

Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

VATT/182/07.01/2025

Asia: VNS 2/2025 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026-2029.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026-2029. Valiokunta pyytää erityisesti näkemystä finanssipolitiikan linjasta, toimista ja kasvutoimista, puolustuksen rahoituksesta ja puolustusrahoituksen poikkeuslausekkeen aktivoinnista.

Finanssipolitiikan linja

Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan talous on kääntynyt tänä vuonna kasvuun. Bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan 1,3 prosenttia ja nopeutuvan maltillisesti seuraavina vuosina noin 1,5 prosenttiin. Suhdannetilanne on siis kohenemassa viime vuoden bruttokansantuotteen supistumisen jälkeen – VM toteaa ennusteessaan, että käänne tapahtui jo viime vuoden aikana. Suhdannetilanteen kääntyminen tarkoittaa sitä, että syytä elvyttävälle toimenpiteille ei tällä hetkellä ole, jos noudatetaan keynesiläistä suhdanteita tasapainottavaa talouspolitiikkaa ja oletetaan ennustekäänteen ennustamisen osuneen oikeaan. Finanssipolitiikan virityksen tulisi pikemminkin kääntyä kiristäväksi, jotta yli suhdannekierron päästäisiin kohti parempaa julkisen talouden tasapainoa.

Julkisen talouden tila on VM:n ennusteen mukaan kohentumassa. Alijäämä oli viime vuonna 4,4 prosenttia BKT:sta, mutta sen ennustetaan pienenevän 3,3 prosenttiin suhdanteen kääntymisen ja aiemmin päätettyjen sopeutustoimien vetämänä. Suhdanteiden parantuminen kasvattaa verotuloja ja pienentää suhdanneriippuvaisia menoja (esimerkiksi sosiaaliturvamenot pienenevät, jos ja kun työllisyystilanne paranee). Julkisen talouden alijäämän odotetaan pysyvän koko ennustekauden yli EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen viitearvon (3 prosentin alijäämä) ja kasvattavan velkasuhdetta, joka myös ylittää selvästi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen velan viitearvon (60 prosenttia BKT:sta). Näin siis ennustetusta suhdannetilanteen paranemisesta huolimatta.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä valtioneuvosto teki mittavia päätöksiä pysyvistä verojen alentamisesta vuodesta 2026 alkaen. Valtiovarainministeriön riippumaton ennuste huomioi näistä päätöksistä vain verotuloja nettona pienentävät vaikutukset ja niiden julkista taloutta välittömästi heikentävän vaikutuksen. Päätösten taustalla on kuitenkin tavoite vauhdittaa BKT kasvua pitkällä aikavälillä, jolloin jos tässä onnistutaan, vastaava julkisen talouden alijäämä tai velkamäärä olisi pienempi suhteutettuna suurempaan BKT:hen. Tällöin isoksi kysymykseksi nousee se, vauhdittavatko päätökset riittävästi talouskasvua siten, että ne enemmän kuin kompensoivat ne verotulomenetykset, jotka julkiselle sektorille koituvat yleisinä toteutettavista verojen kevennyksistä.

Vaikka VM ennuste ei huomioikaan potentiaalista BKT vaikutusta, riihimateriaaleihin on tuotettu erillinen arviomuistio, jossa suurimpien veropäätösten vaikutuksia on pyritty haarukoimaan (VM (2025a)).

Verokevennysten vaikutuksia BKT:hen on arvioitu kahdella eri metodilla riippuen siitä, miten pitkistä aikajaksosta puhutaan. Lyhyellä aikavälillä on apuna käytetty suhdannepolitiikkaa arvioitaessa

käytettyjä finanssipolitiikan kertoimia, kun taas pitkän aikavälin vaikutuksia ei ole arvioitu suhteessa kasvuun, vaan veronalennusten itserahoitusasteita.

Lyhyen aikavälin vaikutukset

Vuosille 2026 ja 2027 arviointiin käytettiin niin sanottua finanssipolitiikan kerrointa. Kerroin kertoo sen, paljonko tehty finanssipolitiikan kevennys muuttaa BKT:ta.

VM:n muistiossa kertoimeksi on oletettu 0,5. Kun finanssipolitiikkaa kevennetään X prosentilla, BKT:n arvioidaan kahtena seuraavan vuonna kasvavan $0,5 \cdot X$ prosentilla. Kyseinen kerroin on pitkään ollut sama, ja sitä on sovellettu sekä finanssipolitiikan kiristykseen että kevennyksiin riippumatta siitä, mitä kautta kiristykset tai kevennykset on tehty. Suomessa kertoimen ei ole aiemminkaan oletettu riippuvan suhdanteista, vaikka tähän olisi hyviä perusteita.¹

Ruotsissa Talouspolitiikan arviointineuvosto on uusimmassa raportissaan ehdottanut käytettäväksi finanssipolitiikan kerrointa, jossa huomioitaisiin tapa, jolla kiristykset tai kevennykset on tehty (Finanspolitiska rådet, 2025). Julkisten investointien muutokset vaikuttavat BKT:hen enemmän kuin muutokset julkisessa kulutuksessa, verotuksessa tai kotitalouksille suunnatuissa tulonsiirroissa. Veromuutosten BKT vaikutuksissa oletetaan myös olevan suuria eroja. Hjelm et al (Finanspolitiska rådet, 2025) estimoinnit ovat tuottaneet jopa 1,6 kertoimen kulutusveroihin, mutta negatiivisen kertoimen työnverotukseen. Konjunktur Institutetin makromallissa kulutusverojen ja työnverotuksen muutosten fipo-kertoimen on oletettu olevan 0,3, kun taas pääomaverotuksen oletettu kerroinvaikutus on nolla (Finanspolitiska rådet, 2025).

Valtioneuvoston kanslia kilpailutti vastikään tutkimusrahoituksen projektiin, jossa on tarkoitus kehittää finanssipolitiikan kertoimien arviointia Suomessa. Tämä on luonnollisesti erittäin kannatettavaa, koska Suomessa ei juuri tällaista tutkimusta ole, ja tällaisilta päätöksenteon tueksi tehtäviltä hallinnon arvioilta puuttuu kunnollinen pohja.

Lyhyen aikavälin arvioissa tulee muistaa se, että tällöin puhutaan lähinnä väliaikaisesta talouden elvytyksestä. Jos talouden resurssit eivät ole täydessä käytössä, verohelpotuksin voidaan pyrkiä kohentamaan väliaikaisesti ostovoimaa. Tehtyjen toimenpiteiden varsinaisena tavoitteena pitää siis olla pidemmän aikavälin talouskasvu, joka auttaisi kohentamaan hyvinvointia muutakin kuin väliaikaisen lainanoton lisäämisen kautta.

Pitkän aikavälin vaikutukset

Vuoden 2027 jälkeisissä vaikutusarvioinneissa VM on käyttänyt oletuksia eri verotoimien itserahoitusasteista. Toisin sanoen verokevennysten on oletettu muuttavan pysyvästi talouden toimintaa siten, että osa verojen kevennyksistä johtuvista verotulomenetyksistä korvautuu sillä, että kasvaneesta tuotannosta maksetaan enemmän veroja verrattuna tilanteeseen, jossa vastaavat veroasteet olisivat voimassa nykyisellä tuotannon tasolla.

Vaikutuksia VM:n muistiossa (VM (2025a)) laskettiin vain ansiotuloveron ja yhteisöveron muutoksille. Ylimpien marginaaliverojen alentamisen arvioitiin rahoittavan itse-itsensä. Eli marginaaliverojen alentamisen myötä menetetty verotulo oletetaan palautuvan täysimääräisesti verokertymään, koska

¹ Matalasuhdanteessa kerroin on yleensä suurempi, koska vapaata "kapasitettia" on tarjolla enemmän kuin korkeasuhdanteessa.

verotulot kasvavat niin paljon, että alemmilla veroasteilla kerätään sama määrä verotuloja. Keskituloisten ansiotuloverotuksen keventämisen oletettiin tuovan niin paljon työllisyyden ja sitä kautta verotulojen kasvua, että alentuneet verotuotot korvautuisivat 30-prosenttisesti. Yhteisöveron alentamisen arvioitiin lisäävän niin paljon yritystoimintaa, että kaikkien nykyisten yritysten veroasteen lasku korvautuisi 60 prosenttisesti.

Korkeimpien marginaaliverojen alentamisen korkea itserahoitusaste selittyy vähintään osittain muutoksilla tulonmuunnossa. Pohjoismaisessa duaaliveromallissa, jossa ansiotulo- ja pääomatuloveroasteikot eroavat suuresti toisistaan, syntyy kannustin siirtää mahdollisimman paljon tuloista kevyemmän verotuksen puolelle eli lähinnä pääomatuloksi. Jos veroasteikkojen välistä eroa saataisiin kavennettua, pienentyisi kannustin nostaa tuloja kevyemmän verojärjestelmän kautta. Tulomuuntoa voisi tällöin tapahtua vähemmän, ja verotulot voisivat tämän vuoksi kasvaa. Varsinaista taloudellista kasvua tämä ei kuitenkaan tuota, ellei työpanos samalla aidosti lisäännä. Tulonmuunnon lisäksi on luonnollisesti aito mahdollisuus sille, että suurituloiset lisääisivät työntekoa. Suomessa suurituloiset ovat kuitenkin perinteisesti tehneet täysipäiväistä työtä, ja esimerkiksi sote-sektorin osa-aikatyö voi pikemminkin heijastaa sitä, että yhdistetään työtä sekä julkisella että yksityisellä työnantajalla.

Pieni- ja keskituloisten tuloveronalennusten ei voida olettaa merkittävästi vaikuttavan kasvuun pidemmällä aikavälillä. Empiirinen tutkimuskirjallisuus on johdonmukainen siinä, että näiden ryhmien kohdalla veronmuutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta työn tarjontaan, joka on näiden uudistusten pääasiallinen lähde mahdollisen talouskasvun taustalla. Täten tällä uudistuksille ei todennäköisesti ole merkittäviä kasvuvaikutuksia pitkällä aikavälillä. Työn tarjonnan jouston veroasteen muutosten suhteen on yleisesti arvioitu olevan keskituloisten työssäkäyvien osalta alle 0,1 Pohjoismaissa (ks. mm. Sigaard 2023, Matikka ym. 2015). Verotulojen osalta vaikutus voi olla hieman suurempi, mutta suomalaisten ja muiden Pohjoismaiden palkansaajien kohdalla muista kuin työn tarjonnan muutoksista johtuva ansiotulojen reagointi verotuksen muutoksiin on yleisesti pientä (Sigaard 2023, Neisser 2021), mikä johtuu erityisesti rajallisista mahdollisuuksista verosuunnitteluun. Täten myös arvioitua 30 % itserahoitusastetta voi pitää pieni- ja keskituloisten tuloveronkevennyksien osalta hyvin optimisena arviona eteenkin pidemmällä aikavälillä. Ruotsissa vastaavassa oletettiin 20 prosentin itserahoitusaste ja Ruotsin talouspolitiikan arviointineuvosto piti tätä ylimitoitettuna ((Finanspolitiska rådet, 2025).

Yhteisöveron osalta arviot isoista talouskasvuvaikutuksista ja itserahoittavuusasteesta ovat tutkimuskirjallisuuden perusteella optimistisia (Harju ym. 2024, Gechert ja Heimberger 2021). Yritysverotuksen investointivaikutukset vaihtelevat suuresti yritysten välillä, mutta keskimääräinen vaikutus voi jäädä pieneksi suhteessa staattiseen verotulojen laskuun. Tutkimuskirjallisuudessa vaikutukset ovat tyypillisesti suurimpia aktiivisesti investointeja tekeville teollisuusyrityksillä (Harju ym. 2024, Kennedy ym. 2024), mutta Suomessa monet suurimmista yhteisöveron maksajista toimivat finanssialalla, jossa merkittävät pääomainvestoinnit eivät ole tyypillisiä.

Yhteisöverojen vaikutusta arvioitaessa VM:n muistiossa (VM (2025a)) viitataan kansainväliseen metatutkimukseen ja todetaan, että yhteisöverotuksen alennuksen julkaisuharhasta seuraisi, ettei keskimääräinen kerroin eroaisi tilastollisesti nolasta. Myös VM:n vero-osaston taustamuistiossa todetaan, että empiirinen tutkimus ei selkeästi tue sitä, että yhteisöverokannan alentaminen lisäisi merkittävästi kasvua tai toimenä rahoittaisi itse itsensä (VM, 2025b)². Lisäksi todetaan Suomen

² Suomessa on tehty yhteisöveron alentamisen vaikutuksista ainoastaan yksi empiirinen tutkimus, mutta tämä tutkimus koski vain pieniä osakeyhtiöitä. Tässä tutkimuksessa näkyi pientä kasvua investoinneissa ja arvonlisässä yrityksissä, joilla oli rahoitusrajoitteita. Keskimäärin investoinnit eivät kuitenkaan kasvaneet. Kari ja Ropponen

yhteisöverokannan olevan kansainvälisesti matala, joka viittaisi siihen, että investointeja houkuttelevan verokilpailun kautta tulevat hyödytkin olisivat rajalliset.

Yhteisöveroja koskeva tutkimuskirjallisuus on suhteellisen hajanaista – tutkimustulokset ovat usein hyvin tilannesidonnaisia ja tulosten soveltamisessa Suomeen tulisi huomioida erityisen hyvin erilaisten osatekijöiden merkitys. Tutkimustulosten suuritulkintaisuus jättää myös huomattavan paljon liikkumatilaa niiden käyttämiselle omien mielipiteiden ja -kuvien vahvistajana. Vähentääkseen tätä harhaa lausunnon liitteessä on tekoälyohjelma Elicitin tekemän kirjallisuuskatsauksen tulkinta kysymyksestä, rahoittaako yhteisöveron alennus itse itsensä viiden vuoden kuluessa (lyhyt vastaus liitteessä). Myös tekoäly on sitä mieltä, että kirjallisuus ei tue selkeää itserahoitavuutta. Näiltä taustoilta vaikuttaisi, että 60 prosentin itserahoitusaste yhteisöveron alennukselle olisi poikkeuksellisen optimistinen oletus.

Kokonaisarvio finanssipolitiikan linjasta

Koska vähintäänkin osa verotulokevennyksistä ei korvaudu vastaavilla menojen kiristyksillä tai muiden verojen korotuksilla, muutosten kokonaisuus on lyhyellä aikavälillä elvyttävä ja pitkällä aikavälillä kohtuuttoman paljon jätetään kovin optimististen kasvuoletusten varaan. Tämänhetkisten ennusteiden valossa veronkevennyksistä aiheutuva elvytys ei ole ideaali tähän suhdanteeseen, ellei tapahdu negatiivisia yllätyksiä. Finanssipolitiikkaa kevennetään, vaikka suhdanteiden ennakoidaan jo kohenevan. Tätäkin merkityksellisempää on se, että kyse ei ole vain elvytyksestä, vaan pysyvästä tulojen pudotuksesta. On olemassa merkittävä riski, että valitut toimenpiteet huonontavat Suomen julkisen talouden tilaa ja tulevaisuudessa edessä on entistä voimakkaampi sopeuttamisen tarve.

Puolustuksen rahoitus ja puolustusrahoituksen poikkeuslausekkeen aktivointi

Julkisen talouden suunnitelmassa on kuvattu EU:n kasvu- ja vakaussopimukseen sisällytetty mahdollisuus poiketa EU:n viitearvoista puolustusmenojen kasvattamisen vuoksi. Näin on haluttu varmistaa, että jäsenmaat kasvattavat puolustusmenojaan, vaikka olisivat liiallisen alijäämän menettelyssä. Poikkeama olisi tarkasti rajattu sekä ajallisesti että käytön osalta, jolloin sen ei haluta vaarantavan julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Nykyinen puolustuspoliittinen tilanne vaikuttaa siltä, että tarve nostaa puolustusmäärärahoja on pysyvä – ei niinkään poikkeuksellinen ja ohimenevä. Siksi poikkeuslausekkeen aktivoiminen ei suoraan vastaa siihen, mihin se on kehitetty. Toki numeroiden valossa ja argumentoimalla esimerkiksi hävittäjien hankinnan määräaikaaisuudesta, poikkeuslauseketta voidaan hakea ja se voidaan saada, mutta varsinaista ongelmaahan se ei ratkaise. Puolustusmäärärahojen kasvattaminen on lopulta rahoitettava joko uudelleen priorisoimalla menoja tai kasvattamalla veroja (tai muita maksuja). EU säännöt ovat vain apuväline hyvään talouden hallintaan, ei itse tarkoitus.

(..) käyttivät kansainvälisiä tutkimuksia ja arvioivat huomattavasti korkeamman itserahoitusasteen, mutta kyseinen arvio on tehty ennen kun yhteisöveroa laskettiin.

Tuulia Hakola-Uusitalo

Ylijohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Lähteet:

Finanspolitiska rådet (2025), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2025.

Fuest, C., Peichl, A. ja Siegloch, S. (2018). Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany. *American Economic Review*, 2018, Vol. 108(2), 393–418.

Gechert, S. ja Heimberger, P. (2022). Do corporate tax cuts boost economic growth? *European Economic Review*, Volume 147.

Harju, J., Koivisto, A. ja Matikka, T. (2024). Mitä uutta tiedämme yritysverojen vaikutuksista? FIT-kirjoitussarja nro 8, 2024.

Kennedy, P., Dobridge, C., Landefeld, P. ja Mortenson, J. (2024). The Efficiency-Equity Tradeoff of the Corporate Income Tax: Evidence from the Tax Cuts and Jobs Act. Working Paper.

Matikka, T., Harju, J. ja Kosonen, T. (2015). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

Neisser, C. (2021). The Elasticity of Taxable Income: A Meta-Regression Analysis. *The Economic Journal*, 131(640), 3365-3391.

Sigaard, H. (2023). Estimating labor supply responses to Danish tax reforms. *Journal of Public Economics*, Volume 224, 104943

VM (2025a), Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista (<https://vm.emmi.fi/1/zKJqMk69Zt6v/a/cGxZ5Hkrh2QZ>)

VM (2025b), Yhteisöverokannan alentaminen kasvutoimena (<https://vm.emmi.fi/1/zKJqMk69Zt6v/a/vb2TG9ZSp-pR>)

Liite

Kirjallisuuskatsausten tekemiseen kehitetyn tekoälyohjelman vastaus kysymykseen: To what extent are corporate tax cuts self-financing within a 5-year fiscal period?

Recent research on corporate tax cuts yields mixed findings regarding their economic impact within a 5-year fiscal period. While some studies suggest tax cuts stimulate investment and output, the effects are often small and dependent on various factors. [Chang et al. \(2023\)](#) found that share buybacks can diminish the expansionary effects of tax cuts. [Fotiou et al. \(2020\)](#) demonstrated that high government debt levels can reduce the stimulative impact of capital income tax cuts. [Occhino \(2023\)](#) reported modest increases in investment and output following tax cuts, with cumulative tax multipliers ranging from -0.4 to -0.6 over ten years. However, [Gechert & Heimberger \(2021\)](#) conducted a meta-analysis of 42 studies and found evidence of publication bias favoring growth-enhancing effects. After correcting for this bias, they could not reject the hypothesis of a zero effect of corporate taxes on growth. These findings suggest that corporate tax cuts may not be substantially self-financing within a 5-year period.