# Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029 (VNS 2/2025 vp)

Valtioneuvosto julkisti 30. huhtikuuta 2025 selonteon vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmasta (seuraavassa: suunnitelma). Suunnitelmassa esitettiin muun muassa huomattavia veroperustemuutoksia, joita perusteltiin valtiovarainministeriön 30. huhtikuuta julkistamassa muistiossa (”Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista”, seuraavassa: muistio).

## Talouden suhdannenäkymät

Suunnitelman tukena käytetään valtiovarainministeriön (VM) kevään 2025 talousennustetta, jonka mukaan Suomen talous kasvaa 1,3 prosenttia kuluvana vuonna ja 1,6 ja 1,5 prosenttia vuosina 2026 ja 2027. Verrattuna talven 2024 ennusteeseen kuluvan vuoden ennustetta on tarkistettu 0,3 prosenttiyksikköä alaspäin kasvaneen maailmantalouden epävarmuuden vuoksi. Tulevien vuosien kasvuennusteet ovat säilyneet käytännössä muuttumattomina. VM korostaa, että talousennusteiden epävarmuus on tavanomaista suurempaa maailmantalouden häiriöitä koskevien riskien takia.

Suomen talous kasvoi Tilastokeskuksen ennakkotietojen perusteella 0,1 prosenttia vuoden 2025 ensimmäisellä neljänneksellä verrattuna viime vuoden viimeiseen neljännekseen. Koko euroalueen talous kasvoi 0,4 prosenttia (0,3 %, jos Irlanti jätetään laskuista) vastaavana ajankohtana, eli Suomen alkuvuoden talouskasvu oli euroalueen keskiarvoa hitaampaa. Vaikka alustavat tiedot kasvuluvuista vielä tarkentuvat, on tämänhetkisen tiedon perusteella selvää, että VM:n kuluvan vuoden kasvunennusteen toteutuminen vaatii talouskasvun vahvistumista loppuvuoden aikana.

Tilastokeskuksen maaliskuuta koskevien tietojen perusteella työttömyysasteen trendi nousi 9,3 prosenttiin, joka on 1,2 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vastaavana ajankohtana viime vuonna ja noin kolme prosenttiyksikköä enemmän kuin koko euroalueella. Työttömyysaste on kasvanut tasaisesti viimeiset kaksi vuotta noin 1,2 prosenttiyksikköä vuodessa, mikä vastaa noin 36 tuhatta uutta työtöntä vuodessa. Työvoiman kysyntä Suomessa on vähäistä tällä hetkellä, mikä heikentää suunnitelman luvussa 2 esitettyjen työvoiman tarjontaa kasvattavien rakenteellisten uudistusten tavoitteiden toteutumista nykyisessä suhdannetilanteessa. Työllisyyden osalta positiivinen seikka on se, että yksityisen sektorin työllisten määrän lasku näyttää päättyneen.

Toteutetun ja suunnitteilla olevan finanssipolitiikan osalta toteamme seuraavaa: finanssipolitiikan mitoitus oli oikeasuhtaista vuosina 2023–2024, jolloin julkinen kulutus tuki BKT-kasvua. Toisin sanoen Suomen talous olisi supistunut voimakkaammin, ellei finanssipolitiikka olisi vaimentanut korkean inflaation ja rakentamisen pudotuksesta johtunutta taantumaa. Kuluvana vuonna finanssipolitiikka kiristyy (Valtiovarainministeriö, 2025, luku 2.1), mikä on perusteltua Suomea koskevien talousennusteiden pohjalta, joiden mukaan suhdannekäänne on käynnissä.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Keskeisiä finanssipoliittisia päätöksiä vuosina 2026–2027 ovat ansiotulo- ja yhteisöveron keventäminen yhteensä noin kahdella miljardilla eurolla. Vaikka suunnitelmassa veronkevennyksiä perustellaan pitkän aikavälin kasvuedellytysten parantamisella, verotuksen huomattava keveneminen saattaa kiihdyttää suhdannevaihteluita, sillä VM:n ennusteessa suhdannehuippu ajoittuu vuodelle 2026. Vaikka ansiotuloverotuksen merkittävä keventäminen parantaa sinänsä palkansaajien ostovoimaa, on huomattava, että monet vastakkaissuuntaiset jo tehdyt tai valmisteilla olevat päätökset heikentävät tätä vaikutusta, kuten syyskuussa 2024 voimaan tullut yleisen arvonlisäverokannan korotus 25,5 prosenttiin, työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen ja Työllisyysrahaston suunnittelema työttömyysvakuutusmaksun korotus vuodelle 2026. Näin ollen palkansaajan näkökulmasta suunnitelmasta puuttuu kokonaisarvio kaikista ostovoimaan vaikuttavista päätöksistä, minkä avulla talouspolitiikan linja kirkastuisi merkittävästi.

## Veroperustemuutosten kasvuvaikutusarviot ovat optimistisia

Suunnitelma toistaa, että hallituksen aiemmilla päätöksillä pyritään julkisen talouden tasapainottamiseen yhteensä noin 9 miljardilla eurolla ja ehdottaa lisäksi uusia kasvutoimia. Näistä keskeisimpiä ovat ansiotuloveron alennukset vuosina 2026 ja 2027 sekä yhteisöverokannan alennus vuonna 2027. Suunnitelmassa esitetyissä staattisissa arvioissa pieni- ja keskituloisten verotuksen alentaminen heikentää julkista taloutta 0,51 miljardia vuodesta 2026 alkaen ja vuodesta 2027 alkaen 0,11 miljardia lisää; ylimpien marginaaliveroasteiden alentaminen heikentää vuodesta 2026 alkaen julkista taloutta 0,55 miljardia; ja yhteisöverokannan alentaminen kahdella prosenttiyksiköllä heikentää julkista taloutta vuodesta 2027 alkaen noin 0,83 miljardilla. Näitä menolisäyksiä kompensoidaan uusilla sopeutustoimilla, jotka vahvistavat julkista taloutta noin 1 miljardilla eurolla sekä mm. valtion eläkerahastosta tehdyllä kertaluonteisella siirrolla.

Valtiovarainministeriön muistio esittelee sekä em. kasvutoimien että sopeutustoimien vaikutuksia kuvaavia laskelmia. Muistion mukaan finanssipoliittisen kertoimen arvona on kasvu- ja sopeutustoimien vaikutuksia arvioitaessa käytetty arvoa 0,5. Arvo on poikkeuksellisen pieni suomalaisiin aineistoilla tehtyjen, julkisten menojen muutoksien finanssipoliittista kerrointa koskevien arvioiden joukossa (ks. esim. Räsänen & Mäkelä, 2021). Jos finanssipoliittiselle kertoimelle esitetty arvio olisi suurempi, myös arvioitu sopeutustoimien talouskasvua heikentävä vaikutus olisi suurempi.

Muistio tuo aiheellisesti esiin yhteisöverokannan alentamisen kasvuvaikutusten mittaamisen vaikeuden ja myös sen, että kansainväliset tutkimukset eivät välttämättä sovellu hyvin Suomeen, jossa yhteisöverokanta on jo valmiiksi suhteellisen alhainen. Arvioista ongelmallisin liittyy kuitenkin ylimpien marginaaliveroasteiden alentamiseen.

Muistion mukaan ylimpien marginaaliverojen alentamisesta tehdyissä laskelmissa alennuksen itserahoitusasteeksi on oletettu 100 %. Kuten muistio toteaa, itserahoitusastetta koskevat arviot vaihtelevat voimakkaasti eri tutkimusten välillä. Laskelmaan valitun Itserahoitusasteen arvoa perustellaan muistiossa viittaamalla artikkeliin (Kuusi ym., 2025). Ko. artikkeli ei ole suomalaiseen mikroaineistoon perustuva tieteellinen tutkimus vaan eri maissa tehtyjä tutkimuksia esittelevä suppea kirjallisuuskatsaus.

Katsaus kiinnittää huomiota korkean rajaveroasteen pitkän tähtäimen haitallisiin vaikutuksiin, kuten esimerkiksi siihen, että se voi vähentää kannusteita työpaikan vaihtamiseen (vrt. Kleven ym., 2023) tai

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

lisätä kannusteita maastamuuttoon. Kuusi ym. (2025) huomauttavat katsauksessaan aiheellisesti, että tällaiset vaikutukset ovat usein jääneet huomiotta aiemmissa tutkimuksissa. Katsaus ei kuitenkaan varsinaisesti perustele, miksi tällaisten pitkän tähtäimen vaikutusten olemassaolo riittäisi oikeuttamaan katsauksessa esitetyt erittäin korkeat itserahoitusastetta koskevat arviot. Esimerkiksi suomalaisella aineistolla tehdyt verotuksen ja maastamuuton välistä yhteyttä koskevat tutkimukset viittaavat siihen, että marginaaliveroasteen ja maastamuuton välinen yhteys olisi vähäinen (Kalin ym., 2022).

Katsauksessa (Kuusi ym., 2025) esitellyt, aiemmissa tutkimuksissa usein huomiotta jääneet alhaisemman rajaveroasteen myönteiset vaikutukset ovat pitkän tähtäimen vaikutuksia, eikä katsaus sisällä arviota niiden ilmenemisen ajankohdasta. On hämmentävää, etteivät myöskään valtiovarainministeriön muistio tai julkisen talouden suunnitelma sisällä tällaisia arvioita, koska hallitus on sitoutunut toimenpiteisiin, joiden päämääränä on vakauttaa velkasuhde hallituskauden loppuun mennessä, mutta katsauksessa (Kuusi ym., 2025) esitellyt, väitetyt myönteiset vaikutukset saattaisivat ilmetä myös vasta myöhemmin.

## Hallituksen työllisyystavoitteet saattavat jäädä toteutumatta

Hallitus on aiemmin toteuttanut työllisyyttä lisääviksi tarkoitettuja toimia, joiden tavoitteena on ollut työllisten määrän lisääminen 100 000 henkilöllä. Uusi suunnitelma käsittelee myös näiden toimien vaikutuksia. Siinä todetaan että ”tähän mennessä toteutuneiden toimien arvioidaan pidemmällä aikavälillä vahvistavan työllisyyttä noin 90 000 hengellä ja julkista taloutta yhteensä n. 2,1 mrd. eurolla kasvavan työllisyyden kautta”. Hallituskaudella työllisyystilanne on kuitenkin heikentynyt voimakkaasti: 15–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 73,8 prosenttia vuonna 2022, mutta viime vuonna se oli vain 72,1 prosenttia. Työllisyysasteen lasku selittyy ainakin osin heikenneellä suhdannetilanteella. On kuitenkin kyseenalaista, voisiko hallituksen työllisyyttä lisääviksi tarkoitetuilla toimilla olla toivottua vaikutusta paremmassakaan suhdannetilanteessa.

Aiemmin esitettyä sadan tuhannen uuden työllisen tavoitetta perusteltiin valtiovarainministeriön julkistamilla muistioilla, jotka sisälsivät hallituksen kaavailemien työllisyyttä edistävien toimien vaikutusarvioita. Niissä hyödynnettiin aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuvia arvioita, jotka koskivat työn tarjonnan joustoa työllistymisestä saavutetun taloudellisen hyödyn suhteen. Esimerkiksi työttömyysturvan heikennykset alentavat työllistymisveroastetta eli sitä osaa työllistyvän henkilön palkasta, joka ei näy hänen kasvaneina tuloinaan verotuksen kiristymisen ja tarvehankintaisen sosiaaliturvan menetyksen vuoksi, ja tästä syystä ne lisäsivät valtiovarainministeriön laskelmissa työn tarjontaa.

Valtiovarainministeriön työn tarjonnan joustoa koskevat arviot perustuivat kuitenkin ulkomailla tai useita vuosia sitten Suomessa tehtyihin tutkimuksiin. Uudistusten työllisyysvaikutukset saattavat pitkälläkin tähtäimellä jäädä arvioitua pienemmiksi muun muassa siksi, että suhdannetilanteen kohennuttua nykyisestä työttömien joukkoon jää entistä vaikeammin työllistettävissä olevia henkilöitä. Vaikka uudistukset kasvattaisivatkin työn tarjontaa (eli lisäisivät työttömien henkilöiden valmiutta ottaa työtä vastaan), tällaisessa tilanteessa kasvanut tarjonta ei välttämättä näy työllisyyden kasvuna, jos edelleen työttöminä olevien henkilöiden työlle ei löydy kysyntää. Lisäksi vaikeasti työllistettävissä olevien henkilöiden työllistymisen vaikutus talouskasvuun ja verotuloihin voi jäädä toivottua pienemmäksi, koska heidän kohdallaan työn tuottavuus jää luultavasti keskimääräistä alhaisemmaksi.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

## Euroopan Unionin talouden ohjausjärjestelmä ja kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointi

Euroopan Unionin viime vuonna uudistetun talouden ohjausjärjestelmän keskeinen instrumentti on velkaantumista rajoittava *nettomenopolku*. Sen ohella uudistetussa ohjausjärjestelmässä velkaantumista rajoittaa kaksi turvalauseketta, jotka esittävät minimiarvon velkasuhteen supistumiselle sekä maksimiarvon rakenteelliselle alijäämälle (Euroopan parlamentti ja neuvosto, 2024).

Ohjausjärjestelmän ennalta ehkäisevää osaa kuvaavan uudistetun asetuksen mukaan komissio toimittaa kullekin 60 prosentin velkasuhderajan ylittävälle EU-maalle nettomenojen *viiteuran*, joka kuvaa maksimaalista sallittua nettomenojen kasvua, mutta kukin maa voi ehdottaa viiteurasta poikkeavaa nettomenouraa keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisessa suunnitelmassaan. Suomen hallitus hyväksyi Suomen suunnitelman 10. lokakuuta 2024 (Valtiovarainministeriö, 2024), ja se hyväksyttiin EU:n neuvostossa tammikuussa 2025.

Suunnitelma koski vuosia 2025–2031. Se toteutti velkasuhteen supistumista koskevan turvalausekkeen vain minimitasolla: lausekkeen mukaan Suomen kaltaisten, velkasuhteeltaan 60 ja 90 prosentin väliin sijoittuvien maiden kohdalla velkasuhteen on supistuttava keskimäärin vähintään 0,5 prosenttiyksikköä vuosittain suunnitelman kattamalla ajanjaksolla, ja Suomen vuosia 2025–31 koskeneessa suunnitelmassa vuoden 2031 velkasuhde oli 3,5 prosenttiyksikköä vuoden 2024 velkasuhdetta alhaisempi.

Hallituksen uudessa julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että Suomi hakee EU:n finanssi-poliittisen lainsäädännön mukaisen kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointia kasvavien puolustusmenojen vuoksi vuosille 2025–2028. Poikkeuslausekkeen mukaan komissio voi suosittaa nettomenopolulta poikkeamista, jos poikkeuksellisilla olosuhteilla, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, on merkittävä vaikutus asianomaisen jäsenvaltion julkiseen talouteen. Poikkeuslausekkeen aktivointia perusteltaisiin puolustusmenojen lisäämisen tarpeella. Myös ainakin 11 muuta EU:n jäsenmaata on pyytänyt poikkeuslausekkeen aktivointia puolustusmenojensa kasvattamiseksi.

Euroopan uudistettuun ohjausjärjestelmään on kohdistettu perusteltua kritiikkiä useista eri syistä (ks. esim. Strifler, 2025). Kritiikki on kohdistunut mm. siihen, ettei ohjausjärjestelmän sääntöjen noudattamiseen ole riittäviä kannusteita – näin mm. siksi, että säännöistä poikkeamisesta määrättävät pakolliset talletukset ja sakot ovat kohtuuttoman pieniä (uuden korjaavan osan mukaan sakko on enintään 0,05 prosenttia bruttokansantuotteesta). Nettomenouralta poikkeamisen esteenä on usein ajateltu olevan siihen liittyvä mainehaitta, mutta tämäkin jää vähäiseksi, jos uralta poikkeavia maita on paljon.

Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan ja Yhdysvaltojen ulkopolitiikan muutoksen aiheuttamassa uudessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa puolustusmenojen kasvattaminen ja poikkeuslausekkeen aktivointi on perusteltua. Poikkeuksellisia olosuhteita, joihin jäsenmaa ei voi vaikuttaa ja joilla on merkittävä vaikutus julkiseen talouteen, on kuitenkin hyvin monenlaisia. On perusteltua olettaa, että nyt tapahtuva Suomen hallituksen kannattama poikkeamien salliminen lisää tilanteita, joissa eri maat

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

vaativat kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointia entistä huonommin perustelluista syistä. Nyt erittäin luultavasti toteutuva ja sinänsä tarpeellinen nettomenourilta poikkeamisen salliminen vähentääkin entisestään uudistetun ohjausjärjestelmän jo valmiiksi kyseenalaista uskottavuutta.

Helsingissä 13. toukokuuta 2025

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Juho Koistinen
ennustepäällikkö
Työn ja talouden tutkimus LABORE

## Viitteet

Euroopan parlamentti ja neuvosto. (2024). *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1263, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta* (2024/1263).

Kalin, S., Kauppinen, I., Kotakorpi, K., & Pirttilä, J. (2022). *Migration and tax policy: Evidence from Finnish full population data* (FIT Working Paper 1).

Kleven, H., Kreiner, C. T., Larsen, K., & Egholt Søgaard, J. (2023). *Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort* (NBER Working Paper Series 31549).

Kuusi, T., Kotamäki, M., & Kirkko-Jaakkola, M. (2025). Talous takalukossa. Suomen korkeiden rajaverojen ongelma. *Etla raportti*, *158*.

Räsänen, J., & Mäkelä, E. (2021). The effect of government spending on local economies during an economic downturn. *European Economic Review*, *134*.

Strifler, M. (2025) Toteutuvatko EU:n velkasääntöuudistuksen tavoitteet? *Valtiontalouden tarkastusviraston blogi* 25.4.2025, www.vtv.fi/blogit/toteutuvatko-eun-velkasaantouudistuksen-tavoitteet/

Valtiovarainministeriö. (2024). *Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma 2025–2028. Kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma* (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:54).

Valtiovarainministeriö (2025), *Taloudellinen katsaus, kevät 2025*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:13.