

Taloustieteellisiä näkökulmia  
ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin  
kysymyksiin ja talouspolitiikan  
päättöksiin

# Kahdeksan näkökulmaa julkisen talouden sopeuttamiseen

Valtiovarainministeriö pyysi maaliskuussa 2026 toimenpide-ehdotuksia julkisen talouden sopeutustarpeeseen vastaamiseksi ja pitkään jatkuneen velkaantumiskehityksen taittamiseksi.

VATT tarkasteli lausunnossaan julkista taloutta kahdeksasta eri näkökulmasta:

1. Tuloverotus
2. Kulutusverotus
3. Koulutus
4. Työmarkkinat ja maahanmuutto
5. Yritystuet
6. Asuntopolitiikka
7. Sosiaali- ja terveydenhuolto
8. Ilmasto- ja energiapolitiikka

**Elias Einiö**

Johtava tutkija

**Tuulia Hakola-Uusitalo**

Ylijohtaja

**Kari Hämäläinen**

Johtava tutkija

**Ramin Izadi**

Erikoistutkija

**Tuomas Kosonen**

Tutkimusprofessori

**Tomi Kyyrä**

Tutkimusprofessori

**Marita Laukkanen**

Tutkimusprofessori

**Teemu Lyytikäinen**

Tutkimusjohtaja

**Tuomas Matikka**

Tutkimusjohtaja

**Kimmo Ollikka**

Erikoistutkija

**Hanna Pesola**

Tutkimusjohtaja

**Piia Remes**

Erikoistutkija

**Tanja Saxell**

Erikoistutkija

**Markku Siikanen**

Erikoistutkija

**Jouko Verho**

Johtava tutkija

**Tuomo Virkola**

Erikoistutkija

# Miten julkista taloutta kannattaisi sopeuttaa? (Tuulia Hakola-Uusitalo ja Tuomas Matikka)

Julkisen talouden sopeutusta voi tehdä vähentämällä menoja tai keräämällä lisää veroja. Rakenteelliset uudistukset tehostavat säästöjä tai verolisäyksiä, koska silloin mukaan lasketaan myös se, millaisia muutoksia tapahtuu ihmisten käyttäytymisessä ja yritysten tai paikallishallinnon toiminnassa.

Jonkin toimenpiteen tavoite ei vielä takaa sen vaikutusta. Toimenpide voi olla hyvinkin tehoton, jos kyseessä on asia, joka tapahtuisi joka tapauksessa ilman uudistustakin. Tai se voi olla myös tehoton, jos toimenpiteen kohteena olevilla on mahdollisuus muuttaa toimintaansa siten, ettei uudistus vaikutakaan. Arvioihin siitä, miten ja kuinka paljon erilaiset toimenpiteet vaikuttavat eri osapuolten toimintaan, tarvitaan taloustieteellistä tutkimustietoa.

VATT:n julkisen talouden sopeuttamisesta antama lausunto perustuu sekä tutkijoiden omiin tutkimuksiin että laajemmin taloustieteen tutkimuskirjallisuuteen ja tilastotietoihin. Tämä Policy Brief perustuu lausuntoon, jossa käytetty lähdekirjallisuus on esitetty. Linkki lausuntoon on tämän tekstin lopussa.

## 1. Tuloverotus (Tuomas Kosonen)

**Tulo- ja kulutusverotus** tuottavat paljon verotuloja. Koska niiden veropohja on laaja, veroasteiden pienikin kiristäminen näkyy merkittävänä valtion verotulojen lisääntymisenä. Valtion talousarvioesityksen mukaan valtiolle kertyy noin 21 miljardia ansiotulojen veroista, joten sen verokertymä on merkittävä (VM 2026).

Valtion ansiotuloveroa on 2000-luvulla joko kevennetty tai pidetty ennallaan, mutta ei kiristetty - pois lukien SOTE-rahoituksen siirto kunnilta vuonna 2023. Samalla kun veroasteita on kevennetty, ovat valtion saamat verotulot suhteessa BKT:hen pienentyneet. Verokiilan ja valtion verotulojen kehitys suhteessa BKT:hen on ollut hyvin samansuuntaista. Verotuksen keventäminen ei siten merkittävässä määrin näytä johtaneen veronmaksajien verotettavien tulojen lisääntymiseen. Tätä vahvistavat tutkimuskirjallisuuden empiiriset tulokset. Jos tuloveroja muuttaa maltillisesti ja koko veroasteikon osalta, se ei aiheuta suuria työllisyys- tai verosuunnitteluvaikutuksia.

Valtiovarainministeriö (2023) laskee, että valtion ansiotuloveron kiristäminen yhdellä prosenttiyksiköllä toisi mekaanisesti noin 1,2 miljardia lisää verotuloja. Luku on edelleen ajankohtainen. Siten ansiotuloverojen kiristämistä sopeutus-toimena on vaikea jättää huomiotta sen suuren verokertymävaikutuksen vuoksi.

**Pienituloiset** maksavat suhteessa ansiotuloihin suhteellisen vähän tuloveroja, joten rajaveroasteiden pienet muutokset eivät kovin suurelta osin vaikuta tälle ryhmälle tärkeään osallistumisveroasteeseen. Siten työllistymisvaikutukset valtion ansiotuloveroasteikon muutoksista nähdään tälle ryhmälle pienenä.

**Keskituloiset** kerryttävät eniten verotuloja heidän suuren lukumääränsä ja keskimääräisten veroasteiden yhtälönä. Tämän ryhmän on todettu reagoivan melko vähän veroasteen muutoksiin. Keskituloisten maltillinen ansiotuloveron kiristys näyttäisi johtavan suureen verotulokertymän kasvuun, mutta ei työllisyyden tai talouskasvun kannalta suuriin negatiivisiin vaikutuksiin.

**Suurituloisten** rajaveroasteet ovat progressiivisen verotuksen takia suurimpia ja heidän on havaittu tutkimuksissa reagoivan muita tuloryhmiä herkemmin veroasteiden muutoksiin. Verotulomielessä heidän ansiotulojensa veronkiristykseen voi suhtautua siten enemmän varauksella kuin muiden tuloryhmien.

Eri tuloryhmien verotus suhteessa toisiinsa on luonnollisesti myös poliittinen kysymys, johon vaikuttavat keskeisesti näkemykset yhteiskunnan oikeudenmukaisesta tulojen jakautumisesta ja niiden uudelleenjaosta.

Tuloverotukseen kuuluu myös **listaamattomien yhtiöiden omistajien pääoma- ja ansiotuloverotus**. VM (2026) arvioi, että kaikkiaan pääomatuloja kertyisi vuonna 2026 3,8 miljardia euroa. Listaamattomien yhtiöiden verotuki, joka muodostuu esim. markkinakorkoa suuremmasta tuottoprosentista, on noin puoli miljardia. Suomessa tehdyissä tutkimuksissa on havaittu listaamattomien yritysten omistajien olevan hyvin aktiivisia hyödyntämään näitä verosääntöjä tulonmuunnolla ja muulla verosuunnittelulla. Rajoittamalla näitä huojennettuja pääomatuloverotuksen sääntöjä puututtaisiin tehokkaimmin tulonmuunnon kannustimiin ja vähennettäisiin myös suurituloisten verosuunnittelua yleisesti. Verosuunnittelun hillitsemiseksi olisi mielekästä uudistaa listaamattomien yhtiöiden verotusta.

Osinkoihin kohdistuvalla veron kiristyksellä ei näytä olevan vaikutusta yritysten tekemiin investointeihin. Täten verosuunnittelua hillitäkseen olisi mielekästä uudistaa listaamattomien yhtiöiden verotusta. Sopeutusmielessä tämä keino kuitenkin kalpenee ansiotuloveron kiristämisen rinnalla pienemmän odotetussa olevan verotuoton takia.

**Yhteisöverosta** kertyy valtiolle noin 5,8 miljardia euroa vuoden 2026 talousarvioesityksessä (VM 2026). Yhteisöveron ajatellaan täydentävän yrityksiin liittyvää verotusta ja keräävän veroja yrityksistä silloinkin, kun ulkomailla olevien omistajien tulot yhtiöstä jäävät Suomen verottajan ulottumattomiin. Yhteisöveron laskemisen vaikutukset investointeihin tai talouskasvuun arvioidaan nykyisin melko maltillisiksi. Siten valmistelussa oleva yhteisöveron kevennys, joka mekaanisesti laskee verotuloja yli 800 miljoonaa euroa, aiheuttaa lähinnä valtion verotulojen alenemisen, mutta ei merkittävää talouskasvua.

## 2. Kulutusverotus (Tuomas Kosonen)

Valtiolle kertyy **arvonlisäveroista** noin 23,7 miljardia euroa vuonna 2026 talousarvioesityksen mukaan. Verotuet, eli alv:n osalta alennetut arvonlisäverokannat, muodostavat noin 4 miljardin mekaanisen aleneman verotuloihin. Pelkästään elintarvikkeiden ja ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu alv-kanta on noin 2,8 miljardia euroa.

Sopeutusmielessä arvonlisäveron kiristys on tehokas, koska se kerää paljon verotuloja. Koska Petteri Orpon hallitus jo nosti alv:n pääkannan eurooppalaisestikin vertaillen korkealle 25,5 %:n tasolle, ei pääkannan osalta ole välttämättä paljon kiristämisen varaa. Sen sijaan alennetut alv-kannat muodostavat merkittävän veropohjan ja niiden nostaminen pääkannalle olisi miljardiluokan sopeutustoimi, mekaanisesti 4 miljardin verotuen suuruinen.

Monessa tapauksessa kulutusveroa on mahdollista välttää muuntamalla kulutusta johonkin läheiseen mutta kevyemmin verotettuun kulutuskohteeseen. Arvonlisäveron alennettujen alv-kantojen kohdalla ei usein löydy tällaista läheistä korvaavaa kulutuskohteita, joten alennettujen alv-kantojen nosto pääkannalle ei etukäteisarviona aiheuttaisi suurta kulutuksen vähenemää.

Toinen tärkeä tekijä arvonlisäveron alennettuja kantoja harkitessa on tulonjakovaikutus. Erityisesti elintarvikkeiden arvonlisäverotuksen kiristäminen kohdistuisi suhteellisesti enemmän pienituloisiin. He saattaisivat siten myös pienentää muita tuloryhmiä enemmän kotimaista kulutustaan, joka puolestaan hidastaisi talouskasvua. Näitä tulonjakovaikutuksia voisi haluttaessa kuitenkin kompensoida esimerkiksi kohdentamalla tulonsiirtoja pienituloisille. Kompensatio kustantaisi vain pienen osan arvonlisäverokannan korottamisesta tulevasta verotulojen lisäyksestä.

**Valmisteveroilla** pyritään usein ohjaamaan kulutusta pois haitalliseksi koetuista kulutuskohteista. VM (2026) arvioi, että vuonna 2026 tupakkaverosta kertyy 1,1 miljardia, alkoholijuomaverosta 1,4 miljardia, virvoitusjuomaverosta 281 miljoonaa ja energiaverosta noin 3,8 miljardia euroa. Siten valmisteverot eivät ole verotulokertymältään lähellekään yhtä merkittäviä kuin arvonlisävero.

Valmisteveroilla pyritään ohjailemaan epäterveellistä tai ympäristölle haitallista kulutusta. Taloustieteellisesti katsoen niillä ei pitäisikään tähdätä verotulojen kerryttämiseen, vaan huolehtia epäterveellisen tai ympäristölle haitallisen kulutuksen ohjailusta. Sopeutuskeinona valmisteverojen kiristäminen olisi tässä vertailussa tehoton, sillä niillä on suhteellisen pieni veropohja.

### 3. Koulutus (Ramin Izadi ja Tuomo Virkola)

Julkisen talouden vahvistamistarve kohdistuu lähivuosiin, mutta koulutuksen tärkeimmät vaikutukset syntyvät pääosin vasta viiveellä. Keskeinen kysymys on, miten lyhyen aikavälin menosäästöt vaikuttavat pitkän aikavälin veropohjaan. Parhaimmillaan koulutus vaikuttaa mm. työllisyyteen, tuottavuuteen ja verotuloihin. Jos heikennetään koulutustasoa tai osaamisen kertymistä, lyhyen aikavälin säästöt voivat heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä.

**Koulutuksen kustannusrakenne** rajoittaa nopeiden säästöjen mahdollisuuksia, koska valtaosa menoista liittyy henkilöstöön. Käytännössä merkittävät säästöt voisivat kohdistua opetuksen määrään, ryhmäkokoihin tai henkilöstön määrään.

Jos koulutukseen kohdistetaan säästöjä, toimenpiteiden kohdentaminen on keskeistä. Mahdolliset menosäästöt tulisi kohdistaa kohteisiin, joilla on mahdollisimman pieni negatiivinen vaikutus pitkällä aikavälillä. Tutkimusnäyttö viittaa siihen, että erityisesti varhaiskasvatukseen panostaminen, koulutuspolitiikan läpäisy ja riskiryhmiin kohdistuvat toimet voivat tuottaa merkittäviä pitkän aikavälin hyötyjä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki investoinnit näihin olisivat samanarvoisia. Esimerkiksi esiopetuskokeilussa havaittiin, että lasten kehitykseen ei vaikuttanut se, olivatko viisivuotiaiden opettajat korkeakoulutettuja vai ei.

**Korkeakoulutuksessa** keskeiset kysymykset liittyvät koulutustason nostamiseen, resurssien tehokkaaseen käyttöön ja siirtymien sujuvoittamiseen. Suomessa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuus on jäänyt jälkeen monista OECD-maista. Pitkällä aikavälillä julkista taloutta voidaan vahvistaa useilla toisiaan täydentävillä tavoilla. Näitä ovat esimerkiksi aloituspaikkojen lisääminen ja niiden kohdentaminen aloille, joilla on kysyntää työmarkkinoilla. Tärkeitä tavoitteita ovat myös siirtymien nopeuttaminen toiselta asteelta korkeakoulutukseen sekä opintojen etenemisen ja valmistumisen sujuvoittaminen.

**Muutokset opiskelijoiden tukiin** (opintotuki, opintolaina ja asumistuki) tai lukukausimaksujen käyttöönotto vaikuttaisivat suoraan julkisiin menoihin. Samalla muutokset saattavat myös vaikuttaa koulutukseen osallistumiseen ja opintojen etenemiseen, joskin tukien vaikutukset opintojen etenemiseen eivät tutkimustiedon perusteella ole keskimäärin merkittäviä. Lukukausimaksut tai merkittävät muutokset tukijärjestelmissä voivat lisäksi vahvistaa sosioekonomisen taustan yhteyttä koulutuspäätöksiin.

**Kokonaisuutena** koulutukseen kohdistuvissa toimissa keskeinen ristiriita on lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden välillä: lyhyellä aikavälillä voidaan säästää menosäästöjä tai lisätä tuloja, mutta jos toimet heikentävät osaamista tai koulutustasoa, pitkällä aikavälillä julkinen talous voi heikentyä.

## 4. Työmarkkinat ja maahanmuutto (Kari Hämäläinen, Tomi Kyyrä, Hanna Pesola ja Jouko Verho)

Pitkällä aikavälillä talouskasvu riippuu tuottavuuden ja työvoiman kehityksestä. Työvoiman kohdalla ensisijainen tuottavuuteen vaikuttava tekijä on **työntekijöiden koulutus**, joka on muodostumassa ongelmaksi Suomessa. Korkeakoulutettujen osuus ikäluokista on kasvanut hitaammin kuin useimmissa muissa OECD-maissa, ja nuorista aikuisista harvempi suorittaa korkea-asteen tutkinon kuin OECD-maissa keskimäärin.

Työvoiman tarjontaa lisäävät keinot keskittyvät kumoamaan väestön ikääntymisen myötä tapahtuvaa **työvoiman luonnollista supistumista**. Lyhyellä aikavälillä, ja etenkin heikossa kysyntätilanteessa, pelkästään työvoiman kasvatamiseen tähtäävät keinot saattavat tosin heikentää julkista taloutta.

Työikäisen väestön työvoimaan osallistumista on edistetty esimerkiksi eläkeikään vaikuttavilla uudistuksilla. Tutkimusten mukaan uudistuksilla on onnistuttu lykkäämään työurien päättymistä ja lisäämään vanhempien työntekijöiden työllisyyttä.

Tällä hallituskaudella on toteutettu **useita etuusleikkauksia**, joilla on pyritty vauhdittamaan työllistymistä ja siirtämään työvoiman ulkopuolella olevia työvoimaan. Nykyisessä heikossa suhdannetilanteessa uudistusten vaikutuksista ei vielä ole näyttöä, mutta aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella useimmat leikkaukset lienevät nopeuttaneet työllistymistä.

Toisaalta uudistuksilla on voinut olla myös kielteisiä vaikutuksia: tiukemmat sosiaaliturvan ehdot voivat johtaa nopeamman työllistymisen lisäksi epäoptimaalisempiin työsuhteisiin, tuloerot ovat voineet kasvaa ja köyhyys lisääntyä. Kokonaisuutena arvioiden helppoja keinoja, joilla työvoiman määrää voitaisiin merkittävästi kasvattaa nykyisen työikäisen väestön joukosta, ei nähdäksemme ole. Lähinnä kysymykseen tulevat nuorten lasten vanhempien, terveydentilaltaan heikentyneiden, lisäosaamista tarvitsevien ja ikääntyneiden työvoiman tarjontaan liittyvät toimet.

Työikäisen väestön kasvattaminen edellyttää käytännössä **työperäistä maahanmuuttoa**. Sen edistäminen on haastavaa, eikä siihen ole yhtä yksittäistä keinoa. Potentiaalinen työperäisen maahanmuuton joukko olisi Suomessa tutkinon suorittaneet ulkomaiset opiskelijat. Heistä noin 60 prosenttia jää Suomeen valmistumisen jälkeen, mikä on kansainvälisesti verrattain korkea osuus. Niukan koulutusresurssin täysimääräiseksi hyödyntämiseksi pitäisi kuitenkin pohtia keinoja maahan jäävien opiskelijoiden osuuden edelleen lisäämiseksi.

Työperäisen maahanmuuton edistämisen lisäksi maassa jo asuvien **maahanmuuttajien työllisyydessä** on parantamisen varaa. Työllisyysaste on matala erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella maahan saapuneiden joukossa. Olemassa olevan tutkimuksen perusteella kotoutumista tukevat toimenpiteet ovat olleet kustannustehokkaita.

## 5. Yritystukijärjestelmän kehittäminen (Elias Einiö)

**Säilyttävät yritystuet** ylläpitävät olemassa olevaa liiketoimintaa eivätkä ne edistä talouden kokonaistuottavuutta. Niiden on osoitettu hidastavat talouskasvua ja vähentävät hyvinvointia. Tällaiset tuet rasittavat julkista taloutta sekä menoeränä että kasvun hidastumisen kautta tuloja heikentäen.

Säilyttävien yritystukien vähentämisellä saavutetaan kaksoishyöty: talouskasvu paranee ja julkiset menot pienenevät. Julkisen talouden tasapainottamisessa toimi on erityisen tehokas, koska menojen vähentymisen lisäksi talouskasvun lisääntymisestä seuraa valtiontalouden tulo puolen vahvistuminen.

**Yritysten innovaatiokannustimilla** on osoitettu olevan myönteinen vaikutus innovaatioiden, tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvulle. Suomessa vallitseva tukijärjestelmä perustuu valikoiviin suoriin tukiin. Valikoivat suorat tuet voidaan parhaimmillaan kohdentaa tehokkaasti, mutta niissä on myös riski huonolle kohdentumiselle, jolloin ne heikoimmillaan toimivat säilyttävän tuen tavoin.

TKI-rahoituslain myötä lisääntyvän yrityssektorin julkisen innovaatorahoituksen tehokas kohdentaminen on avainasemassa tavoitellun 4% T&K-intensiteetin saavuttamisessa. Tukien tehokas kohdentaminen on tärkeää turhien menojen välttämiseksi sekä kasvuvaikutusten aikaansaamiseksi.

Vaikuttavuuden varmistamiseksi yrityssektorin julkisen tuen ohjelmat tulisi alitistaa nykyistä laajemmin ja systemaattisemmin tieteellisiin tutkimusasetelmiin perustuvilla vaikuttavuusarvioinneilla. Vaikka kontrolloidut vaikuttavuuskokeet soveltuisivat hyvin monille yritystukiohjelmille, niitä käytetään vähän.

Keskeistä on, että yritystukijärjestelmän kehittämisellä voidaan vahvistaa valtion taloutta ja lisätä talouskasvua ja hyvinvointia. Tällä saavutetaan myönteisiä vaikutuksia kolmella tavalla: 1) innovaatiokannustimien tehokkaamman kohdentamisen kasvuvaikutus, 2) säilyttävien tukielementtien vähentämisen kasvuvaikutus ja 3) valtion talouden vahvistumisen mahdollistama muiden kasvulle keskeisten julkisten panostusten säilyttäminen tai lisääminen (mm. koulutus).

## 6. Asuntopolitiikka (Teemu Lyytikäinen)

**Asumisen tukien** eli yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen ja opiskelijan asumislisän menot olivat noin 2 mrd. euroa vuonna 2025. Asumistukiin on kohdistunut hallituskaudella monia leikkauksia. Asumistukien muutosten kohdentuminen riippuu tukimuutosten vuokravaikutuksista.

Vuoden 2015 asumistukimuutosta tarkastelevan tutkimuksen mukaan ainaakaan erot erilaisten asuntojen yleisessä asumistuessa eivät juuri vaikuta niiden vuokrakehitykseen, vaan tukimuutokset kohdentuvat tuensaajien maksettavaksi. Todennäköinen syy pienille vuokravaikutuksille on asuntokysynnän reagoimattomuus yleisen asumistuen muutoksiin. Opiskelijat tosin näyttävät muuta väestöä herkemmillä sopeuttamaan asumisvalintojaan tukimuutosten myötä.

Varsinaisten asumistukien lisäksi asumismenoja katetaan toimeentulotuesta kunnittain määräytyvään vuokranormiin asti. Perustoimeentulotuen vuokranormi ei näytä muodostavan vuokrille alarajaa vaan merkittävä osa tuensaa- jista asuu normeja edullisemmin.

Kohtuuhintaisen asuntotuotannon kustannuksia julkiselle taloudelle on vaikea arvioida läpinäkyvästi. Merkittävä kustannuserä syntyy vuokrasäännöstelystä. Esimerkiksi markkinavuokraa matalampien vuokrien kustannukset Helsingin kaupungille vastasivat suurusluokaltaan yleistä asumistukea Helsingissä.

**Asumisen verotuksen** näkökulmasta omistusasuminen on vuokra-asumista edullisempaa, sillä omistusasunnon laskennallinen vuokratulo ja myyntivoitto on verovapaa. Veroedut kohdistuvat suurelta osin suurituloisille. Omistusasumisen tukemiselle ei ole vahvoja perusteita.

Vuonna 2016 käyttöön otettu asuntolainakatto vähensi etenkin pienituloisten ensiasunnon ostamista.

Asuntoa ostettaessa maksettava varainsiirtovero lisää omistusasujien muutto- kustannuksia. Tutkimuksissa on havaittu varainsiirtoveron vähentävän omistusasujien muuttamista merkittävästi. Veron takia ihmiset asuvat useammin tilanteeseensa huonosti sopivissa asunnoissa.

Vuosittain maksettava kiinteistövero ei aiheuta haitallisia käyttäytymisvaikutuksia, koska veron määrä ei riipu asunnon omistajan toimista. Kiinteistöverojärjestelmän rakenne voi kuitenkin vaikuttaa asuntotuotantoon. Rakennuksen arvoon kohdistuva asuinrakennuksen kiinteistövero vähentää kannustimia asuntoinvestointeihin – vuonna 2024 käyttöön otettu maapohjan yleinen kiinteistövero puolestaan ei tätä tee. Kiinteistöverotulot ovat kasvaneet ajan myötä alarajojen korotusten ja kuntien omien verovalintojen seurauksena, mikä vähentänyt paineita kunnallisen tuloveron käyttöön luoden tilaa valtion tuloverolle.

## 7. Sosiaali- ja terveydenhuolto (Teemu Lyytikäinen, Tanja Saxell, Markku Siikanen)

**Hyvinvointialueiden rahoitus** määräytyy sote-uudistuksen myötä siten, että valtio voi määrittää sote-menojen tason hyvinvointialueiden rahoituksen tasoa säätämällä. Hyvinvointialueiden talouden ohjaus ajaa alueiden nettomenot rahoitusta vastaavaksi ajan myötä.

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin tavoitteena on mahdollistaa samantasoiset palvelut eri alueilla ja tukea kustannusten kasvun hillintää. Sote-uudistuksen väliarviointiraportin mukaan rahoitusmalli toteuttaa näitä tavoitteita heikosti. Rahoituksen jakautuminen alueille ei ole tasapuolista suhteutettuna palvelutarpeisiin ja paikalliseen kustannustasoon.

Julkisen talouden kannalta rahoitusmallin keskeinen ongelma on heikot kannusteet. Alueilla, joille rahoitusmalli on muita anteliaampi ei ole kannusteita sopeuttaa menojaan rahoituksen mukaisen tason alle, sillä ylijäämä olisi kuitenkin kulutettava sote-palveluihin. Hyvinvointialueiden verotusoikeus parantaisi kannusteita, kun sote-menojen säästöt voidaan jakaa alueen asukkaille alemman veroprosentin muodossa.

**Lääkemarkkinan ja apteekkitalouden** vaikutus julkiseen talouteen suurenee väestön ikääntyessä, koska lääkemenot ja lääkekorvaukset tulevat kasvamaan. Tätä nykyä Suomessa apteekkeista myytäviä reseptilääkkeitä ostetaan melkein 2,8 miljardilla eurolla ja vastaavasti reseptilääkkeitä korvataan 1,9 miljardin euron edestä.

Suomessa geneeristyneillä eli kilpailullisilla lääkemarkkinoilla käytössä olevaa viitehintasääntelyä on mahdollista muokata nykyistä vahvemmin ohjaamaan kuluttajien valintoja kohti halvinta mahdollista tuotetta. Tämä voi madaltaa lääkekustannuksia, lääkekorvausmenoja ja lisätä yritysten välistä hintakilpailua geneeristen lääkkeiden markkinalla. Muutoksia suunniteltaessa on kuitenkin syytä arvioida vaikutukset lääkkeiden saatavuuteen.

Suomessa reseptilääkkeiden vähittäishinnan määrittävään lääketaksaan kohdistuvat leikkaukset ovat yleinen tapa hankkia julkistalouden säästöjä apteekkitaloudesta. Tutkimusnäytön valossa taksaleikkaukset eivät välttämättä toteudu täysimääräisinä, koska lääkeyritykset voivat reagoida taksamuutokseen tukkuhintoja nostamalla. Taksaleikkauksen yhdistäminen lääkkeiden arvonlisäverokannan nostoon voi tasapainottaa lääketaksan laskemisen vaikutuksia.

Nykytuotoinen progressiivinen apteekkivero tuottaa noin 200 miljoonan euron verokertymän valtiolle apteekkitoimialalta. Apteekkien määrä- ja sijaintisääntelyn muutoksilla on lähes suora yhteys toimialalta kerättävän veron määrään,

koska apteekkipalvelujen kysyntä ei merkittävästi muutu varsinkaan lääkemyynnin osalta apteekkien lukumäärän kasvaessa.

Apteekkien lukumäärän kasvaessa, esimerkiksi määrä- tai sijaintisääntelyyn liittyvän muutoksen seurauksena, apteekkikohtainen verotettava tulo pienenee, kun aiempaa suurempi joukko apteekkeja on jakamassa lähes muuttumattoman palvelukysynnän. Tällöin progressiivisen apteekkiveron kertymä vähenee. Siksi sääntelymuutosten vaikutuksia kuluttajille, apteekkeille ja valtiolle on tarkasteltava kokonaisuutena.

**Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon** laajentamista on ehdotettu ratkaisuksi julkisen sote-alan resurssipulaan, joka ilmenee esimerkiksi julkisten varojen ja sote-työvoiman niukkuutena.

Yksityisten toimijoiden tulo palveluntuottajien markkinoille kunnissa ei tutkimuksen mukaan näyttäisi vähentävän julkisia sote-menoja eikä lisää sote-alan kokonaistyöllisyyttä. Julkisen sektorin työllisyys ja palkkamenot alenevat, mutta samalla palveluostot yksityiseltä kasvavat. Julkisen palvelutuotannon rakenne ja kustannusten jakautuminen muuttuvat ilman merkittävää kokonaismenojen alenemista.

**Julkisten terveystalouden tarpeen** odotetaan kasvavan entisestään tulevaisuudessa väestön ikääntyessä. Julkisten varojen ja resurssien rajallisuus edellyttää, että voimavarojen hallinta ja kohdentaminen suunnitellaan tarkasti.

Käytössä oleviin politiikkakeinoihin liittyy kompromisseja. Esimerkiksi asiakasmaksut voivat hillitä palveluiden käyttöä, mutta ne saattavat samalla muodostaa esteen pienituloisten palveluiden käytölle. Jonotusajat mahdollistavat kiireellisimpien tapausten ja hoidosta eniten hyötyvien potilaiden hoidon etusijalle asettamisen, mutta jonottamisesta voi seurata haittoja, kuten hoidon viivästy mistä, terveyden heikkenemistä tai lisääntyneitä työpoissaoloja.

Resurssien tehokas kohdentaminen edellyttää myös palveluiden yli- ja alikäytön minimointia. Merkki ylikäytöstä (alikäytöstä) on se, että terveystalouden tai hoidon tuottamat terveyshyödyt ovat vähäisiä (suuria) ja alittavat (ylittävät) sen kustannukset. Hoito ei tällöin ole kustannustehokasta.

Myös muita julkisten varojen tehostamiskeinoja tulisi arvioida. Näitä ovat esimerkiksi tuottavuutta parantavat teknologiat (esim. tekoälypohjaiset työkalut lääkäreiden ja hoitajien työn tukena) ja paremmat johtamiskäytännöt sekä ta- loudelliset kannustimet osana rahoitusmallia.

## 8. Energia ja ympäristö (Marita Laukkanen, Kimmo Ollikka ja Piia Remes)

**Ilmastonmuutos ja luontokato** ovat tämän päivän merkittävimpiä haasteita. Yrityksiä ja kuluttajia voidaan kannustaa ottamaan huomioon toimintansa aiheuttamat ympäristöön liittyvät ulkoisvaikutukset, kuten ilmastopäästöt tai luontokato, hinnoittelemalla ympäristöhaitat.

Päästöt ovat vähentyneet erityisesti sektoreilla, jossa on ollut käytössä toimiva hintasignaali. Olisikin mahdollista pohtia voimakkaammin hintaan pohjautuvien ohjauskeinojen käyttöä päästöjen vähentämisessä muun muassa maatalous- ja maankäyttösektoreilla, joiden päästöihin ei ole vielä juuri kohdistettu toimia.

Suomi verottaa lämmöntuotannon ja liikenteen ilmastopäästöjä. Sähköntuotannon päästöt puolestaan hinnoitellaan EU:n päästökaupassa, joka koskee myös osaa teollisuuden päästöistä. Suomi saa tuloja päästöoikeuksien huutokauppaamisesta.

Valtioneuvosto suunnittelee, että Suomen ilmastotavoitteiden ja -sitoumusten vaatimia lisätoimia toteutettaisiin ennen kaikkea ottamalla käyttöön erilaisia valtion budjetista maksettavia tukia. Tutkimusten perusteella yrityksille tarjotut tuet ovat kuitenkin valtiontalouden kannalta usein kallis ja tehoton tapa yrittää edistää puhdasta siirtymää. Tukia kuitataan myös investoinneista, jotka hyvityksen saajat olisivat tehneet ilman tukeakin.

Muiden yritystukien tapaan **puhtaalla siirtymällä perustellut yritystuet** olisi valtiontalouden näkökulmasta tarpeen arvioida huolellisesti. Esimerkiksi vuonna 2025 käyttöön otettu investointihyvitys ilmastoneutraaliin talouteen tähtääville investoinneille ei vaikuttaisi edistävän talouskasvua, innovaatiotoimintaa tai puhdasta siirtymää toivotusti. Hyvitys kohdistuu ensisijaisesti jo ilman hyvitystäkin suunnitteilla olleisiin hankkeisiin, joissa hyödynnetään nykyistä teknologiaa. Hyvitys voi johtaa satojen miljoonien veromenetyksiin vuosittain seuraavasta hallituskaudesta alkaen.

Vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy uusi ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvitys. Verohyvitys olisi hyvä suunnitella huolellisesti ja pyrkiä välttämään vuonna 2025 voimaan tulleen ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksen edellä kuvatut virheet.

Ilmasto- ja energiastrategiassa asetetaan myös tavoitteeksi, että Suomeen rakennetaan vähintään yksi uusi perinteinen ydinvoimala. Strategiassa todetaan, että hallitus varautuu tukemaan uutta ydinvoimaa. **Tällaiset tukijärjestelyt pääomavaltaisissa ydinvoimahankkeissa siirtävät investointiriskejä julkiselle sektorille.**

Suuria nykyisellään verotuksen ulkopuolelle jääviä kokonaisuuksia ovat maatalouden ilmastopäästöt sekä luontokatoon liittyvät haitat. Valtioneuvosto on esittänyt joukon toimia, jotka voisivat vähentää maatalouden ilmastopäästöjä, mutta ympäristöverotus ei ole toimissa mukana. Maatalouden ilmastopäästöjen vähentäminen nojaa nykyisellään enemmänkin tukiin ja suosituksiin. **Päästöjen vähentämiseen on siis valittu toimia, jotka tuottavat kustannuksia valtiolle, ei päästöjen aiheuttajalle.**

Pidemmällä aikavälillä on myös huomioitava, että mikäli ympäristöverot onnistuvat ohjaamaan tuotannon ja kulutuksen ympäristöhaittojen vähentämiseen, näiden verojen veropohjat pienenevät.

## Lisätietoa:

Ylijohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo

(050-3264511, [tuulia.hakola-uusitalo@vatt.fi](mailto:tuulia.hakola-uusitalo@vatt.fi))

VATT:n lausunto valtiovarainministeriölle toimenpide-ehdotuksista julkisen talouden sopeutustarpeeseen vastaamiseksi ja pitkään jatkuneen velkaantumiskehityksen taittamiseksi (<https://vatt.fi/-/vatt-lausunto-toimenpide-ehdotuksista-julkisen-talouden-sopeutustarpeeseen-vastaamiseksi-ja-pitkaan-jatkuneen-velkaantumiskehityksen-taittamiseksi-valtiovarainministeriolle>)

VATT Policy Brief 3/2026

URN:NBN:fi-fe2026041627985

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

VATT Institute for Economic Research

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki

Helsinki, huhtikuu 2026