Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

Eduskunnan talousvaliokunta

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

SAK kiittää mahdollisuudesta lausua Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028.

Julkistalouden sopeutus on ongelmallista, mutta perusteltavissa

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus esittää merkittäviä leikkauksia ja veronkorotuksia julkisen talouden vahvistamiseksi. Päätösten taustalla on heikentynyt suhdannetilanne ja EU:n jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa koskevat säännöt. Suhdannetilanteen heikentymisen ja vastasyklisen talouspolitiikan näkökulmasta tulisi ennemmin reagoida elvyttämällä tai perumalla aiempia sopeutuspäätöksiä. Ylipäätään suhdannekehityksen käyttäminen sopeutuksen kriteerinä ei ole pitkällä aikavälillä järkevää, koska se johtaisi herkästi suhdanteita voimistavaan finanssipolitiikkaan. Erityisesti taantumissa kasvaneeseen alijäämään reagoitaisiin uusilla leikkauksilla, jotka entisestään syventäisivät ja pitkittäisivät taantumaa.

Valtiovarainministeriön ennusteiden valossa on kuitenkin perusteltua sopeuttaa julkista taloutta, koska kestävyysvaje on suhdanteesta riippumaton ongelma ja EU:n taloussääntöjen asettamat alijäämäsäännöt ovat tulossa vastaan. Ennusteiden valossa myös vaikutukset talouskasvuun olisivat jäämässä kohtuullisiksi, vaikka kolmen seuraavan vuoden kasvu hieman heikkeneekin. On kuitenkin syytä huomata, että kasvuvaikutusten arvioihin liittyy huomattavaa epävarmuutta ja kasvua heikentävä vaikutus voi olla selvästi ministeriön arvioimaa suurempi. Jos taantuma näyttää syvenevän ja pitkittyvän kuluvan vuoden aikana, hallituksella tulisi olla valmiutta reagoida linjaansa muuttaen.

Velkaantumisen hillitseminen ja taittaminen on lähtökohtaisesti hyvä tavoite. Samalla olisi kuitenkin syytä huomata, että pääasiallinen tavoite on muualla. Hallitus on todennut talouspolitiikkansa painopisteikseen ”vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen”, koska kyse on ”ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden turvaamisesta”. Tämän sitoumuksen valossa olisi erityisen tärkeää valita huolella keinot, joilla julkistaloutta sopeutetaan. Jos tulevien sukupolvien hyvinvoinnista ja menestymisen edellytyksistä tingitään tänään, ylisukupolvinen oikeudenmukaisuus ei välttämättä toteudu.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

Sopeutustoimet ovat vino kokonaisuus, joka voi muodostua kohtuuttomaksi

Hallituksen sopeutuksen mittakaava on poikkeuksellisen suuri, mutta lisäksi sen kohdentuminen on epätasapainoinen. Toistaiseksi suurin osa suorista sopeutuksista on osunut etuuksien leikkauksiin, jotka kohdistuvat erityisesti pienituloisiin. Kehysriihen yhteydessä kuitenkin sopeutustoimet laajenivat myös aiempaa selvemmin verotuksen ja palveluiden saralle. Julkisten palveluiden leikkauksien ongelma on kuitenkin se, että niiden käyttäjät ovat keskimääräistä pienituloisempia ja huono-osaisempia. Väite, että ”säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen”, ei ole toteutunut.

SAK antaa hallitukselle kiitosta siitä, että verotus tuli kehysriihessä osaksi julkistalouden tasapainottamista. Kokonaisveroasteen lasku on keskeinen kestävyysvajeen ajuri, eikä kestävä sopeutus mielestämme ole realistista ilman verotusta. Valitettavasti veroratkaisuita vaivaa kuitenkin sama tulonjakoon liittyvä ongelma kuin muutakin sopeutusta. ALV:n korotus kohdistuu eniten pienituloisille, joiden tuloista suuri osa on käytettävä kulutukseen. Vaikka suurituloisten verotusta hieman kiristettiinkin, nettona suurituloisten verotus on edelleen pääasiassa keventymässä.

Tulonjakoarviota tehdessä ei pitäisi sivuuttaa jo tehtyjä päätöksiä. Kun pienituloisiin on jo kohdistunut todella merkittäviä leikkauksia, suhteellisen pienetkin lisätoimet ovat herkästi kohtuuttomia. Kokonaisuus olisi oikeudenmukaisempi, jos sopeutustoimista suurempi osa tehtäisiin hyvätuloisiin kohdistuvien veronkorotusten kautta.

Rakenteelliset uudistukset osuvat väärään paikkaan

Hallituksen alkuperäisessä sopeutusohjelmassa on annettu suuri, noin kahden miljardin kokoinen painoarvo, rakenteellisille uudistuksille. Tässä tapauksessa rakenteelliset uudistukset viittaavat työmarkkinoihin. Käytännössä uudistuksilla tarkoitetaan työntekijöiden ja heitä edustavien liittojen aseman heikentämistä. Osaltaan näitä niin sanotut uudistuksia pyritään tukemaan leikkauksilla, jotka kohdistuvat erityisesti työttömyys- ja sosiaaliturvaan.

Pohjoismaisen mallin kolme keskeistä piirrettä ovat kollektiivinen sopiminen työmarkkinoilla, kattava sosiaaliturva ja laadukkaat julkiset palvelut. Kokonaisuutena hallituksen toimenpiteet ovat nakertamassa kaikkia kolmea pohjoismaisen mallin peruspilaria. Muutokset eivät turvaa Suomelle pohjoismaista mallia, vaan vievät meitä toiseen suuntaan.

Sopeutuskokonaisuudesta rakentuu siis rakenteellinen uudistus, jota ei aikaisemmin Suomessa ole juuri kokeiltu. Näin suureen muutokseen liittyy myös huomattavia riskejä, esimerkiksi työmarkkinoiden toimivuuden ja

sosiaalisen liikkuvuuden kannalta. Muutoksien vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida, mutta lopputulos voi olla myös tavoitteisiin nähden päinvastainen eli talouskasvulle haitallinen. Lisäksi erityisesti pieni- ja keskituloisten tulojen ja elintason kasvu voi hidastua, koska heidän työmarkkina-asemaansa heikennetään, samalla kun etuuksien ja palveluiden tasoa lasketaan.

Toisaalta hallitus on ollut haluton tarttumaan muihin rakenteellisiin uudistuksiin. Esimerkiksi verojärjestelmän sisällä verotuksen painopisteiden muutoksilla voisi olla työnteon ja talouskasvun kannalta perusteita. Tämä myös tukisi hallituksen tavoitetta, että työn ja yrittäjyyden verotus keventyisi. Samalla verotusta täytyisi kuitenkin määrätietoisesti kiristää muualla, koska hyvinvointivaltion rahoittaminen edellyttää verrattain korkeaa kokonaisveroastetta. Esimerkiksi omaisuuksien, liikenteen ja haittojen verotusta olisi tällöin syytä vastavuoroisesti kiristää. Hallituksen veropolitiikassa ei kuitenkaan ole rohkeita uusia avauksia, jotka muuttaisivat verojärjestelmän rakennetta.

Kaikesta voi leikata – paitsi yritystuista

Toinen suuri kokonaisuus, jossa olisi erittäin perusteltua toteuttaa rakenteellisia uudistuksia, ovat yritystuet. Virkamiesarvioiden mukaan selvä enemmistö yritystuista on ylläpitäviä ja välillä niistä muodostuu jopa keinotekoisia rajoja yritystoiminnalle. Kun yritystukiin lasketaan suorat valtion maksamat tuet (maa- ja metsätalouden tuet mukaan luettuna) ja epäsuorat tuet (erilaiset verovähennykset ja alennetut verokannat) yritystukien kokonaissumma on vuosittain noin kymmenen miljardia euroa.

Olemassa olevien yritystukien päälle hallitus valmistelee investointien vauhdittamiseksi määräaikaista verohyvitystä suurille teollisille investoinneille. Vaikka tavoite on ilman muuta hyvä, verotuesta voi tulla julkiselle taloudelle kallis suhteessa saavutettuihin hyötyihin. Lisäksi yrityksiä hyödyttävää ja julkista taloutta heikentävää verotukea on vaikea perustella tilanteessa, jossa leikataan pienituloisten sosiaaliturvasta ja yhteisistä julkisista palveluista.

Investointien verohyvityksen riski on, että se kohdentuu isolta osin sellaisiin hankkeisiin, jotka toteutuisivat joka tapauksessa. Tällaisessa tapauksessa verohyvitys suoraviivaisesti heikentäisi julkista taloutta ilman, että mitään uutta toimintaa ei syntyisi. Lisäksi verohyvitysjärjestelmän aikataulu ja toteutus on hyvin kunnianhimoinen, kenties jopa epärealistinen.

Verohyvityksen ohella hallituksen ns. kasvupakettiin kuuluu myös Tesi-konsernin varoja kasvattaminen 300 miljoonalla eurolla. Kyseiset varat on tarkoitus kohdistaa suoriin sijoituksiin, jotka ilmeisesti tulisi käyttää investointien edistämiseen. Jos toimenpiteen tavoite on sama kuin

verohyvityksessä, investointien tulisi edistää vihreää siirtymää. SAK suhtautuu tähän toimenpiteeseen verohyvitystä suopeammin, koska toteutuksen aikataulu ja markkinaehtoisuus voi olla verohyvitysjärjestelyä järkevämmin toteutettavissa ja itse vihreän siirtymän tavoite on tärkeä. Kokonaisuus on kuitenkin ongelmallinen, kun samaa aikaa leikataan pienituloisten toimeentulosta merkittävästi.

Vaikka julkisen talouden suunnitelmassa sovittiin yksittäisten yritystukien karsimisesta, nettona yritystukien määrä ilmi selvästi kasvaa. Yritystukien mittakaava on hyvin suuri suhteessa niiden taloudellisiin hyötyihin, että tuet olisi perusteltua käydä kriittisesti läpi ja toteuttaa yritystukien rakenteellinen uudistus. Tässä yhteydessä olisi perusteltua arvioida tukien kannustinvaikutukset ja karsia tukien määrää, esimerkiksi yhdistämällä eri tukia. Lisäksi tukien määrää pitäisi sitoutua leikkaamaan jollakin kiinteällä euro- tai prosenttimäärällä.

SAK esimerkiksi katsoo, että listaamattomien yritysten osinkoverohuojennus, erilaiset sukupolvenvaihdos- ja luopumishuojennukset sekä osa maataloustuista olisi perusteltua karsia julkistalouden sopeuttamiseksi ja markkinaehtoisen kilpailun lisäämiseksi.

Talouskasvua edistäville toimille voi antaa sekä risuja että ruusuja

Talouskasvua hallitus pyrkii edistämään julkisen talouden suunnitelman mukaan ”parantamalla reilua kilpailua, tekemällä merkittävät panostukset TKI-toimintaan, nostamalla osaamistasoa ja kehittämällä työmarkkinoita.”

Kuten edellä on jo todettu, hallituksen työmarkkinamuutokset heikentävät työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla. Verrattain hyvin toimineen työmarkkinajärjestelmän ravistelu voi johtaa huonoihin lopputuloksiin. Esimerkiksi työrauha ja luottamus työmarkkinoilla voi heikentyä huomattavasti. Lisäksi muutokset voivat muuttaa funktionaalista tulonjakoa epätoivotulla tavalla. Kokonaisuutena muutos on vähintään yhtä suuri riski talouskasvulle kuin se on mahdollisuus.

Lisäksi hallitus on sitoutunut nostamaan osaamistasoa, mikä on periaatetason päätöksenä järkevä, koska osaamistason lasku on yksi merkittävimmistä uhista talouskasvulle. Tästä huolimatta hallitus on kokonaisuudessaan leikkaamassa koulutuksesta. Esimerkiksi aikuisten ammattikoulutuksesta leikataan 100 miljoonaa euroa ja aikuiskoulutustuki ollaan lakkauttamassa. Samalla myös vapaasta sivistystyöstä leikataan sekä työnantajan koulutusvähennys ja työttömyysturvan aktiiviajan korotusosat poistuvat.

Edellä lueteltujen leikkausten yhteisvaikutus on, että ammatinvaihto ja osaamisen kehittäminen vaikeutuu erittäin paljon. Tämä osaltaan

heikentää osaamistason nostoa, mutta vaikutukset voivat näkyä myös työmarkkinoilla ja tuottavuudessa. Dynaamisilla työmarkkinoilla alanvaihto ja sitä kautta työvoiman liikkuvuuden ja uudelleenallokoitumisen pitäisi olla riittävän joustavaa. Osaavan työvoiman liikkuvuus myös edistää hyvää tuottavuuskehitystä.

Koulutusleikkaukset kohdistuvat aikuisten lisäksi nuoriin. Esimerkiksi toisen asteen maksutonta oppimateriaalia rajataan ja opiskelijoiden asumistuesta leikataan. Lisäksi opintotuki on ollut jo aikaisemmin indeksijäädytyksen kohteena. Nuorien koulutuksesta leikkaaminen ei vahvista nuorten koulutusasteen nostamista, joka on keskimääräisen koulutustason laskun merkittävin ajuri. Nuorten tulevaisuuden edellytyksistä leikkaaminen ei myöskään toteuta ylisukupolvista oikeudenmukaisuutta.

Puolestaan kilpailun lisäämiseen SAK suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti. Kuitenkin markkinakilpailun edistämistä tulisi tehdä erittäin huolellisesti harkiten, jotta kilpailun lisääminen johtaisi todella toivottuun lopputulokseen. Lisäksi esimerkiksi kilpailu- ja työsuojeluvalvonnan resursseja olisi syytä kasvattaa, jotta markkinoiden avaamisesta mahdollisesti seuraavia lieveilmiöitä voitaisi hallita.

Myös TKI-rahoituksen kasvattaminen on lähtökohtaisesti hyvä toimenpide. Varojen allokoimisessa olisi syytä painottaa tutkimusta, koska sen edellytykset syntyä markkinaehtoisesti ovat erityisen heikot; markkinat epäonnistuvat usein tuottamaan tutkimusta, joka on hyödyllistä, mutta joka ei ole patentoitavissa. Samalla olisi perusteltua, että tutkimukseen kohdistuvan rahoituksen tehoa vahvistettaisiin laajemminkin koulutuspolitiikkaa vahvistamalla. Valitettavasti hallitus on kuitenkin leikkaamassa muualta koulutuksesta usein eri keinoin. Toisaalta TKI-rahoituksen tavoitteeseen ei ole mahdollista päästä ilman, että yksityistä rahoitusta saadaan riittävästi mukaan. Tämä puoltaa sitä, että yrityksille kanavoituva osuus on suuri. Tässä tilanteessa on perusteltua, että rahoitusta pyritään kanavoimaan yhteishankkeisiin, yhteiskäyttöisiin infrastruktuureihin ja ehdollistamaan yhteistyöhön.

Näiden kasvutoimien lisäksi hallitus on toteuttamassa ”mittavat kertaluonteiset panostukset kasvun tukemiseksi” toteuttamalla suuren investointien kokonaisuuden. Kyseiseen neljän miljardin pakettiin kuuluu esimerkiksi liikenneinfrastruktuuri-investointeja, joita rahoitetaan valtion omaisuutta myymällä. SAK suhtautuu tähän investointikokonaisuuteen kriittisesti. Ei ole lainkaan selvää, että valtion omaisuus kohdistuisi investointeihin, jotka nettona vahvistaisivat julkista taloutta. Päinvastoin moni suurista investointihankkeilta on arvioitu kustannushyötyanalyyseissä kannattamattomiksi hankkeiksi.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

Lisäksi esimerkiksi valtion asuntorahastosta (VAR) ei ole mahdollista tehdä ylimääräisiä tuloutuksia vaarantamatta nykytasoista toimintaa, koska rahaston kassavirta on jo nyt alijäämäinen, eivätkä tulevat tuotot riitä kattamaan rahaston antamia sitoumuksia. Kokonaisuutena SAK katsoo järkevämmäksi, että investointihanke peruttaisiin. Näin säästyvät varat kattaisivat osin julkistalouden alijäämää. Samanaikaisesti pienempiä investointeja olisi mahdollista tehdä kustannustehokkaammin, esimerkiksi korottamalla perusväylänpidon rahoitusta. Tällainen kokonaisuus olisi nettona julkista taloutta vahvistava ja lisäinvestoinnit kohdentuisivat järkevämmin.

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.

Samanaikaisesti hallitus pyrkii tehostamaan julkisten palveluiden toimintaa, esimerkiksi edistämällä digitalisaatio julkisten palveluiden tuottamisessa. Tämänkaltaisten hankkeiden läpiviemisen edellytykset heikkenevät, kun samalla viranomaiset ovat huomattavassa menoleikkauspaineessa, jossa myös irtisanomisia todennäköisesti nähdään. Kuitenkin kehityshankkeita koskevat hallinnolliset uudistukset, kuten kustannushyötyanalyysin sisältävien hankesuunnitelmien laatiminen, voi olla perusteltu ja järkevä uusi käytännönjärjestely.

Monissa viranomaistehtävissä olisi ennemminkin painetta kasvattaa henkilöstön määrää. Yksittäisinä esimerkkeinä oikeudenhoidon tehtävissä ja työllisyyspalveluissa olisi painetta ennemmin lisätä viranomaisten määrää, kuin irtisanoa henkilökuntaa. Lisäksi investointien luvituksen jouhevoittaminen, mikä on osin investointien pullonkaula, voi edellyttää lisätyövoimaa. Julkisen hallinnon leikkaukset voivat paitsi heikentää kansalaisten palveluiden laatua, myös vaikuttaa yrityksiin odottamattomilla tavoilla.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry