



Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

Muistio

22.5.2025
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

1 (6)

Asiantuntijalausunto asiaan VNS 2/2025 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029

1 Talouden näkymiin liittyy epävarmuutta

Julkisen talouden suunnitelman taustalla olevassa valtiovarainministeriön talousennusteessa arvioidaan Suomen talouskasvun yltävän 1,3 prosenttiin vuonna 2025 ja sen jälkeen noin 1,5 prosentin vuosikasvuun vuosina 2026–2029. Ennusteeseen liittyy poikkeuksellisen suurta epävarmuutta mm. Yhdysvaltojen kauppapolitiikan vuoksi, ja ministeriö esittääkin ennusteessaan kaksi heikomman kehityksen skenaariota. Työllisyystilanne on edelleen heikko, mutta työllisten määrän odotetaan kasvavan 2026–2029. Työvoiman tarjontaa tukee kohentuvan suhdanetilanteen ohella positiivisen nettomaahanmuuton tukema työikäisen väestön määrän kasvu. Kokonaistuottavuuden kasvu on keskipitkällä aikavälillä kuitenkin hidasta.

Julkisen talouden alijäämä on kasvanut vuosina 2023–2024, mutta supistuu hiljalleen vuosina 2025–2026. Alijäämä ei kuitenkaan näytä alittavan 3 prosentin rajaa kehyskaudella. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvaa lähelle 90 prosenttia vuoteen 2029 mennessä. Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä ja ikäsidonnaisten menojen jatkuva kasvu vaarantavat velkakestävyyspidemälläkin aikavälillä.

Suomen Pankin maaliskuun väliennusteeseen verrattuna valtiovarainministeriön ennusteen perusura on hieman optimistisempi. Suomen Pankki ennusti vuodelle 2025 vain 0,8 prosentin kasvua, mutta seuraavalle kahdelle vuodelle keskimäärin lähes samanlaista kasvua kuin VM. Tilastokeskuksen ennakkotiedon ja Suomen Pankin lyhyen aikavälin ennustemallin perusteella alkuvuoden 2025 kasvu jää vai-meaksi, eikä vallitseva epävarmuus ole vielä hellittänyt. Myös Euroopan komission tuore ennuste Suomen BKT:n kasvulle on VM:n ennustetta heikompi. Suomen Pankki julkaisee uuden laajan talousennusteen 10.6.2025.

2 Talouspolitiikan linja

Suomen julkisen talouden ja erityisesti valtiontalouden pitkään jatkunut alijäämä on kasvattanut julkisen velan määrää suhteessa BKT:hen jo yli 82 prosenttiin. Julkisen velkaantumisen taittaminen on siksi aiheellisesti yksi hallituksen päätavoitteita. Hallitusohjelmassa tavoiteltiin myös julkisyhteisöjen alijäämän supistamista yhteen prosenttiin vuoteen 2027 mennessä. Työllisyystoimilla tavoiteltiin 100 000 uutta työllistä, ja pidemmällä aikavälillä 80 prosentin työllisyysastetta sekä julkisen talouden tasapainoa.



Vaalikauden alkupuolta on varjostanut Suomen talouden taantuma ja Euroopan hidas kasvu Venäjän hyökkäyssodan seurausten vuoksi. Hintojen nousu on välittänyt voimakkaasti myös julkisiin menoihin välituotteiden hintojen sekä palkkojen ja etuuskien korotusten kautta, ja finanssipolitiikka on siten muodostunut kasvua tukevaksi vuosina 2023–2024. Myös työttömyysvakuutusmaksujen alennus vuonna 2024 osui suhdannemielessä oikein, mutta sekin osaltaan heikensi julkisen talouden rahoitusasemaa. Hallitus on jo aiemmin tehnyt päätöksiä menoleikkauksista, veronkorotuksista sekä toimista, joilla tavoitellaan työn tarjonnan lisäämistä. Sopeutustoimien julkista taloutta korjaavia vaikutuksia nähdään etenkin kuluvana vuonna, jolloin finanssipolitiikka kiristyy. Sen sijaan vuosina 2026–2027 finanssipolitiikka näyttäytyi aiempien päätösten valossa vain lievästi kiristävänä.

3 Puoliväliriihen finanssi- ja rakennepoliittiset toimet

3.1 Muutokset verotukseen jäivät osin rahoittamatta

Hallituksen puoliväliriihessä tekemät uudet julkisia tuloja ja menoja koskevat päätökset kokonaisuutena keventävät finanssipolitiikkaa vuosina 2026–2027. Ansio-tuloverotuksen keventämisen vastapainoksi joistakin vähennyksistä luovutaan. Myös välillinen verotus kevenee, koska välillisiä veroja kiristävät toimet eivät kompensoi täysimääräisesti ALV-alennuksen vaikutusta. Vuonna 2027 yhteisöveroa alennetaan kahdella prosenttiyksiköllä ja tappioiden vähennysoikeutta pidennetään. Toisaalta kaivosmineraaliveroa korotetaan ja yritystukia leikataan. Kokonaisuudessaan verotus kevenee runsaalla 2 mrd. eurolla. Koska julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on suuri ja velka kasvavalla trendillä, veronkevennysten täysimittainen rahoitus verotusta kiristävillä toimilla tai menoleikkauksilla olisi ollut paremmin sopusoinnussa hallituksen julkista taloutta koskevien tavoitteiden ja kestävä julkisen talouden kannalta.

Työn verotuksen keventäminen ja ylimpien rajaveroasteiden alentaminen vahvistavat ostovoimaa ja mahdollisesti työn tarjonnan kannusteita. Erityisesti ylimpien rajaveroasteiden alentamisella on todennäköisesti dynaamisia vaikutuksia siten, että verotulojen menetys jää selvästi pienemmäksi kuin staattisen laskelman perusteella voidaan odottaa. Samalla myös joitakin henkilöverotuksen vähennyksiä lopetetaan tai supistetaan, ja ylimpien tuloveroluokkien indeksitarkistus jätetään tekemättä, mikä kokonaisuutena pienentää sekä verotulojen välitöntä heikkenemistä että veromuutoksen vaikutusta ostovoimaan.

Hallitus aikoo alentaa yhteisöveroa 20:sta 18 prosenttiin vuonna 2027. Yhteisöveron taso ei ole Suomessa kansainvälisesti vertailtuna korkea, mutta siinä on piirteitä, jotka ohjaavat investointeja tuottavuuskehitystä hidastavalla tavalla. Verotus suosii investointien rahoittamista velalla oman pääoman sijaan. Tämä piirre

22.5.2025
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

kasvattaa oman pääoman tuottoon kohdistuvaa verokiilaa ja investointien tuotovaatimusta ja heikentää kannustetta investoida.¹

Yhteisöveron alentaminen voi periaatteessa kannustaa yrityksiä investoimaan ja laajentamaan toimintaansa. Kannustinvaikutusta heikentää se, että osa verokannan alennuksesta kohdistuu aiemmin tehtyjen investointien tuottoihin. Vastavasti kuin henkilöverotuksen puolella, yhteisöveron alennusta voisi harkita rahoitettavan suuremmalta osin yrityksiin kohdistuvia verotukia vähentämällä tai suoria yritystukia leikkaamalla ja siten yksinkertaistamalla verojärjestelmää. Yritystukien leikkaus jää nyt hyvin pieneksi kokonaisuuteen nähden, ja uutta puhtaiden investointien verohyvitystä päätettiin jatkaa. Suomessa on myös yritystukia, jotka ovat ympäristön kannalta haitallisia tai ne eivät tuota positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tällaiset tuet hidastavat talouden uudistumista ja heikentävät tuottavuuskasvua. Näitä tukia tulisi karsia, jotta pääoma ja työvoima kohdentuisivat tehokkaammin ja kestävämmiin. Yhteisöveron alennuksen yhteydessä olisi luontevaa korjata listaamattomien yritysten jakamien osinkojen verotusta tavalla, jota jo useat työryhmät ovat esittäneet.

Aiemmat yhteisöveron alennukset Suomessa vuosina 2012 ja 2014, eivät merkittävästi vähentäneet yhteisöveron tuottoa suhteessa BKT:hen. Vuoden 2009 jälkeen yhteisöverotulot ovat olleet (suhdannekorjattuna) keskimäärin 2,4 % suhteessa BKT:hen, kun taas 10 vuoden ajan ennen vuotta 2009 yhteisöveron tuotto oli keskimäärin 4 % suhteessa BKT:hen. Tutkimuksen² perusteella yhteisöveron aiemmat muutokset eivät ole vaikuttaneet pienten ja keskisuurten yritysten investointeihin, mutta ovat vauhdittaneet yritysten liikevaihdon ja liiketoiminnan kasvua. Verokannusteen kohdentaminen tarkemmin yritysten investointeihin saattaisi olla tehokkaampi keino lisätä investointeja. Laaja-alainen yhteisöveron laskeminen on toisaalta verojärjestelmän yksinkertaisuuden kannalta hyvä ratkaisu.

3.2 Panostukset T&K-toimintaan ja koulutukseen tarpeellisia

Julkisen talouden suunnitelmassa panostukset T&K-toimintaan ovat yhteensä lähes 3,2 miljardia euroa vuonna 2026 ja runsaat 3,4 miljardia euroa vuonna 2027. Hallituksen päätöksillä pyritään toteuttamaan tutkimus- ja kehittämisrahoituksesta annetun lain mukainen tavoite kasvattaa Suomen T&K-investoinnit 4 prosenttiin suhteessa BKT:hen, josta julkisen panostuksen osuus olisi kolmanneksen. Julkisen talouden suunnitelmassa tutkimus- ja kehittämistoimintaan valtion

¹ Ks. Eerola, Essi, Esa Jokivuolle, Helinä Laakkonen ja Jukka Vauhkonen: Miten vahvistaa kestävän kasvun eväitä Suomessa? 9.12.2024, Suomen Pankki.

² Harju, Jarkko, Aliisa Koivisto ja Tuomas Matikka: The effects of corporate taxes on small firms, Journal of Public Economics, Volume 212, 2022.



talousarvioissa tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen yhteismäärää nostetaan 1,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä.

Julkisella T&K-rahoituksella voidaan rakentaa pohjaa uusille innovaatioille, yrityksille ja toimialoille. Rahoitus kannattaa kohdistaa pitkäjänteisesti innovaatiopolun alkupäähän, jossa yhteiskunnalliset hyödyt verrattuna yksityisiin hyötyihin ovat suurimmat. Laadukas korkea-asteen koulutus perustuu korkeatasoiseen tutkimukseen ja kasvattaa suomalaisten inhimillistä pääomaa, mikä luo edellytykset innovaatioiden synnylle ja niiden laajamittaiselle käyttöönotolle. Koulutukseen panostaminen on erityisen tärkeää ottaen huomioon sen, että Suomessa koulutustason nousu on pysähtynyt ja korkeasti koulutettujen nuorten aikuisten osuus on jäänyt selvästi jälkeen muista Pohjoismaista. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt leikkaukset korkeakoulujen perusrahoitukseen ovat kuitenkin ristiriidassa T&K-lisäpanostusten ja koulutustason nostotavoitteen kanssa.

3.3 Julkisen toiminnan tehostaminen tarpeen, mutta edellyttää investointeja

Valtion tuottavuusohjelmalla tavoitellaan jopa noin puolen miljardin euron säästöä vuoteen 2027 mennessä. Onkin selvää, että ohjelma on hyvin vaativa ja edellyttää todennäköisesti henkilöstövähennyksiä valtionhallinnossa. On kuitenkin syytä huolehtia siitä, että julkinen hallinto suoriutuu tehtävistään, eikä muodosta pullonkaulaa yksityiselle sektorille tuotettaville palveluille. Sääntelyn keventäminen voi luoda tilaa tehostaa esim. lupamenettelyitä ja teknologisia ratkaisuja voidaan tehostaa julkisen hallinnon työtä, mutta tällaiset muutokset vaativat aikaa ja investointeja.

4 Puolustuksen rahoitus ja finanssipolitiikan säännöt

Julkisen talouden suunnitelmassa merkittävämmät lisäykset puolustusmenoihin suunnitellaan tehtäväksi seuraavalla vaalikaudella vuosina 2028–2029, jolloin puolustusministeriön hallinnonalan määrärahat kasvaisivat suunnitelman mukaan reaalisesti 0,9 mrd. euroa vuonna 2028 ja 1,1 mrd. euroa vuonna 2029.

EU-komissio on esittänyt mahdollisuutta aktivoida EU:n finanssipolitiikan sääntöjen mukainen kansallinen poikkeuslauseke puolustusmenojen kasvattamiseksi. Huhtikuun loppuun mennessä 16 jäsenmaata on hakenut tätä poikkeusta. Se mahdollistaisi puolustusmenojen kasvattamisen 1,5 % suhteessa BKT:hen verrattuna vuoden 2021 puolustusmenoihin siten, että finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen seurannassa nämä menot jätettäisiin huomiotta, jos velkakestävyys on siitä huolimatta turvattu. Poikkeus olisi voimassa neljä vuotta. Suomi on hakenut poikkeuslausekkeen aktivointia.



22.5.2025

SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Suomen osalta poikkeuslausekkeen aktivointi osuisi hyvään ajankohtaan, koska hävittäjähankinnan menot osuvat vuosille 2022–2030. Vuosina 2025–2028 hävittäjien maksuihin käytetään noin 1,5 mrd. euroa vuosittain eli runsaat 0,5 % suhteessa BKT:hen. Lisäksi Ukrainalle annettun materiaalsen tuen korvaushankinnat ovat kasvattaneet puolustusmenoja. Toistaiseksi hävittäjähankinnan maksut ovat kasvattaneet valtion velanottotarvetta, muttei kansantalouden tilinpidon muusta alijäämää. Hävittäjien toimitusten alkaessa vuonna 2025, koneiden kustannus kirjataan julkisiin investointeihin ja siten myös COFOG-tehtäväluokituksen mukaisesti puolustusmenoihin, joita tarkastellaan sääntöpoikkeuksen noudattamista arvioitaessa.

Uskottava puolustuskyky on aivan keskeinen julkishyödyke ja sellaisena sen riittävä rahoitus on syytä varmistaa. Samasta syystä myös EU:n yhteiset panostukset puolustusta tukeviin toimintoihin ovat perusteltuja. Puolustusmenoihin liittyvä poikkeus on nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa hyödyllinen, vaikkakin valitettava finanssipolitiikan sääntöjen vaikuttavuuden kannalta. Poikkeuksen perimäinen ehto on kuitenkin, ettei jäsenmaan velkakestävyys vaarannu, mutta velkaantumisen taittaminen EU/euroalueella todennäköisesti nyt lykkääntyy.

Poikkeuslausekkeen voimassaolon päätyttyä suuremmat puolustusmenot on pysyttävä rahoittamaan velan sijaan verotuloilla tai muita menoja vähentämällä. Tähän tilanteeseen on syytä valmistautua jo poikkeuslausekkeen voimassa ollessa.

5 Julkinen talous sopeutettava Suomen kasvunäkymään

Nopeampi talouskasvu tukisi hallituksen julkisen talouden tavoitteiden saavuttamista. Suomen talous on kuitenkin jo kasvu-uralla, joskin epävarmuus hidastaa talouden toipumista. Talouskasvun nopeutuminen matalasuhdanteesta noustessa ei kuitenkaan merkitse sitä, että talouskasvu olisi pysyvästi nopeampaa. Pitkän aikavälin kasvunäkymää rasittavat työikäisen väestön kehitys sekä nuorten koulutustason ja työn tuottavuuden kasvun hiipuminen³. Näkymä on heikko ilman lisäpanostuksia koulutukseen, osaajien maahanmuuttoon ja uuden teknologian kiinteään pääoman investointeihin. Suomen Pankin pitkän aikavälin ennusteen optimistisenkin skenaarion tapauksessa talouskasvu jää silti heikommaksi kuin 2000-luvun alkuvuosina. Väestön ikääntymiseen liittyvä julkisten menojen kasvupaine on haaste myös pidemmällä aikavälillä, ja siksi julkisen talouden sopeuttaminen hitaan talouskasvun raameihin on edelleen välttämätöntä. Taloudenpitäjien epävarmuutta helpottaisi myös yli tulevien vaalikausien ulottuva näkymä julkisen velan taittumisesta ja vakaamasta julkisesta taloudesta.

³ Ks. Kokkinen, Arto, Pirkka Jalasjoki ja Meri Obstbaum: [Työikäisen väestön supistuminen ja heikko tuottavuus painavat Suomen pitkän ajan kasvunäkymää – Euro ja talous](#), 31.1.2025, Suomen Pankki.



Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

Muistio

22.5.2025

SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

6 (6)

Jakelu

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta