

Vastauksia hallitusohjelmanneuvotteluissa 22.5.23 esitettyihin kysymyksiin

Tähän muistioon on kerätty vastauksia työ- ja elinkeinoministeriölle 22.5.2023 lähettyihin kysymyksiin. Ensimmäiseen kysymykseen vastauksen ovat laatineet työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö (Norjan mallin ja sosiaaliturvaetuksien osalta) sekä valtiovarainministeriö (työllisyysvaikutusten osalta) yhdessä. Kahteen muuhun kysymykseen vastaukset on laatinut työ- ja elinkeinoministeriö.

1. Kotihoidontuen säästö/kustannusvaikutus Norjan mallin mukaan. Kokonaisvaikutus, ottaen huomioon lisääntyneet varhaiskasvatuksen kustannukset, työllisyysasteen nouseminen, vaikutukset toimeentulotukikustannuksiin, STM:n kanssa arvioituna.

1.1. Norjan malli: kontantstøtte

Norjassa on käytössä kotihoidon tukea vastaava tukimuoto *kontantstøtte*. Tukea voi saada sellaisten 13-23 kuukauden ikäisten lasten kotona hoitamiseen, jotka eivät osallistu kokonaan tai osa-aikaisesti julkisesti tuotettuun varhaiskasvatukseen. Tukea voi saada korkeintaan 11 kuukauden ajalta. Tukea voi saada myös 20, 40, 60 tai 80 prosenttia riippuen lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisen tasosta. Tuen saamisessa on 5 vuoden asumisaikaehto.

Norjassa lapsen molempien vanhempien on täytettävä asumisaikaehto. EU/ETA-alueelta muuttavien osalta asumisaika-/vakuutuskaudet lasketaan muista EU-/ETA-maista yhteen, jolloin tuen voi saada, vaikkei maassa olisi asunutkaan 5 vuotta. Sama koskeen kolmannen maan kansalaisia, jotka katsotaan EU-/ETA-kansalaisen perheenjäseneksi. Käytännön tasolla asumisaikarajaus kohdistuu valtaosaan kolmannen maan kansalaisista, mutta myös jossain määrin norjalaisiin, joiden puoliso on muuttanut Norjaan suoraan kolmannelle maasta.

Norjan tilanteesta on tärkeä huomioida, että esimerkiksi vuosina 2018-2019 noin 10 500 lasta ei ollut oikeutettu tukeen asumisaikaehdon takia. Näistä noin 2 300 lapsella oli toinen vanhempi syntynyt Norjassa, mutta toinen vanhempi ei täyttänyt asumisaikaehto. Lisäksi noin 700 lapsella toinen vanhempi oli syntynyt EU-/ETA-alueella, mutta toinen vanhempi oli kolmannelle maasta eikä täyttänyt asumisaikaehto.

1.2. Asumisaikaehdon soveltamisen taloudelliset vaikutukset

Tässä laskelmassa arvioidaan karkeasti millaisia taloudellisia vaikutuksia syntyisi, jos Suomessa kotihoidon tuen kriteereitä muutettaisiin niin, että edellytyksenä tuen saamiselle olisi viiden vuoden asumisaikaehto. Tar kasteltavia vaikutuksia ovat säästöt maksetuissa kotihoidon tuissa, kustannusten nousu varhaiskasvatuksessa, toimeentulokustannusten nousu sekä työllisyysvaikutukset. Muiden vaikutusten kuin kotihoidon tuen vähene misen osalta arviot sisältävät suuria epävarmuuksia, sillä sosiaaliturvan muutoksilla on merkittäviä käyttäyty misvaikutuksia, joita ei tällä aikataululla pystytä arvioimaan. On vaikea arvioida esimerkiksi sitä, missä määrin varhaiskasvatukseen osallistuminen, työllistyminen ja toimeentulotuen hakeminen lisääntyisi muutoksen seu rauksena. Vaikutuksia ei ole myöskään arvioitu pitkällä aikavälillä: on erittäin todennäköistä, että vanhempien aiempaa suurempi ohjautuminen palveluihin sekä lasten aiempaa suurempi osallistuminen varhaiskasvatuk seen lisäisivät näiden henkilöiden tuloja elinkaaren aikana. Kotoutumispalveluihin osallistumisen on havaittu nostavan osallistujien tuloja pidemmällä aikavälillä merkittävästi (Sarvimäki & Hämäläinen, 2016) ja vaikut tavan myönteisesti myös lasten koulumenestykseen (Pesola & Sarvimäki, 2022).

Sosiaali- ja terveysministeriön karkean arvion mukaan lyhyellä aikavälillä kotihoidontuen rajaaminen viiden vuoden asumisaikaehdon mukaan lisäisi etuuksista aiheutuvia kustannuksia noin **6 595 000 eurolla**¹, jos koti hoidon tukea tällä hetkellä saavat siirtyisivät kotihoidon tuelta työmarkkinatuen saajiksi eikä yksikään työllis tyisi tai palaisi jo olemassa olevaan työsuhteeseensa. Kotihoidon tuen kustannusten arvioidaan vähenevän noin 12 267 000 eurolla ja toimeentulotuen kustannusten noin 3 077 000 eurolla, mutta vastaavasti työmarkkina-

¹ Summassa ei ole huomioitu kuntien maksamia kuntalaisia, jotka ovat noin 6,4 % kaikista lakisääteisistä lasten kotihoi don tuen menoista. Erittäin karkean arvion mukaan kuntalaisien voisi arvioida laskevan noin 785 000 eurolla (12 267 000 €*0,064).

tuen kustannukset nousisivat noin 21 939 000 eurolla. Laskelmassa on oletettu, että EU-maissa syntyneet saisivat jatkossakin kotihoidontukea, mutta siinä ei ole huomioitu henkilöitä, jotka ovat syntyneet EU:n ulkopuolella, mutta asuneet EU-maissa jonkin ennen aikaa ennen Suomeen muuttoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan varhaiskasvatuksen vuosikustannukset lasta kohden ovat alle 3-vuotiaiden kohdalla 23 713 euroa vuodessa. Alle 3-vuotiaiden osalta osa-aikaisuuden kustannuksia ei arvioida, koska henkilöstömitoitus ei muutu hoitoajan myötä. Kustannus on siis alle 3-vuotiaiden osalta sama riippumatta varhaiskasvatusajasta.

Jos oletetaan sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaisesti kaikkien kotihoidon tukea saavien siirtyvän työmarkkinatuella ja kaikkien lasten siirtyvän varhaiskasvatukseen, nousisivat varhaiskasvatuksen kustannukset yhteensä noin **91 390 000 eurolla** (varhaiskasvatuksen kustannukset 23 713 euroa * kotihoidontukea saavien henkilöiden määrä 3874)².

Todellisuudessa vaikutukset eivät olisi kuitenkaan mittakaavaltaan näin suuria, sillä osa tällä hetkellä kotihoidon tukea saavista jäisi edelleen kotiin hoitamaan lapsia toimeentulotuella. Perustoimeentulon soveltamisohjeen mukaisesti toimeentulotukea saavan henkilön on tietyin edellytyksin ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi, mutta hyväksyttäväksi syyksi olla ilmoittautumatta työvoimatoimistoon voidaan tulkita se, että henkilö hoitaa alle kouluikäistä lasta kotonaan.

Kotihoidon tuen rajaamisen työllisyysvaikutuksiksi valtiovarainministeriö on arvioinut karkeasti **0–370 henkilöä** vuodessa (Ks. VM:n muistio Kotihoidon tuen rajaaminen viiden vuoden maassaoloehdon perusteella).

Työllistymisen julkistaloudelliset vaikutukset riippuvat työllistyneiden määrän ohella monesta kuten esimerkiksi palkkatasosta ja siitä, onko kyseessä kokoaikainen vai osa-aikainen työ. Alasalmi ym. (2019) arvioivat SISU-mikrosimulointilaskelmien perusteella yhden henkilön työllistymisen kokoaikaiseen työhön tuottavan julkistaloudelle noin 6 300 – 19 000 euron säästöt vuodessa. Ulkomailla syntyneen henkilön kohdalla vastaava säästö olisi kokoaikaisen työllistymisen seurauksena noin 13 000 euroa. Osa-aikaista työllistymistä tutkijat eivät laske erikseen ulkomailla syntyneille, mutta koko tutkimusaineiston kohdalla osa-aikatyöhön työllistymisen nettohyöty olisi noin 7 500 euroa. Laskelmat ovat ainoastaan suuntaa-antavia, sillä ne perustuvat simulaatioon ja huomioivat ainoastaan maksettujen verojen ja tulonsiirtojen erotuksen.

Laskelman mukaan yhden ulkomailla syntyneen työllistymisen vuosittaisen nettohyödyn voidaan arvioida olevan 11 167 euroa, mikä perustuu oletukseen siitä, että kaksi kolmasosaa työllistyisi kokoaikatyöhön (13 000 euroa) ja yksi kolmasosa osa-aikatyöhön (7 500 euroa). Tällöin 370³ henkilön työllistymisen vuosittainen vaikutus julkistaloudelle olisi noin **4 132 000 euroa**. Siinä, missä arvioidut kustannusvaikutukset ovat kertaluontoisia (kestävät vain kotihoidontuen nykyisen keskimääräisen ajan), työllistymisen positiiviset vaikutukset ovat osin pysyviä. Työllistyminen lisää todennäköisyyttä pysyä työllisenä ja kasvattaa ansiotuloja myös pidemmällä aikavälillä verrattuna tilanteeseen, jossa työmarkkinoiden ulkopuolella ollaan pitkiä ajanjaksoja.

Vaikka käyttäytymisvaikutuksia ei ole tässä muistiossa pystytty tarkastelemaan työllistymistä lukuun ottamatta, oletus siitä, että kaikki tällä hetkellä kotihoidon tukea saavat siirtyisivät kotihoidon tuella työmarkkinatuella ja kaikki heidän lapsensa varhaiskasvatukseen on epärealistinen. Osalla kotihoidon tukea saavista on esimerkiksi olemassa oleva työsuhde ja työmarkkinatuen sijaan he siirtyisivät suoraan työmarkkinoille. Jos arvioidaan hieman realistisemmin, että puolet kotihoidon tukea saavista siirtyisi työmarkkinatuella, ja puolet lapsista siirtyisi varhaiskasvatukseen, olisivat asumisaikaehdon soveltamisen lyhyen aikavälin hyvin karkeat kokonaisvaikutukset seuraavat.

² Oletuksena, että kotihoidon tukea saavilla henkilöillä olisi keskimäärin yksi 1–3-vuotias lapsi. Todellisuudessa määrä voi olla jonkin verran suurempi, sillä kotihoidon tuen määrän laskuissa on huomioitu myös sisarlisät.

³ 370 henkilön työllistyminen on kuitenkin todennäköisesti yliarvio, sillä se osuu työllistymisvaikutusarvion ylärajalle.

Kustannukset

- Sosiaaliturvaetuksien nousu **3 298 000 euroa**.
- Varhaiskasvatuskustannusten nousu **45 695 000 euroa**.

Tulot

- Työllisyyden nousun julkistaloudelliset vaikutukset **4 132 000 euroa**.

Yhteensä

- Kokonaisvaikutus olisi julkisten menojen kasvu lyhyellä aikavälillä **44 861 000 eurolla**.

Kustannusten kasvu johtuisi yllä olevassa laskelmassa lähes täysin varhaiskasvatusmenojen kasvusta. Laskelma on kuitenkin hyvin epätarkka ja puutteellinen monesta syystä, sillä se esimerkiksi yliarvioi selvästi varhaiskasvatuksen kustannuksia eikä huomioi esimerkiksi pitkää aikaväliä (työllisyyden kasvun positiiviset vaikutukset ja työmarkkinoilta poissaolon negatiiviset vaikutukset kumuloituvat), siirtymiä kotihoidon tuelta toimeentulotuella, työllistymisen myötä maksettavia varhaiskasvatusmaksuja tai varhaiskasvatuksen myönteisiä vaikutuksia ulkomaalaistaustaisten lapsille. Kotihoidon tuen muutoksilla pystyttäisiin vähentämään pitkäaikaisen etuusriippuvuuden syntymistä sekä toisen sukupolven syrjäytymisriskejä, jotka aiheuttavat merkittäviä kustannuksia.

Realistisempi arvio on, että muutoksella olisi merkittävä negatiivinen vaikutus julkiselle taloudelle lyhyellä aikavälillä, mutta mahdollisesti positiivinen vaikutus pidemmällä aikavälillä.

2. Voisiko lakia muuttaa niin, että tehtäisiin vain yksi koto-suunnitelma eli erillisestä alkukartoituksesta luovuttaisiin (vrt. tänään puhuttu 1,4 meur potti).

Alkukartoituksessa arvioidaan maahanmuuttajan työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen tarpeet. Alkukartoituksen pohjalta tehdään kotoutumissuunnitelma, kun sille on tarvetta. Usein alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma tehdään kerralla, sillä maahanmuuttajan aiempi osaaminen ja palvelutarve määrittävät sen, millaisia toimenpiteitä kotoutumissuunnitelmaan sisällytetään. Kun ne tehdään erillisillä kerroilla, syynä voi olla esimerkiksi se, että maahanmuuttajan suomen tai ruotsin kielen kielitaitotaso on syytä selvittää lähtötasotestillä ennen kuin sovitaan, minkä tasoiseen ryhmään hän osallistuu.

Alkukartoituksen eli osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin väliin jättäminen ei käytännössä ole mahdollista, mikäli tarkoituksena on, että kotoutumissuunnitelmassa toimenpiteet sovitaan yksilöllisen osaamisen ja palvelutarpeiden mukaan. Näin toimitaan myös muissa EU-maissa. Ei ole tehokasta laatia identtistä suunnitelmaa kaikille maahanmuuttajille, sillä esimerkiksi kotimaassaan korkeammin koulutetun ja hyvät lähtötaidot omaavan maahanmuuttajan kotoutumispolku on usein nopeampi kuin matalasti koulutetun ja lukutaidottoman maahanmuuttajan kohdalla. Tällä hetkellä kunnille maksetaan hakemuksesta alkukartoituksesta kertaluonteista korvausta muiden kuin työnhakijana olevien maahanmuuttajien osalta, mutta vuoden 2025 alusta uuden kotoutumislain voimaan tullessa tästä erillisestä korvauksesta luovutaan ja sekä arvioinnin että kotoutumissuunnitelman laadinnasta syntyvien kustannusten korvaukset on jyvitetty osaksi laskennallisia korvauksia ja valtionosuusrahoitusta.

3. Onko alaikäisten vastaanottoyksiköissä alempi mitoitus kuin lastensuojelussa? Mitkä mitoitukset ovat?

Ennen oleskeluluvan saamista ilman huoltajaa Suomeen tulleet alaikäiset asuvat vastaanottolain mukaan järjestetyssä asumisessa (ns. ryhmäkodeissa), josta Maahanmuuttovirasto vastaa.

Oleskeluluvan saamisen jälkeen heidän asumisensa järjestetään kotoutumislain mukaisesti. Kotoutumislain mukaan huolenpito ja kasvatusta järjestetään perheryhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Hyvinvointialue voi perustaa lapsille ja nuorille tarkoitettua perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön. Hyvinvointialue sopii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamisesta. Hyvinvointialue on kuultava kuntaa ennen perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamista. Hyvinvointialue sopii kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa lasten ja nuorten sijoittamisesta näihin yksiköihin sekä kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä.

Oleskeluluvan saaneille tarkoitettua, kotoutumislain mukaisen perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön toimintoihin ja kasvuoloihin, yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrään ja henkilöstöön sovelletaan, mitä lastensuojelulain 58–60 §:ssä säädetään. Myös vastaanottolain mukaisissa ilman huoltajaa oleville turvapaikanhakijalapsille tarkoitetuissa ryhmäkodeissa on sama mitoitus. Tämä tarkoittaa, että vastaanottolain ja kotoutumislain mukaisissa ilman huoltajaa oleville alaikäisille tarkoitetuissa yksiköissä mitoitus on sama kuin lastensuojeluyksiköissä. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä vuodesta 2025 alkaen perheryhmäkotitoiminnasta säädetään sosiaalihuoltolaissa. Lasten määrää ja henkilöstöä koskeva mitoitus on säädetty vastaavaksi kuin lastensuojelulaissa eli siihen ei ole tehty muutoksia.