

Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2025.

Valtioneuvosto antoi 23.9.2024 eduskunnalle esityksen valtion vuoden 2025 budjetiksi. Talousarvioesitys on laadittu vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelman pohjalta.

Keväällä tehdyn julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus arvioi, että julkisen talouden alijäämä pystytään vuodesta 2025 eteenpäin painamaan alle 3 prosentin. Vuonna 2024 alijäämäkriteeri ylittyisi, mutta julkisen talouden alijäämän pidettäisiin alle 3,5 prosentissa. Hallitus arvioi, että JTS-riiheessä tehdyt toimenpiteet riittävät siihen, että EU:n liiallisen alijäämän prosessilta vältytään.

Keväästä julkisen talouden ennusteet ovat jonkin verran heikentyneet. Vuoden 2024 alijäämä on nykyennusteen valossa 3,7 prosenttia alijäämäinen ja vuoden 2025 lukema on 3,2 prosenttia. Tasapaino kevään ennusteesta on heikentynyt 1,4 miljardia euroa ja siihen on vaikuttaneet sekä meno- että tulopuolella tapahtuneet muutokset. Menopuolella on myös päätösperäistä kasvua, kun taas tulopuolella kyse vaikuttaa olevan enemmän suhdannekuvan tarkentumisesta johtuvista muutoksista. Tosin menopuolen suurin tarkentumakin johtunee hallituksen investointiohjelmasta, joka puolestaan on sidottu tulopuolen muutoksiin (ks. investointiohjelmasta lisää alla).

Valtion budjettitalouden tasapainon muutokseen vaikuttaneita tekijöitä verrattuna kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmaan, mrd. euroa

	2025
Tasapainoarvio, julkisen talouden suunnitelma kevät 2024	-10,7
Menoarvion tarkentuminen	-1,1
Hallituksen investointiohjelman toteuttamiseksi päätetyt uudet määrärahat	-0,3
Suomen Teollisuussijoitus Oy:n pääomittaminen	-0,1
Muut harkinnanvaraiset menolisäykset (mm. Nato-liitännäiset menot)	-0,1
Kehyspääöstä pienempinä toteutuvat säästöt	-0,1
Valtionvelan korkomenoarvion muutos	-0,1
Arvonlisäveromenoarvion tarkentuminen	-0,1
Tarvearvioiden, ml. indeksikorotukset, tarkentuminen (netto)	-0,3
Tuloarvion tarkentuminen	-0,3
Tupakkaveron korotuksen aikaistu vuodelle 2024	-0,4
Korko-, osinko- ja osakemyyntitulojen arvioiden muutos	0,4
Sekalaisia tuloja koskevan arvion muutos	0,0
Muut tuloarvioon vaikuttaneet tekijät (ml. kertymätiedot ja uusi suhdanne-ennuste)	-0,2
Muutos yhteensä	-1,4
Tasapainoarvio, talousarvioesitys 2025	-12,1

Lähde: Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus syksy 2024.

Hallitusohjelmaan sisällytettiin investointiohjelma. Vuoden 2025 talousarvioesityksessä on investointiohjelmaan sisältyen 200 miljoonaa korjausvelan purkamista, 27,9 miljoonaa määrärahoja useisiin liikehankkeisiin sekä 70 miljoonaa yksityislääkärin vastaanottokäynnin Kela-korvausten kompensatioihin. Lisäksi budjetin yhteydessä päätettiin 472 miljoonan ja 140 miljoonan valtuuksista liikehankkeisiin ja puhtaan energian kärkihankkeisiin. Nämä valtuudet näkyvät tulevien vuosien budjeteissa menoina. Hallitusohjelmassa mainittu 4 miljardin euron kertaluonteisten investointien kokonaisuus on tarkoitus rahoittaa valtion omaisuustuloilla, purkamalla valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden ylipääomituksia ja tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta.

Investointiohjelmalla muutetaan valtion omaisuustuloja pääasiassa liikenneinfrastruktuuriksi. Koska omaisuustuloilla on tarkoitus saada pidempiaikaista tulovirtaa, taloudellisesti olisi syytä kriittisesti arvioida jokaisessa liikenneinfrapäätöksessä, tuottaako valittu infrapäätös vastaavaa tulovirtaa, mitä olisi omaisuustuloja tuottavista investoinneista saatavissa. Ellei näin ole, liikenneinfran rahoitus olisi hyvä tehdä muuten tai jättää tekemättä. Ehkä erikoisin investointiohjelmaan (talousarvioesityksen

tekstin mukaan) sisällytetty menoerä on Kela-korvausten kompensatio¹, jota ei perinteisesti ole ajateltu investoinniksi, eikä siitä ole tulevaisuudessa odotettavissa tulovirtaa. Kela-korvauksien kompensatiota ei siten ole taloudellisesti perusteltua rahoittaa valtion omaisuudella.

Pääsääntöisesti kuitenkin vaikuttaisi, että hallitus on etenemässä julkisen talouden suunnitelman viitoittamalla polulla. Koska Suomen julkisen talouden tila oli JTS-riihessä sovittujen lisäsopeutustenkin jälkeen parhaimmillaan hiukan alle EU:n raja-arvojen, normaalit arviointitarkentumat sysäivät julkisen talouden alijäämäindikaattorin raja-arvon väärälle puolelle ja aiemmin sovittu sopeutus vaikuttaisi riittämättömältä. Kyseinen heilahdus ei kuitenkaan liene EU prosessien kannalta dramaattinen, mutta korostaa julkisen talouden heikkoa tilaa ja tarvetta tiukkaan taloudenpitoon tulevaisuudessa.

Talousarvioesitys sisältää lukuisia meno- ja tuloerien muutoksia, joilla on vaikutusta ihmisten käytettävissä oleviin tuloihin ja työnteon kannustimiin. Koska lakimuutoksia on lukuisia ja osa vaikuttaa eri suuntaan, kokonaisuuden hahmottaminen vaatii mikrosimulointimallilla laskettuja muutoksia käytettävissä olevissa tuloissa. Näitä on ilahduttavasti tehtykin, vaikka niitä ei olekaan raportoitu talousarvioesityksen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriön vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten laskelmat yhdistettynä ansiotuloverotuksen muutoksiin löytyvät täältä: [Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf \(stm.fi\)](https://stm.fi/yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf). Kyseiset laskelmat eivät kuitenkaan sisällä muun muassa arvonlisäverotuksen muutoksen vaikutusten kohdentumista, joten näiden laskelmien edelleen kehittäminen olisi tarpeen.

Nopeampi talouskasvu tuottaisi enemmän verotuloja ja voisi parantaa julkisen talouden tilaa, sikäli kun vastaavaa kasvua ei samanaikaisesti tehdä menopuolelle. Talouskasvua on kuitenkin erittäin vaikea saada aikaan toimenpitein – perinteinen suositus onkin pitää huolta taloudellisten toimijoiden toimintaympäristöstä. Ehkä merkittävin instrumentti, jolla talouskasvua pyritään vauhdittamaan, on rahoituslaki ja sitä kautta määritellyt T&K panostukset. Vuoden 2025 budjetissa T&K panostus on 2,91 miljardia euroa – 280 miljoonan euron kasvu edelliseen vuoteen verrattuna. Samanaikaisesti on lisäksi tehty veropäätöksiä, joissa T&K toimintaan kannustetaan kevyemmällä verotuksella. Vaikka T&K toiminnan suosiminen taloudellisen kasvun tukemiseksi on erityisesti teoriatasolla suositeltavaa, käytännön tasolla meillä ei ole vielä riittävän tasoista kustannus-hyöty -analyysiä arvioimaan taloudellista hyötyä. Jos T&K panostus lipeää pelkän yritystuen puolelle – niin kuin on vaarana käydä esimerkiksi ehdotetulle yritysten investointikannustimelle – ei siitä ole taloudellisen kasvun vauhdittajaksi, vaan jäljelle jää pelkkä tukeminen, mikä tiukassa taloudellisessa tilanteessa ei ole toivottavaa. T&K tukien pitäisi erota ”pelkistä” yritystuista sillä, että yritykset tekevät sellaisia investointeja, joita ne eivät muuten tekisi ja näistä panostuksista on hyötyä laajemminkin kuin pelkälle yritykselle itselleen. Julkisten T&K tukien kohdentamiseen kannattaa käyttää riittävä valmistelu-aika, koska kyseessä ovat vaikeasti valmisteltavia politiikkainstrumentteja.

Tuulia Hakola-Uusitalo

vt. ylijohdaja

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

¹ Talousarvioesityksen yleisperustelujen yhteenvedon kohdassa ”Hallitusohjelmaan sisältyvä investointiohjelma” kolmannen kappaleen viimeinen lause viittaisi tähän ”Lisäksi yksityislääkärin vastaanottokäynnistä maksettaviin Kela-korvauksiin ehdotetaan 70 milj. euroa.”