

Työ- ja elinkeinoministeriö
Johtava asiantuntija Antti Kaihovaara
Asiantuntijalausunto
7.10.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

Asia: HE 99/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026

KIRJALLINEN ASiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle Valtion talousarvioksi vuodelle 2026 (HE 99/2025 VP)

Teema: Kotoutuminen ja kansainvälinen osaaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto vuoden 2026 talousarvioesityksestä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla teemasta kotoutuminen ja kansainvälinen osaaminen.

1 Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämisen määrärahat

Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämisen määrärahoiksi esitetään 351,9 milj. euroa, mikä on noin 149,5 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2025 varsinaisessa talousarviossa ja noin 32,5 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2025 täydentävässä talousarviossa. Momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) korvataan kunnille, hyvinvointialueille 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 sekä kansainvälisen osaamisen ja työperusteisen maahanmuuton edistämiseen.

Momentti	TAE 2025	TAE 2026
32.50.03	2 559 000	2 109 000
32.50.30	498 774 000	349 744 000
Yhteensä	501 333 000	351 853 000

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

Momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä, arviomääräraha) määrärahaksi esitetään 349,7 milj. euroa, mikä on noin 149 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2025 varsinaisessa talousarviossa ja noin 32,4 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2025 täydentävässä talousarviossa.

Vuonna 2026 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan noin 12 000 kansainvälistä suojelua saavaa ja noin 33 000 tilapäistä suojelua saavaa henkilöä, joilla on kotikunta.

Valtio korvaa pakolaisten vastaanotosta aiheutuneet kustannukset kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Laskennallisten kustannusten arvioitu määrä vuonna 2026 on 164,5 miljoonaa euroa ja todellisten kustannusten perusteella maksettavien kustannusten arvioitu määrä 185,3 miljoonaa euroa.

Laskennallisia korvauksia maksetaan kunnille pakolaisten vastaanottamisesta, heidän osaamisensa ja kotoutumisen palvelutarpeensa arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, kotoutumiskoulutuksen, tulkitsemisen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä. Hyvinvointialueelle laskennallista korvausta maksetaan monialaisen osamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistumisesta sekä muiden kotoutumista edistävien palveluiden ja tulkitsemisen järjestämisestä.

Laskennallisia korvauksia maksetaan kahden vuoden ajan oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista sekä tilapäistä suojelua saavista. Kiintiöpakolaisista korvauksia maksetaan kolmen vuoden ajan. Henkilöistä, joista maksettavan laskennallisen korvauksen maksuaika on alkanut ennen 1.1.2025 korvausaika on kolme vuotta, kiintiöpakolaisten osalta neljä vuotta.

Laskennallisten korvausten piirissä olevien määrästä arvioidaan olevan noin 20 % alle 7-vuotiaita, joista maksettava korvaus on 3 689 euroa/vuosi, ja 7 vuotta täyttäneitä 80 %, joista maksettava korvaus on 3 149 euroa/vuosi. Lisäksi 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä maksetaan edellä mainitun laskennallisen korvauksen lisäksi laskennallista korvausta 7 814 euroa ensimmäiseltä täysi-ikäisenä maksettavalta vuodelta.

Hyvinvointialueelle korvataan todellisten kustannusten mukaan:

- Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki vuoden ajalta,
- Sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia sekä muita erityiskustannuksia enintään 10 vuoden ajalta,
- Paluumuuton tukeminen
- Alaikäisten, ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittamisesta perheryhmäkotiin, muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 23 vuotta.
- Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvia kustannuksia
- Sodissa vapaaehtoisina palvelleista henkilöistä aiheutuvia kustannuksia

Kunnalle korvataan todellisten kustannusten mukaan:

- Vastaanottoon varautumisen kustannuksia
- Muita erityiskustannuksia
- Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvia kustannuksia

Kunnat ja hyvinvointialueet voivat hakea korvausta kahden vuoden kuluessa jälkikäteen, mikä aiheuttaa vaihtelua määrärahan kulumiseen.

Momentin 32.50.30 määrärahan lisäksi pakolaisten vastaanottoa kuntiin tuetaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle SM:n momentilta 26.01.26 osoitettavalla EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) uudelleensijoittamisen erillismäärärahalla. Vuoden 2026 talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle on esitetty 3,675 milj. euroa. Vuonna 2026 määrärahasta tuetaan kuntiin ohjaamisen kotoutumislain mukaisten korvausten lisänä myönnettävin valtionavustuksin, jotka kohdennetaan kiintiöpakolaisten, turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saaneiden ja kotikunnan saaneiden tilapäistä suojelua saavien vastaanottoon sekä kotoutumisen tukeen kunnissa ja hyvinvointialueilla.

1.1.1 Määrärahaan mitoituksessa huomioon otetut muutokset ja niiden vaikutukset

Momentin 32.50.30 piirissä arvioidaan olevan lähes saman verran henkilöitä vuonna 2026 kuin vuonna 2025. Noin kolme neljäsosaa momentin piirissä olevista henkilöistä vuonna 2026 arvioidaan olevan tilapäistä suojelua saavia ukrainalaisia. Tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten määrän momentin piirissä arvioidaan kääntyvän merkittävästi laskuun vuodesta 2027 alkaen, mikä laskee myös määrärahatarvetta.

Määrärahojen merkittävä lasku vuonna 2026 johtuu pääosin siitä, että momentilta ei enää makseta perustoimeentulotukea vuonna 2026 ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksia korvataan hyvinvointialueille yhden vuoden ajalta aiemman kolme vuoden sijaan. Vuoden 2025 täydentävässä talousarviossa perustoimeentulotuen maksuun tarkoitettuja määrärahoja siirrettiin momentille 33.10.57 (Perustoimeentulotuki) 112,5 miljoonaa euroa ja 4,1 miljoonaa euroa momentille 28.89.31 (Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitus).

Hallituksen päätöspäätökset laskevat momentin määrärahoja vuonna 2026 arviolta noin 78 miljoonalla eurolla verrattuna hallituskauden alkuun. Suurin osa päätöspäätöksistä vaikutti momentin määrärahoihin jo vuonna 2025, joten edellisvuoteen nähden vaikutus määrärahoihin on pieni. Hallituskauden alkuun nähden määrärahoja laskevat vuonna 2026 laskennallisten korvausten leikkaus (- 52 000 000 euroa), pakolaiskiintiön lasku 500 henkilöön (- 10 800 000 euroa), kotoutumiskoulutuksen hintatason tarkastus (- 6 100 000 euroa), tulkkauskustannusten korvaustason lasku (- 3 100 000 euroa) ja aikuistumisen tuen yläikärajan alentaminen 23 vuoteen (- 800 000 euroa).

Säästöt kohdistuvan ensisijaisesti kuntiin ja huomattavasti vähemmässä määrin hyvinvointialueisiin. Kuntien osuus toteutetuista ja tulevista säästöistä on arviolta noin 83–87 prosenttia ja hyvinvointialueiden osuus arviolta noin 13–17 prosenttia. Lakisääteisiä tehtäviä on vähennetty vain kevyesti johtuen pääosin siitä, että suuri osa säästöistä kohdistuu laskennalliseen korvaukseen. Laskennallista korvausta ei ole pääosin korvamerkitty tiettyihin lakisääteisiin palveluihin, vaan kunnat ovat voineet pitkälti itse päättää, mihin palveluihin ovat laskennallisen korvauksen määrärahoja kohdentaneet.

Koska määrärahojen käyttö on vaihdellut kunnittain, näkyvät myös säästöjen vaikutukset kunnissa eri tavoin. Osa kunnista on ilmoittanut, että kotoutumisen edistämisestä ei

ole varaa säästää, mikä tarkoittaa, että näissä kunnissa kotoutumisen edistämisen rahoitusta kompensoidaan kuntien muusta budjetista. Toisissa kunnissa säästöt johtavat todennäköisesti palveluiden saatavuuden ja laadun heikkenemiseen. Mikäli säästöjä kohdentuu kotoutumiskoulutukseen tai muihin työllisyyttä edistäviin palveluihin, on säästöillä todennäköisesti työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia. Alkuvaiheen kotoutumispalveluiden on useimmissa uskottaviin tutkimusasetelmiin perustuvissa tutkimuksissa havaittu edistävän osallistujien työllisyyttä ja tuloja.

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

Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen esitetään momentille 32.50.03 noin 2,1 milj. euroa. Määrärahassa on vähennystä 0,5 milj. euroa vuoden 2025 varsinaiseen talousarvioon verrattuna ja 0,1 milj. euroa vuoden 2025 täydentävään talousarvioon verrattuna.

Momentin 32.50.03 määrärahaa käytetään mm. kotoutumisen ja työllisyyden edistämiseen. Kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Kotoutumisen mahdollistaminen molemmilla kotimaisilla kielillä varmistetaan. Maahanmuuttajien työllistymistä ja mukaanpääsyä suomalaiseen yhteiskuntaan tuetaan maahanmuuttajien kielitaitoa ja ammatillisia valmiuksia vahvistamalla sekä yhteiskunnan tuntemusta ja osallisuutta edistämällä. Maahanmuuttajien omaa vastuuta kotoutumisesta sekä kotoutumista edistävien palveluiden velvoittavuutta lisätään.

Työ- ja elinkeinoministeriössä vahvistetaan kotoutumisen tilan ja kotoutumisen edistämisen tietopohjaa ja kehitetään tuloksellisuuden arviointia ja seurantaa yhteistyössä KEHA-keskuksen kanssa.

Maahanmuuttajien kotoutumista tehostetaan ja nopeutetaan sekä työvoiman maahanmuuttoa sujuvoitetaan (1,8 milj. euroa). Kotoutumislakiin ja -järjestelmään tehdään korjaukset, joissa painopistettä siirretään tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Maahanmuuttajien työllistymistä vahvistetaan mm. edistämällä kotoutumispalveluihin kuuluvan kielikoulutuksen saatavuutta joustavasti myös työpaikoilla. Lisäksi toteutetaan erilaisia toimenpiteitä (ml. mahd. valtionavustukset) sujuvan ja eettisesti kestävän työvoiman maahanmuuton edistämiseksi. Ruotsinkielisen kotoutumisen edistämiseksi jaetaan valtionavustusta (0,3 milj. euroa).

2 Työvoiman maahanmuutto

Suomen menestys ja kansainvälinen kilpailukyky perustuvat korkeaan osaamiseen. Ilman riittävää työvoiman maahanmuuttoa työvoiman tarjonta laskee, mikä heijastuu huoltosuhteeseen, työllisyysasteeseen ja kestävyysvajeeseen. Osaajapulaan vastataan panostamalla kansainväliseen rekrytointiin samalla kun vahvistetaan edellytyksiä talouden kasvuun. Työperusteista maahanmuuttoa tarvitaan Suomen talouskasvun ja palveluiden turvaamiseksi ja se tukee osaltaan hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista. Vastaavasti koulutusperusteisella maahanmuutolla voidaan tukea osaajien saatavuutta

sekä Suomen kasvua, kansainvälistymistä ja innovaatiotoimintaa. Työperusteista maahanmuuttoa sujuvoitetaan, samalla kuitenkin ehkäisten ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja estäen väärinkäytöksiä.

Talent Boost -toimenpideohjelma

Hallitus jatkaa poikkihallinnollista työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton Talent Boost -toimenpideohjelmaa. Valtion kansainvälisen rekrytoinnin toimenpiteitä kohdennetaan aiempaa selvemmin hallitusohjelmassa määriteltyihin kumppanimaihin ja tiettyille toimialoille. Talent Boost -ohjelmassa jatketaan ja kehitetään monia laaja-alaisia toimenpiteitä Suomen veto- ja pitovoiman tueksi. Talent Boost -ohjelman koordinoimista vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. KEHA-keskuksen ja Business Finlandin muodostama Work in Finland -toiminto vastaa valtakunnallisista kansainvälisen rekrytoinnin palveluista ja niiden kehittamisestä sekä kohdemaissa tehtävästä osaajien houkuttelusta ja kumppanuuksien luomisesta. Work in Finland -toimintoon osoitetaan vuoden 2026 talousarviossa määrärahoja momenteilta 32.01.05 (Business Finlandin toimintamenot), ja 32.01.02 (ELY-keskusten toimintamenot).

Käyttötarkoitus	Momentti	TAE 2026 (1 000 euroa)
Business Finlandin Work in Finland -toiminta	32.01.05	2 900
KEHA-keskuksen Work in Finland -toiminto	32.01.02	2 530

Lisäksi Talent Boost -toimintaa edistetään rakennerahastorahoituksella ja tulevilla EU:n AMIF-ohjelmalla.

Talent Boost -toimenpideohjelman toimenpidekokonaisuudet:

1. Suomen vetovoima: osaajien saatavuuden edistäminen ja maakuvatyö

Kansainvälistä rekrytointia Suomeen edistetään kohdennetusti sekä lähtömaiden että osaajaryhmien osalta. EU- ja ETA-alueen maiden lisäksi kohdemaina ovat Intia, Filippiinit, Brasilia ja Vietnam. Osaajaryhminä korostuvat hallitusohjelman mukaisesti korkeasti koulutetut, sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ja vientiteollisuuden työntekijät sekä kausityöntekijät. Lisäksi kansainvälisen rekrytoinnin tukitoimia suunnataan ajantasaisen työmarkkinoiden kysyntätiedon ja osaajien tarjontatiedon sekä näitä koskevan ennakkoinnin perusteella. Work in Finland -toiminnon puitteissa tarjotaan erilaisia kansainvälisen rekrytoinnin neuvonta- ja tukipalveluita suomalaisten työnantajien tarpeiden mukaisesti sekä panostetaan osaajille räätälöityyn maakuvatyöhön.

2. Sujuvat ja hallitut oleskelulupaprosessit sekä toimiva jälkivalvonta

Työ- ja opiskeluperusteisissa oleskeluluissa tavoitellaan keskimäärin enintään yhden kuukauden käsittelyaikaa. Lisäksi nykyistä pikakaistamenettelyä nopeutetaan seitsemään vuorokauteen erityisasiantuntijoiden osalta. Menettelyn sujuvuuden lisäksi varmistetaan, että väärinkäytöksiin puututaan tehokkaasti osana riskiperus-

teista käsittelymallia. Riittävän ennakkovalvonnan lisäksi jälkivalvontaa parannetaan tietojärjestelmäkehityksellä ja tiiviimmällä viranomaisyhteistyöllä. Jälkivalvonnan avulla pyritään takaamaan, että työskentely työperusteisella luvalla jatkuu ilmoitettujen ehtojen mukaisesti, ja myös opiskelijan oleskeluluvan edellytysten täyttymistä seurataan.

Työ- ja koulutusperäiseen maahanmuuttoon liittyvät TEM:n säädöshankkeet:

- Työntekijän oleskeluluvan tulorajan nostaminen 1600 euroon: voimassa 1.1.2025 alkaen.
- Luonnonmarjanpoimijoiden sisällyttäminen kausityölain piiriin; voimassa 17.2.2025 alkaen.
- Kolmen kuukauden työttömyys, työnteko-oikeuden laajennus, jälkivalvonta: voimassa 11.6.2025 alkaen
- Opiskelijoiden lupaedellytykset ja jälkivalvonta: säädöshanke asetettu syksyllä 2023.

3. Suomen pitovoiman vahvistaminen

Suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän monimuotoisuudella ja syrjimättömyydellä on olennainen merkitys täällä olevien maahan muuttaneiden työllistymiselle sekä Suomen houkuttelevuudelle osaavan työvoiman, kansainvälisten opiskelijoiden ja investointien kohdemaana. Pitovoiman vahvistamiseksi mm. parannetaan Suomessa valmistuneiden kansainvälisten opiskelijoiden työllistymistä koulutustaan vastaaviin tehtäviin yhteistyössä työvoimaviranomaisten, työnantajien ja oppilaitosten kanssa, parannetaan suomen ja ruotsin kielen koulutustarjontaa, tuetaan työperusteisesti Suomeen tulleiden uudelleen työllistymistä sekä kehitetään työelämän vastaanottokyvykkyyttä.

Samalla kun kansainvälistä rekrytointia edistetään kohdennetusti, puututaan työmarkkinoilla esiintyviin väärinkäytöksiin. Työperäisen hyväksikäytön vastainen toimenpideohjelma julkaistiin helmikuussa 2024. Ohjelma sisältää 33 toimenpidettä, joilla varmistetaan hallitusohjelmaan sisällytettyjen työperäisen hyväksikäytön vastaisten kirjausten toimeenpanto.

3 Kotoutumisen edistämisen palvelujen siirron tilannekatsaus

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyi valtiolta kunnille vuoden 2025 alussa. Samassa yhteydessä myös työvoimapalveluina järjestettävien kotoutumispalveluiden järjestämisvastuu siirtyi kunnille ja vahvisti näin ollen kuntien kokonaisvastuuta maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämisestä. Uusi laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) tuli voimaan 1.1.2025 samanaikaisesti työvoimapalvelu-uudistuksen kanssa ja painottaa kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä ja työllistymistä kotoutumisen tavoitteena. Uuden kotoutumislain myötä kuntien tulee järjestää keskeiset kotoutumisen alkuvaiheen palvelut kokoava kotoutumishjelma ja kunnilla on myös aiempaa laajempi velvoite tavoittaa esimerkiksi kotona lapsiaan hoitavia vanhempia kotoutumispalveluihin ja ohjata työvoi-

man ulkopuolella olevia kohti työelämää. Työllisyysalueiden perustamisen sekä uusien kotoutumisen edistämisen tehtävien myötä monessa kunnassa on ollut tarve kehittää kotoutumispalveluiden organisointia ja yhteistyörakenteita.

Työvoima- ja kotoutumispalvelujärjestelmän toimivuudesta kuntavetoisena ei ole vielä saatavilla selvityksiä tai tutkimusta. Työllisyysalueille keväällä toteutettujen kyselyjen¹ vastausten perusteella työvoima- ja kotoutumispalveluiden siirto on sujunut pääosin hyvin, mutta vuotta 2025 voidaan pitää siirtymävuotena, jonka aikana strateginen suunnittelu ja palveluiden järjestäminen vakiintuu työllisyysalueilla. Monet työllisyysalueet ottivat siirtymävaiheessa vastaan ELY-keskuksilta siirtyviä esim. kotoutumiskoulutusta koskevia hankintasopimuksia palveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi.

Tilastojen mukaan työttömänä työnhakijana olevien ulkomaan kansalaisten, kuten muidenkin työnhakijoiden, aktivointiaste on laskenut ja työttömyysjaksot ovat pitkittyneet, mikä voi osaltaan haastavan työllisyystilanteen lisäksi selittyä työvoima- ja kotoutumispalvelujärjestelmän uudistuksen jälkeisellä käynnistymisvaiheella sekä kuntien esiin nostamalla resurssihaasteilla. Samat haasteet ovat näkyneet myös kotoutuja-asiakkaiden palveluissa: ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrä on laskenut ja odotusajat kotoutumiskoulutukseen ovat kasvaneet.

Tilastoihin perustuvaa seurannan haasteena on sekä työvoima- että kotoutumispalveluiden osalta ollut uuteen asiakasjärjestelmään siirtyminen ja sen käyttöönottoon liittyvät tilastointihaasteet. Tilastotieto ei ole toistaiseksi kaikilta osin vertailukelpoista edellisten vuosien kanssa. Luotettavampaa tietoa palveluiden siirron vaikutuksista saadaan vasta pidemmällä seurantajaksolla, kun alkuvaiheen palvelu- ja tietojärjestelmähaasteet on saatu ratkaistua. Erityisesti kotoutuja-asiakkaiden kohdalla palveluiden seurantaa ja vaikutusten arviointia on mielekäs tehdä pitkällä aikavälillä, sillä työllistyminen on usein hidasta, mutta nousee merkittävästi maassaoloajan myötä.

Pitkälle menevien johtopäätösten sijaan vuosi 2025 tulee nähdä siirtymävuotena, jonka aikana strateginen suunnittelu ja toiminta vakiintuu uusilla työllisyysalueilla. Käyttövelvoitteen piiriin kuuluvien valtakunnallisten tietojärjestelmien kehittyessä saadaan yhä kattavampaa valtakunnallisen ja alueellisen tason tietoa.

¹ Kehittämisen ja hallintokeskuksen (KEHA-keskuksen) kyselyt työllisyysalueille työvoimapalvelu-uudistuksen alkuvaiheen toimeenpanosta (2–3/2025) sekä lakisääteisten kotoutumispalveluiden organisoinnista, resursoinnista sekä tuen ja kehittämistyön tarpeista (5–6/2025); Kuntaliiton kysely työllisyysalueille toiminnan käynnistymisestä (4–5/2025).