Kasvu ja vaikuttaminen -osasto 12.10.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

SAK kiittää valtiovarainvaliokuntaa tilaisuudesta lausua vuoden 2024 talousarvioesityksestä ja vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmasta.

Julkisen talouden sopeuttamisen pitäisi olla laaja-alaista

Julkistalouden tasapainottamisessa ja kestävyysvajeen kuromisessa on kolme olennaista näkökulmaa. Luonnollisesti julkisten menojen tarkastelu ja karsiminen on yksi mahdollinen tapa sopeuttaa julkista taloutta, mutta kolikon kääntöpuoli on tulopuolen vahvistaminen, erityisesti verotuksen avulla. Lisäksi talouskasvun ja työllisyyden edellytysten vahvistaminen on kolmas keino, jolla julkistaloutta voi vahvistaa.

Hallitus on varmasti tietoinen näistä kolmesta suuresta asiakokonaisuudesta, joita myös valtiovarainministeriön toimesta on tuotu esiin. Lisäksi eri toimien vaikutuksista esimerkiksi tulonjakoon on käyty vilkasta keskustelua ja erityisesti leikkaukset kohdistuvat herkästi pienituloisiin ja verrattain heikossa asemassa oleviin kansalaisiin. Sopeutustoimien paine yksittäisiin toimenpiteisiin on myös sitä suurempi, mitä enemmän sopeuttamisen keinoja ja kohteita rajataan sopeutuksen ulkopuolelle.

Tästä huolimatta julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioesityksessä sopeutusta ei esitetä tasapainoisella keinovalikoimalla. Erityisesti SAK pitää tärkeänä, että verotus otettaisiin mukaan osaksi julkisen talouden sopeuttamista, mitä esityksissä ei ole käytännössä lainkaan mukana. Seuraavan neljän vuoden aikana Suomen kokonaisveroaste on laskemassa jyrkästi ja vaalikauden lopussa veroaste painuu yhtä matalalle tasolle kuin vuonna 1987. Vaikka hallitus ei pyrkisi nostamaan kokonaisveroastetta, tulisi kokonaisveroasteen lasku vähintään pyrkiä estämään. Kokonaisveroasteen laskeva trendi pahentaa kestävyysvajeen ongelmaa, sillä vuodesta 2022 vuoteen 2027 mennessä kokonaisveroasteen arvioidaan laskevan yhteensä n. 2,9 %:a, mikä vastaa vuoden 2027 arvioidussa bruttokansantuotteessa noin 9,5 miljardia euroa. Hyvinvointivaltion turvaaminen edellyttää vääjäämättä verrattain korkeaa verotuksen tasoa.

Veropolitiikasta puuttuu linja ja visio

Kuten edellä todettiin, verotuksen rooli on hallituksen esityksissä laiminlyöty. Erityisesti valmisteverotuksen ja liikenteen verotuksen kehitys on huolestuttava entuudestaan, koska kyseisiin veroihin ei tehdä indeksitarkastuksia ilman erillisiä päätöksiä. Tämän vuoksi kyseisten verolajien tuotto heikkenee, mutta lisäksi hallituksen esityksissä erityisesti polttoaineiden verotusta alennetaan päätösperusteisesti. SAK suosittelee, että kyseinen veronkevennys jätettäisiin tekemättä ja haittaverojen taso sidottaisiin indeksiin.

SAK näkee esitetyssä polttoaineveron kevennyksessä monia ongelmia. Toisaalta esitys on haitallinen kestävyysvajeen ja ympäristötavoitteiden kannalta, mutta polttoaineiden hinnoissa vaikutus on minimaalinen. Lisäksi hallitus esittää samanaikaisesti matkakuluvähennyksen omavastuuosuuksien nostamista, mikä heikentää verotuksen kautta ohjatun tuen kanavoitumista järkeviin kohteisiin liikenteessä. Muutos vähennyksessä kumoaa työmatkojen osalta sen pienen hyödyn, mitä polttoaineiden verotuksen alentaminen olisi tuomassa. Tällöin polttoaineen verotuksen alentaminen hyödyttää ennen kaikkea yksityisautoilua vapaa-ajalla tarpeellisen ja välttämättömän työmatkaliikenteen sijasta.

Suurin kokonaisuus verotuotoissa ovat tuloverot, joita hallitus on laskemassa erityisesti ansiotuloverotuksen osalta. SAK pitää ymmärrettävä tavoitetta pieni- ja keskituloisten työn verotuksen laskemisesta, millä voi olla vaikutuksia myös kannustinloukkujen purkamiseen. Sen sijaan solidaarisuusveron alarajan korottamista SAK ei pidä perusteltuna, koska se laskee erityisesti sosiaaliturvaleikkauksen oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä. Kyseinen muutos kohdentuu erityisesti suurituloisille (yli 150 tuhatta euroa vuodessa tienaaville) verrattuna viime vuosien verotukseen. Ylipäätään tuloveronkevennykset eivät SAK mielestä ole tässä tilanteessa realistisia, jos kestävyysvajetta pyritään uskottavasti kuromaan umpeen.

Vähintäänkin ansiotuloverotuksen laskemisen ohessa SAK näkisi perusteltuna verotuksen kiristämisen muualla verotuksessa. Tämä ohjaisi verotuksen painopistettä rakenteellisesti eri kohteisiin. Esimerkiksi kiinteistöverotuksen alarajan korottaminen on pieni tämän tavoitteen suuntainen toimenpide, vaikka laajempi kiinteistöjen arvostamisuudistus onkin välttämätön. SAK kannustaisi hallitusta etsimään keinoja erityisesti pääomien verottamiseen. Esimerkiksi listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus olisi tärkeä korjata. Tällä muutoksella olisi mahdollista kasvattaa verotuloja useita satoja miljoonia euroja, mutta uudistus myös kohtelisi yrityksiä neutraalimmin yhtiömuodosta riippumatta.

Lisäksi erilaisia verotukia olisi SAK:n mielestä perusteltua tarkastella kriittisesti. Yhteensä erilaisia yritystukia, joista enemmistö on verotukia, on lähes 200 ja niiden rahallinen arvo on useiden miljardien suuruinen. Hallituksen ei ole juurikaan toimenpiteitä tai kunnianhimoa näiden tukien karsimiseen ja tasaamisessa. Esimerkiksi yrittäjä- ja metsälahjavähennyksiä voisi tarkastella kriittisesti. Sen sijaan esityksissä näkyy ideologinen linjaveto siitä, että yrityksiin ei kohdistu minkäänlaista sopeutustoimia. Esimerkiksi työllisyysrahaston maksujen alentamisesta syntyy hyötyä sekä yrityksille että työntekijöille, mutta hallitus on viemässä yksipuoleisesti tämän hyödyn vain palkansaajilta indeksikorjausten yhteydessä. Tämä, noin 140 miljoonan euron suuruinen, muutos verotuksessa myös syö merkittävän osan muusta tuloverotuksen keventämisestä osalla palkansaajista. SAK pitää valittua toimintatapaa erittäin epäoikeudenmukaisena.

Hallituksen kehyslinjaukset näyttävät epärealistisilta

Sote-uudistuksen seurauksena kyseisten palveluiden rahoitus on tullut osaksi valtion budjettia. Tämän vuoksi on myös tehtävä linjavetoja siitä, lasketaanko hyvinvointialueiden rahoitus valtion menokehyksiin vai kehyksen ulkopuolisiin menoihin. Hallitus on linjannut, että hyvinvointialueiden rahoitus kuuluu kehyksiin, mutta myös paaluttanut hallitusohjelmassa tiukkaa sitoutumista kehysmenettelyn noudattamiseen.

Edellä kuvattu tilanne voi osoittautua käytännössä erittäin haastavaksi, koska hyvinvointialueiden toiminta arvioidaan jo nykyisin alijäämäiseksi. Lisäksi alijäämien suuruuksiin ja lisärahoitustarpeisiin liittyy mittavaa epävarmuutta ja mahdolliset muutokset voivat olla kehyksiin nähden suuri. Usein tilannekuva ja rahoitustarve myös tarkentuvat viiveellä.

On todennäköistä, että hyvinvointialueet tulevat tarvitsemaan lisärahoitusta. Hallituksen kehysmenettelyssä jakamattomat varaukset ovat melko maltillisia suhteessa mahdollisiin lisärahoitustarpeisiin, joten hyvin suuri osa mahdollisista lisärahoitustarpeista pitäisi löytyä kehyksien muita menoja priorisoimalla. Tämä voi johtaa joko kehysmenettelyn rikkoutumiseen tai kohtuuttomiin lisäleikkauksiin, jotka voisivat heikentää esimerkiksi sosiaaliturvaa kohtuuttomalla tavalla.

Hyvinvointialueiden tilanne edellyttäisi hallitukselta ripeitä toimenpiteitä, jotta kustannusten kasvua saadaan hillittyä ja tyydyttävä palvelutaso turvattua. Hallituksen esityksessä on kasvatettu Kela-korvauksien määrää hoitojonojen purkamiseksi. SAK katsoo, että kyseinen toimenpide ei ole kestävä, sillä se voi osaltaan syventää julkisten sote-palveluiden kriisiä, jos hoitohenkilökuntaa siirtyy kasvaneen kysynnän perässä yksityiselle sektorille. SAK näkee tarpeelliseksi turvata hyvinvointialueille aidot mahdollisuudet investoida toiminnan tehostamiseen. Tällä hetkellä

hyvinvointialueet ovat pakotettuja rahoittamaan investointeja joko palveluista leikkaamalla tai kasvattamalla asiakasmaksuja. Hyvinvointialueiden alijäämäsääntöä voisi esimerkiksi lykätä ja investointien tosiasiallisille vaikutuksille pitäisi antaa riittävästi aikaa.

SAK suosittelee, että hallitus joko siirtää sote-menot kehysmenettelyn ulkopuolelle, kasvattaa kehyksissä olevia jakamattomia varauksia vaikeasti arvioitavien lisämenojen varalta tai muuttaa itselleen asettamia kehyssääntöjä. Lisäksi hyvinvointialueiden verotusoikeuden valmistelu olisi syytä käynnistää viipymättä.

Investointeja perusrahoituksen kustannuksella

Lähtökohtaisesti SAK näkee tarpeelliseksi investointien turvaamisen Suomessa. Hallituksen kaavailema investointiohjelma ei kuitenkaan näyttäydy loogisena kokonaisuutena. Ohjelmaan valittujen investointikohteiden valikoituminen ei näytä perustuvan investointien tehokkuuteen ja odotettuihin tuottoihin. Olennaista olisi priorisoida investointikohteita panos-tuotos suhteen kautta ennemmin kuin poliittisista lähtökohdista.

Kuitenkin ongelmallisimpana piirteenä SAK näkee investointien rahoitusratkaisun, joka nojaa voimakkaasti julkisen omaisuuden myynnistä saataviin tuottoihin. Julkisten omistusten markkina-arvo on laskenut ripeästi, minkä vuoksi omaisuuden realisointi ei välttämättä ole juuri nyt viisasta. Omaisuuden myynti on usein myös peruuttamaton toimenpide, joka voi kohdistua esimerkiksi huoltovarmuuden tai sosiaalisten investointien kannalta kriittisiin kohteisiin. Lisäksi on syytä huomauttaa, että tuottavan omaisuuden myynti on lisävelan ottamiseen rinnastuva toimenpide, mikä hämärtyy usein julkisessa keskustelussa.

Investointiohjelman ohella hallitus on samanaikaisesti heikentämässä esimerkiksi perusväylänpidon rahoitusta. On ristiriitaista, että hallitus samanaikaisesti leikkaa ja panostaa liikenneinvestointeihin. On myös ongelmallista, jos julkisen omaisuudenhoidossa pitkäjänteinen ylläpitoa laiminlyödään kertainvestointien varjolla. SAK näkisi perusteltuna, että ainakin osa varoista kohdentuisi voimakkaammin perusväylänpidon ylläpitoon pysyvän rahoituksen kasvattamisen avulla kertainvestointien sijasta. Tällä turvataan investointien kohdentuminen tasaisemmin ympäri Suomea tehokkaammin korjausvelan määrän mukaan.

Kasvuun tähtäävät toimenpiteet puutteellisia ja epäuskottavia

Hallitus pyrkii huomioimaan myös talouskasvua edistäviä toimia. Osa esitetyistä toimista on SAK:n mielestä kannatettavia, kuten esimerkiksi sitoutuminen TKI-rahoituksen kasvattamiseen. Rahoituksen kasvattamisessa olisi kuitenkin syytä keskittyä myös mahdollisimman tehokkaaseen kohdentamiseen. Esimerkiksi opetukseen ja tutkimukseen kanavoitavan osuuden kasvattaminen on SAK mielestä hyvä päätös.

Ylipäätään suomalaisten osaamistason vahvistaminen olisi SAK:n mielestä tärkeä toimenpide, joka vahvistaisi pitkän aikavälin kasvunäkymiä. Tämän tavoitteen suhteen hallituksen esitykset eivät kuitenkaan ole linjakkaita. Esimerkiksi aikuiskoulutustuen lakkauttaminen on tämän tavoitteen vastaista. Koulutukseen käytettävien varojen kokonaisuudessa on myös muita pistemäisiä heikkouksia, vaikka useisiin kohteisiin kaavaillaankin pieniä lisäresursseja. Erityisesti SAK kantaa huolta siitä, miten suuri osa valtionosuuksien leikkauksista voi kanavoitua varhaiskasvatuksessa ja peruskoulussa leikkauspaineiksi. Lisäksi SAK kantaa huolta opiskelijoiden toimeentulosta, mihin sosiaaliturvaleikkaukset kohdistuvat merkittävällä tavalla.

Hallituksen tavoitteena on edistää talouskasvua erityisesti työllisyyttä kasvattamalla. SAK pitää tavoitetta kannatettavana, mutta toimenpiteitä huonoina. Esimerkiksi asumistuen leikkauksilla ja työttömyysturvan suojaosien poistoilla ei ole juuri lainkaan työllisyysvaikutuksia, joten kyse on tosiasiallisesti vain sosiaaliturvan leikkauksesta. SAK suhtautuu kriittisesti myös esimerkiksi lakko-oikeuden rajaamiseen, irtisanomissuojan heikentämiseen tai irtisanomissuojan heikentämiseen. Osa edellä luetelluista toimista voi olla työllisyydelle ja talouskasvulle jopa haitallisia toimenpiteitä.

SAK peräänkuuluttaa TE-palveluiden riittävää rahoitusta osaksi työllisyystoimia. Jo nykyisin työllisyyspalveluiden rahoitus on muihin pohjoismaihin verrattuna matalalla tasolla ja erityisesti TE-palveluiden rakenteellinen muutos edellyttäisi riittäviä resursseja, jotta TE-palveluille voidaan taata työrauha ja uudistus saadaan toteutettua laadukkaasti. Silti hallitus on esittämässä pieniä leikkauksia entuudestaan niukkoihin työllisyyspalveluiden resursseihin. Esimerkiksi työttömien kontaktoinnilla ja haastatteluilla sekä paremmalla palveluihin ohjaamisella on saavutettu lupaavia tuloksia ja työllisyysvaikutuksia esimerkiksi Tanskassa ja Irlannissa.

Lisäksi SAK peräänkuuluttaa aktiivista talouspolitiikkaa kasvun ja työllisyyden tukemisessa. Erityisesti asuntorakentamisen tilanne on heikko, mikä näkyy niin konkurssitilastoissa, aloitetuissa uusissa hankkeissa kuin alan ripeästi kasvavassa työttömyydessä. Rakentamisen heikko

suhdannetilanne voi myös vaikuttaa viiveellä laajemminkin Suomen taloustilanteeseen kielteisesti. Hallituksen esittelemä toimet alan tukemiseksi ovat oikeansuuntaisia mutta mittakaavaltaan pieniä. Erityisesti ARA-tuotannon määräaikainen kasvattaminen olisi ongelmaan järkevä ja tarkoituksenmukainen tukitoimi. Korkotuetut lainat eivät juurikaan rasita julkistaloutta, vaikka ne huomioidaankin julkisyhteisöjen EDP-velan laskennassa.

Talousarvioesityksen vaikutukset ovat epäoikeudenmukaisia ja hallitusohjelman tavoitteiden vastaisia

Kuten edellä on kuvattu, tasapainoinen sopeutus edellyttäisi mahdollisimman laajapohjaista sopeutusta. Hallituksen toimintatapa on kuitenkin sulkenut ulos useita sopeutuksen keinoja, jolloin paine mittaviin leikkauksiin kasvaa. Hallituksen esityksissä mittavat leikkaukset ovat osumassa sosiaaliturvaan, mikä heikentää pienituloisten ja huono-osaisten tilannetta, usein kohtuuttomalla tavalla. Samaa aikaa hallitus kehtaa väittää, että ”säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen.” Koska hallitus on rajannut verotuksen työkalupakista ulos, kestävyysvaje ei valtiovarainministeriön mukaan ole supistumassa.

Vaikka hallitusten esitysten vaikutukset eivät heijastuisi tulonjakoon merkittävästi (esimerkiksi gini-kertoimella mitattuna) leikkauksien vaikutukset köyhyyteen ja huono-osaisuuteen ovat mittavia. Sosiaaliturvan leikkaukset kumuloituvat samoille henkilöille, mikä tulee lisäämään köyhyyttä toimeentulotuen tarvetta. Tämä on täysin päinvastainen lopputulos verrattuna hallituksen itselleen asettamaan tavoitteeseen nähden. Erityisesti toimeentulotukeen voi liittyä muita tukimuotoja suurempaa ”lukkiutumista”, mikä lisää tukiriippuvuutta ja kasvattaa kannustinloukkuja näiden tuensaajien parissa.

Lisäksi hallitusohjelmassa on korostettu perheiden toimeentuloa ja tuen tarvetta. Perheille kohdistuvien tukien määrää keskimäärin kasvaa maltillisesti. Tukien kohdentuminen ei kuitenkaan ole oikeudenmukaista, koska samanaikaisesti hallitus on poistamassa esimerkiksi työttömien lapsikorotukset. Tuen tarve on suurinta työttömillä yksinhuoltajilla, joihin toimenpiteet kohdistuvat kaikista voimakkaimmin. Esitettyjen toimenpiteiden seurauksena lapsiköyhyys uhkaa kasvaa Suomessa. SAK mielestä on teeskentelyä väittää, että tällainen politiikka olisi perhemyönteistä tai mahdollisuuksien tasa-arvoa edistävää.

Hallitusohjelmassa olevat kirjaukset esimerkiksi toimeentulotuen ja köyhyyden vähentämisestä ovat SAK mielestä kannatettavia. Esityksissä sanat ja teot eivät kuitenkaan tunnu kohtaavan, eikä SAK kannata hallituksen esittämää sopeutuksen kokonaisuutta. Erityisesti sosiaaliturvaleikkauksia SAK ei mitenkään voi hyväksyä ja ne uhkaavat

estää perusoikeuksia toteutumasta Suomessa. Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi jälleen helmikuussa, että Suomen sosiaaliturvan taso on edelleen liian alainen, joten sitä ei ole perusteltua laskea yhtään, päinvastoin. Suomen sosiaaliturvan taso jää edelleenkin alle 50 %:iin mediaanitulotasosta.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry