

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

11.10.2021

Eduskunnan talousvaliokunta

HE 146/2021 vp

SAK:n lausunto valtion talousarviosta vuodelle 2022

Valtion talousarvio vuodelle 2022 on SAK:n tavoitteiden näkökulmasta oikean suuntainen. Finanssipolitiikan viritys on perustellusti kiristävä, joskin verokokonaisuus olisi saanut olla selkeämmin julkista taloutta vahvistava. Menopuolella budjetti sisältää perusteltuja satsauksia mm. koulutukseen, perhevapaaudistukseen ja työvoimapolitiikkaan.

Finanssipolitiikan viritys

Koronaan liittyvien menojen yhä vähentyessä ja aiemmin päätettyjen määräaikaisten määrärahapäätösten loppuessa julkiset menot jatkavat supistumistaan, jonka takia finanssipoliittinen viritys on selvästi kiristävä. On kuitenkin hyvä, että hallituskauden alun menokehyksiin ei väkisin palattu, koska se olisi johtanut koronan sosiaalisia haittoja syventäviin leikkauksiin.

Menojen sijaan budjetin finanssipoliittista viritystä olisi voinut säätää kiristävämmäksi verotuksella. Hallituksen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehty sitoumus julkista taloutta vahvistavasta verokokonaisuudesta käytännössä vesittyi useilla veronkevennyksillä, joiden myötä nettona verotus pikemminkin kevenee. Veroelvytystä ei voi pitää tässä suhdannetilanteessa perusteltuna.

Kokonaisveroaste alenee viime vaalikausiin verrattuna

Valtiovarainministeriön ennusteiden mukaan kokonaisveroaste alenee tällä vaalikaudella. Vaikka veronkorotuksia on tehty ja niistä on erityisesti puhuttu paljon, niin kokonaisuutena verotus siis kevenee. Tämä tarkoittaa sitä, että veroratkaisut kokonaisuutena ovat pikemminkin kasvattaneet julkisen talouden kestävyysvajetta kuin rahoittaneet hallitusohjelmassa päätettyjä menolisäyksiä. Taustalla on osin se, että valmisteverotus automaattisesti kevenee suhteessa bruttokansantuotteeseen, koska valmisteverotuksen euromäärät ovat nimellisiä.

Työllisyystoimia toimeenpannaan ja uusiakin tehtiin

Osana budjettiesitystä toimeenpannaan aiemmin päätettyjä työllisyystoimia, kuten oppivelvollisuuden pidennys, pohjoismainen työvoimapalvelumalli ja Työkanava Oy. Budjettineuvotteluissa uusina työllisyystoimina päätettiin lähinnä työperäisen maahanmuuton vauhdittamisesta.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

11.10.2021

Hallituskaudella on tehty päätöksiä merkittävistä työllisyystoimista, joista iso osa vahvistaa julkista taloutta merkittävästi. Budjettineuvotteluiden yhteydessä hallitus täsmensi aiempaa sitoumustaan julkista taloutta 110 miljoonalla eurolla vahvistavista työllisyystoimistaan. Aiemmin aikatauluksi oli asetettu hallituskauden loppuun mennessä, mutta nyt aikatauluksi täsmentyi 15.2.2022 mennessä.

SAK pitää tärkeänä, että julkisen talouden vahvistamisessa haetaan muita keinoja kuin sosiaaliturvan leikkaukset ja työttömiin kohdistuvat kiristykset. Hallitus on jo merkittävästi lisännyt työttömien velvoitteita pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä ja työttömyysturvan lisäpäivät ovat poistumassa.

Tutkimus- ja innovaatiotoimintaan satsataan, mutta jäädään kauas tavoitteesta

Tutkimus- ja innovaatiotoimintaan suunnataan lisärahoitusta mm. elpymis- ja palautumissuunnitelman kautta. Nämä lisäsatsaukset ovat tervetulleita, koska tutkimus- ja innovaatiotoiminta tukee tuottavuuskasvua, joka on talouskasvun ja myös palkansaajien ostovoiman kehityksen kannalta avainasemassa.

Kokonaisuutena tutkimus- ja kehittämistoiminnan valtion rahoitus kuitenkin alenee tähän vuoteen verrattuna. Taustalla on aiempien määräaikaisten rahoitusten loppuminen. Tämän vuoden tasoa nostaa myös koronaan liittyvä määräaikainen t&k-rahoitus.

Talousarviossa tutkimus- ja innovaatiotoimintaa tuetaan myös uudella verovähennyksellä. Verovähennys on kuitenkin hyvin rajattu.

Useaan kertaan todettu ja toistettu tavoite t&k-intensiteetin nostamisesta 4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen on edelleen jäämässä kauas. Lisätoimien tehokkuudesta riippuen tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi satojen miljoonien tai jopa miljardien eurojen lisärahatarvetta, joten tavoitteen saavuttaminen on joka tapauksessa haastavaa. Tavoitteen kunnianhimo korostaa valtion toimien kustannustehokkuuden merkitystä.

Julkista rahaa pitää käyttää tavalla, jolla mahdollisimman tehokkaasti lisätään tutkimus- ja innovaatiotoiminnan määrä, ja erityisesti sellaista toimintaa, joka tuottaa positiivisia ulkoisvaikutuksia muualle talouteen. Tästä näkökulmasta SAK on pitänyt perusteltuna, että suositetaan harkinnanvaraisia ja tarkasti kohdentuvia suorita tukia sen sijaan, että laajasti kohdentuvalla verovähennyksellä tuettaisiin paljolti sellaista tutkimus- ja kehittämistoimintaa, jota tehtäisiin muutenkin.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto**11.10.2021**

Työvoimapolitikkaan tärkeitä satsauksia EU:n elvytysrahoista

Sekä pohjoismainen työvoimapalvelumallin mukaiset TE-hallinnon uudistukset ja Työkanava Oy saavat rahoitusta EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman kautta. SAK on kantanut huolta pohjoismaisen työvoimapalvelumallin rahoituksen riittävydestä, mutta tämä huoli on hieman hälventynyt kuin rahoituksen lisäys kasvoi suhteessa VM:n budjettiesitykseen.

Työvoimapolitiikka on työllisyyskehityksen kannalta tärkeässä roolissa, joten rahoituksen riittävyyden varmistaminen on tärkeää myös EU:n elvytysrahojen loppuessa.

Työperäistä maahanmuuttoa vauhditetaan, mutta Maahanmuuttoviraston tehokkuus herättää huolta

Lupaprosessien nopeuttaminen ja digitalisaation kehittäminen ovat sujuvan työperäisen maahanmuuton edistämisen kannalta tärkeitä toimenpiteitä. Kiinnitämme huomiota kuitenkin siihen, että Maahanmuuttovirastolle on jo tänä vuonna lisätty merkittävästi resursseja lupaprosessien nopeuttamiseen, mutta siitä huolimatta lupaprosessit ovat venyneet. Maahanmuuttoviraston onkin tehostettava toimintatapoja esim. palvelumuotoilun avulla sekä uudistettava tietojärjestelmä ja kehitettävä henkilöstöpolitiikkaa.

Koulutus ja osaaminen saavat lisää rahoitusta, mutta liian usein vain määräaikaisesti

Kokonaisuudessaan esitys vie koulutuksen rahoitusta oikeaan suuntaan ja rahoitustasoa on saatu edellisen hallituksen tekemien koulutusleikkausten jälkeen saatu hilattua ylöspäin. Kritiikkinä voi todeta, että monet sinänsä hyvät esitykset ovat määräaikaisia. Koulutukseen ja osaamisen kehittämisen palveluihin tarvitaan pysyväisluontoinen rahoitustason nosto, mikä mahdollistaa pitkäjänteisen kehittämisen.

SAK:n näkökulmasta erityisesti ammatillisen koulutuksen uudistuksen toimeenpanon jatkamiseen esitetty 70 miljoonaa euroa sekä oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauskokeiluun esitetty 5 miljoonaa euroa ovat tärkeitä toimia.

Oikeudenmukainen siirtymä varmistettava ilmastopolitiikassa

Vuoden 2022 talousarviossa TEM:in hallinnonalan uudistumis- ja vähähiilisyystoimien rahoitus on reilun 80 milj. euron laskussa siksi, että näihin liittyvä määräaikainen rahoitus päättyy, eikä näistä ole tehty uusia esityksiä.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

11.10.2021

Tällaiset leikkaukset eivät auta ilmastoneutraaliustavoitteeseen pääsyä Suomen hallituksen sopimassa aikataulussa. Työllisyys ja yrittäjyystoiminnan kokonaisuuteen on onneksi kuitenkin luotu uusi energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistä edistävä 87 miljoonan euron tukielementti.

SAK kantaa huolta siitä, että Suomessa ei ole toistaiseksi korvamerkitty päästökauppatuloja ilmastotoimista johtuvassa murroksessa olevien alojen työntekijöiden osaamisen kehittämiseen ja työllisyyden edistämiseen, vaikka se olisi direktiivin kriteerien mukaan mahdollista jo nyt.

Sekin on ongelmallista, että alueellinen oikeudenmukaisen siirtymän (JTF) suunnitelmien 21 miljoonan euron rahoitus näyttää kohdentuvan pelkästään turve-energiatoimialalle. Toimia tarvittaisiin myös energiantensiivisen teollisuuden työntekijöiden osaamisen päivittämiseen ja työllisyyden edistämiseen.

Kasvavien verotukien takia verokokonaisuus ei lopulta ollutkaan julkista taloutta vahvistava

Hallituksen budjettiesityksen veromuutokset eivät kokonaisuudessaan vahvista julkista taloutta. Hallituksen oli tarkoitus päättää budjettiriihessä 100–150 miljoonan euron valtiontaloutta vahvistavasta veroratkaisusta sekä lisäksi muista, investointeja edistävästä ja kilpailukykyä vahvistavista veromuutoksista. Lopputuloksena valtiontaloutta vahvistavan veroratkaisun loppusumma jäi 100 miljoonaan euroon, josta vain arviolta neljännes realisoituu vuonna 2022, sillä suurin osa ratkaisuista vaatii jatkoselvitystä. Kokonaisuudessaan verotukien kasvattaminen aiheuttaa sen, että verokokonaisuus jää vuoden 2022 osalta negatiiviseksi noin 185 miljoonaa euroa.

Budjetissa esitetään useita uusia verotukia tai verotukien kasvattamista. Hyvistä tavoitteista huolimatta moni näistä on kustannustehottomia.

Verokeinot liikenteen päästövähennyksiin ovat tehottomia, jos suhteuttaa verotuottovaikutuksen odotettuun päästövähennykseen. Esimerkiksi työsuhteautoihin liittyvät veronkevennykset kohdistuvat isolta osin autoihin, jotka olisi hankittu muutoinkin, jolloin arvion mukaan tuloveromenetykset yhtä uutta vähäpäästöistä autoa kohden olisivat yli 10 000 euroa.

Myöskään kotitalousvähennyksen määräaikaista kasvattamista ei voi pitää tehokkaana työllisyyspolitiikkana, koska tuoreen PT:n ja VATT:n tekemän tutkimuksen mukaan vähennykseen tehdyt parametrimuutokset eivät vaikuta ainakaan lyhyellä aikavälillä.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

11.10.2021

Sähköveroluokkiin tehty muutokset sen sijaan ovat perusteltu osa vihreää siirtymää. Nykyisellään sähkövero on puhtaasti fiskaalinen vero, koska sähköntuotannon päästöt hinnoitellaan jo päästökaupan avulla. Sen takia sähköön käyttöön kohdistuvat verot eivät ole päästövähennysten kannalta hyödyllisiä. Monessa tilanteessa sähköön verottaminen päinvastoin vääristää kannustimia ja lisää päästövähennysten tehottomuutta, koska sähköistys olisi luonteva tapa vähentää päästöjä. Sen takia mm. kaukolämpöverkkoon sähköä tuottavien konesalien, lämpöpumppujen ja sähkökattiloiden sekä kierrätysteollisuuden ja kalankasvatuksen siirtäminen alempaan sähköveroluokkaan on tarkoituksenmukaista.

Veropohjan tiivistäminen on perusteltua

Budjettiratkaisuun sisältyvät veropohjaa tiivistävät keinot ovat tervetulleita. SAK on pitänyt arvonnousuveroa tärkeänä keinona ehkäistä epätarkoituksenmukaista verosuunnittelua. Verosuunnittelun vaikeuttaminen on verotuksen yleisen legitimitetin ja horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tärkeää. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion edellyttämän korkean veroasteen ylläpitäminen käy kestävämmäksi, jos varakkaat pystyvät välttämään pääomien tuottoihin kohdistuvat verot muuttamalla tilapäisesti ulkomaille. Fiskaalisen vaikutuksen ohella asialla on poliittista merkitystä, koska varakkaiden mahdollisuudet välttää veroja syövät verotuksen legitimitettiä myös muiden keskuudessa.

Myös ulkomaisten kiinteistösijoitusrahastojen saamien voittojen verotus ja korkovähennysrajoitusten muutokset ovat tärkeitä veropohjaa turvaavia toimia.

Veropohjan tiivistämisen osalta tarvitaan lisää toimia myös tulevaisuudessa. Perusteettomien verotukien karsiminen on keskeinen keino tukea julkista taloutta ja vahvistaa verotuksen oikeudenmukaisuutta. Esimerkiksi listaamattomien yhtiöiden osinkovero ja perintöveron sukupolvenvaihdosten huojennukset on syytä ottaa tulevana vuosina tarkasteluun.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Ilkka Kaukoranta
pääekonomisti