista tai kielitaitoa koskevien edellytysten selvittäminen viivästyy, yleistuki maksettaisiin väliaikaisesti kotoutumistukena.

Toinen lakiehdotus koskee työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023). Työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Työvoimaviranomaisen järjestämän palvelun tulisi olla sisällöltään sellainen, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvalla työnhakijalla olisi palveluun osallistumisen myötä tosiasialliset mahdollisuudet edistää työllistymistaitojaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa. Ehdotettu säännös takuuajasta synnyttäisi säännöksen piiriin kuuluville työnhakijoille subjektiivisen oikeuden palveluun säädetyssä määräajassa.

Esityksen kolmas lakiehdotus koskee yleisistä kielitutkinnoista annettua lakia (964/2004). Esityksen mukaan keskitason YKI-tutkintoon tai sen osakokeeseen ilmoittautuminen olisi maksutonta niille henkilöille, jotka eivät esimerkiksi omista valmiuksistaan, taidoistaan tai tarpeistaan johtuen osallistuisi kotoutumiskoulutukseen eivätkä saisi mahdollisuutta osoittaa kielitaitoaan maksuttomasti kotoutumiskoulutuksen lopussa saatavalla todistuksella.

Esityksen tavoitteena on porrastaa työttömyyden ajalta maksettavan etuuden suuruus Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan sekä luoda etuusjärjestelmään kannustin oppia kotimaista kieltä. Esityksen tavoitteena on kehittää Suomen sosiaaliturvajärjestelmää yleisen pohjoismaisen linjan mukaiseen suuntaan. Tavoitteena on vahvistaa hiljattain Suomeen muuttaneen omaa vastuuta ja omistajuutta tuloksellisesta kielen oppimisesta ja työmarkkinoille pääsystä. Riittävä kielitaito ja työmarkkinaosallisuus ovat keskeisiä edellytyksiä Suomeen muuttavien henkilöiden yhteiskuntaan integroitumiselle. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa sitä, että esityksen kohderyhmään kuuluvat Suomeen muuttaneet henkilöt pääsevät kotoutumisen alkuvaiheessa tarpeitaan vastaavaan, työllistymistä tukevaan taikka suomen tai ruotsin kielitaitoa edistävään palveluun kohtuullisessa ajassa. Edellä kuvatun mukaisesti esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaiseen tavoitteeseen vahvistaa työn merkitystä Suomeen kotoutumisen avaintekijänä.

2 Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2027. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sovellettaisiin ainoastaan henkilöihin, jotka muuttavat Suomeen lain voimaantulon jälkeen.

Ratkaisu selkeyttää siirtymävaihetta ja vahvistaa sääntelyn ennakoitavuutta. Jo Suomessa oleskelevien henkilöiden asema ei muuttuisi kesken kotoutumisprosessin, mikä tukee oikeusvarmuutta ja helpottaa uudistuksen toimeenpanoa.

3 Etuuskäyttö ja työmarkkina-asema

Hallituksen esityksessä esitetyn Kelan rekisteriaineiston perusteella tarkastelujaksolla 1.7.2024-30.6.2025 työmarkkinatukea maksettiin 18 785 henkilölle, jotka eivät täyttäneet työssäoloehtoa, olivat asuneet Suomessa alle kolme vuotta ja joiden äidinkieli oli muu kuin suomi tai ruotsi. Keskimäärin tukea maksettiin noin 11 100 henkilölle kuukaudessa. Koko saajajoukosta noin 61 prosenttia oli naisia ja noin 39 prosenttia miehiä. Etuudensaajista sai yleistä asumistukea noin 45 prosenttia ja noin 30 prosenttia perustoimeentulotukea. Noin 40 prosenttia työmarkkinatukea saaneista oli asunut Suomessa alle vuoden. Merkittävä osa, noin 60 prosenttia, koko ryhmästä oli parhaassa työiässä olevia henkilöitä.

Tutkimus- ja tilastotiedot osoittavat, että kohderyhmän työmarkkina-asema on keskimäärin heikompi kuin väestöllä yleisesti, mikä perustelee erityisiä kohdennettuja toimenpiteitä kohdejoukolle. Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–20 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja työllisyysaste ovat vahvasti sidoksissa maahanmuuton syyhyn ja muutosta kuluneeseen aikaan. Työllistymisen esteet vaihtelevat huomattavasti eri henkilöiden välillä, mutta ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä

tukevien verkostojen puute. Myös työhönotossa on havaittu rakenteellista syrjintää. Erityisesti kielitaidon puute korostuu henkilöiden omissa työllistymisen esteitä koskevissa arvioissa. Vaikka osaaminen, kielitaito ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten matka suomalaisille työmarkkinoille on suomalaistaustaisia vaikeampi.

Maahanmuuttajien hyvä kohdemaan kielitaito on yhteydessä heidän työmarkkinatulemiensa kanssa: mitä parempi kohdemaan kielitaito on, sitä parempi on asema työmarkkinoilla. Kyselytutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaiset kokivat, että merkittävin este työllistymiselle oli puutteellinen kielitaito, jonka mainitsi noin puolet ulkomaalaistaustaisista miehistä ja naisista.

Tutkimusten perusteella kielikoulutukseen osallistumisella on huomattavia myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatioon. Esimerkiksi kotoutumissuunnitelman saaminen tutkitusti paransi myöhempää tulotasoa ja vähensi sosiaaliturvan käyttöä. Oletettavasti kotoutumissuunnitelmaan sisällytetty koulutus paransi osallistujien kielitaitoa ja ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta. Suomen tai ruotsin kielitaidon paranemisella ja osallistumisella kielikoulutukseen on kotoutumista ja työllistymistä edistäviä vaikutuksia. Tutkimuskirjallisuuden valossa on perusteltua lisätä maahanmuuttajien kannustimia osallistua kielikoulutukseen sekä kielikoulutuksen saatavuutta ja laajuutta. Esitetty muutos toteuttaisi keskeisen konkreettisen askeleen tähän suuntaan.

4 Esityksen vaikutuksista

4.1 Yleistä

Uudistuksen keskeinen lähtökohta on työttömyysturvan porrastaminen siten, että työmarkkinoille osallistuminen, Suomessa asuttu aika sekä kotimaisen kielen oppiminen muodostuvat nykyistä merkittävämmiksi tekijöiksi henkilön työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan tasoa määritettäessä. Tässä suhteessa esitys merkitsee muutosta suomalaisen perusturvajärjestelmän ja kotoutumispolitiikan väliseen suhteeseen.

Vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin epävarmuutta. Ehdotuksen vaikutusten laajuus riippuu olennaisesti siitä, syntyykö tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia sekä yleisestä talous- ja työmarkkinakehityksestä. Edellä kuvatun lisäksi epävarmuutta luo se, että kotoutumistukena maksettavan yleistuen mahdollisia kannustinvaikutuksia on haastavaa arvioida. Taloudellisten kannustimien vaikuttavuus on erittäin kontekstisidonnaista ja toimien vaikuttavuus saattaa vaihdella ajassa ja paikassa.

Esityksen vaikutusarviot pohjautuvat Kelan rekisteripoiminnan tuloksiin tarkastelujaksolla 1.7.2024-30.6.2025. Tämän takia on keskeisen tärkeää huomioida, että tulokset ovat herkkiä mahdollisille muutoksille tulevaisuuden maahanmuuton tasossa sekä muuton luonteessa.

4.2 Kotitalouksien taloudellinen asema

Esitys vaikuttaa välittömimmin niiden henkilöiden ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan, jotka kuuluvat kotoutumistukena maksettavan yleistuen piiriin. Koska kotoutumistuen taso olisi alempi kuin täyden yleistuen taso, osa kohderyhmästä kokisi käytettävissä olevien tulojensa alenevan nykyiseen järjestelmään verrattuna. On keskeisen tärkeää huomioida, että muutos ei vaikuttaisi maksussa oleviin tukiin tai ennen lain voimaantuloa maahan muuttavien henkilöiden tukiin.

Vaikutukset kohdistuvat erityisesti sellaisiin henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen hiljattain eivätkä ole vielä täyttäneet työssäoloehtoa tai saavuttaneet sellaista kotimaisen kielen taitoa, joka mahdollistaisi siirtymisen työmarkkinoille tai korkeammalle etuustasolle. Taloudellisten vaikutusten suuruus vaihtelee kuitenkin kotitalouksien välillä. Vaikutuksiin vaikuttavat esimerkiksi asumiskustannukset, perheen koko ja muut käytettävissä olevat tulot.

Osassa kotitalouksista alempi etuustaso korvaantuu täysimääräisesti perustoimeentulotuella. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kotitaloudella ei ole käytettävissään muita tulonlähteitä ja joissa toimeentulo on jo ennen uudistusta perustunut useiden perusturvaetuuksien sekä perustoimeentulotuen yhdistelmään. Kelan rekisteripoimintaan pohjaten tällaisia kotoutumistuen saajia arvioidaan olevan noin kolmannes.

Pitkällä aikavälillä uudistuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia kohderyhmän kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, mikäli uudistus kannustaa työn vastaanottamiseen ja kotimaisen kielen opiskeluun tavalla, joka nopeuttaa työmarkkinoille pääsyä. Tällöin kotitalouksien omat ansiotulot voivat kasvaa ja riippuvuus tulonsiirroista vähentyä. Tämän voidaan arvioida vahvistavan kotitalouksien asemaa ja osallisuuta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Käsillä olevassa esityksessä esitetään myös, että tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevat saisivat oikeuden yleistukeen. Arvion mukaan yleistuen tai kotoutumistuen ohella oikeus perustoimeentulotukeen säilyisi vuositasolla noin 3/4 tilapäisen suojelun perusteella Suomessa asuvalla henkilöllä, joka on saanut aiemmin toimeentulotukea. Tämän ryhmän osalta kotitalouden käytettävissä olevissa tuloissa ei siten tapahtuisi muutosta. Noin joka neljäs henkilö asuisi sellaisessa kotitaloudessa, jonka oikeus perustoimeentulotukeen päättyisi, sillä näille kotitalouksille oli maksettu perustoimeentulotukea vähemmän kuin 640 euroa kuukaudessa. Tästä seuraisi, että näiden kotitalouksien käytettävissä olevat tulot todennäköisesti kasvaisivat vähintäänkin hieman. Yleisesti voidaan kuitenkin arvioida, että oikeus ensisijaiseen syyperusteiseen etuuteen vahvistaisi kotitalouden taloudellista asemaa kokonaisuutena.

4.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ja lapsiin

Esityksen välittömät vaikutukset kohdistuvat suhteellisesti useammin naisiin kuin miehiin. Naisten suurempaa osuutta selittävät osaltaan perheperusteisen maahanmuuton rakenteet sekä lastenhoitoon liittyvien vastuiden epätasainen jakautuminen. Lisäksi työmarkkinoille siirtyminen tapahtuu joissakin maahanmuuttajaryhmissä naisilla keskimäärin hitaammin kuin miehillä. Tästä syystä toimeentuloon liittyvät vaikutukset sekä mahdolliset kannustinvaikutukset kohdistuisivat korostuneesti naisiin.

Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon riippuvat merkittävästi siitä, onnistutaanko uudistuksen avulla vahvistamaan naisten osallistumista kielikoulutukseen, työvoimapalveluihin ja työmarkkinoille. Mikäli uudistuksen avulla palvelut tavoittavat kohderyhmän entistä paremmin, voi uudistus tukea taloudellista itsenäisyyttä ja vahvistaa työmarkkinaosallisuutta.

Lapsivaikutukset välittyvät pääasiassa perheiden toimeentulon kautta. Mikäli kotitalouden käytettävissä olevat tulot alenevat, voi perheiden taloudellinen tilanne kiristyä. Tällä voi olla vaikutuksia lasten hyvinvointiin erityisesti perheissä, joiden toimeentulo on jo ennestään niukka. Toisaalta vanhempien nopeampi kotoutuminen, parempi kielitaito ja aikaisempi työllistyminen voivat pitkällä aikavälillä vahvistaa lasten hyvinvointia ja ehkäistä ylisukupolvista huono-osaisuutta.

Esityksen vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava myös riittämättömän paikallisen kielen taidon kielteiset vaikutukset, niin lasten kuin aikuisten näkökannalta, joista saattaa syntyä pitkällisiä eriarvoistavia vaikutusketjuja. Riittävän kielitaidon voidaan ajatella monessa mielessä olevan avain yhteiskunnan toimintaan. Riittämättömällä paikallisen kielen taidolla tiedetään olevan kielteinen vaikutus muun muassa henkilön työllisyyteen, yhteiskuntaan osallisuuteen sekä yksinäisyyden kokemuksiin. Edelleen on huomioitava, että puutteellinen kielitaito voi johtaa siihen, että vastuu omien ja perheen asioiden hoitamisesta saattaa jäädä pääasiallisesti toisen kielitaitoisemman vanhemman tai perheen lasten velvollisuudeksi. Tältä näkökannalta esityksen tavoitteen toteutuminen, kielitaidon tuloksellinen oppiminen, mahdollistaa maahanmuuttajanaisten täysimääräisen toimijuuden suomalaisessa yhteiskunnassa ja siten myös sukupuolten tasa-arvoa sekä lisäksi vaikuttaisi myönteisesti perheen lasten tilanteeseen ja mahdollisuuksiin.

4.4 Vaikutukset julkiseen talouteen ja kuntatalouteen

Tässä lausunnossa selostetaan pääkohdat arvioiduista vaikutuksista julkiseen talouteen. Kattavampi vaikutusten arviointi sisältyy hallituksen esitykseen.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia sekä valtion että kuntien talouteen. Kunnat rahoittavat osan yleistuesta ja toimeentulotuesta sekä vastaavat työvoimapalveluiden ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä. Esitetyt muutokset kotoutumistukea koskien kasvattaisivat julkisen talouden menoja kokonaisuudessaan noin 9,6 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa vuonna 2030.

Esitetyn kotoutumistuen taso vastaisi nettotasoltaan noin perustoimeentulotuen yksinasuvan perusosan suuruutta ja olisi 90,4 prosenttia tavanomaisen yleistuen täysimäärisestä tasosta. Alempi tuen taso vähentäisi yleistuen kustannuksia arviolta 0,6 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2030 arviolta noin 7,6 miljoonaa euroa. Samalla alempi ensisijaisen tukimuodon taso kasvattaa hieman yleisen asumistuen kustannuksia sekä perustoimeentulotuen kustannuksia. Etuus- ja verovaikutukset huomioituna, kotoutumistuki vähentää julkisen talouden kustannuksia vuonna 2030 noin 3,3 miljoonaa euroa. Alla olevassa taulukossa on kuvattu kotoutumistuen etuus- ja verovaikutukset vuosina 2027–2030.

	2027	2028	2029	2030
Toimeentulotuki	0,2	0,8	1,7	2,1
Yleinen asumistuki	0,1	0,3	0,6	0,7
Yleistuki	-0,6	-3,0	-6,0	-7,6
Verotus	0,1	0,6	1,2	1,5
Yhteensä	-0,2	-1,2	-2,6	-3,3

Vaikutusarviossa yleistuen ja kotoutumistukena maksettavan yleistuen välisestä suhteesta on käytetty oletusta siitä, että 42 prosenttia kotoutumistuen saajista siirtyy vuositasolla yleistuelle. Kotoutumistuella olevien mahdollista työllistymistä ja sen vaikutuksia ei ole voitu ottaa huomioon arviossa.

Tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa olevat työttömät työnhakijat ovat nykytilanteessa pääosin perustoimeentulotuen varassa. Oikeus ensisijaiseen työttömyyden perusteella maksettavaan tukimuotoon kasvattaisi yleistuen kustannuksia, mutta vastavuoroisesti vähentäisi perustoimeentulotuen kustannuksia. Arvion mukaan valtaosa tästä joukosta kuuluu yleistä asumistukea saavaan ruokakuntaan, jolloin esitetyllä muutoksella olisi vaikutuksia myös yleisen asumistuen kustannuksiin. Esitetyllä muutoksella olisi vaikutuksia myös verotuksen näkökannalta. Ehdotetusta kotoutumistuesta poiketen, muutos kasvattaisi verokertymää, sillä kohdejoukko siirtyisi verottomalta perustoimeentulotuelta verotettavalla yleistuelle. Muutoksen vaikutukset toteutuisivat ainoastaan EU:n neuvoston päätöksen ollessa voimassa, eli tällä hetkellä lain voimaantulosta 4.3.2028 saakka.

Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluvan saaneiden oikeus yleistukeen, miljoonaa euroa	**Vaikutus 04/–12/2027**
Asumistuki	-4,5
Toimeentulotuki	-69
Yleistuki	90
Verotus	-18,8
Yhteensä	2,3

Edellä olevan lisäksi tilapäistä suojelua saavia henkilöitä koskeva yleistukilain muutos johtaisi työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella maksettavan kulukorvauksen osalta kuntien peruspalvelutehtävän supistumiseen ja valtion kulukorvauksen maksamiseen liittyvän rahoitusvastuun lisääntymiseen vastaavalla summalla. Kulukorvauksien muutoksen takia vuonna 2027 kunnille peruspalvelujen järjestämiseen maksettaviin valtionosuuksiin kohdistuu arviolta noin 5,25 miljoonaa euroa säästö, ja vastaava summa kasvattaa työttömyysetuuksien perusturvaan kohdistuvia menoja. Vähennys ensin mainitun osalta kohdistetaan kuntiin vieraskielisen väestön määrä perusteella.

Esitetyt muutokset synnyttävät lisäksi kustannuksia viranomaisille. Esityksestä aiheutuvien tietojärjestelmämuutosten kertaluonteisten kustannusten yhteenlaskettu määrä on arviolta noin 433 000 euroa. Kustannukset kohdistuvat Opetushallitukselle sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA).

Yleistuen rahoitusvastuu jakautuu valtion ja kuntien välille. Kotoutumistuen kohdejoukossa merkittävä osa on henkilöitä, joiden osalta kuntien rahoitusvastuu alkaa henkilöryhmästä riippuen vasta yhden tai kolmen vuoden kuluttua kotikuntamerkinnästä. Esityksessä on arvioitu, että yleistuen säästöistä noin 15 prosenttia kohdistuisi kuntien maksuosuuksiin. Arvio perustuu siihen, että kuntien maksuvapautusten takia, osalla kohdejoukosta maksuvastuuta ei ehdi syntyä ja merkittävällä osalla maksuvastuu ei ehdi kasvaa kotoutumistuen keston aikana suureksi. Oletukseen siitä, että 15 prosenttia säästöstä kohdistuisi kuntien maksuosuuksiin liittyy epävarmuutta erityisesti sen osalta, että käytettävissä olevassa aineistossa ei ole tietoa siitä, miten henkilöt jakautuvat yhden vuoden ja kolmen vuoden maksuvapautuksen välille. Edellä kuvattuun oletukseen perustuen kunnille syntyisi kotoutumistuen myötä säästöä yleistuesta vuonna 2027 noin 0,1 miljoonan euroa ja muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa noin 1,1 miljoonan euron säästö vuonna 2030.

Perustoimeentulotuen maksuvastuu jakautuu puoliksi valtion ja kuntien välille. Vuodesta 2027 alkaen kunnan rahoitusosuus on kuitenkin 100 prosenttia, jos hakija on 18–24-vuotias ja perheessä on vain 18–24-vuotiaita henkilöitä. Esitys kasvattaisi perustoimeentulotuen kustannuksia arviolta 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2027, josta kuntien rahoitusosuus olisi noin 0,1 miljoonaa euroa ja esitetyn muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa kustannusten arvioidaan kasvavan noin 2,1 miljoonaa euroa vuonna 2030, josta kuntien rahoitusosuus olisi noin 1,1 miljoonaa euroa.

Esitetty muutos poistaa tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien rajoitus yleistukilaista, tuottaisi säästöjä kuntatalouden näkökannalta. Muutos vähentäisi perustoimeentulotuen menoja vuonna 2027 arviolta 69 miljoonaa euroa, josta noin puolet kohdistuisi kunnille. Kunnille kohdistuvasta säästöstä osa ohjautuu kuitenkin yleistuen rahoitukseen aiemmin kuntien rahoitusvastuun mukaisesti. Säästö huomioidaan kuntien valtionosuuksissa kahden vuoden viiveellä. Jos tilapäisen suojelun perusteella maassa olleiden yleistukikaudet pitkittyvät, kasvattaa tämä kuntien osuutta yleistuen kuluista. Kuntien osuus kasvaa kuitenkin enintään 50 prosenttiin, kun yleistukea on maksettu 700 maksupäivää, eli kuntien osuus työttömyysetuuden kulusta ei muodostu perustoimeentulotuen osuutta suuremmaksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän siitä, että työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumistukena maksettavan yleistuen kohderyhmään kuuluvan työnhakijan pääsemisestä tai ohjaamisesta hänen palvelutarvettaan vastaavaan palveluun viimeistään, kun työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Takuuaikaa koskevan säännöksen säätämisen myötä työvoimaviranomaisten kustannuksia lisäisivät ne henkilöt, jotka eivät nykytilanteessa ole päässeet palveluihin lainkaan. Työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvien muiden työvoimapalveluiden järjestämisestä sen sijaan aiheutuisi kustannuksia, sillä työvoimaviranomainen hankkii tai tuottaa palvelut itse tai palvelu on luonteeltaan taloudellisen etuuden maksamista (esimerkiksi palkkatuki).

Olettaen, että 32 prosenttia kotoutumistuen kohderyhmään kuuluvista työnhakijoista ei pääsisi ilman ehdotettua muutosta lainkaan palveluihin, ja näistä työnhakijoista 30 prosentilla työnhaku päättyisi ennen kuuden kuukauden takuuajan täyttymistä ja kaksi prosenttia työnhakijoista kieltäytyisi osallistumasta palveluun tai keskeyttäisi palvelun sekä maahanmuutto Suomeen vähenisi maahanmuuttoolettamien mukaisesti ja tilapäinen suojelu päättyisi 4.3.2027, ehdotetun muutoksen pysyvien menojen lisäyksen arvioidaan olevan noin 7,3 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja noin 12,9 miljoonaa euroa muutoksen täysimääräisen vaikutuksen toteutuessa vuonna 2030. Vuoden 2027 osalta kustannukset on huomioitu 1.4.2027 alkaen. Kustannukset korvattaisiin vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Alla tarkempi vuositason jaottelu.

Vuosi	Kustannukset
2027	7 291 575 euroa
2028	10 895 513 euroa
2029	12 158 113 euroa
2030	12 846 178 euroa

Laskelmassa on huomioitu myös 16.4.2026 eduskunnalle annetussa kotihoidon tuen Norjan mallia koskevassa esityksessä (HE 69/2026 vp) arvioitu työvoimapalveluiden asiakasmäärän kasvu. Kyseisen esityksen on arvioitu lisäävän sen vaikutusten toteutuessa täysimääräisesti vuonna 2030 työvoimapalveluiden asiakasmäärää arviolta 1 050 kohderyhmään kuuluvalla henkilöllä.

Esityksessä on lisäksi arvioitu vastaavia kustannuksia, jotka syntyvät tilapäisen suojelun jatkamisesta. Jatkamispäätöksen jälkeen on arvioitu, ettei lisärahoitukselle olisikaan tarvetta, sillä esityksen 1. lakiehdotuksen sisältämän siirtymäsäännöksen mukaan kotoutumistukea koskevaa säännöstä sovellettaisiin vain henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen tämän lain tultua voimaan.

4.5 Työllisyysvaikutukset

Kotoutumistuen vaikutuksia työllisyyteen arvioidaan kotoutumistuen alemman etuustason luoman työllistymiskannustimen kautta. Tutkimustiedon mukaan etuusleikkauksella oli vaikutusta pakolaistaustaisten maahanmuuttajien työllisyyteen maahantulon alkuvuosina, mutta ei enää noin 4–5 vuotta oleskeluluvan saamisesta. Koska ehdotus on, että jatkossa täysimääräisen yleistuen voisi saada kolmen maassa asutun vuoden jälkeen, laskelmassa huomioidaan vaikutukset työllisyyteen ennen kolmen maassaolovuoden täyttymistä. Koko talouden tasolla työllisyysvaikutuksen ajatellaan syntyvän siitä, että maahan muuttaa joka vuosi uusia ihmisiä, joiden työllisyyttä ehdotus vahvistaa maahantulon alkuvuosina.

Työllistymiseen voivat vaikuttaa taloudelliset kannustimet, mutta myös es-merkiksi puutteellinen työkokemus, riittämätön kielitaito, kulttuuriset tekijät tai työmarkkinoiden vastaanottavuuteen liittyvät tekijät. On mahdollista, että kohdejoukkoon kuuluvilla nämä muut työllistymisen esteet ovat merkittäviä, jolloin työttömyyspoistumista merkittävä osa kohdistuisi muualle kuin avoimille työmarkkinoille, jolloin työllisyysvaikutus jäisi yllä kuvattuja työttömyyspoistumia pienemmäksi.

Hallituksen esityksessä on arvioitu työllisyysvaikutusta eri tavoin. Kuhunkin tapaan liittyy epävarmuutta ja erilaisia varaumia. Arviot viittaavat kuitenkin siihen, että kotoutumistuen täysimääräinen työllisyysvaikutus on vähäinen, todennäköisesti noin 200 vuositasolla.

4.6 Viranomaisvaikutukset

Kansaneläkelaitos ratkaisisi myönnetäänkö tuki yleistuen vai kotoutumistuen suuruisena, mikäli tuen saannin edellytykset täyttyvät. Näin ollen esitetty muutos vaikuttaisi Kansaneläkelaitoksen yleistuen käsittelyprosessiin. Esitetty kotoutumistukena maksettava yleistuki kasvattaa jonkin verran Kansaneläkelaitoksen hallinnollisen työ määrää yleistuen käsittelyprosessiin tulevien uusien tehtävien takia.

Keskeisin olisi uusi työvaihe yleistuen käsittelyprosessissa ja siten hallinnollista työtä kasvattava muutos Kansaneläkelaitoksen näkökannalta olisi asumisajan selvittäminen. Osassa näistä tilanteista Kansaneläkelaitoksen olisi pyydettävä tietoja toisessa maassa asutuista kausista kyseisen maan laitokselta. Arviolta muutoksella ei ole merkittävää vaikutusta tuen käsittelyyn, mutta yksittäisten hakemusten käsittelyssä työmäärä ja käsittelyajan pituus voivat kasvaa huomattavasti, mikäli asumisaikakausien selvittäminen on työlästä ja hidasta. Kokonaisuutena muutoksen kokonaisvaikutusta on vaikea arvioida ennakollisesti. Kansaneläkelaitoksen olisi seurattava kotoutumistukea saavien henkilöiden asumisajan kestoa.

Kansaneläkelaitoksen työmäärään vaikuttaisi lisäksi yleistukilain 8 §:än esitetty poikkeus siitä, että tilapäisen suojelun perusteella maassa olevin henkilöihin ei sovellettaisi pykälän ulkomaalaisia koskevaa rajausta. Esitetty muutos vähentäisi perustoimeentulotuen ratkaisumäärää jonkin verran, mutta lisäisi työttömyysturvan ratkaisumääriä. Lisäksi muutoksen seurauksena Kansaneläkelaitos maksaisi näille henkilöille palveluun osallistumisen ajalta kulukorvausta, jolloin tehtävä poistuisi työvoimaviranomaisen vastuulta.

Edellä arvioitujen johdosta Kansaneläkelaitoksen työmäärän kehitystä sekä määrärahojen riittävyyttä momentilla 33.20.52 seurataan ja tarvittaessa tarkastellaan vuotuisissa valtion talouden kehys- ja talousarvioprosesseissa.

Nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvä ehdotus takuuaikaa koskevasta säännöksestä toisi toimeenpanoon lakiin perustuvan velvollisuuden työvoimaviranomaiselle järjestää palvelua tietylle kohderyhmälle tai ohjata kohderyhmään kuuluvat henkilöt palveluun määrätyssä ajassa, jota nykytilassa ei ole. Arviolta työviranomaisen osalta takuuaikaa koskeva ehdotus ei kaikkien asiakkaiden osalta vaikuttaisi työvoimapalveluiden toimeenpanoon, sillä osa työnhakijoista pääsee jo nykyisin palveluihin alle ehdotetussa kuuden kuukauden takuuajassa.

Työviranomainen on vastuussa yleistukioikeuden työvoimapoliittisten edellytysten ratkaisemisesta. Työvoimaviranomainen ilmoittaisi ratkaisustaan Kansaneläkelaitokselle antamalla työvoimapoliittisen lausunnon. Lausunto annettaisiin tarvittaessa myös silloin, kun työnhakija osoittaisi saavuttaneensa riittävän kielitaidon tason. Selvityspyynnön ja asiaan liittyvän ratkaisun tekemiseen sekä työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen liittyvät tehtävät lisäisivät työvoimaviranomaisen työmäärää. Olettaen, että yhden työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen ja tähän liittyvän mahdollisen selvityspyynnön tekemiseen menisi aikaa noin viidestä minuutista kahteenkymmeneen minuuttiin, työmäärän lisäys vastaisi arviolta noin kahta henkilötyövuotta.

Neuvotteleva virkamies Jere Päivinen