

**Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen neuvotteluesitys Kouvolan kaupungille koskien kiintiöpakolaisten vastaanottoa vuodelle 2026 ja päätösvallan delegointi määrän vahvistamisesta ELY-keskukselle**

10803/04.03.01.02/2025

8746/00.01.01.04/2024

**Kaupunginhallitus 24.11.2025**

**Valmistelija:** apulaiskaupunginjohtaja Tuukka Forsell, puh. 020 615 9333, [tuukka.forsell\(at\)kouvola.fi](mailto:tuukka.forsell(at)kouvola.fi)

**Yhteenveto**

Kaupunginhallitukselle ehdotetaan, että Kouvola ilmoittaa valmiutensa vastaanottaa enintään 20 kiintiöpakolaista vuonna 2026. ELY-keskus on esittänyt määräksi 12 (sisältäen 5 hätätapausta), mutta kaupungin aiemman linjan mukaisesti esitetään nykyisen tason (20, joista 5 hätätapausta) säilyttämistä.

**Asian valmistelun tausta, päätösvallan perusteet ja kuntastrategian mukainen peruste valmistelulle**

Kaupunginhallitus päättää hallintosäännön § 21 mukaan kiintiöpakolaisten vastaanottamisen periaatteista. Vastaanottamisen periaatteiden osalta asiaa on käsitelty kaupunginhallituksessa käsiteltäessä Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen ja kaupungin välistä sopimusta pakolaisten kuntaan vastaanottamisesta. Osapuolilla on toistaiseksi voimassa oleva sopimus pakolaisten kuntaan osoittamisesta, kotoutumisen edistämisestä ja kustannusten korvaamisesta Kouvolan kaupungin kanssa.

Sopimuksen mukaan ELY-keskus tiedustelee vuosittain kunnan mahdollisuutta vastaanottaa pakolaisia ja neuvottelee kuntaan sijoittamisesta tapaus-kohtaisesti. Kaupunginhallitukselle esitetään siten, että se hyväksyy vuodelle 2026 osoitettavien kiintiöpakolaisten määrän. Koska kyse on sopimuksen toimeenpanoon liittyvästä päätöksestä, samalla esitetään, että kaupunginhallitus delegoi tältä osin hallintosäännön mukaista päätösvaltaansa edelleen siten, että vuosittain vahvistettavan ilmoituksen ELY-keskukselle on oikeutettu tekemään palvelusta vastaava viranhaltija, apulaiskaupunginjohtaja.

Kaupunginhallitukselle näin ollen esitetään, että se siirtää apulaiskaupunginjohtajalle toimivallan päättää ja ilmoittaa kiintiöpakolaisten vuosittaisesta määrästä ELY-keskukselle silloin, kun vuosittainen kiintiöpakolaisten määrä vastaa aiempien vuosien tasoa ja mahdolliset muutokset ilmoitettavaan määrään eivät ole merkittäviä. Merkittävällä tässä ei katsota tarkoitettavan +/-5 määrän muutosta aiemmasta tasosta.

## Päätettävän asian selostus ja perustelut ratkaisulle

Suomen hallitus vahvistaa vuosittain pakolaiskiintiön, joka vuodelle 2026 on tämänhetkisten tietojen mukaan 500. Suomi valitsee kiintiöpakolaiset YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n esityksestä ja tarjoaa näin pysyvää suojelua henkilöille, jotka eivät voi turvautua kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa suojeluun. Kiintiössä painotetaan haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä, kuten perheitä sekä vaikeassa asemassa olevia naisia ja lapsia. Noin 10 % kiintiöstä varataan kiireellistä uudelleensijoitusta tarvitseville (häätapaukset).

Kouvolan kansainvälisyysohjelma 2025–2032 korostaa kaupungin elinvoiman ja pitovoiman vahvistamista kansainvälisyyden keinoin. Ohjelmassa todetaan, että kansainvälisyyden vahvistaminen on keskeistä väestönkehityksen, osaajapulan ja työvoiman saatavuuden näkökulmasta. Kouvolan väestö ikääntyy muuta maata nopeammin, ja 44 % nykyisistä työllisistä eläköityy vuoteen 2038 mennessä.

Kouvolan osuus valtakunnallisesta kiintiöstä on Kaakkois-Suomen ELY:n esityksen mukaisesti 12 henkilöä, mutta kaupunki voi ilmoittaa valmiutensa vastaanottaa 20 henkilöä, kuten viime vuosina on tehty. Tämä mahdollistaa joustavan reagoinnin ELY-keskuksen ja valtakunnallisen jaon perusteella.

Tilapäistä suojelua saavat, valtaosin ukrainalaiset Venäjän hyökkäyssotaa paenneet, siirtyvät vastaanottokeskuksista kunnan palveluiden piiriin pääosin omatoimisesti. Pieni osa heistä saattaa myös tarvita kuntapaikkaa ja ELY-keskusten kautta tapahtuvaa kuntaan ohjaamista. Ehdotettu kiintiöpakolaismäärä (20) jättää väljyyttä myös näiden ELY:n tuella kuntapaikalle siirtyvien ukrainalaisten vastaanottoon.

## Taloudelliset vaikutukset

### A) Laskennallinen korvaus

Kunta saa valtiolta laskennallisen korvauksen kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä 2-3 vuoden ajan. Näihin kuuluvat esimerkiksi kiintiöpakolaiset (3 vuotta) sekä tilapäistä suojelua saavat (2 vuotta). Laskennallinen korvaus perustuu henkilömääriin kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Korvaus maksetaan määrääjän ja rahoitus tulee kunnalle pääosin automaattimaksatuksena.

| Laskennallinen korvaus kunnalle | Alle 7-vuotiaat | 7 vuotta täyttäneet | 18. vuotta täyttäneet |
|---------------------------------|-----------------|---------------------|-----------------------|
| Laskennallinen korvaus          | 2185            | 1496                | 1496                  |
| Tulkitseminen                   | 556             | 556                 | 556                   |
| Osaamisen ja kotoutumisen       |                 |                     | 149                   |

|                                                |             |             |             |
|------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| palvelutarpeen arviointi (1. vuosi)            |             |             |             |
| Monikielinen yhteiskuntaorientaatio (1. vuosi) |             |             | 500         |
| Kotoutumiskoulutus (1. vuosi)                  |             |             | 7092        |
| <b>Yhteensä euroa/vuosi/henkilö</b>            | <b>2741</b> | <b>2052</b> | <b>9793</b> |

Tämän rinnalla osaa kotoutumislain mukaisista tehtävistä rahoitetaan kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunta voi lisäksi hakea erikseen korvauksia vastaanottoon varautumisesta, varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta aiheutuneisiin erityiskustannuksiin sekä ihmiskaupan uhreille annetuista palveluista ja tukitoimista.

Laskennallisen korvauksen riittävyttä kiintiöpakolaisten palveluiden järjestämiseen on haastava arvioida. Kaupungin kannalta onnistuneen kotoutumiskoulutuksen kilpailutuksen johdosta laskennallisen korvauksen voidaan arvioida jokseenkin kattavan kiintiöpakolaisten kotoutumisen kustannukset kotoutumisaikana.

Hallitus on esittänyt 30 miljoonan euron lisäleikkaukset kuntien kotouttamiskorvauksiin vuodelle 2027. Tarkempaa tietoa leikkausten kohdentamisesta ei vielä ole.

#### *B) Taloudelliset vaikutukset kuntapalveluihin kotoutumisajan jälkeen*

Kuntaliitto on teettänyt 12/2024–4/2025 tutkimuksen ”Muunkielisen väestön kuntapalvelujen talous -hanke”. Hankkeen tuloksena havaittiin, että monikielisyys aiheuttaa lisätarpeita sekä kuntien palvelurakenteille että palvelujen sisällöille. Talouden näkökulmasta nämä konkretisoituvat tyypillisimmin lisähenkilöstötarpeena. Tarve korostuu erityisesti varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja työllisyyden hoidossa. Niissä kunnissa, joissa monikielisyyttä on ollut pitkään ja sitä on suhteellisesti ottaen paljon, on laajemmin erilaisia muunkieliselle väestölle kohdistettuja palveluita ja tukimuotoja. Hanke osoitti, että kunnat ja kaupungit eivät systemaattisesti tunnista monikielisyyttä ja sen vaikutuksia taloudessaan. Kunnilla ei ole käytössä laskentamalleja monikielisyydenkustannusten erottelemiseksi. Keskeisin syy on mittaamisen vaikeus eli käytännössä se, että yksittäisen henkilön vaikutusta kuntapalvelujen kustannuksiin on erittäin vaikeaa (lähes mahdotonta) yksiselitteisesti tunnistaa.

Kouvolan kaupunki seuraa ja arvioi muunkielisien väestön kuntapalveluiden kustannuksia niiltä osin kuin se on mahdollista. Kustannuksia aiheutuu muun muassa kotoutumispalveluista, kotoutumiskoulutuksesta, työnvälityksestä sekä perusopetuksessa ja iltalukiossa toteutettavista maahanmuuttaja- sekä valmistavasta opetuksesta. Vastaavasti kaupunki saa valtionavustuksia pakolaisten

laskennallisista korvauksista sekä maahanmuuttajaopetuksesta. Lisäksi yleiskatteisia valtionosuustuloja kertyy valmistavasta opetuksesta sekä vieraskielisyyskriteerin perusteella. Laskennalliset korvaustulot vaihtelevat vuosittain huomattavasti, mikä vaikuttaa myös vuosittaisten kokonaisarvioiden vaihteluun. Yleisesti ottaen kaupungille aiheutuvat kustannukset ovat kuitenkin pääosin kustannusneutraaleja niiltä osin, jotka ovat eriteltävissä.

Kotoutumisajan jälkeisiä talousvaikutuksia kiintiöpakolaisten osalta on erittäin haastavaa arvioida. Maahanmuutto kuitenkin nuorentaa kaupungin väestön ikärakennetta, mikä voi osaltaan tukea alueen demografista kehitystä. Kustannusvaikutuksia voi syntyä esimerkiksi tilanteissa, joissa työllistyminen viivästyy ja kaupunki vastaa työttömyysturvan kuntaosuuksista. Toisaalta maahanmuutolla voi olla positiivisia taloudellisia vaikutuksia, kuten lisääntyviä verotuloja ja työvoiman vahvistumista, mikäli kiintiöpakolaiset jäävät pysyvästi Kouvolaan ja integroituvat onnistuneesti työmarkkinoille.

#### *Pääministeri Orpon hallitusohjelma*

Hallitusohjelma korostaa kansainvälisen vastuun kantamista ja kiintiöpakolaisten vastaanoton jatkamista. Kuntien rooli on tässä keskeinen, sillä ilman kuntapaikkoja kiintiöpakolaisia ei voida sijoittaa Suomeen. Vaikka osallistuminen ei ole juridinen velvollisuus, valtakunnallinen linjaus edellyttää kuntien aktiivista osallistumista.

Päätös vastaanottaa kiintiöpakolaisia toteuttaa hallituksen linjausta ja mahdollistaa kansainvälisen vastuun kantamisen.

**Liitteenä** Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen neuvotteluesitys Kouvolan kaupungille 17.10.2025.

Lisätietoja: työllisyysjohtaja Sami-Pekka Kalliokoski, p. 020 615, sami-pekka.kalliokoski(at)kouvola.fi

#### **Kaupunginjohtajan ehdotus:**

Kaupunginhallitus päättää

1. hyväksyä, että kaupunki ilmoittaa valmiuden vastaanottaa vuonna 2026 enintään 20 kiintiöpakolaista, sisältäen mahdollisuuden ottaa vastaan 5 UNHCR:n määrittelemiä kiireellistä uudelleensijoitusta tarvitsevia kiintiöpakolaisia (häätapauksia) ja
2. siirtää apulaiskaupunginjohtajalle toimivallan päättää ja ilmoittaa kiintiöpakolaisten vuosittaisesta määrästä ELY-keskukselle silloin, kun vuosittainen kiintiöpakolaisten määrä vastaa aiempien vuosien tasoa ja mahdolliset muutokset ilmoitettavaan määrään eivät ole merkittäviä (+/-5).

#### **Kaupunginhallituksen päätös:**