Aki Kangasharju, Päivi Puonti 12.5.2025

Lausunto Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026—2029

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle aiheesta VNS 2/2025 vp

Valtiovarainvaliokunta pyytää lausuntoa valtioneuvoston selonteosta koskien julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) vuosille 2026-2029.

Arvioimme erityisesti suunniteltua finanssipolitiikan linjaa, toimia ja kasvutoimia sekä puolustuksen rahoitusta ja puolustusrahoituksen poikkeuslausekkeen aktivointia.

JTS on valtioneuvoston suunnitteluasiakirja, josta puuttuu valtioneuvoston näkemys

Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelma pohjautuu valtiovarainministeriön talousennusteeseen. Etlan näkemys Suomen talouden tilasta ja kehityksestä vastaa valtiovarainministeriön käsitystä, mikä näkyy samansuuntaisina talousennusteina lähivuosille. Valtiovarainministeriö laski hieman bruttokansantuotteen ennustettaan kuluvalle vuodelle, mutta piti vuosien 2026-2027 ennusteet likimain muuttumattomina.

Hallitus sopi kevään 2025 puoliväliriihessä mittavasta toimenpidekokonaisuudesta, jolla se pyrkii vahvistamaan talouskasvua. Veronalennukset ovat keskeinen osa tätä kokonaisuutta. Lyhyellä aikavälillä veronalennukset vähentävät verotuloja, mutta ajan myötä ne lisäävät taloudellista toimeliaisuutta, ja siten verotuloja ja kasvua. Keskeinen kysymys on, kuinka paljon, ja millä aikavälillä näin tapahtuu. Hallituksen toimien taustalla on luonnollisesti hallituksen näkemys toimien vaikutuksista ja ajoituksesta.

Näitä vaikutuksia ei kuitenkaan hallituksen omassa julkisen talouden suunnitelmassa esitetä, vaan julkista taloutta koskevat luvut ovat valtiovarainministeriön osittaisia ennusteita[1].

Näin ollen suunnitelmassa esitetään kansantalouden ja julkisen talouden kehitystä koskevia lukuja, jotka eivät ole keskenään yhdenmukaisia, eivätkä ne anna oikeaa kuvaa hallituksen suunnittelemien toimien vaikutuksista. Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuus ja vaikutusarviot on esitetty erillisessä muistiossa[2], johon ei julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) edes viitata.

JTS:n sisältämät kevään 2025 kehysriihen päätökset olivat poikkeuksellisen suuria, ja sisälsivät erityisesti verotusta koskevia muutoksia, joilla hallitus nimenomaan tähtää bkt-vaikutuksiin. Hallituksen arviot toimenpiteiden

[1] Valtiovarainministeriö laatii suhdanne-ennusteen hallituksen kehysriihen tausta-aineistoksi. Kehysriihen jälkeen valtiovarainministeriö laatii uuden julkisen talouden ennusteen, jossa huomioidaan päätösten suorat vaikutukset. Päätösten kokonaistaloudellisia eli bkt-vaikutuksia ei kuitenkaan huomioida. Vakiintunut käytäntö on aikataulusyistä ymmärrettävää, eikä sillä yleensä ole suurta merkitystä.

[2] Valtiovarainministeriön muistio ”Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista” 30.4.2025

vaikutuksista on valtiovarainministeriön muistiossa koottu selkään taulukkoon. Taulukon mukaan hallituksen toimien kokonaisvaikutus on julkisen rahoitusaseman kannalta neutraali. Vastaavaa toimenpidekokonaisuuden koontia ei JTS:stä löydy, mutta julkisen rahoitusaseman esitetään heikkenevän yhteensä 1,4 prosenttiyksikköä.

Kun julkisen talouden luvuissa on huomioitu vain esim. ansiotuloverotuksen keventämisen *negatiiviset* vaikutukset verotuottoon ilman niiden *positiivisia* vaikutuksia kulutukseen tai työllisyyteen, on julkisen talouden ja kansantalouden kehitys suunnitelmassa eri paria. Eriparisuus vaikuttaa kaikkiin julkisen talouden bkt-suhdelukuihin (alijäämä, velka, meno- ja veroasteet). Tämä hankaloittaa suunnitelman arviointia esitettyjen lukujen perusteella.

Puolustusmenojen nostosta päätös – rahoitus puuttuu

Suunnitelma sisältää hallituksen päätöksen nostaa puolustusmenojen taso vähintään 3 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2029 mennessä, mikä tarkoittaa noin 3,6 mrd. euron puolustusmenojen lisäystä.

Suomi on hakenut EU:n finanssipolitiikan sääntöjen poikkeuslausekkeen aktivointia puolustusmenojen kasvun takia vuosiksi 2025-2028. Poikkeuslauseke sallii lisäämään puolustusmenoja 1,5% bkt:sta vuoteen 2021 verrattuna ilman, että ylitys rikkoisi EU:n finanssipolitiikan sääntöjä. Tämä vastaa suurin piirtein suunnitelmassa esitettyä puolustusmenojen kasvua.

Poikkeuslauseke on kuitenkin voimassa vain väliaikaisesti. Sen sijaan puolustusmenojen tason on tarkoitus jäädä pysyvästi korkeammalle. Tämä tarkoittaa sitä, että poikkeuslauseke sallii lykkäämään julkisen talouden sopeutusta seuraavalle hallituskaudelle.

Puolustusmenoille ei ole suunnitelmassa esitetty rahoitusta, joten julkinen rahoitusasema heikkenee. ReArm Europe -suunnitelmaa koskevassa selonteossa valtioneuvosto on ilmoittanut pitävänsä EU:n yhteisvelkaan perustuvaa SAFE-välinettä tarkoituksenmukaisena rahoituslähteenä kasvaville puolustusmenoille. Etlan näkemyksen mukaan on epäselvää, mitä tarkoittaa Suomen kokonaisetu, jonka perusteella valtioneuvosto pitää SAFE-instrumentin yhteisvelkaa Suomelle tarkoituksenmukaisempana kuin esimerkiksi kansallista, markkinaehtoista velkarahoitusta, jonka käytöstä voidaan päättää kansallisesti, ja joka on ainakin toistaiseksi edullisempaa ja hallinnollisesti kustannustehokkaampaa kuin EU:n yhteisvelka[3].

Suhdannetilanne ei edellyttäisi finanssipolitiikan kevennystä

Kasvutoimilla on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia. Investointiohjelma ja ostovoiman parantaminen ansiotuloverotusta keventämällä elvyttävät lyhyellä aikavälillä. Talouden suhdanne on kuitenkin paranemassa eikä edellyttäisi erityistä suhdanne-elvytystä.

Kun eri toimia katsotaan kokonaisuutena, on verotuksen rakennemuutos talouskasvua tukeva, kannustinloukkuja pienentävä ja mahdollisesti myös Suomen viennin kasvua edistävä.

Hallituksen tavoite vakauttaa velkasuhde 2027 mennessä ei toteudu ilman lisäsopeutusta pääosin talouden heikon suhdannetilanteen takia. Näin käy, vaikka hallituksen kasvutoimenpiteiden vaikutus julkiseen rahoitusasemaan olisi neutraali, koska työllisyys on ollut heikkoa.

Hallituksen kasvutoimet ovat tervetulleita – ne olisi pitänyt tehdä jo aikaa sitten

Vaikka Suomen talous on kasvanut 2010-luvun alun vaikeiden vuosien jälkeen, markkinasektorin kyky nostaa Suomen elintasoa on ollut vain kolmannes siitä, mitä markkinasektori on tuonut elintasoa muissa Pohjoismaissa tai euroalueella.

[3] Etlan lausunto Suurelle valiokunnalle ReArm Europe -suunnitelmasta 6.5.2025.

Suomen koko bruttokansantuote asukasta kohti on kasvanut vuodesta 2015 alkaen lähes tulkoon muiden Pohjoismaiden ja euromaiden tahtia, mutta kasvu on pysynyt kohtuullisena julkisen sektorin tai julkisrahoitteisten palveluiden ja niin sanotun asuntotulon ansiosta. Markkinasektori eli jalostus ja vapaan hinnanmuodostuksen palvelusektori on jäänyt jälkeen.

Kasvun heikkous ei ole johtunut huonosta työllisyydestä tai vähäisistä investoinneista vaan siitä, että nämä kasvun panokset eivät ole tuottaneet tarpeeksi arvonlisää. Tuottavuuskasvu on heikentynyt.

Sekä nykyinen että edelliset hallitukset ovat ansiokkaasti tehneet kasvua tukevia toimia, mutta niille on ollut tyypillistä vaikutusten pitkä viive. Esimerkiksi parlamentaarinen T&K-menojen lisäys tuottaa kasvua vasta useiden vaalikausien jälkeen. Samoin koulutuksen lisääminen auttaa vasta valmistuneiden lisääntymisen myötä.

Hallituksen verotoimet ovat tervetullut lisä kasvun aikaansaamiseksi. Veronalennukset piristävät kasvua monia muita tehtyjä tai tekeillä olevia uudistuksia nopeammin. Sekä korkeimmista ansiotuloista perittävien marginaaliverojen lasku että yhteisöveron alentaminen lisäävät kannusteita tuottavuuden parantamiseen.

Taloustieteilijät ovat jopa kuta kuinkin yksimielisiä siitä, että marginaaliverojen alentaminen voi nopeuttaa talouskasvua niin paljon, että muutaman vuoden aikajänteellä veron alentaminen ei kasvat julkista alijäämää. Sen lisäksi saamme nauttia talouskasvun kaikista muistakin hyödyistä, jotka eivät suinkaan rajaudu vain julkisen talouden tasapainoon. Työllisyys paranee, tuottavuuskasvu kiihtyy ja elintaso nousee.

Marginaaliverojen alentaminen on panostus ahkeruuteen. Suomessa tuottavuus on hidastunut muita maita enemmän, ja tuottavuuskasvuun vaikuttavat eniten osaajien ahkeruus ja halu menestyä. Korkeimpien marginaaliverojen alentaminen kannustaa juuri osaajien joukkoa, jotka ansaitsevat noin 100 000 tai enemmän vuodessa. Kyse siis ei ole miljonääriverosta.

Yhteisöveron alentamisen kasvuvaikutukset ovat yhtä todelliset kuin marginaaliveroilla, mutta niiden suuruusluokka on epäselvempi. Ne ovat kuitenkin suuremmat kuin yleisesti ajatellaan.

Lähes kaikki suomalaiset arviot yhteisöveron alentamisen dynaamisista vaikutuksista rajautuvat siihen, minkä verran yhteisöveron alentaminen lisää yhteisöveropohjaa eli voittoja. Voitot lisääntyvät ennen kaikkea kotimaisten investointien lisääntymisen, ulkomailta Suomeen tulevien investointien sekä monikansallisten yritysten Suomeen raportoimien voittojen kasvun myötä. Muitakin vaikutuksia on, kuten rahoitusrajoitteisten yritysten rahoitustilanteen helpottuminen.

Analyysit yleensä jättävät osan veroalen vaikutuksista huomiotta. Analyysit eivät esimeriksi ota huomioon sitä, että veronalennuksen aikaansaama uusi tehdasinvestointi ei voi tuottaa voittoa, ellei tehtaaseen palkata työntekijöitä. Työntekijät maksavat palkkaveroa ja käteen jäävästä tulosta maksetaan kulutus- ja muita välillisiä veroja.

Näitä niin sanottuja yleisen tasapainon mukaisia veroja ei yleensä huomioida verotuottolaskelmissa. Kun ne sinne lisätään, dynaamiset vaikutukset paljastuvat paljon luultua suuremmiksi (ks esim. Valkonen ym. 2014). Kangasharju (2024) arvioi, että tietyin oletuksin Suomen yhteisöveron alentaminen 20:stä 15:een prosenttiin voisi olla jopa kokonaan itserahoittava veronalennus. Vaikutukset riippuvat kuitenkin monista oletuksista, kuten esimerkiksi siitä, onko Suomessa tarjolla tarpeeksi osaavaa työvoimaa.

Vaikka veronalennusten dynaamiset vaikutukset tulevat viiveellä ja ovat osin epävarmoja, veronalennus kannattaa tehdä. Suomi on ollut niin pitkään heikon kasvun vaiheessa, että tilannetta ei voi pitää ohimenevänä suhdanneluonteisena kuoppana. Suomi jää kuoppaan ilman rohkeita uudistuksia. Suomi ottaisi suuremman riskin, jos näitä uudistuksia ei tehtäisi.

Vaikka velka voi ainakin aluksi kasvaa, riski kannattaa silti ottaa. Velkaa on kahdenlaista – hyvää ja huonoa. Kulutukseen otettu velka on huonoa velkaa, koska kulutus ei kiihdytä pysyvästi talouskasvua. Velka jää tällöin pysyväksi. Hyvä velka otetaan investointeihin, jolloin velka voidaan maksaa takaisin investointien tuotoilla eli nopeammalla talouskasvulla.

Lähteet

Etlan lausunto Suurelle valiokunnalle valtioneuvoston selvityksestä koskien ReArm Europe -suunnitelmaa 6.5.2025. https://www.etla.fi/ajankohtaista/etla-eu-maiden-yhteisia-puolustushankintoja-on-mahdollista-tehda-ilman-uutta-yhteisvelkaa/

Valtiovarainministeriön muistio ”Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista” 30.4.2025

Valkonen, T., Kauppi, E. & Suni, P. (2014). Simulointeja yhteisöveron alennuksen dynaamisista vaikutuksista Suomessa. Etla Raportti nro 41.

Kangasharju, A 2024. ”Yhteisöveron lasku on arvioitua kannattavampaa”. Etla Muistio nro 151. https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-151.pdf