Vesa Vihriälä 13.5.2025

VTT, vieraileva tutkija

Helsingin yliopisto

Talousvaliokunnalle

Pyydetty lausunto Julkisen talouden suunnitelmasta 2026-2029

Julkisen talouden suunnitelma kirjaa hallituksen toimet talouskasvun vahvistamiseksi ja julkisen talouden vahvistamiseksi ml. erityisesti puolivälin riihessä tehdyt uudet päätökset. Kun hallituksen aiemmissa päätöksissä painopiste oli julkisen talouden vakauttamisessa erilaisin sopeutustoimin, puolivälin riihen päätöksissä painottuivat toimet talouskasvun vahvistamiseksi.

Kasvupolitiikan tarve suuri

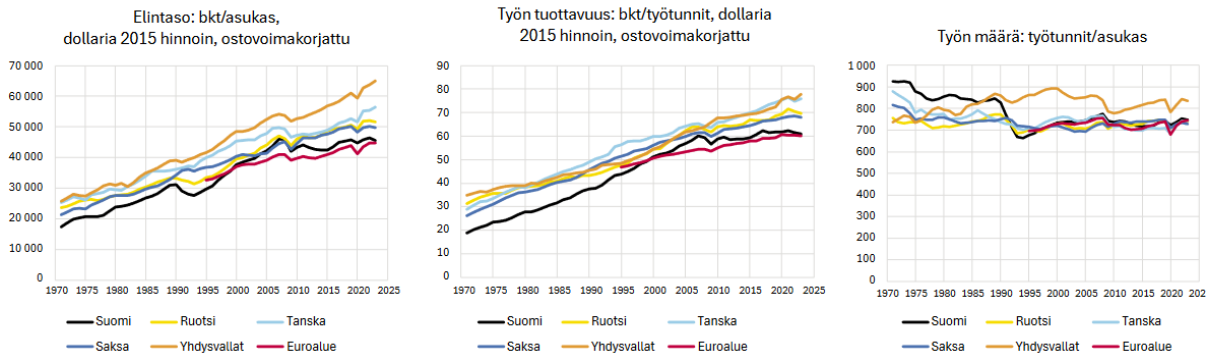
Suomen talouskasvu on tunnetusti ollut surkeaa vuoden 2008 jälkeen.

Useampi Suomen kehitykseen muita negatiivisemmin vaikuttanut shokki selittää huonoa suhteellista kehitystä. Nokian romahdus 2011 - 2014 ja paperiteollisuuden hiipuminen vähensivät korkean tuottavuuden tuotantoa tavalla, jota verrokit eivät kohdanneet. Samoihin aikoihin kustannuskilpailukyvyn rapautuminen jarrutti muun vientituotannon kasvua. Venäjän kaupan tyrehtyminen sen Ukrainaan aloittaman hyökkäyksen jälkeen on iskenyt Suomeen verrokkeja enemmän.

Työikäisen väestön määrä kääntyi myös 2010-luvun alussa laskuun, kun Saksassa se pysyi ennallaan ja Ruotsissa ja Tanskassa jatkoi kasvuaan. Työikäisten osuus väestöstä aleni Suomessa eniten ja etenkin eläkeikäisten osuus kasvoi eniten.

Suomi on systemaattisesti kyennyt työllistämään pienemmän osuuden työiäisistä kuin verrokit, vaikka työllisyysteen ero muihin onkin kaventunut viimeisten 15 vuoden aikana. Asukasta kohden laskettujen työtuntien määrä oli kuitenkin sekä vuonna 2008 että viime vuosina maajoukon kärjessä, koska Suomessa tehdään vähemmän osa-aikatyötä. Näin mitattu työpanos aleni vuosien 2008 ja 2023 välillä noin 4 %.

Asukasta kohden lasketun BKT:n verrokkeja heikompi kehitys vuodesta 2008 lähtien johtuu voittopuolisesti tuottavuuden heikosta kehityksestä. Työtuntia kohden laskettua BKT:ta syntyi Suomessa vain 2 % enemmän kuin 2008 kun verrokeissa muutos oli yli 10 %.



Lähde: Matti Pohjola (2025)

Epäsuotuisa väestökehitys selittää myös osan tuottavuuden heikommasta kehityksestä. Isompi osa tuotannosta on vanhusväestön kasvun myötä suuntautunut erilaisiin terveydenhuolto- ja hoivapalveluihin, joissa tuottavuus on muuta tuotantoa alempi. Ikärakenteen muutoksella voi olla muutakin kautta vaikutusta tuottavuuteen[1]

Tuottavuuden heikko kehitys koskee laajasti yksityistä sektoria. Matti Pohjola osoittaa selkeällä tavalla, että tuottavuuskehityksen ero vuodesta 2008 syntyy niin palvelusektorilla kuin teollisuudessakin. Erityisesti tietointensiivisten palveluiden kehitys on ollut Suomessa heikkoa Ruotsiin ja Tanskaankin nähden.

Kun kyse on pitkäaikaisesta ilmiöstä, ongelma eivät voi olla vain aiemmin mainitut shokit. Myös talouden kyky sopeutua muuttuneisiin olosuhteisiin ja etenkin kyky luoda uutta korkean tuottavuuden tuotantoa on osoittautunut puutteelliseksi.

Suomen pidemmän ajan kasvun esteitä on pohdittu lukuisissa analyyseissä.[2] Yleisellä tasolla viesti on varsin selvä, vaikka eri arvioitsijoiden näkemykset poikkeavatkin joissain kohdin. Suomen tapaisen lähellä teknologian eturintamaa olevan maan talouskasvun tärkein ajuri ovat innovaatiot. Tämän edellytyksenä on riittävä panostus tutkimukseen ja kehitystoimintaan, osaavan työvoiman hyvä saatavuus, kyky rahoittaa riskipitoisia hankkeita, hyvin toimivat työmarkkinat sekä maan kilpailukykyisyys tuotannon sijaintipaikkana verotuksen, infrastruktuurin ja makrotaloudellisen vakauden suhteen.

[1] Kotamäki (2025) nostaa esille myös ikääntymisen kielteisen vaikutuksen henkilökohtaiseen tuottavuuteen ja riskinottohalukkuuteen. Näiden kvantitatiivisesta merkityksestä ei kuitenkaan ole hyvää tietoa.

[2] Suomen kasvuongelmaa ovat käsitelleet mm. Honkapohja ja Vihriälä (2019), Pohjola (2023), Maliranta (2024), Murto (2024) ja Kasvuriihi-valmisteluryhmä (2025), Pohjola (2025).

Osuvatko hallituksen kasvutoimet oikeisiin kohteisiin?

Tutkimus- ja kehittämistoiminta

Hallituksen jo ennen kehysriihtä tekemistä päätöksistä ehkä tärkein myönteinen seikka on ollut pitäytyminen tutkimus- ja kehitysmenojen lisäämiseen edellisellä kaudella sovitun parlamentaarisen yhteisymmärryksen mukaisesti, julkisten menojen tuntuvista leikkauspäätöksistä huolimatta.

Tavoite on hyvin kunnianhimoinen ja nostaisi toteutuessaan Suomen Euroopan kärkimaaksi. T&K-toiminnan vahvuus on kuitenkin vain välttämätön, ei riittävä ehto uuden korkean tuottavuuden tuotannon syntymiselle.

Osaava työvoima

Uuden tuotannon syntyminen hyvistäkin ideoista edellyttää osaavaa työvoimaa ideoiden jalostamiseksi ja itse tuotannon aikaansaamiseksi. Kysyntää vastaavaa tarjontaa voidaan edistää kolmella tavalla: koulutuksella, luomalla kannustimia ihmisille siirtyä korkeamman tuottavuuden tehtäviin ja houkuttelemalla työvoimaa ulkomailta.

Suomi on jäänyt selvästi jälkeen muita kehittyneitä maita korkeakoulutettujen väestöosuudessa. Hallituksen päätökset korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämisestä ja perusopetuksen resurssoinnin lisäämisestä ovat tästä syystä erinomaisen perusteltuja. Korkeakoulutettujen osuuden nostaminen nuorissa ikäluokissa tavoitteeksi asetettuun 50 prosenttiin ei kuitenkaan ole toteutumassa. Puolivälin riihen päätökset ovat korkeakoulutuksen osalta itse asiassa ristiriitaisia. Yhtäältä kohdennettiin lisää tilapäisiä resursseja mutta toisaalta korkeakoulujen perusrahoitusta leikataan.

Hallituksen puolivälin riihen keskeinen veropoliittinen toimi on ansiotuloverotuksen keventäminen ja etenkin korkeimpien marginaaliveroasteiden alentaminen. Tutkimustieto verotuksen vaikutuksesta työn tarjontaan on monen muun tiedon tapaan epävarmaa. Näyttäisi kuitenkin siltä, että etenkin korkeimpien veroasteiden alentamisella voisi olla myönteinen vaikutus työn tarjontaan ja jopa tuottavuuteen.

Tämä perustuu yhtäältä parempiin kannustimiin siirtyä vallitsevaa työtä suuremman palkan ja samalla korkeamman tuottavuuden tehtäviin, parempiin kannustimiin kouluttautua ja ehkä myös joidenkin osalta kannustimiin sijoittua Suomeen ulkomaisen vaihtoehdon sijasta. Vaikutukset voivat joidenkin arvioiden mukaan olla jopa riittäviä sille, että Suomen korkealla tasolla toteutuva veronalennus rahoittaa itse itsensä ansiotuloveropohjan laajenemisen kautta.

Työ- ja opiskeluperäisellä maahanmuutolla on olennainen merkitys työvoiman tarjonnalle Suomessa. Ikääntyminen on meillä jo johtanut työikäisen väestön pienenemiseen ja syntyvyyden mataluus useimpien muiden maiden tapaan merkitsee, että luonnollinen väestönkasvu pysyy negatiivisena. Työperäinen maahanmuuton etu on, että se auttaa tehokkaasti osaamispullonkaulojen helpottamisessa, koska suoraan työhön tulevien muuttajien tarjonta vastaa hyvin kysyntää.

Hallituksen maahanmuuttoon liittyvät päätökset ovat kuitenkin olleet ristiriitaisia. Yhtäältä muuttoon liittyviä prosesseja pyritään puolivälin riihen päätöksillä edelleen kehittämään tehokkaammiksi. Samoin ns. erityisosaajien määräaikaisen lähdeverotuksen tason alentaminen ja säännön ulottaminen paluumuuttajiin tukee osaajien houkuttelua Suomeen. Toisaalta jo aiemmin päätetyt työttömäksi joutuvien oleskelulupamääräysten tiukentaminen ja kansalaisuuden saannin vaikeuttaminen toimivat toiseen suuntaan.

Työpanos yleensä ja työmarkkinoiden toiminta

Hallituksen toimet työn tarjonnan lisäämiseksi ja työmarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi ovat olleet pääosin perusteltuja. Työttömyysturvan ehtojen jo aiemmin päätetty tiukentaminen lisää ajan mittaan työllisyyttä. Puolivälin riihessä päätetty ansiotuloverotuksen keventäminen tukee niin ikään työvoiman tarjontaa.

Työllisyysasteen nousun vaikutus kokonaistuotantoon on toki vain kertaluonteinen muutos; se ei merkitse kasvun pidempiaikaista nopeutumista. Sellaisenaankin ja etenkin julkisen talouden tasapainon kannalta toteutunutta korkeampi työllisyysaste on kuitenkin tärkeä asia.

Hallituksen päätös poistaa työttömyysturvan suojaosa on toisaalta outo yksityiskohta. Muutos heikentää kannustimia ottaa vastaan osa-aikaista työtä. Kun Suomi on verrokkeihin nähden jäljessä juuri työllisten osuudessa mutta ei työtunneissa, työttömien kannustaminen edes osa-aikaiseen työhön olisi järkevää.

Hallituksen ristiriitaiset maahanmuuttoa koskevat linjaukset vaikuttavat toki aiemmin todettua osaavinta työvoimaan laajemmin työn tarjontaan. Työ- ja opiskeluperäinen maahanmuutto on ainoa realistinen tapa huolehtia työikäisen väestön positiivisesta kehityksestä ja samalla kustannustehokas tapa hillitä väestöllisen huoltosuhteen heikkenemistä.

Paikallisen sopimisen ja ns. vientivetoisen palkkamallin edistäminen vähentävät yritysten riskejä ajautua kannattavuusongelmiin. Tämän voi olettaa lisäävän investointihalukkuutta

Investointien rahoitus ja kannustaminen

Tuotannolliset investoinnit ovat Suomessa olleet verrokkimaita jonkin verran vähäisempiä suhteessa talouden kokoon. Olennaisesti isompi ero on kuitenkin

investointien kohdentumisessa. Suomessa investoinneista verrokkeja suurempi osa kohdistuu rakennuksiin. Osin koneisiin ja laitteisiin mutta etenkin aineettomaan pääomaan kohdistuvat investoinnit ovat jääneet vähäisiksi Ruotsiin, Tanskaan ja jopa Saksaan verrattuna.

Toisaalta liiketoiminnan kannattavuus ei keskimäärin ole ollut verrokkeja heikompi ja kyselytutkimus rahoituksen saatavuudesta viittaa siihen, että luottorahoituksen saatavuus on eurooppalaisittain hyvää. Vertailu Ruotsiin kertoo toisaalta, että oman pääoman ehtoista rahoitusta start-upeille on Suomessa toteutunut selvästi vähemmän kasvuvaiheessa, vaikka alkuvaiheen rahoituksessa ei ole eroa.

Nämä havainnot tukevat käsitystä, että tuottavuutta parantavien investointien pullonkaula on ennen kaikkea oman pääoman ehtoinen riskirahoitus, ei niinkään yritystoiminnan heikko kannattavuus yleensä tai luottorahoituksen saatavuus. Rahoitukseen liittyvien toimien pitäisi siis kohdistua juuri riskirahoitukseen.

Hallitus onkin sekä jo aiemmin että puolivälin riihessä päättänyt riskirahoitusta vahvistamista toimista. Viime vuonna hallitus päätti Teollisuussijoituksen (Tesi) voimavarojen lisäämisestä. Riihessä näitä resursseja päätettiin edelleen vahvistaa, tosin ilman täsmällistä mittakaavaa. Samalla päätettiin useista toimista yritysten riskirahoituksen saatavuuden parantamiseksi, pitkälti Risto Murron työryhmän esitysten mukaisesti.

Tällaisia toimenpiteitä ovat mm. yritysten listautumiskynnykseen vaikuttavan säännöstön tulkinnan muokkaaminen, rahastorakenteiden kehittäminen kv-mallien mukaisesti, yleishyödyllisten yhteisöjen pääomasijoitusrahastoihin tehtyjen sijoitusten verovapauden selvittäminen ja pääomasijoitustoiminnan edellytysten kokonaisarviointi sekä siihen perustuvat ehdotukset. Näitä kaikkia voi pitää perusteltuina.

Mittakaavaltaan suurin investointien kannustamiseen kohdistuva toimi puolivälin riihessä kuitenkin oli yhteisöveron alennus 20 prosentista 18 prosenttiin. Tätä ei voi pitää onnistuneena ratkaisuna.

Yhteisöveron 2 prosenttiyksikön alennuksella ei voi olettaa olevan sanottavaa vaikutusta investointeihin. Suomen nykyinen 20 % yhteisöverokanta on kansainvälisessä vertailussa kilpailukykyinen. Missään Pohjoismaassa ei ole alempaa verotasoa ja Saksassa yhteisövero jää jopa uuden hallituksen alennuspäätöksen jälkeen reilusti yli 20 prosenttiin. Aiempaa yhteisöverokannan 6 prosenttiyksikön alennusta koskeva tutkimus ei viittaa sekään sanottaviin investointivaikutuksiin. Jotkin monikansalliset yhtiöt saattavat toki näyttää enemmän voittoa Suomessa, mutta tämäkään hyöty tuskin on kovin suuri.

Siltäkin osin kuin yhteisöveron alennus lisää kannustimia investointeihin, kannustin koskee kaikkia yrityksiä, ei vain parhaat tuottavuuden parannusmahdollisuudet

omaavia. Heikon kasvuvaikutuksen vuoksi alennus rasittaa merkittävästi julkista taloutta. Arvoitu (staattinen) veromenetys on yli 800 miljoonaan euroa vuosittain. Kun dynaamiset vaikutukset edellä todetun nojalla jäävät todennäköisesti hyvin pieniksi, rasitus julkiselle taloudelle muodostuu merkittäväksi.

Perustellumpana joskaan ei ongelmattomana voi pitää hallituksen valmiutta jatkaa vihreän siirtymän määräaikaista kohdennettua verotukea, mikäli EU:n valtiotukia koskevat poikkeukset sellaisen jatkossakin sallivat. Samalla käyttöalaa laajennetaan ja verohyvitykseen oikeuttavan investoinnin alarajaa ehkä alennetaan. Tällaista verotukea voinee pitää kohtuullisen kustannustehokkaana tapana kilpailla vihreän siirtymän investoinneista. Toisaalta veropohjan aukkojen pysyvämpi lisääminen on ilmeinen ongelma ja määräaikaisen ohjelman kertaluonteinenkin jatkaminen vaikeuttaa ohjelman lopettamista.[3]

Muita asioita

Infrastruktuurin osalta tärkein puolivälin riihen päätös koskee kantaverkkoyhtiö Fingridin pääomittamista niin, että se voi laajentaa investointiohjelmaa 4 miljardista 5,2 miljardiin euroon. Hallitus ilmoittaa myös huolehtivansa kaasu- ja vetyverkkoyhtiö Gasgridin mahdollisuuksista kehittää vetyverkkoa. Ottaen huomioon tällaisen infrastruktuurin keskeisyyden uusiutuvan energian hyödyntämismahdollisuuksille panostuksia voi pitää järkevinä.

Puolivälin riihessä päätettiin myös toimista asuntorahoituksen saatavuuden helpottamiseksi. Asuntolainojen enimmäispituus nostetaan 35 vuoteen. Ns. asuntolainakattoa nostetaan 95 prosenttiin ja mahdollistetaan taloyhtiölainojen maksimiosuuden nosto asetuksella.

Näiden toimien hyödyt ovat täysin marginaalisia talouskasvun kannalta. Kun toisaalta kotitalouksien ylivelkaantuminen on aito vakausriski ja etenkin taloyhtiölainat altistavat kotitaloudet isoille riskeille, nämä muutokset ovat hyötyyn nähden tarpeettoman riskipitoisia.

Puolivälin riihi päätti 130 miljoonan vuotuisista lisäsäästöistä valtion menoihin. Näihin liittyy, etenkin jos ne toteutetaan nopeasti, riski pitkällä aikajänteellä tärkeiden toimintojen laadun heikentymisestä. Erityistä huomiota ansaitsee päätöksenteon tietopohjaan kohdistuvat riskit.

Jo aiemmin tehdyt päätökset esimerkiksi valtioneuvoston selvitystoiminnan (VN-teas) ja yritystukia selvittäneen lautakunnan toiminnan lakkauttamisesta heikentävät päätöksenteon tietopohjaa. Olisikin tärkeää huolehtia siitä, että esimerkiksi

[3] Koronakriisin ns. kustannustuki on tässä suhteessa varoittava esimerkki. Alun perin kertaluonteiseksi suunniteltu suuruusluokaltaan noin 200 miljoonan tukiohjelmaa jatketiin viisi kertaa ja kokonaiskustannus nousi noin miljardiin euroon. Jälkikäteisarvion mukaan ohjelma ei muodostunut kovin tehokkaaksi, etenkään alkuvaiheen jälkeen.

Tilastokeskuksen tai Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kyky tuottaa hyvälle päätöksenteolle tarpeellisia tietoja ei vaarannu.

Lopuksi

Monet hallituksen puolivälin riihen toimet tukevat järkevällä tavalla talouskasvun vahvistamista. Joukossa on kuitenkin tehottomiksi arvioitavia toimia, joista osa lisäksi heikentää merkittävästi julkisen talouden tasapainoa.

Tasapainoa heikentävien toimien kompensoimiseksi päätetyt toimet jäävät myös niin pieniksi, että puolivälin riihen päätösten kokonaisvaikutus julkisen talouden tasapainoon on hyvin todennäköisesti negatiivinen. Julkisen velan BKT-suhde jatkaa kasvuaan. Vaikka tällä hetkellä valtio kykenee velkaantumaan kohtuullisella korolla, velkaantumisen kasvu on makrotaloudellinen riski, jonka realisoituminen voi pahoin heikentää hyvänkin kasvupolitiikan vaikutuksia.