Valtiovarainministeriö 12.5.2024

Kysymyksiä talousvaliokunnasta 7.5.2024

Millaisia/minkäsuuruisia sopeutustoimia tarvitaan seuraavalla vaalikaudella julkisen talouden tasapainottamiseksi?

Julkisen talouden tasapainottaminen tarkoittaa tässä vastauksessa sitä, että julkisyhteisöjen nettoluotonanto olisi lähellä tasapainoa eli nollassa vuonna 2031. Valtiovarainministeriön ennuste yltää tällä hetkellä vuoteen 2028 saakka, joten tarkkaa ennustetta vuoden 2031 ennakoidusta alijäämästä ei vielä ole.

Sopeutustoimien mittaluokkaa ja varsinkin sisältöä on vaikea arvioida tässä vaiheessa. Laskelmissa joudutaan tekemään runsaasti arvioita mm. talouden kehittymisestä seuraavien noin seitsemän vuoden aikana. Lisäksi laskelma pitää sisällään oletuksia mm. valtionhallinnon, hyvinvointialuehallinnon, kuntahallinnon ja sosiaaliturvarahastojen taloudesta. Jos nämä oletukset eivät päde, ei laskelmien lopputuloskaan päde. Yksittäisten vuosien alijäämään vaikuttaa myös suurten puolustushankkeiden ajoittuminen vielä 2030-luvun vaihteessa. Oheista arvioita voidaan tässä vaiheessa pitää lähinnä suuntaa antavana.

Jos oletetaan, että hallituksen tähän mennessä päättämät toimet, yhteensä noin 9 mrd. euroa, toteutuvat täysimääräisesti, voisi julkisyhteisöjen alijäämä vuonna 2031 olla noin yhden prosentin suhteessa BKT:hen. Nettoluotonanto olisi siten yhteensä noin 3,5 mrd. euroa oletuksella, että BKT:n arvon vuonna 2031 olisi noin 350 miljardia euroa. Siten seuraavan hallituksen tulisi kuroa tuo noin 3,5 mrd. euron alijäämä umpeen vuosien 2029-2031 aikana. Koska mahdollisilla sopeutustoimilla on suorien hyötyjen lisäksi usein myös haitallisia vaikutuksia taloudelliseen aktiviteettiin, olisi suorin toimin vaadittavan sopeutuksen mittaluokka tuota jonkin verran suurempi riippuen sopeutustoimien ajoituksesta ja sisällöstä.

Millainen oletus nettomaahanmuutosta sisältyy ennusteeseen? Miten oletus vaikuttaa muuhun ennusteeseen?

VM:n tuoreimman taloudellisen katsauksen (http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-481-3, s. 56, taulukko 10) oletus nettomaahanmuutoksi vuosina 2024-2026 on keskimäärin runsaat 50 000 henkilöä vuodessa. Oletus poikkeaa tuoreimmasta Tilastokeskuksen väestöennusteesta, jossa oletettiin nettomaahanmuutoksi vuosittain n. 15 000 henkilöä. Taloudellisessa katsauksessa käytetyllä nettomaahanmuutto-oletuksella on hyvin pieni työllisyysastetta pienentävä vaikutus verrattuna Tilastokeskuksen väestöennusteen maahanmuutto-oletukseen, koska työikäisen väestön määrä on katsauksessa käytetyllä oletuksella suurempi.

Mikä on vuositasolla arvioitu nettosäästö maahanmuuttoon tehtävillä muutoksilla, jos mahdollisia negatiivisia vaikutuksia maahanmuuton määrään ei oteta huomioon?

Ks. erillinen liite.

Miten T&K-rahoituksen vaikuttavuutta aiotaan arvioida?

Kehysriihen päätösten mukaisesti valtion T&K-rahoituksen vaikuttavuutta seurataan. Rahoituksen vaikuttavuuden seurantaan luodaan aikataulu ja seurannan rakenteet. Vaikutuksia ja vaikuttavuutta seurataan niin kokonaisuuden kuin yksittäisten toimien tasolla. Vaikutusarvioinnin mahdollistamiseksi tukien ja toimenpiteiden suunnittelussa tulee ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan tieteellisen, luotettaviin tutkimusasetelmiin perustuvan arviointitutkimuksen tarpeet.

Valtioneuvosto seuraa julkisten ja yksityisten T&K-menojen euromääräistä kehitystä osana tulevien vuosien julkisen talouden suunnitelmia. T&K-rahoituksen vaikuttavuutta arvioidaan ja seurataan myös valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen käytön monivuotisen suunnitelman seurannan yhteydessä. Myös parlamentaarinen TKI-seurantaryhmä seuraa tehtäviensä mukaisesti valtion T&K-rahoituksen käytön monivuotisen suunnitelman toimeenpanoa.

Julkisen talouden suunnitelmassa T&K-rahoitusta kohdennetaan myös vaikuttavuuden arvioinnin tukemiseen. Osana tutkimuslaitosten post doc –ohjelmaa rahoitusta kohdennetaan Valtion taloudelliselle tutkimuskeskukselle T&K-rahoituksen vaikuttavuutta koskevaan tutkimukseen.

Miksi yliopistojen rahoitus laskee, vaikka T&K-rahoitus kasvaa? Miten 50% koulutustasotavoite saavutetaan JTS:n toimilla?

Yliopistojen T&K-rahoitus sisältää määräaikaisen tutkijankoulutuspilotin määrärahat vuosina 2024-2027. Viimeisen vuoden 2027 rahoituksen määrä on 50 milj. euroa ja sen poistuessa määrärahataso pienenee v. 2028. Määräaikaisen rahoituksen poistuminen luo tilaa uusille T&K-kohdennuksille ko. vuosina.

Alemmat ja ylemmät korkeakoulututkinnot eivät kuulu T&K-rahoituksen määritelmän piiriin. OKM käy parhaillaan seuraavan sopimuskauden osalta neuvotteluja ammattikorkeakoulujen kanssa, yliopistojen kanssa neuvottelut käydään syksyllä 2024. Tutkintotavoitteista on jo alustavasti sovittu sopimuskaudelle 2025-2028. Lisäksi OKM on miettinyt yhdessä korkeakoulujen kanssa tutkintomäärien näkymää vuoteen 2035. Korkeakoulut ovat tässä prosessissa ilmoittaneet tavoittelevansa tutkintomäärien nostoa niukasta rahoitustilanteesta huolimatta. Näkymä vuoteen 2035 riittäisi kattamaan 50 prosentin koulutustavoitteen, mutta on epävarmaa, onko tämä realistista ilman lisärahoitusta. Toisaalta toimintaa on mahdollista järjestää tehokkaammin mm. erilaisilla yhteistyöjärjestelyillä.

50 prosentin tavoitetta pyritään edistämään myös korkeakoulutuksen kasautumista vähentämällä. Tähän liittyvät kannusteet koulutuksen läpäisyyn, siirtymiin korkeakoulujen/alojen välillä, päällekkäisten tutkintojen suorittamisen (mm. kaksoistutkinnot) tarpeen purkaminen ja joustavammat opintopolut sekä aito yhden paikan sääntö.
OKM:n mukaan Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen 2030 vision päivittämistyö on myös tarkoitus käynnistää korkeakoulujen sopimusneuvottelut jälkeen. Tässä yhteydessä keskustellaan myös 50 prosentin tavoitteen toteuttamisen keinoista.

Mihin kohdentuu biotalouden T&K-lisäys?

Lisäys on kohdennettu MMM:n hallinnonalan momentille 30.01.22 (Tutkimus ja kehittäminen). Rahoituksella varaudutaan maa- ja metsätalousministeriön toimialalle kuuluviin T&K-investointitarpeisiin, kuten Luonnonvarakeskuksen Jokioisten tutkimusnavetan uudistushankkeeseen sekä kansallisiin vastinrahoitusosuuksiin EU:n T&K-rahoittajayhteistyönä toteutettaviin rahoitushakuihin sekä MMM:n päätöksentekoa ja ruoka- ja luonnonvara-alan elinkeinojen kehittämistä tukevien T&K-hankkeiden rahoitusosuuksiin.

Miten ehkäistään, ettei kasvupaketin investointien verokannustin kohdistu hankkeisiin, jotka toteutuisivat joka tapauksessa?

Investointikannustin tulee perustumaan EU:n valtiontukien tilapäisiin kriisipuitteisiin (Komission tiedonanto: valtiontukitoimenpiteitä koskevat tilapäiset kriisi- ja siirtymäpuitteet talouden tukemiseksi Venäjän hyökättyä Ukrainaan (2023/C 101/03)). Kannustimen valmistelu on vielä kesken, ja tässä vaiheessa moni yksityiskohta on vielä täsmentymättä ja voi vielä muuttua valmistelun edetessä. Alustavasti voidaan todeta seuraavaa:

EU:n valtiontukiperiaatteisiin kuuluu se, että sallituilla valtiontuilla on oltava kannustinvaikutus eivätkä ne saa haitata yhteismarkkinoiden toimintaa enempää kuin tavoitteiden kannalta on välttämätöntä. Kriisi- ja siirtymäpuitteet sisältävät tarkkoja määräyksiä myös siitä, missä vaiheessa investointihankkeet voivat olla, kun niille myönnetään tukea, samoin kuin muita yksityiskohtaisia edellytyksiä tuen myöntämiselle. Esimerkiksi kriisipuitteiden jakso 2.8., jonka nojalla voidaan tukea mm. akkuarvoketjun investointeja, sisältää edellytyksenä tuen myöntämiselle sen, että muutoin olisi olemassa konkreettinen riski investoinnin karkaamisesta ETA-alueen ulkopuolelle.

Verotuksen kautta myönnettävässä kannustimessa haasteena on, että toisin kuin suorien tukien osalta, verotuki täytyy myöntää kaikille yrityksille, jotka täyttävät laissa asetetut kriteerit – tästä syystä tuki voi kohdistua myös hankkeisiin, jotka toteutuisivat joka tapauksessa. Lain muotoilussa pyritään toki huomioimaan kannustavan vaikutuksen tavoite kriisipuitteidenkin edellyttämällä tavalla (esim. hankkeen ajoitus ja riski siirrosta ETA-alueen ulkopuolelle) siten, että tuki kohdistuisi pääasiassa hankkeisiin, jotka eivät muutoin toteutuisi Suomessa. Tuki voisi kuitenkin teoriassa myös laajentaa tai aikaistaa muutoinkin toteutumassa olevaa hanketta, jolloin kannustimella voisi olla tältäkin osin positiivinen vaikutus.

Kun puhutaan useiden satojen miljoonien eurojen suuruisista investoinneista, hankkeen toteutumisen kannalta ratkaisevan ajankohdan täsmällinen arvioiminen voi olla erittäin monesta tekijästä riippuvainen. Tukikelpoisen investoinnin osalta esimerkiksi kriisipuitteiden 2.8. jakso pääsääntöisesti edellyttävää, että tukea haetaan ennen kuin investoinnista on tullut peruuttamaton (esim. ennen kuin investoinnin rakennustyöt on aloitettu). Kotimaisen lainsäädännön osalta

hankkeiden tukikelpoisuuden arvioimista koskevat reunaehdot tarkentuvat valmistelun edetessä. Tässä yhteydessä tullaan arvioimaan kriisipuitteiden asettamissa raameissa myös sitä, mikä tulee olemaan tukikelpoisen investointihankkeen toteutumisaste sinä ajankohtana, kun tukipäätös tehdään.

Mihin perustuu LUMI-supertietokoneen 250 miljoonan euron kustannusarvio ja miten Suomen rahoitusosuuden 5-kertaistuminen vaikuttaa käyttöosuuteen?

Yhtenä syynä on tekoälyyn soveltuvien supertietokoneiden grafiikkaprosessoreiden (GPU) kysynnän huomattava kasvu sekä niiden teknologioiden kehitys, mikä on nostanut supertietokoneiden kustannuksia. Lisäksi supertietokoneiden laskentakapasiteetin kasvaessa niissä tarvitaan entistä enemmän prosessoreita. Tavoitteena on myös lisätä Suomen osuutta seuraavan LUMI-supertietokoneen laskentakapasiteetista.

Miksi post doc –ohjelman rahoitus kohdennetaan nimenomaan tutkimuslaitoksiin?

Post doc –ohjelma perustuu valtion tutkimuslaitosten yhteistyöfoorumi Tulanetin tekemän ehdotukseen. Tarkoitus on edistää tutkijatohtoreiden liikkuvuutta, vahvistaa elinkeinojen kehittämistä tukevaa tutkimusta sekä mahdollistaa tutkimusosaamisen saamista entistä laajemmin yritysten ja julkisen sektorin organisaatioiden käyttöön.

Luvitus

- miten leikkaukset valtionhallinnosta vaikuttavat investointien luvitukseen? Kuinka suuria vähennyksiä henkilöstöön arvioidaan tarvittavan ja kuinka paljon tämä kasvattaa viivettä lupakäsittelyissä?

Valtionhallinnon säästöjen kohdennuksista ei ole vielä tietoa muutoin kuin hallinnonalojen tasolla. Hallinnonalat valmistelevat uusien säästöpäätösten kohdentamista osana vuoden 2025 talousarvioesityksen sekä vuosien 2026-2029 julkisen talouden suunnitelman valmistelua, ja valmistelevat virastojen tehtävien ja velvoitteiden keventämistä osana valmistelussa olevia tuottavuusohjelmia, jotka valmistuvat syksyllä talousarvioesityksen yhteydessä. Sen vuoksi ei voida vielä arvioida, millaisia vaikutuksia on luvitukseen tai miten suuria vähennyksiä eri alojen henkilöstöön aiheutuu. Säästöjen kohdentaminen ja tuottavuusohjelmien valmistelu on hallinnonalojen itsensä vastuulla..

Yritystukien muutokset tällä vaalikaudella

Kysymyksessä tulee erottaa suorat tuet ja epäsuorat tuet (eli verotuet). Suorien tukien osalta tarkastelu on yksinkertaisempaa, sillä niihin ei liity samanlaisia kysymyksiä normijärjestelmän määrittelystä kuin verotukiin. Suorien tukien osalta ks. liite.

Verotukien osalta kysymys yritystukien muutoksista on monimutkaisempi. Yksi haaste liittyy verotukien määritelmään ja mittaamiseen. Verotuet ovat verolainsäädännössä säädettyjä poikkeuksia verotuksen perusrakenteesta eli ns. normiverojärjestelmästä. Käytännössä verotuilla tarkoitetaan usein verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja muita niihin rinnastettavia keinoja, jotka voivat kohdentua tiettyyn elinkeinoon tai muuhun verovelvollisryhmään, mutta myös muita poikkeuksia verotuksen perusrakenteesta. Toisin kuin suorat tuet, verotuet eivät paria poikkeusta lukuun ottamatta näy budjetin menoina, vaan tuki toteutuu saamatta jääneinä verotuloina. Verotukien määritelmät sekä arviot niiden vaikutuksista verotuottoihin riippuvat verotukilaskennassa käytetystä normiverojärjestelmästä sekä laskentamenetelmistä ja saatavilla olevista laskenta-aineistoista. Yleiset veronkorotukset tyypillisesti kasvattavat verotukia. Muita syitä tuen euromäärän muutokseen voivat olla verotuen lainsäädäntömuutos, veropohjan, eli esimerkiksi veronalaisen kulutuksen muutos, laskentamenetelmien muutos, aineiston muutos tai päivitys, arvion tarkkuuden muuttuminen tai normiverojärjestelmän muutos. Noin kolmasosalle verotuista ei tällä hetkellä pystytä arvioimaan euromääräistä suuruutta ja osalle niistä voidaan esittää vain karkea suuruusluokka-arvio. Verotukien eri laskentamenetelmistä johtuen verotukien euromääriä ei tule summata yhteen.

Viimeisin, vuoden 2024 talousarvioesityksen yhteydessä julkaistu verotukilista löytyy sivustolta https://vm.fi/verotuet. Vuoden 2024 talousarvioesitys ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025-2028 sisältävät arvioita hallituksen päätösperäisistä veroperustemuutoksista, jotka voivat vaikuttaa verotukiin. Nämä eivät kuitenkaan sisällä tietoa hallituksen päätösten vaikutuksista kaikkiin verotukiin. Erityisesti, jos jokin verotuki muuttuu jonkin tästä verotuesta riippumattoman päätöksen vuoksi (esimerkiksi verotason korotuksen tai toisen verotuen muutoksen vuoksi), verotuen muutosta ei

useinkaan erikseen arvioida. Esimerkiksi yleisen arvonlisäverokannan korotus kasvattaa alennettujen arvonlisäverokantojen muodostamia verotukia, vaikka muutoksella itsessään ei tavoitella verotukien muutosta. Edellä mainituista syistä kattavaa tietoa hallituksen tekemien päätösten aiheuttamista muutoksista verotukiin ei ole esitettävissä.

Toinen verotukiin liittyvä haaste liittyy yritysverotuen määritelmään. Verotukseen liittyen ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää yritystuelle vaan eri selvityksissä yritysverotuen määritelmiä on tehty tapauskohtaisesti. Vähimmillään yritystuiksi on luokiteltu verotuista vain EU-valtiontukisäännöt täyttävät tuet, joita on kymmenkunta. Laajimmillaan yritystuiksi on luokiteltu kaikki verotuet, jotka edes osin voidaan katsoa kohdistuvan taloudellisen toiminnan harjoittamiseen (kuten alennetut arvonlisäverokannat). Laajin määritelmä käsittää euromääräisesti selvästi suurempia verotukia kuin suppein määritelmä. Yhteistä monille selvityksille on, että määrittely on pohjautunut laajaan verotukilistaan, joka sisältää myös mm. yksityishenkilöihin kohdistuvia verotukia ja joita ei ole määritelty ja rajattu yritystukinäkökulmasta. Verotuen olemassaolo tai sille laskettu euromäärä eivät siis vielä suoraan tarkoita, että toimintaan kohdistuu juuri vastaavan suuruinen yritystuki. Verotukien raportoinnissa käytetty vertailutaso, normiverojärjestelmä, voidaan määritellä monella tapaa, eikä se nykyisellään kuvaa kaikissa tapauksissa yritystukinäkökulmasta kokonaissääntelyn kannalta neutraalia järjestelmää. Valtiovarainministeriö ei ole ylläpitänyt listaa yritystuiksi luettavista verotuista.

Riippuen siitä, mitä verotukia luetaan yritystuiksi, voidaan esittää joitakin esimerkkejä hallituksen verotukiin vaikuttavista päätöksistä. Esimerkiksi verotukia pienentää nykyiseen 10 % alennettuun arvonlisäverokantaan kuuluvien hyödykkeiden nostaminen 14 %:iin lukuun ottamatta sanoma- ja aikakauslehtiä vuonna 2025. Merkittävä verotukia kasvattava muutos on taas yleisen arvonlisäverokannan korottaminen syksyllä 2024. Jotkut toimet, kuten liikenteen polttonesteiden veronalennus ja oluen veronalennus pienentävät verotukia (esim. työkoneissa käytetyn kevyen polttoöljyn normia alempi verokanta, pienpanimoiden verohuojennus), koska normiverojärjestelmästä tuleva vertailutaso alenee. Työnantajan koulutusvähennys poistetaan vuonna 2025.