Lausunto

13.5.2025

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle VATT/187/07.01/2025

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

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029. Talousvaliokunta keskittyy erityisesti selonteon linjausten kasvuvaikutuksiin.

Yleistä talouskasvusta

Talouskasvu syntyy työllisyyden ja pääoman lisääntymisestä sekä tuottavuuden kasvusta. Työllisyydessä olennaisia ovat sekä työllisten että työtuntien määrä. Pääoma lisääntyy pääsääntöisesti investointien avulla. Ja tuottavuuskasvu kuvaa sitä, että tuotanto kasvaa ilman että tuotantopanoksia (työllisiä tai pääomaa) tarvitsee lisätä. Tämä on mahdollista, jos asioita opitaan tekemään tehokkaammin, paremmin jne. Yleensä tapahtuu jonkinasteisia innovaatioita – joko keksitään uusia tuotteita tai palveluita, uusia ja/tai tehokkaampia tapoja tehdä näitä jne.

Talouskasvuun heijastuva tuotannon kasvu syntyy pääosin yrityksissä. Kannattava yritystoiminta ruokkii tuotantoa ja parhaimmillaan yritysten välistä kilpailua markkinoilla. Markkinakilpailulla painetaan alas kuluttajien hyvinvointia tukevia tuotteiden ja palvelujen hintoja, parannetaan laatua ja/tai tuotetaan kannustimia yrityksille keksiä yhä parempia tapoja tyydyttää kuluttajien tarpeita.

Talouskasvun vauhdittamiseen ei ole yksiselitteisiä, takuuvarmoja keinoja. Usein puhutaan siitä, että julkisen sektorin on tärkeintä olla sotkematta markkinoita ja pysyttäydyttävä lähinnä tuottamaan yrityksille mahdollisimman myönteinen ja vakaa toimintaympäristö. Tähän kuuluu muun muassa sen varmistaminen, että yrityksille on tarjolla mahdollisimman laadukasta työvoimaa (koulutus), infrastruktuuri on toimivaa, viranomaistoiminnot ovat sujuvia jne.

Koska julkisen sektorin tehtävä on myös huolehtia kansalaistensa hyvinvoinnista pitkäaikaisesti ja laajemmin, on huolehdittava, että jatkuvuuden turvaamiseksi pysytään sellaisissa taloudellisissa raameissa, että tulot ja menot säilyvät kohtuullisessa tasapainossa. Vaikka julkisen sektorin rahoittamiseen tarvittava verotus lähes aina tavalla tai toisella vaikeuttaa tuotantopanosten tehokasta allokaatiota ja markkinoiden toimintaa, niin kauan kuin hyvinvointiyhteiskuntaa halutaan ylläpitää, verotus on välttämätöntä. Verotuksen rakenteella on osin mahdollista vaikuttaa siihen, että taloudellista kasvu haitataan mahdollisimman vähän.

Julkisella sektorilla voi olla poikkeustapauksissa myös aktiivinen rooli yksityisellä sektorilla, jos markkinat tavalla tai toisella eivät toimi. Näin voi käydä, jos esimerkiksi yksityinen finanssisektori ei toimi siten, että yritykset saisivat rahoitusta silloin kun niiden ”liikeidea” olisi sellainen, että liiketoiminta olisi kannattavaa normaaleissa markkinaolosuhteissa. Yritykset saattavat myös panostaa kokonaisuuden kannalta ”liian vähän” T&K investointeihin, joista ei ole odotettavissa parannusta suoraan omaan liiketoimintaan, vaan osa myönteisistä vaikutuksista valuu muille toimijoille. Tästä on johdettavissa peruste panostaa myös valtion taholta T&K toimintaan. Turhaan ei kannata yrityksiä tukea, koska silloin vain puuttuu markkinoiden toimintaan tavalla, joka pahimmillaan sotkee markkinoita ja hukkaa yhteiskunnan käyttöön kerättyjä veronmaksajien rahoja. Myöskään kannattamattomia tai

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

suhteessa vähemmän kannattavia yrityksiä taas ei tule julkisen sektorin toimesta tukea rajatta, koska liiketoiminnan tulee olla pitkässä juoksussa markkinaehtoisesti kannattavaa.

Aiemmat panostukset talouskasvua tukeviin toimenpiteisiin

Nykyisellä hallituskaudella on tehty jo erittäin paljon päätöksiä, joilla on haettu edellytyksiä taloudellisen kasvun vauhdittamiseksi.

T&K rahoituslaki on tullut voimaan ja ohjaa kasvattamaan T&K:hon käytettyjä julkisia varoja aina vuoteen 2030. Rahoituksen lisäys on sen verran mittava (ja nopea), että osin lienee haastavaa löytää tarpeeksi hyviä projekteja, joilla on riittävät ”ulkoisvaikutukset” ja joille ei löytyisi muuten riittävää rahoitusta. T&K rahoituksen jakamisen täytäntöön pano on myös kohdannut arvostelua, jonka vakavuuden arvioiminen vaatinee paneutumista.

Työllisyyden pysyvä rakenteellinen kohentuminen on yksi kasvun osatekijöistä. Hallituskaudella on tehty lukuisia toimenpiteitä, joilla on tähdätty työllisyyden kannustamiseen. Kyseisten toimenpiteiden tehokkuus vaatinee seurantaa.

Hallituskaudella on säädetty verotukseen tehtävä investointihyvitys suurille ilmastoneutraaliin talouteen tähtääville investoinneille. Kyseinen haku on tällä hetkellä käynnissä.

Hallitusohjelmaan sisältyy myös määräaikainen neljän miljardin investointiohjelma, jota hallitusohjelman mukaan rahoitetaan purkamalla valtion omaisuutta. Ohjelmalla on muun muassa tarkoitus parantaa liikenteen infrastruktuuria, jolla voi olla varsinkin alueellista merkitystä yritysten toimintaympäristöön.

Nyt päätetyt verotoimenpiteet eivät ole päällekkäisiä aiemmin päätettyjen toimenpiteiden kanssa, mutta kokonaisuutta on hyvä arvioida yhtä aikaa, koska työllisyystoimenpiteitä lukuun ottamatta kaikilla tehdyillä toimenpiteillä on välitön valtion taloutta heikentävä vaikutus ja julkinen talous on ollut jo pitkään vahvasti alijäämäinen.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyt päätökset ja niiden vaikutukset

Vaikka julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtävät päätökset ovat yleensä lähinnä valtion menokehystä koskevia, tämän vuoden riihessä tehtyjen päätösten pääpaino oli mittavissa veropäätöksissä. Hallitus päätti – staattisesti laskettuna - yhteensä 2,2 miljardin veronkevennyksistä. 525 miljoonaa kohdennettiin pieni- ja keskituloisten ansiotuloverojen keventämiseen 2026 ja 650 miljoonaa vuodesta 2027 lähtien (24 prosenttia kokonaispanostuksesta verojen alentamiseen). Suurituloisten verotusta kevennetään 335 miljoonalla (15 prosenttia). Yhteisöverokannan keventäminen 20 prosentista 18 prosenttiin on arvioitu staattiselta vaikutukselta 830 miljoonaksi (38 prosenttia). Lisäksi verosuunnitelmassa on 14 prosentin alv-kannan keventäminen puolella prosenttiyksiköllä ja mm. työtulovähennyksen lapsikorotus, avainhenkilöiden lähdeverolaki ja poistojen vähentämisajan pidentäminen 25 vuoteen.

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 pitkästä 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*X prosentilla. Kyseinen kerroin on pitkään ollut sama, ja sitä on sovellettu sekä finanssipolitiikan kiristyksiin 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.

[1] Matalasuhdanteessa kerroin on yleensä suurempi, koska vapaata ”kapasitettia” on tarjolla enemmän kuin korkeasuhdanteessa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

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 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 selittynee 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 lisäänny. Tulonmuunnon lisäksi on luonnollisesti aito mahdollisuus sille, että suurituloiset lisäisivät 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 arvioina 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 tekevillä 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 nollasta. Myös VM:n vero-osaston taustamuistiossa todetaan, että empiirinen tutkimus ei selkeästi tue sitä, että yhteisöverokannan alentaminen lisäisi

merkittävästi kasvua tai toimena rahoittaisi itse itsensä (VM, 2025b)[2]. Lisäksi todetaan Suomen 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 itserahoittavuutta. Näiltä taustoilta vaikuttaisi, että 60 prosentin itserahoitusaste yhteisöveron alennukselle olisi poikkeuksellisen optimistinen oletus.

Lopuksi

Kasvupanostukset hallituskaudella ovat olleet isoja ja samansuuntaisia, minkä pitäisi tehostaa vaikutusta. On kuitenkin olemassa hyvin vahva riski sille, että toimenpiteiden ”osumatarkkuus” ei ole paras mahdollinen. Tilanteessa, jossa julkisen talouden tilanne on valmiiksi vahvassa epätasapainossa, panostusten kohdentamiseen olisi syytä kiinnittää enemmän huomiota. Jos julkisia panostuksia kasvun vauhdittamiseen menee suuressa määrin ohi tavoitteen, julkisen talouden sopeutustaakkaa siirretään vain ajassa eteenpäin ja tulevaisuudessa on edessä entistä suurempi sopeuttamispaine.

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.

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

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/l/zKJqMk69Zt6v/a/cGxZ5Hkrh2QZ)

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

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

Lausunto

13.5.2025

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.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7