

**Ekonomiska  
Samfundet**



## **Oppositiopuolueiden varjobudjetit 2017**

Niku Määttänen, Etlä

## **1. Johdanto**

Kaikki oppositiopuolueet ovat esittäneet omat vaihtoehdot hallituksen vuoden 2017 talousarvioesitykselle. Nämä niin kutsutut varjobudjetit sisältävät yleistä keskustelua talouspolitiikan linjauksista sekä listan niistä menoja ja tuloja koskevista muutoksista, joita kyseinen puolue esittää suhteessa hallituksen esitykseen.

Kuvaan seuraavassa ensin lyhyesti minkälaista suhdannepoliittikkaa varjobudjetit edustavat suhteessa hallituksen politiikkaan. Sen jälkeen esittelen ja kommentoin eräitä yksittäisiä asioita. Keskityn erityisesti veroperusteita koskeviin esityksiin. Lopuksi esitän joitakin yleisempiä huomioita ja toiveita varjobudjetteihin liittyen.

## **2. Talouspolitiikan viritys**

Yksikään varjobudjeteista ei näyttäisi muuttavan oleellisesti talouspolitiikan viritystä, eli sitä, miten talouspolitiikkaa vaikuttaa kokonaisuutenaan, suhteessa hallituksen esitykseen. Eniten valtiontalouden alijäämä kasvaisi Vasemmistoliiton vaihtoehdossa. Heidän varjobudjetissaan alijäämä on noin puoli miljardia euroa suurempi kuin hallituksen esityksessä. Eniten budjettialijäämä pienenesi SDP:n vaihtoehdossa. Heidän varjobudjetissaan alijäämä on noin neljäsataa miljoonaa euroa pienempi kuin hallituksen esityksessä.

SDP:n varjobudjetissa on kuitenkin mukana reilun 350 miljoonan euron siirto Sitran taseesta valtion budjettiin ja 60 miljoonan euron tuloutus Suomen pankilta. Nämä ovat kertaluonteisia tuloja. Kertaluonteisia tuloja ei voi suoraan rinnastaa pysyviin menolisäyksiin. SDP:n varjobudjetissa olisikin ollut syytä täsmentää, mitkä kaikki menolisäykset ovat vastaavalla tavalla kertaluonteisia.

Hallituksen talouspolitiikan keskeinen suhdannepoliittinen tavoite on suomalaisten vientiyritysten hintakilpailukyyn kohentaminen. Tämä näkyy vuoden 2017 talousarvioesityksessä erityisesti ansiotuloverotuksen keventämisenä, joka on osa työmarkkinajärjestöjen kanssa sovittua kilpailukyky sopimusta. Useimmat varjobudjetit eivät ota erityisesti kantaa hintakilpailukyyn liittyviin asioihin tai esitä erityisesti siihen liittyviä toimenpiteitä.

Tästä on kuitenkin kaksi poikkeusta. SDP esittää työnantajan eläkemaksun tilapäistä alentamista. Ehdotus parantaisi hintakilpailukykyä edelleen laskemalla suoraan työvoimakustannuksia. Vasemmisto puolestaan irtisanoutuisi koko kilpailukyky sopimuksesta ja peruisi siihen liittyvät ansiotuloveronalennukset.

Vasemmisto ei esitä korvaavia toimenpiteitä hintakilpailukykyongelman parantamiseksi lyhyellä aikavälillä. Tämä kaikki viittaa siihen, että Vasemmistoliitto ei pidä hintakilpailukykyongelmaa todellisena. Koska Vasemmistoliiton näkemys poikkeaa tässä oleellisesti hallituksen näkemyksestä, olisin toivonut voivani lukea edes lyhyen perustelun Vasemmistoliiton näkemyksen tueksi. Sellaista ei kuitenkaan Vasemmistoliiton varjodjetista löydy.

### **3. Arvonlisäverotus**

Oppositio puolueet eivät esitä suuria muutoksia arvonlisäverotuksen rakenteeseen tai tasoon. Vasemmistoliitto esittää kuitenkin alennettujen arvonlisäverokantojen määräaikaista laskemista kahdella prosenttiyksiköllä. Vasemmistoliitto perustelee tätä työllisyystilanteen parantamisella ja sillä, että alennetut arvonlisäverokannat koskevat hyödykkeitä, joissa kotimaisen tuotannon osuus on suuri. Alennetut arvonlisäverokannat koskevat mm. elintarvikkeita, ravintola- ja majoituspalveluita, sekä kulttuuripalveluita.

Toisaalta entistä epäyhtenäisemmät arvonlisäverokannat aiheuttavat omat ongelmansa vääristämällä ihmisten kulutusvalintoja. Ihmiset kuluttavat oman hyvinvointinsa kannalta liikaa matalamman verokannan palveluita. Näistä ongelmista Vasemmistoliiton varjodjetissa ei keskustella.

RKP esittää arvonlisäverotuksen yleistä kiristämistä 0,5 prosenttiyksiköllä ja vastaavasti ansiotuloverotuksen keventämistä noin 400 miljoonalla eurolla. Tärkein perustelu on kannustaminen työntekoon. Tämä perustelu on kuitenkin vähän ontuva, sillä myös arvonlisäverotuksen kiristäminen pienentää palkan ostovoimaa.

### **4. Pääomatuloverotus**

SDP ja KD ehdottavat pääomatuloveroprosenttien nostamista. SDP nostaisi pääomatuloveroasteet nykyisistä 30 ja 34 prosentista 32 ja 35 prosenttiin. KD loisi kolmannen ylemmän veroluokan, jolloin ylin pääomatuloveroaste olisi 36 prosenttia.

Vasemmistoliitto puolestaan ehdottaa pääomatulojen verottamista yhdessä ansiotulojen kanssa. Vasemmistoliiton varjobudjetissa tämä lisäisi verotuloja 900 miljoonaa euroa nykyjärjestelmään verrattuna.

Pääomatuloveroprosenttien osalta SDP:n ja KD:n varjobudjetit tarkoittaisivat aikaisemman kehityksen jatkumista, sillä pääomatuloveroprosentteja on nostettu viime aikoina useaan otteeseen. Viimeksi ylempää pääomatuloveroprosenttia nostettiin vuoden 2016 alusta alkaen.

Pääomatuloveroprosenttien jatkuva kiristäminen on minusta kuitenkin monella tapaa ongelmallista. Ensinnäkin on syytä huomata, että pääomatuloverotus on säästämisen verotusta. Säästäminen on kulutuksen siirtämistä tulevaisuuteen. Esimerkkinä voi ajatella kahta henkilöä, joilla on joka vuosi täsmälleen samat ansiotulot. Henkilöiden ainoa ero on se, että toinen tinkii kulutuksesta nuorempana voidakseen vastaavasti kuluttaa vanhempana enemmän. Pääomatuloverotuksen takia se henkilö, joka haluaa siirtää kulutustaan myöhempään ikään, maksaa elinkaarensa aikana enemmän veroja kuin toinen. Ei ole ainakaan itsestään selvää, että tämä on oikeudenmukaista tai muuten tarkoituksenmukaista.

Ongelmaa pahentaa se, että nykyinen pääomatuloverotus ei huomioi inflaation vaikutusta. Jos esimerkiksi korkosijoituksen nimellistuotto on 4 prosenttia inflaation ollessa 2 prosenttia, reaalitytuoksi jää 2 prosenttia. Tällöin reaalitytuon veroprosentiksi tulee jo 30 prosentin pääomatuloveroasteella peräti 60 prosenttia. Toisin sanoen, säästämisen verotus on jo nykyisillä veroasteilla usein hyvin ankaraa.

Pääomatuloverotuksen kiristäminen myös kasvattaa entisestään omistusasumiseen ja oman asuntoon sijoittamiseen liittyvää verotukea suhteessa sekä vuokra-asumiseen (yksityisten markkinoiden kautta) että tavanomaiseen rahoitussäästämiseen, sillä pääomatuloverotus ei koske omistusasuntosäästämistä. Lopputuloksena kotitaloudet arvattavasti sijoittavat entistä suuremman osan säästöistään omistusasuntoihin.

Vasemmistoliiton mallissa pääomatulon verottaminen olisi nykyistä progressiivisempaa. Joidenkin henkilöiden osalta pääomatulojen verotus kevenisi nykyjärjestelmään verrattuna. Toisaalta oman pääoman (nimellisen) tuoton kokonaisveroaste nousisi ilmeisesti helposti yli 60 prosentin, mikä tarkoittaisi kansainvälisesti katsoen erittäin kireätä oman pääoman tuoton verotusta. Maissa, joissa pääomatuloja verotetaan samalla veroasteella ansiotulojen kanssa, on yleensä käytössä erilaisia vähennyksiä, jotka keventävät pääomatulojen kokonaisverotusta.

Käytännössä kaikista veroista aiheutuu omat ongelmansa. Pääomatuloverotuksen kiristäminen voi toki olla perusteltua, jos katsotaan, että esimerkiksi työn verotuksen aiheuttamat ongelmat ovat nykyisellään vielä suurempia. Olisi kuitenkin toivottavaa, että pääomatuloverotuksen kiristämistä ajavat puolueet osoittaisivat tunnustavansa, että myös entistä kireämpään pääomatuloverotukseen liittyy omat ongelmansa. Varjobudjeteista tällaista keskustelua ei löydy.

## **5. Listaamattomien yritysten maksamien osinkojen verotus**

SDP ja Vihreät ehdottavat lisäksi listaamattomien yritysten maksamien osinkojen verotuksen kiristämistä. Kysymys on ns. huojennettuun osinkotuloon liittyvästä tuottorajasta. Listaamattomien yritysten maksamia osinkoja verotetaan nykyisin henkilötasolla varsin kevyesti siltä osin, kun ne alittavat 8 prosenttia yrityksen (osakasta kohden lasketusta) nettovarallisuudesta ja 150 000 euroa vuodessa. Siltä osin kun osinkotulo ylittää toisen näistä rajoista, verotus on yleensä selvästi kireämpää. SDP ehdottaa tuottorajan laskemista 6 prosenttiin nettovarallisuudesta. Vihreät laskisi tuottorajan 4 prosenttiin nettovarallisuudesta ja lisäksi euromääräisen rajan 60 000 euroon.

Listaamattomien yritysten maksamien osinkojen verotuksen kiristämistä voi pitää perusteltuna verotuksen neutraalisuuden kannalta. Nykyjärjestelmä luo tietyissä tilanteissa vahvan kannustimen kasvattaa yhtiön nettovarallisuutta, sillä suuremman nettovarallisuuden ansiosta omistajat saavat suuremman osingoistaan huojennetun osinkoverotuksen piiriin. Tällainen kannustin ei välttämättä ole koko kansantalouden kannalta järkevä. Samalla verotus kohtelee listattuja ja listaamattomia yrityksiä epäsymmetrisesti, mistä voi aiheutua omat ongelmansa.

Nettovarallisuuteen suhteutetun tuottorajan laskeminen on hyvä tapa puuttua näihin ongelmiin. Sen sijaan euromääräisen rajan laskeminen on minusta ongelmallista. Euromääräinen raja tarkoittaa, että osinkoverotus kiristyy osinkojen määrän myötä ja suosii pieniä yrityksiä suhteessa suurempiin. Samalla se luo keinotekoisesti kannustimen hajauttaa yrityksen omistusta.

## **6. Yrittäjävähennys ja perintö- ja lahjaverohuojennukset**

SDP, Vihreät ja Vasemmistoliitto peruisivat ainakin osittain hallituksen talousarvioesitykseen kuuluvan yrittäjävähennyksen sekä perintö- ja lahjaverotukseen tehdyt huojennukset. Tältä osin opposition kritiikkiin on helppo yhtyä. Nämä veronalennukset eivät perustu johdonmukaiseen näkemykseen hyvän verotuksen periaatteista. Esimerkiksi yrittäjävähennys saattaisi olla perusteltu,

jos voitaisiin osoittaa, että henkilöyrittäjien verotus on nyt ankarampaa kuin osakeyhtiöiden omistajien. Näin ei kuitenkaan yleisesti ottaen ole asianlaita. Yrittäjävähennys on myös ristiriidassa sen hallitusohjelmassa mainitun periaatteen kanssa, jonka mukaan verotuksessa tulisi pyrkiä laajoihin veropohjiin ja mataliin verokantoihin.

Vihreät jättäisivät kuitenkin yrittäjävähennyksen voimaan siltä osin kun tulot eivät ylitä 50 000 euroa. On valitettavaa, että Vihreät eivät varjobudjetissaan kerro, miksi he pitävät tällaista rajoitettua yrittäjävähennystä perusteltuna.

## **7. Koulutus**

Menojen osalta varjobudjettien merkittävimmät erot hallituksen linjaan nähden liittyvät koulutukseen. Kaikki oppositiopuolet kritisoivat hallituksen tekemiä koulutus- ja tutkimusmäärärahojen leikkauksia ja ehdottavat niiden osittaista perumista. Se tarkoittaa enimmillään noin 300 - 400 miljoonan euron menolisäystä suhteessa hallituksen budjettiesitykseen.

Hallituksen koulutusleikkauksia on kritisoitu hyvin monelta taholta. Usein kuulee sanottavan, että koulutuksesta ei pidä leikata, koska korkeatasoinen koulutus on menestyvän yhteiskunnan edellytys. Tämä on kuitenkin hieman pinnallinen argumentti. Siitä, että koulutus on Suomen tulevaisuuden kannalta tärkeä asia, ei vielä seuraa, että nykyisistä koulutusmäärärahoista tinkiminen olisi välttämättä tuhoisaa. Koulutukseen satsataan edelleen paljon rahaa eikä ole ainakaan itsestään selvää, että satsaamme koulutukseen leikkausten jälkeen liian vähän suhteessa johonkin optimiin. Arvattavasti myös koulutusinvestointien tuotto alkaa lopulta laskemaan koulutukseen satsattujen eurojen myötä.

Nähdäkseni hallituksen koulutusleikkausten ilmeisin ongelma liittyy siihen, että hallitus ei ole tehnyt selkeätä priorisointia, eli ohjannut leikkausten kohdentamista. Lisäksi koulutuslaitokset joutuvat reagoimaan leikkauksiin hyvin nopeasti. Sen takia on ilmeistä, että leikkaukset eivät välttämättä kohdistu koko yhteiskunnan kannalta parhaalla tavalla.

Valitettavasti myöskään opposition varjobudjeteista ei juuri löydy keskustelua koulutusjärjestelmään liittyvistä rakenteellisista uudistustarpeista. Tarkoitan rakenteellisilla uudistuksilla uudistuksia, jotka vaikuttavat siihen, miten resurssit jaetaan eri yksiköiden välillä ja minkälaisia kannustimia järjestelmä tarjoaa tutkimuksen ja opetuksen laadun parantamiseksi. Eräs yliopistojärjestelmämme ilmeinen ongelma on se, että osa tutkimus- ja opetusyksiköistä on hyvin

pieniä. Pienissä yksiköissä on esimerkiksi vaikea järjestää järin laadukasta jatkokoulutusta. Olisi toivottavaa, että oppositiopuolueet täsmentäisivät koulutuspoliittisia linjauksiaan viimeistään ennen seuraavia eduskuntavaaleja.

## **8. Harmaa talous**

Kaikki oppositiopuolueet satsaisivat lisää harmaan talouden torjuntaan. Kaikki oppositiopuolueet myös arvioivat, että nämä toimet toisivat huomattavasti lisää verotuloja. Esimerkiksi SDP satsaisi harmaan talouden torjuntaan 20 miljoonaa euroa lisää ja arvioi, että tämä lisäpanostus toisi 200 miljoonan euron verotulot.

Sitä miten harmaata taloutta tulisi torjua ja kuinka paljon lisää verotuottoja tietyillä panostuksilla voitaisiin saada, ei tosiasiallisesti tiedetä tarkasti. Siksi myös varjobudjetit ovat tältä osin hyvin epävakaa pohjalla. Varjobudjettien vertailtavuuden ja uskottavuuden takia olisi toivottavaa, että tällaisia arvioita ei laskettaisi mukaan budjettien tulopuolelle. Vähintäänkin olisi syytä kertoa, mihin lisäverotuottoja koskevat arviot perustuvat.

Harmaan talouden torjuntaa voitaisiin kenties parhaiten edistää tutkijoiden suunnittelemien kokeilujen avulla. Kokeilut auttaisivat löytämään tehokkaimmat tavat torjua taloutta. Samalla saataisiin arvio siitä, kuinka suuria lisäverotuloja harmaan talouden torjunnalla voidaan tavoitella.

## **9. Lopuksi**

Varjobudjetit ovat hyvä tapa konkretisoida oppositiopuolueiden esittämää vaihtoehtoa hallituksen talouspolitiikalle. Erilaisten tulonsiirtojen ja verotusta koskevien muutosten budjettivaikutusten arvioiminen on kuitenkin usein vaativa tehtävä. Siksi on tärkeää, että oppositiopuolueet voivat hyödyntää eduskunnan tietopalvelun resursseja varjobudjetteja laatiessaan. Tämä lisää myös varjobudjettien uskottavuutta.

Budjettivaikutuksia koskevat laskelmat ovat yleensä luonteeltaan staattisia. Esimerkiksi arvio siitä, kuinka paljon työtulojen verotuksen kiristäminen tuo lisää verotuloja, ei huomioi sitä, että työtulojen verotuksen kiristäminen on omiaan vähentämään työn tarjontaa. Tämä on ymmärrettävää, sillä erilaisten ”dynaamisten vaikutusten” arvioiminen on vaikeata ja arvioita voi

aina pitää jossakin määrin kiistanalaisena. Myös hallituksen talousarvio perustuu yleensä staattisiin laskelmiin.

Varjobudjetit kuitenkin poikkeavat tästä linjasta käsitellessään harmaan talouden torjuntaa. Sen osalta varjobudjeteissa esitetään jokseenkin mielivaltaisilta vaikuttavia arvioita siitä, kuinka paljon lisää verotuottoja saataisiin pienillä, harmaan talouden torjuntaan kohdistetuilla lisämäärärahoilla. Varjobudjettien vertailtavuuden ja uskottavuuden takia olisi toivottavaa, että tällaisia arvioita ei laskettaisi mukaan budjettien tulopuolelle.

Vaikka erilaisia dynaamisia vaikutuksia on vaikea arvioida, ne ovat kuitenkin usein tärkeitä. Siksi niistä on syytä keskustella, vaikka niitä ei laskettaisikaan mukaan itse talousarvioon. Erityisesti varjobudjeteissa esitetyt veropoliittiset linjaukset olisivat vakuuttavampia, jos varjobudjeteissa tunnistettaisiin, että käytännössä kaikkiin veromuotoihin liittyy omat ongelmansa.