

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

26.9.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

HE 154/2022 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Energiakriisiä lieventävät toimet eivät kaikilta osin perusteltuja

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 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 järjestelmärakenteella ja kireällä valmisteluajataululla. Tässä vaiheessa on kuitenkin epäselvää, miten vähennyksen käytännön toteutus tapahtuu. Vähennyksessä on kuitenkin tarkoitus olla omavastuuosuus ja yläraja. Sähkövähennyksen budjettivaikutus on peräti 300 miljoonaa euroa, mitä voidaan pitää suurena.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

26.9.2022

Yhtenä väliaikaisena kompensointitoimena on esitetty 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 määräaikaista.

Talous- ja lämmityssähkön kulut voidaan huomioida toimeentulotuessa ja myös Kela on ohjeistanut huomioimaan sähkön hinnan nousun hyväksyttävien kulujen arvioinnissa. Näitä ratkaisuja voidaan pitää perusteltuina tukitoimina. Esitetyn ylimääräisen lapsilisän haasteena kuitenkin on, että tuki kohdentuu kaikille tuloluokille. Tämän vuoksi kustannusarvio toimenpiteelle on suuri, noin 112 miljoonaa euroa. Muilta osin sosiaaliturvan korotuksia taas voidaan pitää perusteltuina, koska niissä toimien kohdistuminen on onnistuneempaa. Esimerkiksi varhaiskasvatusmaksujen alentaminen on tärkeä toimenpide.

Koulutukseen, TKI-toimintaan ja vihreään siirtymään panostaminen ovat kasvun edellytyksiä

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 aterialaajasta. Opintorahan huoltajakorotukseen ehdotetaan kymmenen euron nostoa kuukaudessa vuoden 2023 ajaksi.

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

Muilla 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 opintolainahyvityksessä on vahvoja aluetuen elementtejä, vaikka esityksen

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

26.9.2022

ensisijaisena tavoitteena tulisi olla työvoimatarpeen paikkaaminen harvaan asutuilla alueilla.

Panostukset lasten ja nuorten hyvinvointiin, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen perustellusti jatkuvat. Suomen malli tuo lisää harrastuksia lasten ja nuorten koulupäivän yhteyteen, ja tarkoituksena on, että harrastukset valitaan koulun oppilaiden toiveita noudattaen. Nuorisotyön määrärahoihin ehdotetaan noin 77 miljoonaa euroa, lasten ja nuorten harrastustoimintaan ehdotetaan aiempien päätösten mukaisesti 14,5 miljoonaa euroa.

Valitettavana voidaan pitää, että nuorisotyön määrärahat pienenevät ja ne ovat 4,2 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Lasten ja nuorten hyvinvointiin olisi tullut panostaa enemmän, jotta koronan aiheuttama kielteinen kehitys saadaan pysäytettyä. Panostusta ennaltaehkäisevään lasten, nuorten ja perheiden terveyden- ja hyvinvoinnin palveluihin tulisi ehdottomasti olla enemmän.

Budjettiesityksen ilmastopolitiikka on todennäköisesti päästövähennystavoitteiden näkökulmasta riittämätöntä. Itse tavoitteissa ei ole vikaa, mutta konkretia jättää toivomisen varaa. Esimerkiksi Suomen liikenteen ja erityisesti maatalouden päästöt eivät ole juurikaan vähentyneet 2000-luvulla.

Lisäksi kaikissa skenaariolaskelmissa ei ole huomioitu sitä, että maankäyttösektori oli vuonna 2021 hiilen lähde. Ajanjakson 1990–2020 aikana maankäyttösektori on ollut hiilinielu eli hiiltä on kertynyt enemmän kasvillisuuteen ja maaperään kuin sitä on poistunut ilmakehään. Vuonna 2021 ensimmäistä kertaa maankäyttösektorilla peltojen päästöt ovat suuremmat kuin metsien hiilinielu.

Vallitsevissa kriisioloissa osa tehdyistä tukitoimenpiteistä tarkoittaa Suomen päästövähennystavoitteiden osalta askeleita taaksepäin. Esimerkiksi henkilökuljetusten arvonlisäveron alentaminen tarkoittaa budjettiesityksessä, että myös kotimaan lentoliikenteen arvonlisävero laskee. Toinen esimerkki on polttoaineen jakeluvuorituksen väliaikainen lasku. Vaikkakin energiakriisin vaikutuksia lieventävät toimet ovat osittain perusteltuja ostovoiman tukemiseksi, niillä on myös negatiivinen vaikutus Suomen päästövähennystavoitteisiin ja tämä tulee ottaa huomioon skenaariolaskelmissa sekä uusien ilmastotoimien suunnittelussa.

Huomionarvoista on, että vallitseva energiakriisi johtuu osittain vihreän siirtymän riittämättömästä etenemisnopeudesta eli riippuvuudesta fossiilisista polttoaineista. Näin ollen on äärimmäisen tärkeää keskittyä päästövähennystavoitteisiin ja investointeihin, jotka tukevat näitä

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

26.9.2022

tavoitteita. Myöskään työntekijöiden oikeudenmukaiseen siirtymään tarvittavia resursseja ei ole tunnistettu budjetissa riittävällä tavalla.

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 tavoite tarkoittaa vuositasona noin 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 olevan kuilun suuruuteen. Näin ollen lienee perusteltua, että tavoitteen saavuttamiseksi otetaan kaikki mahdolliset keinot käyttöön.

Tukien näkökulmasta tämä tarkoittaa sekä suorien että epäsuorien tuki-instrumenttien hyödyntämistä, vaikkakin tutkimuskirjallisuus ei ole saavuttanut täyttä yksimielisyyttä sen suhteen, kumpi tukimalli on TKI-investointien näkökulmasta tehokkaampi. Suomessa haaste on viime vuosina ollut erityisesti se, että ei ole kyetty luomaan uutta tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Liikenteen korjausvelka on viime vuosina kasvanut. Tieverkon korjausvelka on noin 1,5 miljardia euroa ja rataverkon noin 1,2 miljardia euroa. Laiminlyöty infran ylläpito johtaa moninkertaisesti kalliimpiin kertainvestointeihin. Tähän peilaten liikenteen rahoituksen leikkaaminen ei ole perusteltua politiikkaa. Hallituksen tulisi vähintään sitoutua parlamentaarisen Liikenne 12 -suunnitelman mukaiseen rahoitustasoon. On huomioitava, että infran korjausvelka liittyy myös enenevässä määrin huoltovarmuuteen, eikä ole tästä kokonaisuudesta erillään.

Sosiaaliturvan leikkaaminen kriisioloissa vääränlaista politiikkaa

Maahanmuuttohallintoon, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon sekä vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettaviin tukiin kohdistuvat lisäresurssit ovat perusteluja, koska aiheutuvat niin Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta johtuvista tilapäisen suojelun hakemuksista kuin kiintiöpakolaisten määrän kasvusta.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

26.9.2022

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 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 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.

Määrärahaa varataan lisäksi muun muassa vastaanoton menoihin, asiakkaille maksettaviin tukiin, Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin, kotoutumiskorvauksiin sekä perusopetukseen, valmistavaan opetukseen ja varhaiskasvatukseen. Lisäksi määrärahaa ehdotetaan myös muun muassa kotoutumiskoulutukseen, etuusmenoihin sekä oikeusministeriölle turvapaikanhakijoiden oikeusturvan ja perheenyhdistämisen menoihin. Työvoimapalveluiden kustannuksia lisää muun muassa Ukrainasta sotaa paenneiden työllistymisen edellytysten parantaminen siten, että tilapäistä suojelua tai muuta oleskelulupaa hakeneet voisivat siirtyä työllisyyden kuntakokeilujen piiriin ennen kotikuntaoikeuden saamista. Tämä on perusteltua, koska resursointi edesauttaa ukrainalaisten työllistymistä. Suomen on tärkeä tukea Ukrainan sotapakolaisten vastaanottoa ja kotoutumista.

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.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

26.9.2022

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 rahoitus jatkuu ennakoidulla tavalla. Työkanavan tehtävä on palkata osatyökykyisiä pidempiin työsuhteisiin. Lisäksi mikä resursoidaan toiminnan laajentamisen 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 muutosturvakoulutus ja 55 vuotta täyttäneiden työhön paluun tuki. SAK kannattaa yli 55-vuotiaiden työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä, mutta kritisoimme ankarasti uudistuksen yhteydessä tehtyä työttömyysturvan lisäpäivien poistoa. Hallituksen budjettiesitys on siinä mielessä ristiriitainen, että toisaalta halutaan tukea heikossa asemassa olevia erilaisin tukiratkaisun, mutta samanaikaisesti leikataan sosiaaliturvaa. Ristiriitaisuus näkyy erityisesti siinä, että hallitus on tuomassa eduskunnan käsittelyyn työttömyysturvan työssäoloehdon euroistamisesityksen. Ehdotuksella heikennetään erityisesti osa-aikaista työtä tekevien ja keikkatyötä tekevien turvaa.

Tasa-arvovaltuutetun resurssit riittämättömät

Tasa-arvovaltuutettu on jo pitkään todennut viranomaisen resurssit riittämättömiksi. Valtuutetun nykyisin käytössä olevat resurssit ovat tehtäviin nähden huomattavan alimitoitettut, mikä vaikeuttaa tasa-arvovaltuutetun mahdollisuuksiin valvoa tasa-arvosuunnitelmia koskevia velvoitteita ja toteuttaa muita toimia tasa-arvon edistämiseksi. On olemassa selkeä epäsuhta lisääntyneiden tehtävien ja valtuutetulla käytössä olevien resurssien välillä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on elokuussa yhtynyt valtuutetun näkemykseen siitä, että valtuutetun tehtävien ja käytettävissä olevien resurssien välillä on selvä kuilu. SAK katsoo, että tasa-arvovaltuutetulle tulevien tehtävien määrä todennäköisesti lisääntyy muun muassa hyvinvointialueiden aloittamisen myötä, joten resursseja tulisi lisätä. Tämä tukisi Suomen tavoitetta olla tasa-arvon kärkimaa.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

26.9.2022

Työelämä on varsin keskeinen elämänala. On tärkeää, että syrjintää työelämässä kitketään ja ehkäistään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuudet valvoa työelämää tehokkaasti yhdessä työsuojeluviranomaisen kanssa on turvattava. Valtuutetulle on tämän vuoksi varattava tarvittavat määrärahat.

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.

Merkitystä tulee antaa myös valtiovarainministeriön budjettikatsaukselle. Vuonna 2023 BKT:n kasvu hidastuu 0,5 prosenttiin. Valtion korkomenot kasvavat vuonna 2023 noin 1,5 miljardiin euroon vuoden 2022 noin 500 miljoonasta eurosta. Budjettilaskelmiin liittyy perustellusti suuri määrä epävarmuutta, joten laskelmia on tarpeen päivittää sitä mukaa, kun esimerkiksi työmarkkinaosapuolten neuvottelukierrokset etenevät.

Talouspoliittiseen keskusteluun linkittyy olennaisesti käynnissä oleva kehysmenettelyn uudistaminen. SAK on pitänyt esillä, kuinka veromuutokset eivät näy kehyksissä. Tavoitteena on estää tilanteet, joissa suositaan kehyksen ulkopuolella olevia verotukia, vaikka muu keino olisi vaikuttavampi ja tehokkaampi. Huomio on merkityksellinen esimerkiksi TKI- ja ilmastopolitiikassa.

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.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry