

Työ ja turva -osasto/ML/lv

13.10.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

HE 154/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Johdanto

Melko hyvästä työllisyysasteesta huolimatta suomalainen hyvinvointivaltio nitisee liitoksissaan. Demografinen muutos ja sen aiheuttama pidemmän aikavälin kestävyysvaje voidaan ratkaista vain kehittämällä suomalaista työtä, nostamalla työllisyysastetta entisestään sekä lisäämällä työn tuottavuutta. Samaan aikaan on huomioitava työmarkkinoiden rakenteellinen laatu. Miten tuemme tuottavia työpaikkoja, joissa laatu ja palkkaus ovat kunnossa? Miten varmistamme, että jokainen voi tulla työllään toimeen?

Vastaus on monipuolinen. Työperäistä ja humanitääristä maahanmuuttoa tulee lisätä fiksusti siten, että Suomeen saapuville aukeavat ovet työelämään ja mahdollisuudet integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan. TKI- ja koulutuspanoksia tulee yhtä jalkaa lisätä, jotta laadukkaiden, tuottavuutta kasvattavien ja hyväpalkkaisten työpaikkojen syntyminen on mahdollista.

On myös selvää, että valtion talousarviota tehdään poikkeuksellisissa oloissa. Venäjän hyökkäyssota ja ovella kolkuttava energiakriisi aiheuttavat myllerrystä myös Suomen elinkeino- ja työmarkkinoilla. Hallitus pyrkii hillitsemään erityisesti kansalaisten nousevia sähkölaskuja poikkeuksellisilla keinoilla. Kaikkea tekemistä varjostaa akuuttien ilmastotoimen välttämättömyys.

Työperäinen ja humanitäärinen maahanmuutto, kotoutuminen

Maahanmuuttohallintoon, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon sekä vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettaviin tukiin kohdistuvat lisäresurssit ovat perusteltuja, koska ne aiheutuvat niin Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta johtuvista tilapäisen suojelun hakemuksista kuin kiintiöpakolaisten määrän kasvusta. Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmien kehittämishanke on myös tärkeä toteuttaa.

Vuonna 2022 kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämisen ehdotetut määrärahat pienenevät, mitä voidaan pitää äärimmäisen valitettavana. Vaarana on, että toimet ajavat alas alueellisia toimivia

Työ ja turva -osasto

13.10.2022

työperäisen maahanmuuton palveluita. Tämä on ristiriidassa hallituksen tavoitteen kanssa kaksinkertaistaa työperäinen maahanmuutto vuoteen 2030 mennessä. Määrärahojen radikaali leikkaaminen voi johtaa esimerkiksi hyvin toimivien International House Helsinki -palveluiden lopettamiseen. Sen sijaan kotouttamisen edistämiseen esitetyt lisämäärärahat ovat perusteltuja, koska kotoutumispalvelujen piirissä olevien määrät ovat kasvaneet.

Maahanmuuton menoihin ehdotetaan poikkeuslausekkeen puitteissa noin 791 miljoonaa euroa. Määrärahaa varataan Ukrainasta sotaa pakenevien vastaanoton menoihin. Suomessa on 4.9.2022 mennessä jätetty 38 000 tilapäisen suojelun hakemusta ja lisärahoitus tulee tarpeeseen. Kustannuksia lisää muun muassa Ukrainasta sotaa paenneiden työllistymisen edellytyksiä parantaminen. Tavoitteena on, että tilapäistä suojelua tai muuta oleskelulupaa hakeneet voisivat siirtyä työllisyyden kuntakokeilujen piiriin ennen kotikuntaoikeuden saamista. Tämä on perusteltua, koska resursointi edesauttaa ukrainalaisten työllistymistä.

Koulutus ja työvoimapolitiikka

Opiskelijoiden taloudellista tilannetta ja arkea pyritään helpottamaan, mikä on tärkeää. Opintotuen tuloja korotetaan 50 prosentilla. Opintotuen tulojen korotuksen takia opiskellessa on mahdollista tehdä enemmän lisätöitä ilman, että opintotuki pienenee. Opiskelijoiden ateriatukea korotetaan 25 senttiä aterialla kohden. Opintorahan huoltajakorotukseen ehdotetaan kymmenen euron nostoa kuukaudessa vuoden 2023 ajaksi.

Vaikkakin koulutuspolitiikan rahoituksen linja on ollut hallituskaudella nousujohteinen, suurena puutteena on edelleen määräaikaisen rahoituksen osuudet eri koulutusasteilla. Budjetissa on ehdoton tarve pysyväle rahoitustason nostolle, jolla olisi suuri vaikutus koulutuspolitiikan pitkäaikaiseen kehittämistyöhön.

Muilta osin ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoituksen kasvu on tärkeää. Ammatillisen koulutuksen pysyvän rahoituksen lisäyksellä voidaan turvata jatkossakin opiskelijoille riittävä opetus ja ohjaus määräaikaisten lisärahoitusten päätyttyä. Oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen asteittaisen toimeenpanon jatkaminen on tärkeää. Kokonaisuudessaan pysyvän rahoitustason nosto jää kuitenkin edelleen riittämättömälle tasolle. Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa ei myöskään ole riittävästi huomioitu indeksivaikutuksia, mikä pienentävää todellista rahoitustasoa.

Alueellisen opintolainahyvityksen kokeiluun varataan kuusi miljoonaa euroa. On kysyttävä, missä menee rajanveto kriisiolojen vaikutusten tukemisen ja puhtaan aluepolitiikan välillä. Esimerkiksi alueellisessa

Työ ja turva -osasto

13.10.2022

opintolainahyvityksessä on vahvoja aluetuen elementtejä, vaikka esityksen ensisijaisena tavoitteena tulisi olla työvoimatarpeen paikkaaminen harvaan asutuilla alueilla.

Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi lähihoitajien koulutukseen varataan 30 miljoonaa euroa ja oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen määräytymisperusteiden uudistamisen kokeiluun viisi miljoonaa euroa, mitä voidaan pitää perusteltuna. Hoiva-avustajien koulutuksiin varataan lisärahoitusta ja lisää koulutuspaikkoja. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (Jotpa) rahoittamiin hoiva-avustajakoulutuksiin ja valtionosuusrahoitteiseen työvoimakoulutukseen ehdotetaan lisäyksiä. Yhteensä vuosina 2023–2025 koulutettaisiin noin 2500 uutta hoiva-avustajaa. Lisäksi hoiva-avustajien koulutuksen määrärahatarpeita tullaan tarkastelemaan osana syksyn lisätalousarvioesityksen valmistelua ja samassa yhteydessä tarkastellaan myös ukrainalaisten pakolaisten kouluttamisen määrärahatarpeita toisen asteen koulutuksessa.

Hoiva-alan lisäksi on myös muita työvoimapulasta kärsiviä aloja, jotka on huomioitava rahoitusta suunnattaessa. Hoiva-avustajien osalta aloituspaikkojen lisäys ei yksin riitä. Alalla on jatkuva hakijapula, joten myös muita alan veto- ja pitovoimatekijöitä pitää tarkastella. On myös huomattava, että ala on SORA-säännösten piirissä, joten alalle tuloa säätelevät muun muassa soveltuvuus sekä asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyvät säännökset.

Valtion erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy:n tehtävä on palkata osatyökykyisiä pidempiin työsuhteisiin. Lisäksi resursoidaan toiminnan laajentamiseen Itä-Suomeen. SAK kannattaa Työkanavan työ- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita ja yhtiön tarpeiden pidemmän aikavälin resurssien turvaamista.

Työurien pidentämisen toimiin osoitetaan 58,5 miljoonaa euroa 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden edistämiseen. Vuodesta 2023 lähtien otetaan käyttöön 55 vuotta täyttäneiden muutosturvakoulutus sekä muutosturvaraha. SAK kannattaa yli 55-vuotiaiden työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä, mutta kritisoi ankarasti uudistuksen yhteydessä tehtävää työttömyysturvan lisäpäivien poistoa ja näin ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien toimeentulon heikentämistä. Hallituksen budjettiesitys onkin osin ristiriitainen. Toisaalta halutaan tukea heikossa asemassa olevia erilaisin tukimuodoin, mutta samanaikaisesti leikataan juuri tämän kohderyhmän työttömyysturvaa.

Työ ja turva -osasto

13.10.2022

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanostukset

Suomen tavoitteena on tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan elvyttäminen siten, että vuoteen 2030 mennessä tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus bruttokansantuotteesta olisi neljä prosenttia. Hallituskauden alussa tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus BKT:sta oli noin 2,8 prosenttia. Korkeimmillaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus BKT:sta on Suomessa ollut 3,7 prosenttia vuonna 2009.

TKI-rahoituksen tavoitteesta ja tasosta saavutettiin parlamentaarinen sopu aiemmin tällä hallituskaudella (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:95). Käytännössä neljän prosentin tavoite tarkoittaa vuositasolla 200 miljoonaa julkista ja 400 miljoonaa yksityistä rahaa. Budjettitalouden näkökulmasta edellä mainitun 200 miljoonan tulee mahtua kehysten sisään. Osana tulevien vuosien budjetteja on peräti kaksi erilaista TKI-vähennystä, joista toinen on määräaikainen vuoteen 2027 asti. Huomionarvoista on, että nykyisen tason ja BKT-tavoitteen välinen kuilu on todella suuri. Toiseksi on tähdennettävä, kuinka lähellä vuosi 2030 on suhteessa olemassa olevaan kuiluun. Näin ollen lienee perusteltua, että tavoitteen saavuttamiseksi otetaan kaikki mahdolliset keinot käyttöön.

Energiakriisiä lieventävät toimet

Talouden näkökulmasta elämme poikkeuksellisia aikoja. Ukrainan sota, energiakriisi ja vallitseva inflaatio vaikuttavat kaikki yhdessä ja erikseen vallitsevaan toimintaympäristöön. Inflaatio oli elokuussa 2022 peräti 7,6 prosenttia.

Vallitseva tilanne on vaatinut poliitikoilta reagointia, koska osalla kansalaista hätä muun muassa kasvavien energialaskujen vuoksi on suuri. Kysymys on, minkälaiset toimet ovat tarkoituksenmukaisia ja kohdentuvat heille, jotka tukea eniten tarvitsevat. Todettakoon, että täydellisesti kohdentuvia ja tarkkarajaisia politiikkatoimia on hankala luoda varsinkin, jos annettu aikataulu on tiukka.

Sähkön verotukseen liittyvissä esityksissä, kuten sähkön arvonlisäveron alentamisessa, on useita ongelmia. Ensinnäkin vallitsevassa tilanteessa sähkön kysyntää lisäävät toimet eivät ole perusteltuja. Sähkön kysynnän lisääminen saattaa jopa kasvattaa sähkön hintaa. Toinen haaste on, että tutkimustieto osoittaa vahvasti siihen suuntaan, että arvonlisäverotuksen alentaminen ei siirry täysimääräisesti hintoihin. Kolmantena tällaiset toimet kohdistuvat tasapuolisesti kaikille tuloluokille, mikä ei liene perusteltua vallitsevassa tilanteessa. Lopuksi todettakoon, että esitetyt sähköverotoimet ovat valtiontaloudelle äärimmäisen kalliita esityksien ollessa yhteensä yli 600 miljoonaa euroa. Sähköveroesitysten

Työ ja turva -osasto

13.10.2022

loppusumma voi kuitenkin olla jopa suurempi, jos sähkön hintakehitys poikkeaa valtiovarainministeriön tämän hetken arvioista.

Todettakoon lyhyesti, että esitetyllä sähkövähennyksellä ei ole varsinaista linkkiä kotitalousvähennykseen, mutta järjestely on perusteltavissa olemassa olevalla järjestelmä rakenteella ja kireällä valmistelu aikataululla.

Yhtenä väliaikaisena kompensointitoimena on esitetty sinänsä kannatettavaa ns. windfall-veroa. Vastaavanlainen valmistelu on käynnissä myös EU-tasolla. Euroopan unionin tasoinen ratkaisu on todennäköisesti tehokkaampi kuin kansallinen. On huomioitava, että mahdolliset verotukselliset toimenpiteet (esimerkiksi tuottokatto tai windfall-vero) olisivat toteutuessaan määräaikaaisia.

Hallitus päätti osana budjettia useista sosiaaliturvan parannuksista, joilla autetaan pienituloisia selviämään nousevista energian hinnoista. Kela on jo ohjeistanut huomioimaan sähkön hinnan nousun toimeentulotuessa hyväksyttävien kulujen arvioinnissa. Talousarviossa yleiseen asumistukeen sekä eläkkeensaajien asumistukeen ehdotetaan suunnattavaksi korotuksia tältä osin 1.1.2023 alkaen. Eläkkeensaajan asumistuen lämmitysnormia korotettaisiin nykysääntelyn mukaisesti arviolta 57 prosentilla. Yleisen asumistuen lämmitysnormia ja omakotitalon hoitonormia korotettaisiin vastaavasti. Arvio lisäkustannuksista vuodelle 2023 on yhteensä noin 6,3 miljoonaa euroa. SAK pitää näitä sosiaaliturvaan liittyviä ratkaisuja perusteltuina toimeentulon ja työllisyyden tukitoimina.

Ilmastotoimien vaikutuksiin työpaikoilla on vastattava osaamista tukemalla

Ilmastonmuutos ja ilmasto- sekä energiapolitiikka muuttavat elinkeinorakennetta. Muutos näkyy myös osaamistarpeiden muutoksena eri toimialoilla ja työntekijäryhmissä. Jotta mielekäästä, turvallista ja ihmisarvoista työtä on tarjolla myös jatkossa, tulee työntekijöiden osaamisen päivittämiseen olla riittävästi resursseja ja muutostarpeet on ennakoitava ajoissa.

Myös koulutuspolitiikassa on huomioita ilmastonmuutoksen ja ilmastopolitiikan vaikutus osaamistarpeisiin ja sovellettava työntekijöille oikeudenmukaisen siirtymän periaatetta. Samalla kun yrityksiä tuetaan esimerkiksi investointi- tai TKI-tukien avulla siirtymässä kohti hiilineutraaliutta, on perusteltua laajentaa työnantajien koulutus- ja muutosturvavelvoitetta ja lisätä uudelleen-, täydennys- ja muuntokoulutusta.

Työ ja turva -osasto

13.10.2022

Työntekijöiden osaamisen päivittämiseen suunnattuja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston varoja on toistaiseksi päätetty hyödyntää suppealla kohderyhmätulkinnalla. Ne olisi laajennettava koskemaan toimia muillakin kuin vain turvetuotantoa harjoittavilla alueilla, jotta sen vuosille 2021–2027 varatut noin 665 miljoonan euron varat hyödyttäisivät tasapuolisesti kaikkia energiamurroksessa olevia mm. energiantensiivisen teollisuuden ja energiatoimialojen työntekijöitä. Myös näistä toimialoista olisi tehtävä vihreän siirtymän osalta sosioekonomisten vaikutusten analyysi.

Kestävä kasvu -ohjelmassa rahoitusta ei ole myöskään valitettavasti allokoitu työntekijöiden osaamisen vahvistamiseen osana vihreää siirtymää.

Valtiontalouden tasapainottaminen vaatii sekä tulo- että menopuolen tarkastelua

Viimeistään ensi hallituskaudella on tarkoituksenmukaista keskustella talouden tasapainottamisesta. On huomioitava, että talouden tasapainottaminen vaatii sekä valtion tulo- että menopuolen tarkastelua. On myös huomioitava, että tasapainottamisen suunnittelu ja toteutus tulee olla ylihallituskautista, koska esimerkiksi väestörakenteen muutosten aiheuttamat haasteet ovat merkittäviä. Oma kokonaisuutensa on tammikuussa 2023 toimintansa aloittavat hyvinvointialueet.

Syksyllä ja keväällä käytävät työmarkkinaosapuolten neuvottelukierrokset tuovat kokonaisuuteen omat epävarmuustekijänsä. Tärkeää on välttää inflaatiokierteen alkaminen. Yksi mahdollinen ratkaisu on, että valtion veroratkaisut ja työmarkkinaosapuolten neuvottelemat palkkaratkaisut sidotaan yhteen tavalla, joka varmistaa ostovoiman ja työn tuottavuuden tason säilyttämisen.

Toinen vaihtoehto on työn sivukulujen siirtäminen palkansaajilta työnantajille. Siirto keventäisi palkankorotustarpeita ja yhdessä palkankorotus sekä maksujen siirto kohentaisivat palkansaajien ostovoimaa, eikä tämä vaatisi valtiolta erillisiä budjettiratkaisuja.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Mikko Laakkonen
Koulutus- ja työvoimapoliittinen asiantuntija
mikko.laakkonen@sak.fi