Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus esittää merkittäviä leikkauksia ja veronkorotuksia julkisen talouden vahvistamiseksi. Suhdannetilanteen heikentyminen ei perustele uusia sopeutustoimia, mutta kokonaisuutta voi perustella julkisen talouden kestävyysvajeella.

Sopeutuksen mittakaava on poikkeuksellinen ja kokonaisuuden kohdentuminen on yhä epätasapainoinen. Kokonaisuus olisi oikeudenmukaisempi, jos julkisiin palveluisiin ja sosiaaliturvaan kohdistuvia säästöjä olisi korvattu varakkaisiin kohdistuvilla veronkorotuksilla.

Sopeutuksen määrä on poikkeuksellinen

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä päätettiin noin kolmen miljardin euron sopeutustoimista. Mittaluokka on iso, sekä suhteessa aiempiin hallituksiin että tämän hallituksen aiemmin tekemiin päätöksiin.

Esimerkiksi Sipilän hallitus 2015–2019 sopeutti julkista taloutta yhteensä vajaalla kolmella miljardilla eurolla. Kataisen-Stubbin hallitus 2015–2019 sopeutti julkista taloutta enemmän, noin kuudella miljardilla eurolla. Nyt tehdyt sopeutustoimet ovat siis samaa mittaluokkaa kuin koko Sipilän hallituksen aikana tai noin puolet siitä, mitä Kataisen-Stubbin hallitukset tekivät.

Vertailukohtaa voi hakea myös siitä, että nyt tehdyt sopeutustoimet ovat samaa mittaluokkaa kuin hallitusohjelmassa sovitut suorat sopeutustoimet olivat nettona. Hallitusohjelman kuuden miljardin sopeutuksestahan vain neljä miljardia oli välittömiä säästötoimia, kun taas loput olivat enemmän tai vähemmän epävarmoja työllisyysvaikutuksia tai hyvinvointialueiden säästötavoitteita. Lisäksi hallitusohjelmassa päätettiin julkista taloutta heikentävästä investointiohjelmasta, jonka mittaluokka oli noin miljardi euroa vuodessa. Siksi hallitusohjelman vaikutus hallituskauden menotasoon oli lähellä kolmea miljardia euroa, eli samaa tasoa kuin nyt päätetyt uudet sopeutustoimet.

Sopeutus kohdentuu edelleen epätasaisesti

Kun sopeutuksen mittaluokka on näin iso, on korostetun tärkeää huomioida kohdentuminen eri väestöryhmiin. Uusien toimien osalta tässä on onnistuttu hiukan paremmin kuin hallitusohjelmassa. Siinä missä hallitusohjelman heikennykset kohdistuivat valtaosin pienituloisten sosiaaliturvaan ja työlainsäädäntöön, niin nyt mukana on myös

suurituloisiin vaikuttavia veroratkaisuja. Tasapainottavat toimet eivät kuitenkaan riitä tasoittamaan edes näiden uusien toimien kohdentumista. Tulonjakoarviota tehdessä ei pidä myöskään sivuuttaa jo tehtyjä päätöksiä. Kun pienituloisiin on jo kohdistunut todella merkittäviä leikkauksia, niin suhteellisen pienetkin lisätoimet ovat kohtuuttomia.

Tuloverotukseen ja kotitalousvähennykseen tehdyt kiristykset osuvat suhteessa kovemmin suurituloisiin. Huomioiden hallitusohjelmassa päätetyt suurituloisten veronkevennykset, nettona suurituloisten verotus on kuitenkin edelleen keventymässä.

Julkisiin palveluihin ja kulutusverotukseen kohdistuvat sopeutustoimet kohdistuvat koko väestöön, mutta nämäkin osuvat suhteessa kovemmin pienituloisiin. Yleensä kulutusverojen tulonjakovaikutuksia lieventää sosiaaliturvan indeksitarkistukset, mutta nyt sosiaaliturvaindeksejä on jäädytetty. Julkisiin palveluihin kohdistuvat leikkaukset osuvat enemmän pienituloisiin, koska varakkailla on suhteessa paremmat mahdollisuudet hakeutua yksityisten palveluiden piiriin.

Tasapainoa olisi voinut parantaa tekemällä enemmän suurituloisiin kohdistuvia verotoimia, kuten esimerkiksi uudistaa osinkoverotusta ja perintöverotusta. Tämä olisi mahdollistanut julkisten palveluiden turvaamisen tai aiemmin päätettyjen sosiaaliturvaleikkausten lieventämisen ilman, että sopeutuksen mittaluokka olisi pienentynyt.

Talouspolitiikka ei ole ilmeisessä ristiriidassa suhdannetilanteen kanssa

Uusia sopeutustoimia on perusteltu julkisuudessa heikentyneellä taloustilanteella. Suhdanteiden tasaamisen näkökulmasta pitäisi olla päinvastoin, eli heikentyvään suhdannekehitykseen pitäisi pikemminkin reagoida elvytyksellä tai perumalla sopeutustoimia. Nykyisten ennusteiden valossa tämä periaatteellinen virhe ei kuitenkaan vaikuta käytännössä kovin ongelmalliselta.

Uudet sopeutustoimet heikentävät työllisyyskehitystä entisestään, mutta ainakin valtiovarainministeriön ennusteen mukaan työllisyys on kuitenkin säilymässä kohtuullisen hyvällä tasolla. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan 15–64-vuotiaiden työllisyysaste olisi tänä vuonna keskimäärin 73,2 prosenttia.

Suhteessa viime vuoden alun 74 prosenttiin, työllisyys on selvästi alhaisempi, mutta toisaalta yhä korkeampi kuin ikinä vuosien 1991 ja 2021 välillä. Tästä näkökulmasta suhdannekuoppa ei näytä poikkeuksellisen syvältä, joten suhdannepolitiikan puute ei ole käytännössä kovin iso ongelma. Tilanne on toki toinen, jos taantuma syvenee tai pitkittyy suhteessa siihen, mitä nyt ennustetaan.

Olisi tärkeää, että talouspolitiikkaa ei lukita niin, että tavoitellaan hinnalla millä hyvänsä jotain tiettyä alijäämätasoa jonain tiettynä vuotena. Tällainen politiikka johtaa herkästi suhdanteita voimistavaan finanssipolitiikkaan, jossa taantuman aiheuttamiin alijäämiin reagoidaan uusilla leikkauksilla, jotka entisestään syventävät ja pitkittävät taantumaa.

Leikkaukset painottuvat tällä kertaa enemmän palveluihin

Siinä missä hallitusohjelman säästöt kohdistuivat isolta osin sosiaaliturvaleikkauksiin, niin nyt leikkaukset osuvat enemmän julkisiin palveluihin.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta ja laatua heikennetään yhteensä yli puolen miljardin euron leikkauksilla. Asiakasmaksujen nosto, hoitotakuun pidentäminen, palveluvalikoiman supistaminen ja hoitajamitoituksen pienentäminen heikentävät julkisia palveluita. Kun hallitus samaan aikaan panostaa lisää yksityisen terveydenhuollon Kela -korvauksiin, niin syntyy vaikutelma ideologisesta valinnasta heikentää nimenomaan julkisia palveluita.

Kokonaan etuudet eivät säästyneet tälläkään kertaa. Hallitus esittää leikkauksia mm. sairauspäivärahaan, asumistukiin, työmarkkinatuen tarveharkintaan ja työttömyysturvan korotusosiin.

Pohjoismaisen mallin kolme keskeistä piirrettä ovat kollektiivinen sopiminen työmarkkinoilla, kattava sosiaaliturva ja laadukkaat julkiset palvelut. Kärjistäen voisi sanoa, että siinä missä hallitusohjelmassa keskityttiin ensimmäisten kahden heikentämiseen, niin nyt heikennysten kohteeksi joutuivat myös palvelut. Kokonaisuutena hallituksen ehdottamat toimet vievät Suomea kauemmas pohjoismaisesta mallista.

Koulutusleikkaukset vaikeuttavat ammatinvaihtoa

Julkisen talouden suunnitelmassa leikataan aikuisten ammattikoulutuksesta 100 miljoonaa euroa. Aikuisten kouluttautumista vaikeuttaa myös päätökset lakkauttaa työttömyysturvan aktiiviajan korotusosat sekä työnantajan koulutusvähennys. Kun huomioi myös hallitusohjelmassa päätetyn aikuiskoulutustuen lakkauttamisen ja vapaan sivistystyön leikkaukset, niin ammatinvaihto ja osaamisen kehittäminen vaikeutuu merkittävästi.

Muutamille aloille kohdennettu aikuiskoulutustukea korvaava malli on tästä näkökulmasta varsin vähäinen laastari.

Koulutuksesta leikataan myös rajaamalla toisen asteen maksutonta oppimateriaalia ja leikkaamalla opiskelijoiden asumistuesta.

Verotuksen keventyminen hidastuu

Hallitus teki viisaasti, kun se päätti esittää myös veronkorotuksia julkisen talouden tasapainottamiseksi. Verotuksen on oltava mukana työkalupakissa, jos halutaan turvata hyvinvointivaltion rahoitus.

Tehdyt ratkaisut liki pysäyttävät kokonaisveroasteen alentumisen tämän vaalikauden aikana, mutta suunta on yhä aleneva. Kokonaisveroaste aleni myös viime vaalikaudella. Viimeisin vaalikausi, jonka aikana verotus nettona kiristyi, oli 2011–2015. Veroasteen pitkäaikainen alentuminen on yksi tekijä, joka selittää julkisen talouden kestävyysvajetta.

Indeksijäädytykset ja kehysjärjestelmä korostavat kulutusverotuksen tulonjakovaikutuksia

Päätetyistä verokeinoista ylivoimaisesti suurin oli yleisen arvonlisäverokannan korottaminen 25,5 prosenttiin. Ison korotuksen ongelmallisia tulonjakovaikutuksia korostaa aiemmin päätetyt sosiaaliturvan indeksijäädytykset. Olisi ollut hyvä, jos korotuksen tulonjakovaikutuksia olisi voinut pehmittää esimerkiksi perumalla sosiaaliturvaleikkauksia.

Tällaista kompensaatiota vaikeuttaa kuitenkin jäykkä kehysjärjestelmä, jonka puitteissa ei ole mahdollista rahoittaa etuusparannusta veronkorotuksella. Kehysjärjestelmä olisikin syytä uudistaa sellaiseksi, että veromuutokset vaikuttavat kehystasoon. Tällainen malli turvaisi myös julkisen talouden kestävyyttä paremmin, koska silloin uudet verotuet pienentäisivät menoja vastaavasti.

Liikenteen verotuksen kokonaisuudistukselle on yhä tarvetta

Sähköautojen ja lataushybridien ajoneuvoverojen korotus on ymmärrettävä reaktio liikenteen verotulojen alentumiseen. Riskinä kuitenkin on, että yksittäisenä toimenpiteenä tämä hidastaa sähköautojen määrän kasvua ja siten vaikeuttaa ilmastotavoitteisiin pääsemistä. Pieni veromuutos ei myöskään poista tarvetta laajemmalle liikenteen verotuksen kokonaisuudistukselle, joka on myös mainittu hallitusohjelmassa.

Julkista taloutta olisi voinut vahvistaa karsimalla varakkaita suosivia verotukia

Hallitus jätti monia perusteltuja veronkorotuksia julkisen talouden suunnitelman päätösten ulkopuolelle. SAK oli esittänyt erityisesti verotukien karsimista julkisen talouden vahvistamiseksi. Osinkoverotus olisi ilmeisin keino, mutta myös perintöverotusta, yrittäjävähennystä ja

metsälahjavähennystä olisi kannattanut tarkastella. Verotuottoja olisi voinut lisätä myös ottamalla käyttöön lähdeveron, joka koskisi rahastojen ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen osinkoja.

Uusi investointihankkeiden verohyvitys herättää epäilyksiä – yritystukia ei nettona karsita

Hallitus valmistelee investointien vauhdittamiseksi määräaikaisen verohyvityksen suurille teollisille investoinneille. Kasvun ja investointien vauhdittaminen on toki hyvä asia, mutta verotuesta voi tulla julkiselle taloudelle kallis suhteessa saavutettuihin hyötyihin.

Riski on, että verohyvitys kohdentuu isolta osin sellaisiin hankkeisiin, jotka toteutuisivat muutoinkin. Jos näin käy, niin verohyvitys pelkästään heikentää julkista taloutta. Yrityksiä hyödyttävää ja julkista taloutta heikentävää verotukea on vaikea perustella tilanteessa, jossa leikataan pienituloisten sosiaaliturvasta ja kaikkien yhteisistä julkisista palveluista.

Tämä olisi jälleen kerran uusi yritystuki. Kehysriihessä päätettiin myös ammattidieselin valmistelusta, joka sekin olisi uusi yritystuki.

Julkisen talouden suunnitelmassa sovittiin myös joidenkin yritystukien karsimisesta. Väylämaksujen puolituksen lopettaminen lisää merenkulun kustannuksia 36 miljoonalla eurolla. Hallitus leikkaa myös matkailun edistämisestä, alueellisesta kuljetustuesta ja muusta kuin varsinaisesta T&K rahoituksesta. Huomioiden investointihankkeiden verohyvitys ja ammattidiesel, yritystukien määrä kuitenkin nettona kasvaa.

Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointi kyseenalaistaa vakuutusperiaatetta

Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus esittää kaikkien sosiaaliturvaleikkausten aiheuttamien säästöjen kanavoimista valtiontalouteen. Tämä toteutettaisiin pienentämällä valtion rahoitusosuutta sairausvakuutuksessa ja vastaavasti korottamalla työnantajien rahoitusosuutta työtulovakuutuksessa sekä palkansaajien rahoitusosuutta sairaanhoitovakuutuksessa.

Lopputulos on sellainen, että vaikka sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitettavat etuudet pienenevät, niin sosiaalivakuutusmaksut eivät kuitenkaan kokonaisuudessaan alene. Tällöin tosiasiallinen yhteys maksujen ja etuuksien välillä heikkenee. Tämä on vakuutusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Työmarkkinajärjestöt olivat yhdessä esittäneet, että tällaista kanavointia ei pitäisi tehdä. Valtiontaloutta voi vahvistaa menoihin ja veroihin kohdistuvilla ratkaisuilla ilman, että tällä tapaa puututaan sosiaalivakuutuksen rakenteeseen.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

Eläkejärjestelmään ei puututtu, mutta eläkeläiset eivät ole sopeutustoimien ulkopuolella

SAK pitää hyvänä, että ennakkopuheista huolimatta julkisen talouden suunnitelmassa ei esitetä varsinaisia eläkeleikkauksia. Nopeasti päätetyt säästöt olisivat vaikeuttaneet eläkejärjestelmän pitkäjänteistä kehittämistä. Hallitus on pyytänyt työmarkkinajärjestöjä neuvottelemaan eläkejärjestelmän uudistamisesta, jolla tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista noin miljardilla eurolla.

Eläkeläisten toimeentuloon vaikuttaa kuitenkin esimerkiksi asumistuen uudistus, lääkekorvausten pienentäminen, sosiaali- ja terveyspalveluiden leikkaukset ja kansaneläkkeen eksportoinnin lopettaminen. Myös veronkorotukset vaikuttavat eläkeläisiin.

Työkanavan lakkauttaminen on askel taaksepäin osatyökykyisten työllistämisessä

Viime vaalikaudella käynnistetyn Työkanavan rahoituksen lakkauttaminen on pettymys. Lakkautusta on perusteltu sillä, että tulokset ovat toistaiseksi olleet vaatimattomia, mutta lakkautus on hätiköity ratkaisu. Ruotsin esimerkki osoittaa, että osatyökykyisiä työllistävä erityisyhtiö voi olla merkittävä tekijä työvoimapolitiikassa. On osatyökykyisten kannalta kohtuutonta, että Työkanava lakkautetaan ennen kuin se ehti saada toimintaansa kunnolla käyntiin.

Hallinnon säästöt uhkaavat julkisen sektorin toimivuutta

Julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin uusista säästöistä julkiseen hallintoon. Leikkausten mittakaava on iso, erityisesti kun ottaa huomioon jo aiemmin hallitusohjelmassa tehdyt hallintosäästöt. On perusteltua, että myös julkista hallintoa pyritään tehostamaan, mutta uhkana on, että ylimitoitetut säästöt tulevat vaikuttamaan julkisen hallinnon toimivuuteen. Ongelmaa korostaa säästöjen nopea aikataulu.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Ilkka Kaukoranta
pääekonomisti