

Eduskunta
Talousvaliokunta
tav@eduskunta.fi

Asia: HE 99/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026

Eduskunnan talousvaliokunta pyytää Talouspolitiikan arviointineuvostolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026.

Käsitlemme ensin hallituksen kevään kehysriihen nähdäksemme tärkeimpiä veropäätöksiä ja niiden toimeenpanoa vuoden 2026 talousarvioesityksessä sekä eräitä syksyn budjettiriihen yhteydessä tehtyjä uusia päätöksiä. Sen jälkeen arvioimme finanssipolitiikan viritystä ja julkisen talouden lähivuosien näkymiä.

Tarkastelemme hallituksen keväällä 2025 puoliväliriihessä ja syksyllä 2025 budjettiriihessä päättämiä toimia ja niiden yhteensopivuutta hallituksen julkilausumien talouspolitiikan tavoitteiden kanssa perusteellisemmin seuraavassa vuosiraportissamme.

Talousarvioesityksessä toimeenpannaan kevään 2025 kehysriihen veropäätöksiä

Hallitus päätti keväällä 2025 hallituskauden puoliväliriihessä toimista, joilla hallitus tavoittelee työnteon kannustimien ja kuluttajien ostovoiman parantamista sekä yleisemmin talouskasvun edellytysten vahvistumista. Hallitus päätti laskea sekä ansiotulojen ylintä rajaveroastetta että keskituloisten ansiotuloverotusta vuonna 2026. Yhteisöverotusta kevennetään laskemalla yhteisöverokantaa kahdella prosenttiyksiköllä vuonna 2027. Lisäksi 14 prosentin arvonlisäverokantaan kuuluvien hyödykkeiden verokantaa alennetaan 13,5 prosenttiin vuonna 2026. Kasvutoimien rahoittamiseksi hallitus kiristää vuonna 2026 mm. tupakan, alkoholijuomien ja virvoitusjuomien verotusta, jättää tekemättä ansiotuloverotukseen liittyvän indeksitarkistuksen ylimmissä tuloluokissa, ja poistaa työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen verovähennyskelpoisuuden.

Valtion vuoden 2026 talousarvioesityksessä toimeenpannaan näitä keväällä 2025 tehtyjä päätöksiä. Vuoden 2026 talousarvioesityksessä on lisäksi muutamia mittaluokaltaan pienempiä uusia toimia, joita käsitlemme lyhyesti myöhemmin tässä lausunnossa.

Vuoden 2026 talousarvioesityksessä valtion verotulot vähenevät hallituksen päätösten seurauksena staattisesti arvioiden noin 1,5 miljardilla eurolla. Ansiotuloverotus kevenee (staattisesti) noin miljardilla eurolla. Pieni- ja keskituloisten verotus kevenee noin 460 miljoonalla eurolla, minkä lisäksi työtulovähennykseen tehtävät muutokset vähentävät verotuloja noin 160 miljoonalla eurolla. Hyvätuloisten verotus kevenee noin 320 miljoonalla eurolla, kun huomioon otetaan sekä marginaaliveroasteen alentaminen että ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen kolmella ylimmällä tulotasolla.

Toisaalta haittaverojen korotukset ja työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen verovähennyskelpoisuuden poistaminen ja eräät muut toimet kiristävät verotusta noin 400 miljoonalla eurolla. Hallituksen päätösten vaikutus on siten yhteensä staattisesti arvioiden noin 1,1 miljardia euroa verotuloja vähentävä vuonna 2026.

Edellä esitetyt vaikutukset kuvaavat ansiotuloverotuksen muutosten lyhyen aikavälin suoria vaikutuksia valtion verotuloihin. Hallitus tavoittelee verotuksen muutoksilla kuitenkin pidemmän aikavälin vaikutuksia työn tarjontaan ja investointeihin.

Yleisesti ottaen kokonaistuotantoa voidaankin pyrkiä kasvattamaan siirtämällä verotuksen painopistettä pois veroista, jotka vähentävät työntekoa tai investointeja, kohti työnteon tai investointien kannalta vähemmän haitallisia veroja. Esimerkkinä taloudellisen aktiviteetin kannalta erityisen vähän haitallisesta verosta mainitaan usein maapohjan kiinteistövero. Maan määrä on käytännössä verotuksesta riippumaton. Kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään erilaisista veropohjista, esimerkiksi maapohjasta ja ansiotuloista, vaan myös veroasteista. Verotuksen vääristävien vaikutusten arvioidaan yleensä korostuvan silloin kun veroaste on korkea. Siksi usein ajatellaan, että kokonaistuotannon näkökulmasta hyvä tai tehokas verojärjestelmä perustuu laajoihin veropohjiin ja suhteellisen mataliin veroasteisiin.

Verotuksen vaikutuksia veropohjiin, eli esimerkiksi palkkatuloihin tai yritysten voittoihin, voidaan yrittää vertailla veronalennusten itserahoitusasteiden perusteella. Itserahoitusaste kuvaa sitä, kuinka suuri osa jostakin veronkevennyksestä staattisen arvion mukaan aiheutuvasta verotulojen laskusta palautuu veropohjien kasvun kautta. Korkea itserahoitusaste viittaa siihen, että kyseisen veron arvioidaan olevan (nykytasollaan) siinä mielessä suhteellisen vääristävä tai tehoton vero, että se pienentää veropohjia, esimerkiksi ansiotuloja tai investointeja, veron tuottoon nähden suhteellisen paljon. Tällöin sen (pieni) keventäminen voi vastaavasti kasvattaa veropohjia niin sanottujen dynaamisten vaikutusten kautta niin paljon, että verotulot vähenevät paljon vähemmän kuin mitä staattisen laskelman perusteella voisi arvioida.

Ansiotuloverotuksen keventämisen itserahoitusasteen kannalta keskeistä on työn tarjonnan tai yleisemmin verotettavien tulojen jousto, eli se miten yksilöt reagoivat palkkojen tai verotuksen muutoksiin. Jos työn tarjonta on hyvin joustavaa, verotuksen ja tulonsiirtojen muutoksilla voi olla suuria vaikutuksia työnteokoon ja taloudelliseen aktiivisuuteen. Jos taas jousto on heikko, politiikkatoimien vaikutukset voivat jäädä vähäisiksi.

Valtiovarainministeriön keväällä 2025 esittämän arvion¹ mukaan ylimmän rajaveroasteen alentamisen itserahoitusaste olisi 100 prosenttia, eli veronkevennys rahoittaisi itse itsensä pitkällä aikavälillä. Koska suurituloisten marginaaliveroaste säilyy korkeana myös veronalennusten jälkeen, jo pienetkin lisäykset ilmoitetuissa tötuloissa voivat tuottaa lisäverotuloa. Siten hyvätuloisten ansiotuloverotuksen keventämisen 100 %:n itserahoitusasteeseen ei tarvita kovin suuria käyttäytymismuutoksia. Viimeaikainen empiirinen tutkimuskirjallisuus myös puoltaa näkemystä, että niin kutsuttu verotettavan tulon jousto on jonkin verran suurempi, kuin mitä osassa aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta on aiemmin arvioitu. Kyse on todennäköisesti vähemmän työtunneista ja enemmän siitä, että hyvin korkea rajaveroaste heikentää työntekijöiden kannustimia pyrkiä etenemään työurallaan ja ottaa vastaan vastuullisempia ja vaativampia tehtäviä. Myönteiset kannustinvaikutukset toteutuvat kuitenkin vasta ajan myötä.

Ansiotulojen ylimmän rajaveron laskeminen onkin nähdäksemme selkeimmin linjassa hallituksen tavoitteleman työnteon kannustimien ja talouskasvun edellytysten vahvistamisen kanssa. Keskituloisten ansiotuloveron keventämistä on kuitenkin vaikeampi perustella tavoitteella tehdä verojärjestelmästämmme kokonaistuotannon kannalta tehokkaampi, sillä nykyinen ansiotuloverotus tuskin kuuluu verojärjestelmämme eniten kokonaistuotantoa pienentäviin elementteihin.

¹ Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista, 6.5.2025

Keskituloisten ansiotuloverotuksen keventämisen itserahoitusasteeksi arvioidaan valtiovarainministeriön laskelmissa 30 %.

Myös yhteisöveron alentaminen voi olla perusteltua osana kokonaistuotannon kasvattamiseen tähtäävää verorakenteen muutosta. Yhteisövero kohdistuu kansainvälisesti liikkuvaan tuotannontekijään, eli pääomaan. Valtiovarainministeriön kehysriihen yhteydessä esittämä arvio 60 prosentin itserahoitusasteesta on kuitenkin ministeriön omankin arvion mukaan lähempänä tutkimuskirjallisuuden tarjoamien arvioiden ylä- kuin alareunaa.

Kehysriihen päätöksissä ei ole kyse vain verotuksen rakeenteen muuttamisesta vaan yleisemmin myös verotuksen keventämisestä. Kuten alempana kuvaamme, Suomen julkisen talouden pidemmän aikavälin näkymät ovat joka tapauksessa edelleen huolestuttavat. Yksi syy tähän on linjaus puolustusmenojen voimakkaasta kasvattamisesta lähivuosina. Siksi hallituksen, joka on asettanut tavoitteekseen julkisen talouden kestävyysvähvistämisen, olisi luontevaa tehdä veronalennusten vastineeksi enemmän kompensoivia veronkiristyskäsittelyjä. Jos veronkiristykset ovat taloudellisen aktiviteetin kannalta mahdollisimman vähän haitallisia, verotulot voisivat kasvaa selvästi nykyiseen verrattuna, mikä osaltaan auttaisi tasapainottamaan julkista taloutta.

Esimerkiksi vuonna 2027 toimeenpantavan yhteisöveron alentamisen yhteydessä olisi luontevaa kiristää listaamattomien yritysten osinkoverotusta laskemalla nettovarallisuuteen suhteutettua tuottorajaa. Nykyinen listaamattomien yritysten osinkoverotus ohjaa joissakin tapauksissa kasvattamaan nettovarallisuutta, vaikka yritykseen sijoitetut varat tuottaisivat (ennen verotusta) huonosti. Tämä ei ole taloudellisen tehokkuuden tai kokonaistuotannon kasvattamisen näkökulmasta hyvä asia. Tämän tapainen osinkoverotuksen ja yhteisöveron kattava uudistus, yhdessä ansiotulon ylimmän rajaveroasteen laskun kanssa olisi myös vähentänyt Suomen verojärjestelmään liittyvää ns. tulonmuunto-ongelmaa. Verotuloja olisi luontevaa pyrkiä kasvattamaan myös ilmastotavoitteita tukevilla veronkiristyksillä.

Syksyn 2025 budjettiriihen päätöksistä

Hallitus päätti syksyn 2025 budjettiriihessä noin 220 miljoonan sopeutustoimista vuodelle 2026, jotka ovat siinä mielessä uusia toimia, että niissä ei ole kyse kevään kehysriihen päätösten toimeenpanosta. Uudet menoleikkaukset kohdistuvat mm. Kela-korvauksiin (60 miljoonaa euroa), yritystukiin (30 miljoonaa euroa), T&K-menoihin (25 miljoonaa euroa) ja kehitysyhteistyöhön (20 miljoonaa euroa). Lisäksi hallitus päätti kohtuullistaa kaikkein suurituloisimpien eläkeläisten veronkevennyksiä 20 miljoonalla eurolla. Valtaosa budjettiriihen päätöksistä kohdistuu vuoteen 2027, ja niillä tavoitellaan velkasuhteen vakauttamista hallituskauden lopussa.

On hyvä, että hallitus on ottanut myös yritystuet osaksi sopeutuskokonaisuutta. Budjettiriihen päätöksen mukaisesti yritystukiin tehtävä leikkaus kasvaa noin 140 miljoonaan euroon vuonna 2027. Kuten kiinnitimme jo keväällä 2025 huomiota,² vuodelle 2027 suunnitellun yhteisöverokannan alentamisen yhteydessä olisi perusteltua leikata selvästi myös yritystuista. Yhteisöverokannan lasku kompensoisi tukien leikkaamisen mahdollisesti kielteisiä vaikutuksia yksittäisiin yrityksiin. Siten yritystukien tarkempi tarkastelu olisi luontevaa tehdä vuoden 2027 budjetin sopimisen yhteydessä.

Lisäksi hallitus päätti tukea nuorten työllistymistä 30 miljoonan euron määrärahalla nuorten työllistymisetteleihin. Rakentamisen tukemiseksi vaalikauden korkotukivaltuuksia jaksotetaan siten,

² Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029.

että vuoden 2027 valtuuksia siirretään 135 miljoonaa euroa vuodelle 2026. Vuoden 2026 korkotukilainavaltuudet ovat siten 1,135 miljardia euroa. Vuonna 2027 korkotukilainavaltuudet laskevat 500 miljoonaan euroon. Korkotukilainavaltuuksien leikkaaminen ei vahvista julkista taloutta esimerkiksi alijäämällä mitattuna läheskään yksi yhteen, sillä kyse on lähinnä valtion antamasta takauksesta ja korkotuesta.

Finanssipolitiikan viritys

Hallituksen keskeisin finanssipoliittinen tavoite on velkasuhteen vakauttaminen vaalikauden loppuun mennessä. Tämän saavuttamiseksi hallitus tavoittelee reilun 9 miljardin euron kokonaissopeutusta hallituskauden aikana. Suurimmat menoleikkaukset ovat hallitusohjelman ja kevään 2024 kehysriihen päätösten mukaisesti tehty valtionhallintoon, sosiaaliturvaetuuksiin ja hyvinvointialueiden rahoitukseen. Lisäksi hallitus kiristi verotusta keväällä 2024. Talouspolitiikan arviointineuvosto katsoi tammikuussa 2025,³ että hallituksen finanssipolitiikan hieman kiristävä viritys oli suhteellisen hyvin perusteltu ottaen huomioon sekä julkisen talouden tilanne että suhdannetilanne.

Vaikka hallitus päätti budjettiriihessä noin 200 miljoonan euron uusista menoleikkauksista vuodelle 2026, hallituksen vuonna 2025 tekemien vero- ja menopäätösten yhteenlaskettu vaikutus on ainakin staattisesti arvioiden selkeästi julkisen talouden alijäämää kasvattava vuonna 2026. Kevään 2025 kehysriihen päätökset muuttavat siten finanssipolitiikan viritystä kevyemmäksi varsinkin vuodesta 2027 alkaen. Aiempaa elvyttävämpää finanssipolitiikan linjaa voi perustella työllisyystilanteen heikentymisellä aiemmin ennustettuun verrattuna. Pysyväksi tarkoitetut veronkevennykset eivät kuitenkaan ole kovin luonteva suhdannepolitiikan väline. Pysyvien veronkevennysten sijaan kokonaiskysyntää voitaisiin tukea tilapäisesti esimerkiksi aikaistamalla julkisia rakennusinvestointeja.

Julkisen talouden näkymät ja velkasuhteen taittaminen

Vaikka hallitus on päättänyt merkittävistä menoleikkauksista ja veronkorotuksista, valtio ja julkisyhteisöt ovat edelleen voimakkaan alijäämäisiä: talousarvioesityksen mukaan valtion vuoden 2026 budjetti on 8,7 mrd. euroa alijäämäinen. Kansantalouden tilinpidon käsittein valtiontalouden alijäämän arvioidaan olevan 4,0 % suhteessa BKT:hen. Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu alijäämä on 3,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2026.

Se, että julkinen talous on sopeutustoimista huolimatta edelleen selvästi alijäämäinen, johtuu osin julkisen velan hoitamiseen liittyvien korkomenojen noususta sekä puolustusmenojen kasvusta suhteessa siihen, mitä hallituskauden alussa arvioitiin. Julkinen talous on heikentynyt myös ennustettua heikomman suhdannetilanteen vuoksi.

Hallitus kertoi jo hallitusohjelmassa tavoittelevansa velkasuhteen vakauttamista hallituskauden loppuun mennessä. Hallitus on kevään kehysriihessä ja syksyn budjettiriihessä päättänyt eräistä toimista, kuten noin miljardin euron kertaluontoisesta lisätuloutuksesta valtion eläkerahastosta vuonna 2027, jotka vähentävät velkaantumista tilapäisesti hallituskauden lopussa vahvistamatta julkista taloutta pysyvämmiin. Velkasuhteen vakauttamista ei nähdäksemme ole järkevää tavoitella tämän tapaisilla toimilla. Sitä ei myöskään ole syytä tavoitella täysin riippumatta suhdannekehityksestä.

³ Talouspolitiikan arviointineuvoston vuosiraportti 2024.

Lisätietoja: Talouspolitiikan arviointineuvosto

puheenjohtaja Niku Määttänen, niku.maattanen@helsinki.fi

pääsihteeri Jenni Jaakkola, jenni.jaakkola@vatt.fi