Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto
HE 41/2023 vp

## SAK:n lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024

SAK kiittää mahdollisuudesta lausua aiheeseen HE 41/2023 vp. Kokonaisuutena työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys ja yrittäjyysmomentille (32.30) budjetoidut määrärahat kasvavat hieman (9,1 miljoonaa euroa tai 1 prosentti). Momentin määrärahojen kasvua voi pitää maltillisena, eikä määrärahojen kasvu todennäköisesti kata korkean inflaation myötä nousseita kustannuksia. On kuitenkin syytä huomata, että työllisyyteen ja yrittäjyyteen kohdistuu varoja myös muiden momenttien kautta, ja kokonaisuutena ministeriön hallinnonalan määrärahat kasvavat noin kahdeksan prosenttia. Juuri työmarkkinoiden ja yrittäjyyden näkökulmasta on kuitenkin haastavaa arvioida määrärahojen kokonaisuutta, koska rahoituksen kokonaisuuteen kytkeytyy muitakin budjetin momentteja (kuin 32.30). Lisäksi hallinnonalan toimijat itsenäisesti budjetoivat merkittävän osan varojen tosiasiallisesta käytöstä, joten määrärahojen lopullinen kohdentuminen on osin epävarmaa ja vaikutukset toteutustavasta riippuvaista.

## Momentin 32.30 vaikutukset työmarkkinoihin ja yrittäjyyteen

Nimenomaisesti 32.30 alaisista momenteista on hyvä huomata, että selvästi suurin ja merkittävästi kasvava osuus määrärahoista kohdistuu koheesio- ja aluepolitiikkaan. Kyseisen menoerän vaikutuksia työmarkkinoihin ja yrittäjyyteen on vaikea arvioida. Parhaassa tapauksessa määrärahoilla voinee parantaa yrittäjyyden edellytyksiä koko Suomessa. Myös työmarkkinoiden alueellisiin kohtaanto-ongelmiin, jotka ovat merkittävä kitkatekijä työmarkkinoilla, voi ihanteellisessa tilanteessa vaikuttaa koheesio- ja aluepolitiikalla. Toisaalta vaikutus voi myös olla päinvastainen, mikäli varojen käyttö johtaa työvoiman lukkiutumiseen. Käytännössä haaste on löytää työmarkkinoiden ja yrittäjyyden kannalta tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia tapoja toteuttaa koheesio- ja aluepolitiikkaa.

Muissa 32.30 alaisissa momenteissa osa muutoksista vaikuttaa luonnollisilta. Esimerkiksi määräaikaisia koronapandemiaan tai turveteollisuuteen liittyviä tukia karsitaan, mitä voi pitää luontevana ja tarkoituksenmukaisena. Yrittäjyyden näkökulmasta kehittämispalveluiden leikkaukset näyttävät suurilta, mutta toisaalta yrityksille suunnattujen tukien määrä kasvaa osassa muista momenteista. Esimerkiksi uudistumiseen ja vähähiilisyyteen sekä erillisille rahoitusyhtiöille kanavoitavat määrärahat kasvavat, mikä kanavoituu osaltaan myös yritystukiin ja yrittäjyyden edistämiseen.

Erityisesti työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta suurin lyhyen aikavälin muutos syntyy todennäköisesti TE-palveluiden uudistamisesta. SAK katsoo, että tälle uudistukselle budjetoidut määrärahat ovat liian

niukkoja. Muutoksen läpiviemiseen tarkoitettu 34 miljoonan euron kiinteä määräraha on maltillinen, minkä lisäksi julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kohdistuu merkittävä leikkaus (-17 %). Laajan uudistuksen läpiviemisen kannalta rahoitusta voidaan pitää huolestuttavan tiukkana. Myös ministeriöllä ja virastoilla lienee merkittävä rooli palveluiden koordinoinnissa ja esimerkiksi palveluiden digitaalisessa kehitystyössä. Myös tälle on tarve budjetoida riittäviä varoja, mitä ilmeisesti on tehtykin muissa momenteissa, mutta resurssien riittävyys ei ole selviö.

Työvoimapalveluiden rahoituksen tarkastelun yhteydessä on myös hyvä huomata, että rahoituksen taso on Suomessa nykyisinkin jäljessä muista pohjoismaista, joista työmarkkinamalliimme on haettu vaikutteita. Riittävä työvoimapalveluiden resursointi on tärkeä osa pohjoismaista työmarkkinamallia, mutta lisäksi sen rooli korostuu, jos tavoittelemme korkeaa työllisyysastetta. Mitä korkeampi työllisyysaste on, sitä suurempi osa työvoimareserveistä on ”vaikeasti työllistyviä” (mm. osaamistaso tai työkyky on puutteellinen). Näiden väestöryhmien aktivoimisessa ja tukemisessa työllisyyspalveluiden merkitys korostuu. Talousarviossa määrärahoja leikkaantuu, mitä SAK vastustaa.

SAK pitää kuitenkin hyvänä, että työurien pidentämiseen kohdennetaan erityisesti prosentuaalisesti (180 %) huomattavaa lisärahoitusta. Samanaikaisesti hallitus on kuitenkin poistamassa ikääntyneiden poikkeussääntöjä työttömyysturvasta, mikä on osin ristiriidassa tavoitteen kanssa. Ylipäätään työkyky on merkittävä työllistymisen rasite ja kohoava eläkeikä peräänkuuluttaa työkykyyn tähtääviä toimia. Julkisvallan kautta asian edistäminen on tärkeää, mutta osin rajallista - myös yrityksiä pitäisi onnistua osallistamaan työkyvyn ylläpitoon. Puolestaan Työkanava Oy vaikuttaa olevan ahtaalla määrärahojen jaossa. SAK pitää tätä valitettavana, koska kyseisellä sosiaalisella yrityksellä on oma roolinsa osatyökykyisten osallistamisessa työmarkkinoilla.

## Muiden momenttien ja hallituksen päätöksien vaikutukset työmarkkinoihin ja yrittäjyyteen

Erityisesti osa-aikatyön lisääminen näyttää keskeiseltä, mikäli työllisyysastetta pyritään nostamaan merkittävästi. Taustalla vaikuttaa esimerkiksi se, että työikäisissä on aina vääjäämättä sellaisia henkilöitä, jotka eivät pysty osallistumaan täysipäiväiseen työhön esimerkiksi osatyökykyisyyden tai haastavan elämäntilanteen vuoksi. Tästä näkökulmasta moni muu talousarvioesityksen momentti korostuu. Esimerkiksi työttömyysturvan suojaosien ja lapsikorotusten leikkaukset heikentävät kannusteita osa-aikatyöntekoon, mitä SAK pitää vääränä linjana.

Lisäksi SAK pitää huomionarvoisena, että hallitus on poistamassa esimerkiksi aikuiskoulutustuen, heikentämässä opiskelijoiden

toimeentuloa, eikä palkkatuettu työ enää kartuttaisi työttömän työssäoloehtoa. Aikuiskoulutustuki ja opiskelijoiden toimeentulon heikennys ovat sikäli uhka myös yrityksien näkökulmasta, että osaavan työvoiman saatavuus on tällä hetkellä monilla aloilla merkittävä pullonkaula yritystoiminnalle. Aikuiskoulutustuki on nykyisinkin kannattava investointi nuorissa ja matalasti koulutetuissa ryhmissä ja yhdessä opintotukien leikkauksien kanssa kokonaisuus voi heikentää työvoiman tehokkaampaa allokoitumista. Palkkatuen houkuttelevuuden vähentäminen puolestaan voi heikentää ”vaikeasti työllistyvien” työmarkkina-asemaa ja työllistymisen edellytyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoissa kotoutumiseen ja kansainväliseen osaamiseen on kohdistumassa merkittävää lisärahoitusta. Kokonaisuus on työmarkkinoille ja yrityksille keskeinen, koska Suomen työikäinen väestö on supistumassa. Tästä juontava työvoimatarve on eri toimialoja läpileikkaavaa ja laaja-alaista, joten ulkomaalaisen työvoiman lisäämiselle on tarve. Esimerkiksi lupaprosessien parantaminen (niin työluvissa kuin laajemminkin esimerkiksi investoinneissa) on hyvä tavoite erityisesti yritysten näkökulmasta ja näiden resurssien kasvattaminen on SAK:n mielestä perusteltua.

Samalla SAK pitää hyvänä työmarkkinoiden toiminnan kannalta, että hallitus on linjannut tarveharkinnan säilyttämisestä ja tiukemmasta puuttumisesta työmarkkinarikollisuuteen. Hallitusohjelman työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien toimenpiteiden kokonaisuus sisältää sekä lisäresursointia että keskeisiä rajoittavia tekijöitä (mm. kolmen kuukauden uudelleentyöllistymisen sääntö), joten kokonaisuuden vaikutuksia maahanmuuttoon on kuitenkin vaikea arvioida.

Työmarkkinoiden toimintaan tulee muutoksia myös lainsäädännön kautta. Tällä saralla esimerkiksi irtisanomissuojan heikentäminen, paikallisen sopimisen lisääminen ja lakko-oikeuden rajaaminen ovat keskeisiä muutoksia. Edellä luetelluissa muutoksissa työntekijöiden ja työnantajien intressit ovat vastakkaisia ja työnantajia suosivia. Muutoksilla on vaikutuksia työmarkkinaosapuolien voimasuhteisiin, mikä voi heijastua kielteisesti erityisesti työntekijöiden palkkaan, työn joustavuuteen, työpaikkojen laatuun, työllisyyteen ja tuottavuuteen. Muutokset vähintäänkin edellyttäisivät tasapainottavia tekijöitä, kuten riittävää suojaa työttömyys- (vrt. esim. Tanskassa ”flexicurity”) ja riitatilanteissa (vrt. esim. Ruotsissa tulkintaetuoikeus). Tästä huolimatta hallitus on samanaikaisesti heikentämässä työntekijöiden turvaa myös muilla työelämän osa-alueilla, kuten työttömyysturvassa.

Puolestaan esimerkiksi työelämän tasa-arvon, työsuojelun ja työmarkkinarikollisuuteen puuttumisen saralla hallitusohjelmassa on hyviä kirjauksia näiden työmarkkinoiden kannalta olennaisten

asiakokonaisuuksien edistämiseksi. Valitettavasti talousarvioesityksessä myös näiden osa-alueiden rahoitus on edelleen hyvin niukkaa, mikä uhkaa estää hallitusohjelmakirjausten toteuttamista.

## Suhdannetilanne ja pidemmän aikavälin näkymät

Lyhyellä aikavälillä yrittäjyyteen ja työmarkkinoihin vaikuttanee eniten suhdannetilanne, joka näyttää tällä hetkellä epävarmalta. Suomi on tällä hetkellä taantumassa ja suhdannetilanne voi myös heikentyä ripeästi. Myös maailmantalouden tilanne on heikkenemässä ja Suomelle tärkeillä kauppakumppaneilla on taloudellisia haasteita. Työttömyyden ja konkurssien hetkellinen kasvu näyttää lyhyellä aikavälillä todennäköiseltä. Jos valtiovarainministeriön ennusteet osoittautuvat optimistisiksi, tilanne voi pitkittyä ja kriisiytyä, jolloin selvästi elvyttävämmälle talouspolitiikan viritykselle voi tulla tarve. Nykyistä talouspolitiikan viritystä voi pitää kohtalaisena, joskin sosiaaliturvan leikkauksien supistava vaikutus saattaa olla veronkevennyksien elvyttävää vaikusta suurempi (rajakulutusalttiuksien erojen vuoksi). Lisäksi erityisesti rakennusalan ahdinkoon olisi tarve vastata ponnekkaammin, jotta alan tilanne toipuisi eikä taantuma syventyisi muille toimialoille.

Pidemmällä aikavälillä työllisyyden ja yritysten toimintaedellytykset voi katsoa hyviksi. Suomen kilpailukyky (reaaliset yksikkötyökustannukset) on hyvällä tasolla ja maltillisten palkkaratkaisujen johdosta vahvistumassa entisestään. Lisäksi suomalaisen työvoiman keskimääräinen osaamistaso on edelleen verrattain korkea, joskin osaamis- ja koulutustason heikentyminen pitäisi ehdottomasti pysäyttää. Myös koulutuksen tasaisempaa jakautumista tulisi tavoitella. Pitkän aikavälin reaalisen kilpailukyvyn monet keskeiset tekijät (mm. infrastruktuuri, digitalisaatio, hallinto, turvallisuus yms.) ovat hyvässä kunnossa, mikä parantaa sekä työmarkkinoiden kuin yritysten toimintaedellytyksiä. Lisäksi viime vuosia rasittaneet talouden rakenteelliset ongelmat ja heikko tuottavuuskehitys alkavat siirtyä.

Työmarkkinoiden toimivuuden kannalta keskeisin kysymys on, miten työttömyysaste saadaan laskuun. Viime vuosina työllisyys on vahvistunut enemmän työvoiman ulkopuolelta työmarkkinoille siirtyneiden johdosta kuin työttömien työllistymisen kautta. Tämä korostaa työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia ja muita työttömyyden taustatekijöitä, joihin olisi syytä puuttua kunnianhimoisemmin. Kannustinloukkujen merkitystä ei pidä ylikorostaa, sillä kilpailijamaissamme on onnistuttu yhteensovittamaan ”kannustinloukut” matalan työttömyysasteen kanssa ja tämän pitäisi olla myös Suomen tavoite. Lisäksi esimerkiksi riittävä työttömyysturva parantaa työmarkkinoiden dynamiikkaa. Keskeistä on löytää sopiva turvan taso ja erilaisten turvan osien kombinaatio, joka tasapainottaa turvan tuomia etuja ja potentiaalisia haittoja. Myös ulosottoon ja konkursseihin liittyvät

asiakokonaisuudet ovat esimerkkejä työmarkkinoiden ja yrittäjyyden kannalta keskeisistä kokonaisuuksista, joiden uudistamista olisi syytä tarkastella tulevaisuudessa.

Lopuksi SAK haluaa korostaa työmarkkinoiden ja yrittäjyyden kannalta keskeisiä työmarkkinoiden voimasuhteita. Kuten edellä on sivuttu, työntekijöiden ja työnantajien intressit ovat paikoin vastakkaisia ja hallitus on selvästi asettunut työnantajien puolelle. Esimerkiksi OECD on ollut viime vuosina huolissaan työntekijäpuolen järjestäytymisasteen laskusta ja korostanut riittävän vahvan ammattiyhdistysliikkeen tärkeää roolia niin työllisyyden, tuottavuuden, talouskasvun, työelämän laadun kuin maltillisten tuloerojenkin ja yhteiskunnallisen koheesion edistämisessä. Hallituksen toiminta vaarantaa työmarkkinajärjestelmän toimintaa ja tasapainoa, minkä taloudelliset seuraukset voivat olla pitkällä aikavälillä hyvin negatiivisia.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry