Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026 (HE 99/2025 vp)

Suhdannekuva ja finanssipolitiikan mitoitus

Hallituksen talousarvioesityksen (HE 99/2025 vp) tukena käytettävän valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen talous kasvaa kuluvana vuonna 1,0 prosenttia ja ensi vuonna 1,4 prosenttia. Kuluvan vuoden osalta VM:n arvio on optimistisin syyskuun aikana julkaistuista ennusteista, ja ensi vuoden osalta se on yhtenevä muiden ennustelaitosten kanssa. On kuitenkin huomattava, että VM:n ennuste on laadittu ennen toista vuosineljännestä koskevia kansantalouden tilinpidon tietoja, jotka olivat odotettua heikompia.

Suomen talous elpyi lupaavasti vuoden 2024 jälkimmäisellä puolikkaalla, mutta tämä kehitys pysähtyi viime kevään aikana. Matalasuhdanteen pitkittymistä selittävät kotimaiset kysyntätekijät, kuten heikko yksityinen kulutus. Kotitalouksien säästämisaste on kohonnut tasolle, jota on aiemmin nähty talouden häiriövaiheiden yhteydessä. Toisaalta sosiaalietuuksien leikkaukset heikentävät niiden kotitalouksien ostovoimaa, joiden tuloista suurempi osa ohjautuu kulutukseen. Sen sijaan vienti on kasvanut tänä vuonna, ja sen odotetaan tukevan kuluvan vuoden haurasta talouskasvua. Lisäksi yksityisissä investoinneissa on nähty pientä piristymistä, mikä on lupaava merkki tulevien vuosien talouskasvun kannalta.

Työmarkkinat ovat heikentyneet edelleen kuluvan vuoden aikana. Työttömyysasteen trendi nousi elokuussa 10,0 prosenttiin, joka on 1,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vastaava lukema vuosi sitten. Tässä ajassa työttömien määrä on noussut 30–50 tuhannella riippuen käytetystä tietolähteestä. Pitkäaikaistyöttömien määrä on noussut korkeammalle kuin kertaakaan aikaisemmin 2000-luvulla, noin 129 tuhanteen.

Toisaalta taas 20–69-vuotiaiden työllisyysaste on pysytellyt yli 70 prosentissa, mikä on edelleen korkeampi kuin kertaakaan 2010-luvulla. Avoimien työpaikkojen määrä on lisäksi kääntynyt hienoiseen kasvuun viime kuukausina. Myös teollisuusyritysten työllistämisaikeet ovat kasvaneet kuluvan vuoden aikana. Työmarkkinoiden heikko tilanne heijastaa pitkälti suhdanneluonteisia tekijöitä, joiden vaikutuksen arvioidaan vähitellen hiipuvan talouden kääntyessä kasvuun. Pitkäaikaistyöttömyyden korkea taso jarruttaa kuitenkin työttömyysasteen alenemista tulevina vuosina.

Yhteenvetona suhdannekuvasta voidaan todeta, että VM:n ennuste on linjassa muiden ennustelaitosten näkemysten kanssa. Kuluvana vuonna talous kasvaa edelleen vaimeasti, mutta ensi vuonna suhdannekäänteen odotetaan vahvistuvan. Kasvu ei kuitenkaan yllä finanssikriisiä edeltäneen ajan tai vuosien 2015–2016 ripeään vauhtiin, ja tuotantokapasiteettia jää edelleen käyttämättä. Työttömyys vähenee hieman, mutta pysyy selvästi viime vuosia korkeammalla tasolla. Epävarmuus maailmankaupan kehityksestä säilyy, mutta keväällä esillä olleet pahimmat taantumaskenaariot on onnistuttu välttämään.

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

Finanssipolitiikka kiristyy hieman vuonna 2026. Reaalisesti menojen määrä vähenee 0,7 prosenttia, ja rakenteellinen jäämä supistuu 0,4 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, -2,6 prosenttiin. Tämä kuvastaa hallituksen päätösperäisten toimien vaikutusta julkisyhteisöjen yhteenlaskettuun alijäämään. Mikäli talous kääntyy kasvuun loppuvuodesta, finanssipolitiikan viritys on suhdanteita tasaava eli kiristävä noususuhdanteessa. On kuitenkin huomattava, että kokonaisuutena finanssipolitiikka kiristyy ensi vuonna vain lievästi. Keskeinen syy tähän on ansiotuloverotuksen keveneminen, joka vaikeuttaa hallituksen finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

Verotuksen keventäminen on nykyisessä tilanteessa perusteetonta

Talousarvioesitykseen liittyen hallitus on tehnyt eduskunnalle myös ehdotukset laeiksi vuoden 2026 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi (HE 98/2025 vp). Lakiesityksen mukaan tuloverolakiin ehdotetut muutokset perustuvat hallitusohjelmaan sekä kevään kehysriihessä ja syksyn budjettiriihessä tehtyihin päätöksiin.

Ansiotuloverotuksen kevennyksiä esitetään kaikkiin tuloluokkiin. Hallitus esittää myös ylimpien marginaaliverojen keventämistä siten, että ansiotuloverotuksen korkeimmat marginaaliveroasteet alennettaisiin nykyisestä noin 59 prosentista noin 52 prosenttiin. Talousarvioesityksen mukaan tuloveroasteikon muutokset heikentävät ensi vuoden verotuloja noin 0,97 miljardia euroa.

Lakiesityksen ja myös talousarvioesityksen mukaan hallitus tavoittelee veropolitiikallaan kotitalouksien ostovoiman kohentumista, työnteon kannustimien parantumista ja talouskasvun edellytysten vahvistumista. Tutkimuskirjallisuuden mukaan tällaiset vaikutukset ovat kuitenkin melko vähäisiä ainakin pieni- ja keskituloisten palkansaajien kohdalla (Matikka ym., 2015). Ylimpien marginaaliverojen alennuksen kohdalla tilanne on jossakin määrin monimutkaisempi.

Talousarvion mukaisia veromuutoksia koskevan lakiesityksen (HE 98/2025 vp) mukaan ”tutkimuskirjallisuuden perusteella ylimpien marginaaliveroprosenttien alentamisen voidaan olettaa rahoittavan itsensä osittain tai jopa kokonaan pitkällä aikavälillä”. Esitettyjä veronalennuksia on tarkasteltu myös viime keväänä julkistetussa julkisen talouden suunnitelmassa (Valtiovarainministeriö, 2025), ja tuolloin niitä perusteltiin valtiovarainministeriön 30. huhtikuuta julkistamassa muistiossa (”Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista”, seuraavassa: muistio).

Muistion mukaan ylimpien marginaaliverojen alentamisesta tehdyissä laskelmissa alennuksen itserahoitusasteeksi on oletettu 100 %. Kuten muistio toteaa, itserahoitusastetta koskevat arviot vaihtelevat voimakkaasti eri tutkimusten välillä. Laskelmaan valittua 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.

Kuusi ym., 2025 kiinnittävät huomiota korkean rajaveroasteen pitkän tähtäimen haitallisiin vaikutuksiin, kuten esimerkiksi siihen, että se voi vähentää kannusteita työpaikan vaihtamiseen (vrt. Kleven ym., 2023) tai lisätä kannusteita maastamuuttoon. (Kuusi ym., 2025) huomauttavat katsauksessaan aiheellisesti, että tällaiset vaikutukset ovat usein jääneet huomiotta aiemmissa tutkimuksissa, mutteivat 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

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

koskevat tutkimukset viittaavat siihen, että marginaaliveroasteen ja maastamuuton välinen yhteys olisi vähäinen (Kalin ym., 2022).

Esitetyt sopeutustoimet ovat vähäisiä ja osin huonosti valittuja

Keväällä julkaistun vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelman (Valtiovarainministeriö, 2025) mukaan hallituksen finanssipoliittisten toimien suora vaikutus julkiseen talouteen on ensi vuonna noin 3 miljardia euroa ja pienenee 2,6 miljardiin euroon vuoteen 2027 mennessä (s. 127, taulukko 37). Arvio ei sisällä hyvinvointialueiden toiminnan tehostamisesta (0,9 mrd. €) ja työllisyystavoitteiden saavuttamisesta (2,0 mrd. €) aiheutuvia julkista taloutta vahvistavia vaikutuksia, joiden toteutuminen ei vaikuta enää todennäköiseltä.

Talousarviossa esitetyt uudet sopeutustoimet ovat melko vähäisiä. Niitä esitetään sekä ensi vuodelle että vuodelle 2027, ja ne painottuvat vuoteen 2027. Niiden vaikutuksen arvioidaan olevan 0,224 miljardia ensi vuonna ja 1,012 miljardia vuonna 2027. Luvut ovat pieniä ennustettuun valtion nettoluotonottoon (11,7 miljardia ensi vuonna ja 11,5 miljardia vuonna 2027) verrattuna. Esimerkiksi yritystukiin kohdistuu vain ensi vuonna 31 miljoonan ja sitä seuraavana vuonna vain 141 miljoonan suuruiset leikkaukset, vaikka huomattava osa yritystuista on Suomessa säilyttäviä tukia, joiden myöntämiseltä puuttuvat asialliset talousteoriaan pohjaavat perusteet (Koski, 2025).

Talousarvioesityksessä hallitus esittää mm. vähentävänsä kuntien lainsäädännöllisiä velvotteita edistää kotoutumista, ja valtion tukea koutoutumisen edistämiseen varataan 32 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2025 varsinaisessa talousarviossa. On kuitenkin selkeää näyttöä siitä, että oikein toteutettuna kotouttamista edistävät palvelut voivat edistää maahanmuuttajien työllistymistä (Kiviholma & Karhunen, 2025) ja näin ollen epäsuorasti myös valtion talouden tasapainottamista.

Talousarvioesityksessä todetaan, että ”mittaluokaltaan suurin yksittäinen julkisen talouden velkaantumista vähentävä uusi toimenpide on valtion tukeman asuntotuotannon korkotukilainojen hyväksymisvaltuuden alentaminen vuodesta 2027 alkaen” (s. Y18). Tämän toimenpiteen vaikutuksen arvioidaan olevan 365 miljoonaa euroa.

Tilastokeskuksen vuonna 2022 toteuttamasta tilastokäytännön muutoksen vuoksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) hyväksymien korkotukilainojen pääoman katsotaan olevan osa julkista velkaa silloinkin, kun lainan on ottanut yleishyödyllinen yhteisö, asuntoyhteisö tai yritys ja julkisella sektorilla on lainoissa vain takaajan rooli (Tilastokeskus, 2022; Valtiovarainministeriö, 2022, ss. 70-71). Tästä syystä yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen myöntämien ARA-lainojen yhteenlasketun pääoman väheneminen näkyy suoraan kansantalouden tilipidon mukaisen julkisen sektorin velan pienemisenä – näin siitä huolimatta, että jos valtion takaaman lainan ottanut yhteisö tai yritys maksaa velkansa ja valtion takausvastuu ei realisoidu, lainan todellisena kustannuksena valtiolle on vain korkotuki eikä lainan pääoma.

Vastaava tulos ei päde niille muille valtiontakauksille, joita esitellään talousarvion yleisperustelujen osiossa 12.3. Valtion kansantalouden tilinpidon mukainen velka eli valtion EDP-velka ei olisi supistunut vastaavalla tavalla esimerkiksi ajatellussa tapauksessa, jossa valtion Finnveran välityksellä takaamien, yrityksille myönnettävien luottojen määrää olisi päätetty supistaa ARA-lainojen määrän supistamisen sijasta.

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

Suomen nykyisen hallituksen ohjelmassa hallituksen yhtenä tavoitteena esitetään olevan julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen (Valtioneuvosto, 2023, s. 13). Talousarviossa esitetyt tasapainottavat toimet on jaettu vuosille 2026 ja 2027 siten, että – kuten edellä todettiin – valtiovarainministeriön talousennusteen mukaan ne miltei pysäyttävät EDP-velkasuhteen kasvun vuodeksi 2027, mutta ennusteen mukaan velkasuhteen kasvu jatkuu vuoden 2027 jälkeen. Onkin vaikea välttyä vaikutelmalta, että talousarvion esitettyjä säästötoimia on osin motivoinut pyrkimys saada hallitusohjelman mukainen kirjanpidollisen velkasuhteen vakauttamisen tavoite toteutumaan hetkellisesti eikä pyrkimys julkisen talouden pysyvään tervehdyttämiseen.

Helsingissä 8. lokakuuta 2025

Juho Koistinen
ennustepäällikkö
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Viitteet

Euroopan unionin neuvosto. (2025a). *Neuvoston suositus, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2025, neuvoston Suomelle asetuksen (EU) 2024/1263 nojalla asettamista nettomenojen enimmäiskasvuprosenteista poikkeamisen sallimisesta (kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointi)* (C/2025/3966).

Euroopan unionin neuvosto. (2025b). *Neuvoston suositus, annettu 21 päivänä tammikuuta 2025, Suomen kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman hyväksymisestä* (C/2025/3966).

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

Kiviholma, S., & Karhunen, H. (2025). Labor Policies and Immigrant Employment. *Journal of Economic Surveys* (accepted for publication on August 11, 2025).

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).

Koski, H. (2025). Kiihdyttävätkö yritystuet talouden uudistumista ja kasvua? *Talous ja yhteiskunta*, *1/2025*, 22-29.

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

Matikka, T., Harju, J., & Kosonen, T. (2015). *Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016).

Tilastokeskus. (2022). *Rahoitustilinpidon tilastoissa poikkeuksellinen revisio 28.6.2022 julkistuksissa.* (Muutostiedote 28.6.2022, https://www.stat.fi/muutostiedote/cl4wd9qcoqezr0bvwlrq28hxt .

Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023* (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58).

Valtiovarainministeriö. (2022). *Taloudellinen katsaus. Syksy 2022* (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:58).

Valtiovarainministeriö. (2024). *Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelma 2025–2028. Kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma* (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:64).

Valtiovarainministeriö. (2025). *Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2026–2029* (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16).

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