

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle 14.10.2025

Roope Uusitalo

Helsingin yliopisto

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

Valiokunta on pyytänyt lausuntoa liittyen erityisesti finanssipolitiikan ja kasvupolitiikan linjaan suhteessa talousnäkyymiin ja julkisen talouden tilanteeseen

Valtion ensi vuoden budjettia tehdään jälleen kerran varsin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Talouskasvu on hidasta ja työttömyys noussut ennätystasolle. Työvoimatutkimuksen työttömyysasteen trendiluku on jo 10 prosenttia. Myös työllisyys on laskussa. Tosin työllisyysaste on silti edelleen historiallisen korkealla tasolla. Samalla tämä tarkoittaa, että työvoiman tarjonta on kasvanut. Työllisyyden kasvua rajoittaa pikemminkin työvoiman kysynnän kuin työvoiman tarjonnan puute.

Erityisesti yksityinen kulutus on kasvanut odotuksia heikommin. Periaatteessa kulutuksen kasvulle olisi ollut edellytyksiä. Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ovat kasvaneet ja korkotason lasku helpottanut velallisten tilannetta. Energian hinta on kohtuullinen ja yleisemminkin inflaation hidastuminen kasvattanut ostovoimaa.

Sosiaaliturvan leikkaukset ja julkisen sektorin säästöt vähentävät kotitalouksien kulutusta. Mahdollisesti kulutusta vähentää myös epävarmuuden lisääntyminen. Säästämisaste on kasvanut, kun työsuhteitten epävarmuus lykkää hankintoja ja kasvattaa varautumista.

Periaatteessa julkista kysyntää kasvattamalla voidaan pyrkiä korvaamaan yksityisen kysynnän pienenemistä syntynyt kokonaiskysynnän lasku ja näin lievittämään taantumaa, kiihdyttämään talouden kasvua ja parantamaan työllisyystilannetta. Valitettavasti julkisen talouden tilanne on niin vaikea, että tällaiseen aktiiviseen finanssipolitiikkaan ei juuri ole mahdollisuuksia.

Viimeisimmän valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisen sektorin alijäämä on yli 4 prosenttia suhteessa BKT:een sekä vuonna 2024 että vuonna 2025. Ennusteen mukaan alijäämä pienenee, mutta ylittää 3 prosenttia edelleen vuosina 2026 ja 2027. Alijäämän vuoksi julkinen velka kasvaa koko ajan ja ylittää vm:n ennusteen mukaan 90 prosenttia suhteessa BKT:een vuonna 2029.

Suhdanteiden tasoittaminen finanssipolitiikalla on vaikeaa jo senkin tähden, että vaikutukset ovat hitaita ja suhdannetilanne voi päätösten voimaantulohetkellä olla kovin erilainen kuin päätöstä tehtäessä. Vielä enemmän aktiivisen finanssipolitiikan mahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin julkisen talouden tilanne. Velkaantumismuutoksen hidastaminen vaatii pitkän sopeuttamisohjelman, jossa säästöpäätöksiä ja/tai veronkorotuksia osuu väkisinkin myös muihin kuin noususuhdannevuosiin.

Vuoden 2026 budjetti on valtiovarainministeriön ennusteen mukaan lievästi kiristävä ja pienentää hieman julkisen sektorin rakenteellista alijäämää. Suhdannetilanteen kannalta finanssipoliittinen linja on sopiva, mutta velkaantumisen taittaminen vaatisi vielä merkittävää lisäsopeutusta.

Veropäätöksistä

Budjetin julkistamisen yhteydessä julkaistun liitemateriaalin mukaan budjetin veropäätökset keventävät verotusta ja kasvattavat käytettävissä olevia tuloja kaikilta muilta paitsi kaikkein pienituloisimmilta, jotka eivät juuri maksa tuloveroja. Selvästi eniten verotus kevenee sekä suhteellisesti että absoluuttisesti ylimpään tulokymmenykseen kuuluvilta. Tämä johtuu korkeimman marginaaliveroprosentin kehysriihen yhteydessä päätetystä alennuksesta.

Budjetin veropäätöksiin liittyen pari huomiota on paikallaan

- Rajakulutusalttius on suurituloisilla pieni ja lisätuloista vain pieni osa menee välittömästi kulutukseen. Suurituloisten veronalennuksella on siksi todennäköisesti kulutuskysyntään vain pieni vaikutus. Korkeimpien marginaaliverojen alennuksen tavoitteena ei ollutkaan kysynnän kasvattaminen vaan taloudellisten kannustimien parantaminen. Joidenkin viimeaikaisten tutkimusten mukaan korkeimpien rajaverojen alennuksella voikin ainakin pitemmällä aikavälillä olla niin suuria vaikutuksia verotettavaan tuloon, että verotulokertymä säilyy veronalennuksesta huolimatta ennallaan. Lienee tarpeetonta muistuttaa, että arvioihin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Esimerkiksi kannustimiin tulojen muuntamisesta palkkatuloista pääomatuloksi vaikuttaa myös pääomatulojen verotus. Kun samaan aikaan kevennetään sekä palkkatulojen että pääomatulojen verotusta (yhteisöveron muutosten kautta) ei tulojen muuntamisen kannustimet juuri muutu ja yksi osa ylimpien marginaaliverojen vaikutuksesta verotettaviin tuloihin pysyy ennallaan.
- Ainakin budjetin liitteenä julkaistusta laskelmasta puuttuu työttömyysvakuutusmaksun vaikutus. Työttömyysvakuutusmaksu on veroluonteinen pakollinen vakuutusmaksu, joka on noussemassa 0,3 prosenttiyksiköllä vuonna 2026. Työttömyysvakuutusmaksun nousu syö merkittävän osan verotuksen kevennyksen keskimäärin noin yhden prosentin vaikutuksesta käytettävissä oleviin tuloihin
- Budjettilaskelmissa myös ansiotuloverotuksen indeksitarkistukset on laskettu veronkevennyksiksi. Indeksitarkistuksen vaikutus verotuloihin on samaa suuruusluokkaa kuin ylimmän marginaaliveroprosentin laskun tai työtulovähennyksen kasvattamisen vaikutus. Oikeastaan kyse ei kuitenkaan ole varsinaisesta veronalennuksesta. Jos ansiotuloveron indeksitarkistusta ei laskettaisi mukaan ja työttömyysvakuutusmaksujen kiristyminen otettaisiin huomioon, olisi veropäätösten vaikutus muiden kuin ylimmän tulokymmenyksen käytettävissä oleviin tuloihin selvästi pienempi. Vertailukohtana voinee käyttää esimerkiksi Veronmaksajien julkaisemia laskelmia, joiden mukaan kaikissa tuloluokissa verotus ei kevene lainkaan.

Työllisyyttä edistävät päätökset

Budjettiesityksen tiedotusmateriaalin mukaan hallitus on hallitusohjelmassa sekä keväällä 2024 tehdyillä päätöksillä sopeuttanut julkista taloutta yhteensä 9 miljardilla eurolla. Budjettiriihessä hallitus arvioi tekemiensä päätösten vähentävän alijäämää vielä 1 miljardilla. Suuri osa näistä päätöksistä onkin aitoja säästöpäätöksiä kuten sosiaaliturvan leikkauksia ja ehtojen kiristämisiä tai valtion virastojen budjettileikkauksia. Toisaalta osa sopeutuksesta perustuu arvioihin päätösten työllisyyttä kasvattavaan vaikutukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi työttömyysturvan leikkausten vaikutusta työllistymisen kannustimiin ja sitä kautta työvoiman tarjontaan.

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettiin työllisyyden kasvu 100 000:lla ja sen tuloksena julkisen talouden vahvistuminen 2 miljardilla eurolla.

Kun suurin osa työllisyyttä kasvattamaan pyrkivistä päätöksistä liittyy työvoiman tarjonnan kasvattamiseen ei näiden päätösten vaikutus ole yhtä suuri tilanteessa, jossa työllisyyden kasvua rajoittaa tarjonnan sijaan työvoiman kysyntä. Samalla tämä tarkoittaa, että hallituksen 9 miljardin sopeuttamien jää selvästi suunniteltua pienemmäksi. Nykyennusteiden mukaan hallitusohjelman tavoitteesta puristaa julkisen sektorin alijäämä 1 prosenttiin suhteessa BKT:een ollaankin jäämässä kauas.

Velkaantumisen hillitseminen

Talousarvioesityksen lisäksi katson aiheelliseksi esittää muutaman huomion liittyen parlamentaarisiiin neuvotteluihin alijäämätavoitteista eli ns. velkajarruun.

EU:n uudet finanssipoliittiset säännöt luonnollisesti sitovat myös Suomea. Suomen julkisen talouden tilanne on vaikea ja EU:n finanssipoliittiset säännöt aikaansaavat siksi aidosti sitovia rajoitteita kansalliselle finanssipolitiikalle. Oletettavasti mahdollinen kansallinen sopu velkaantumisen hillintätavoitteista ei rajoittaisi finanssipoliittista liikkumavaraa juuri enempää kuin EU-tason tavoitteet jo tekevät. Kansallisista finanssipoliittisista tavoitteista voi silti olla hyötyä. Oleellisia tavoiteltavia piirteitä kansallisissa tavoitteissa on käsittääkseni

- Yli hallituskausien pituiselle ajalle sovitut tavoitteet. Suomen julkinen velka ja alijäämä ovat suuria ja tilanteen korjaaminen lyhyellä aikavälillä johtaisi kokonaiskysynnän merkittävään supistumiseen ja todennäköisesti taloudellisen taantuman pitkittymiseen jo valmiiksi vaikeasta lähtötilanteesta. Akuuttia kriisiä julkisessa taloudessa ei ole, esimerkiksi valtio saa edelleen luottoa kohtuullisella korolla. Vähänkin pidemmällä aikavälillä ongelmat uhkaavat tästä huolimatta kärjistyä. Julkisen talouden sopeuttaminen onnistuu todennäköisesti pienemmin taloudellisin menetyksin, jos sopeutusperiodi on riittävän pitkä.
- Laajapohjainen poliittinen sitoutuminen tavoitteisiin. Suomessa hallituskoalitiot ovat tyypillisesti vaihtuneet neljän vuoden välein. Finanssipolitiikan sopeuttamiseen tarvittaisiin pitkäjänteisempää lähestymistapaa eikä tilannetta helpota, jos finanssipolitiikan suunta muuttuu hallituksen vaihtuessa. Eri puolueille jäisi silti tilaa edistää omia tavoitteitaan yhteisesti sovitun raamin puitteissa. Samaten äänestäjillä olisi edelleen mahdollisuus ottaa vaaleissa kantaa keskeisiin poliittisiin kysymyksiin kuten julkisen sektorin kokoon.

Kansallisista finanssipoliittisista tavoitteista oli lakiesitys jo lausuntokierroksella. Ainakin Helsingin Sanomien ja YLE:n mukaan esitykseen ollaan kuitenkin tekemässä merkittäviä muutoksia parlamentaarisessa työryhmässä. Tätä voi pitää kannatettavana sekä esityksen realistisuuden kasvattamisen että sen hyväksyttävyyden kannalta.

Lausuntokierroksella olleessa esityksessä julkisen sektorin velalle asetettiin 40 prosentin tavoite. Kun velan suhde BKT:een lähenee 90 prosenttia, on tämä tavoite kovin kaukana ja samalla sen ohjaava vaikutus kyseenalainen. Suomen tilanteessa jo EU:n finanssipoliittisten sääntöjen 60 prosentin velkaraja on kova tavoite ja tätä kireämpien tavoitteiden asettamiseen ei ole juuri perusteita.

Kansallisten tavoitteiden asettamien EU-tavoitteiden kanssa karkeasti samalle tasolle ei luo varsinaisia lisärajoitteita julkista taloutta koskevalle päätöksenteolle. Tästä huolimatta laajapohjainen sitoutuminen finanssipoliittisiin tavoitteisiin voi edistää myös niiden saavuttamista.