



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Valtion t&k-rahoituksen budjetointivaihtoehtoista

14.10.2021

Juha Majanen ja Niko Ijäs

# Eduskunnan finanssi- ja budjettivalta

- Perustuslain 3 § (valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi):
  - Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta (1. mom).
- Perustuslain 7 luvussa keskeiset säännökset valtion talousarviosta ja valtiontalouden hoidosta
  - Säännösten olennainen piirre on eduskunnan vallan suojaaminen.
  - Epäselvissä tilanteissa tulkinta tehdään tästä näkökulmasta.

# Lainsäädännön tunnistamat budjetointivaihtoehdot sitoutumisasteen mukaisessa järjestyksessä

1. Rahoitus nykyisen budjettiprosessin ja –välineistön kautta
2. Lakisääteinen kehyskautta pidempi t&k-rahoituksen suunnitelma
  - vrt. liikennehankkeiden 12-vuotinen lakisääteinen suunnitelma
3. Erityisen pitkäaikaisesta siirtomäärärahasta säätäminen
  - mahdollista muuttamalla talousarviolakia
4. Määräaikaisen t&k-rahoituslain säätäminen
  - poikkeuksellinen menettelytapa; merkitsisi harkinnanvaraisten menojen lakisääteistämistä
5. Monivuotisesta budjetoinnista säätäminen
  - perustuslaki mahdollistaa, säädettävä lailla, ei käytössä, sisältö olisi määriteltävä, olisi merkittävä muutos
6. Talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston perustaminen
  - mahdollista vain erityisin edellytyksin, vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys

(Lisäksi: monivuotisesta talousarviovaltuudesta säätäminen; edellyttäisi perustuslain muutosta)

# Valtion rahoituksen budjetointivaihtoehdot (jatkoa)

- Edellä mainitut vaihtoehdot eivät kaikin osin ole toisiaan poissulkevia. Nykytilan (kohta 1) rinnalla on mahdollista ottaa käyttöön samanaikaisesti esimerkiksi vaihtoehto 2, 3 tai 4.
- Seuraavilla kalvoilla arvioidaan, soveltuvatko edellä mainitut teoriassa käytettävissä olevat budjetointivaihtoehdot valtion t&k-rahoituksen budjetointiin.
- Arvioinnissa on oletettu, että valtion rahoitus olisi muodoltaan avustusten ja joiltakin osin myös lainojen myöntämistä.
  - Esimerkiksi valtion omistamien yhtiöiden kautta tehtävä pääomasijoitustyyppinen toiminta ei ole mukana arvioinnissa. (Valtionyhtiöiden pääomittaminen puolestaan on normaali talousarviomeno.)

# 1) Rahoitus nykyisen budjettiprosessin ja -välineistön kautta

- Kehysjärjestelmä: vaalikauden kehystason asettamisessa voidaan huomioida erilaiset tarpeet
  - Poliittisesti keskeiset prioriteetit tulisi huomioida tässä
  - Esimerkiksi hävittäjähankkeen rahoitus sisältyy kuluvaan vaalikauden kehykseen
- Budjetointi: avustuksina ja lainoina myönnettävät t&k-tuet voidaan rahoittaa ongelmitta nykyisten talousarviovälineiden kautta:
  - Valtuusmenettely (perustuslain 85 §:n 3 momentti):
    - Valtuusmenettelyn avulla voidaan vuonna n sitoutua menoihin, joista aiheutuu menoja myöhempinä vuosina. (Esimerkki: Business Finlandin valtuuksien käytöstä aiheutuvat maksatukset voivat jaksottua 5 vuodelle ja Suomen Akatemian valtuuksien käytöstä aiheutuvat maksatukset 7 vuodelle.)
    - Maksatusmäärärahat otetaan ao. tulevien vuosien talousarvioon, jolloin vasta osoitetaan määrärahojen kattamisen edellyttämä tulorahoitus.
  - 2- ja 3-vuotiset siirtomäärärahat (investoinneissa, joista avustuksissa ja lainoissa ei kuitenkaan ole kyse, myös 5-vuotinen siirtomääräraha)

## 2) Lakisääteinen ja kehyskautta pidempi t&k-rahoituksen suunnitelma

- Rahoituksen pitkäjänteisyyttä on mahdollista lisätä laatimalla nykyistä kehyskautta monivuotisempi ja lakiin perustuva suunnitelma.
  - On omiaan lisäämään pitkäjänteistä sitoutumista, vaikka ei ole sitova järjestelmä.
  - Rahoituspäätökset osana normaalia budjettiprosessia.
- Esimerkkinä valtakunnallinen 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ml. rahoitussuunnitelma
  - Strateginen suunnitelma liikennejärjestelmän kehittämistä pitkällä aikavälillä
  - Valtion rahoitusohjelmaan on koottu liikennejärjestelmän kehittämisen arvioidut määrärahat vuosina 2021-2032. Rahoitusohjelman toteutuminen riippuu kehys- ja talousarviopäätöksistä.
  - Valtion rahoitusohjelma tarkistetaan tarvittaessa julkisen talouden suunnitelman muuttuessa.

### 3) Erityisen pitkäaikaisesta siirtomäärärahasta säättäminen

- Siirtomäärärahaa saa käyttää usean vuoden aikana.
- Voimassa olevan lain mukaan käyttöaika voi olla:
  - 2 vuotta (käytetään erityisesti virastojen toimintamenoissa)
  - 3 vuotta tai
  - 5 vuotta, jos on kyse valtion investointimenoista (esim. monivuotiset liikennehankkeet, tietojärjestelmähankkeet tai puolustusmateriaalihankinnat).
    - esim. PLM:n momentti 27.10.18 Puolustusmateriaalihankinnat (siirtomääräraha 5 v)
- Lailla voidaan säätää erityisen pitkäaikaisesta siirtomäärärahasta.
  - esim. 10 vuotta
- Määräraha on katettava tuloilla jo myöntämivuoden talousarviossa → budjettivaikutus täysimääräisesti jo 1. vuodelle.
- Tulevat eduskunnat voivat halutessaan leikata siirtyvää erää

## 4) T&k-rahoituslain säätäminen

- Lähtökohtaisesti olisi mahdollista säätää t&k-toiminnan rahoituslaki
  - Laissa säädettäisiin toiminnan rahoitustasot tietylle ajalle.
  - Menoista tulisi tällöin lakisääteisiä ja ne budjetoitaisiin normaaleina määrärahoina tai valtuuksina.
  - Rahoitustasoa voitaisiin muuttaa ko. lakia muuttamalla.
- Indeksikorotustyypisenä esimerkkinä aikaisempi korkeakoulujen kehittämislaki (1052/1986)
  - Lain tarkoituksena oli turvata korkeakoulujen voimavarojen suunnitelmallinen ja ennustettavissa oleva kehitys sekä luoda lakisääteinen suunnittelujärjestelmä.
    - Lain 3 §:n mukaan korkeakoulujen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi korkeakoululaitokselle valtion tulo- ja menoarviossa osoitettujen määrärahojen yhteismäärää korotetaan vuosina 1987-1996 vuosittain vähintään kustannustason nousua vastaavasti.



## 4) T&k-rahoituslain säätäminen

- Pitkäjänteinen sitoutuminen rahoitukseen lain kautta.
  - Täyttää lähtökohtaisesti hyvin pitkäjänteisyysvaatimuksen. Vuosittaisten talousarviopäätösten ja vaalikausittaisten kehyspäätösten sijaan tk-rahoituksen korotusura määräytyisi pysyvän tai pitkäaikaiseksi tarkoitetun lain nojalla. (Talousarvio- ja JTS-päätökset olisivat ”vain” lain toimeenpanoa.)
- Lakia on mahdollista muuttaa tarpeen mukaan (vrt. indeksijäädytykset), mutta kynnys on korkeampi kuin pelkän määrärahan muuttamisessa.

## 5) Monivuotisesta budjetoinnista säättäminen

- Perustuslain 84 §:n 3 momentti:  
”Toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään.”
- Ei ole ollut käytössä, ei ole ollut tarpeen.
- Sisältöä ei ole em. syystä jouduttu erityisesti pohtimaan, mutta voisi tarkoittaa sitä, että eduskunta päättäisi vuonna n paitsi vuoden n+1 määrärahasta, myös esim. vuosien n+2, n+3 jne. määrärahasta.
- Voi perustuslain mukaan koskea vain toisiaan vastaavia tuloja ja menoja.
  - Avustusmuotoiseen t&k-toimintaan ei liittyisi vastaavia tuloja -> säännös ei sovellettavissa?
  - Lainamuotoisessa tuessa lainasta perittävä korko voitaneen katsoa lainanantomenoon liittyväksi vastaavaksi tuloksi → säännös sovellettavissa?
- Monimutkaistaisi budjettia merkittävästi, jos monivuotinen budjetointi mahdollistettaisiin joidenkin momenttien osalta.
- Kokonaisuutena ei suositeltava etenemissuunta.

## 6) Talousarvion ulkopuolisen määräaikaisen t&k-rahaston perustaminen

- Talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston oletettu toimintamalli:
  - PL 87 §:ssä tarkoitettu talousarvion ulkopuolinen rahasto, josta säädettäisiin oma lakinsa.
  - Rahaston tehtäväksi säädettäisiin vuosittainen valtion t&k-rahoituksen lisääminen käyttäen rahaston pääomaa ja tuottoja.
  - Rahastoon siirrettäisiin valtion talousarviosta eduskunnan päätöksen mukaisesti n. 9 mrd. euron määräraha tarkoituksenmukaisella aikataululla.
  - Rahasto sijoittaisi varat rahastoa koskevassa laissa säädetyn mukaisesti (osana valtion kassaa tai erillisenä/muun riittävän turvaavaksi katsotun sijoitustoiminnan kautta). Oletettavasti sijoitustuottojen vaikutus t&k-rahoituksen kattamiseen olisi melko vähäinen.
  - Joka vuosi valtion talousarviossa päätettäisiin euromäärä, joka siirrettäisiin valtion talousarvioon (ja tätä vastaavat määrärahat talousarvion t&k-avustus- ja lainamomenteille (mm. BF:n ja Akatemian valtuudet)).
  - Tarkoituksena on, että joka vuosi rahastosta siirrettäisiin talousarvioon määrä, joka tarvitaan 4 %:n t&k-tavoitteeseen (valtio 1,2 %) 2030 mennessä johtavan rahoitusuran toteuttamiseksi.
  - Arvioiden mukaan rahastosta talousarvioon siirrettävä määrä kasvaisi keskimäärin 190 milj. euroa/v. Rahaston pääoma olisi kulunut loppuun n. 2030 mennessä, ellei rahastoon siirretä uusia varoja tätä ennen.

# 6) Talousarvion ulkopuolisen määräaikaisen t&k-rahaston perustaminen

- Perustuslain 87 §, Talousarvion ulkopuoliset rahastot:
  - ”Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.”
- Säännöksen perustelujen mukaan lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp, s. 139) mm.:
  - ”Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Erilaiset valtion takauksien tai takuiden myöntämisestä koskevien toimintojen voidaan katsoa kuuluvan tähän ryhmään. Esimerkkinä nykyisistä rahastoista voidaan mainita valtioneuvoston rahasto. Tällaisia tehtäviä ovat myös erilaiset vakuutusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin nykyisistä rahastoista kuuluu lähinnä öljysuojarahasto. Myös huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia. Tällaisista säästämisluonteisista toiminnoista voidaan mainita esimerkkinä nykyinen valtion eläkerahasto. Laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta nykyisen valtion asuntorahaston tapaan voi myös edellyttää rahastointia.”

# 6) Talousarvion ulkopuolisen määräaikaisen t&k-rahaston perustaminen

- Avustuksia ja lainoja myöntävän t&k-rahaston perustamiskriteerien täytyminen:
  - Valtion pysyvä tehtävä: näyttäisi täyttyvän
    - Rahaston mahdollinen määräaikaisuus saattaa tehdä tämän kriteerin täyttymisestä kuitenkin ongelmallisemman, vaikka jälkimmäinen kriteeri täytyisi.
  - Valtion pysyvän tehtävän hoitamisen välttämättömyys: ei näyttäisi täyttyvän
    - Tarvittava t&k-avustusten ja -lainojen määrä ja niiden nousujohteinen rahoitusura voidaan helposti ottaa huomioon valtiontalouden normaalissa monivuotisessa suunnittelussa ja nykyisillä budjetoitivälineillä.
    - T&k-avustusten ja -lainojen myöntämisessä ei ole kysymys varautumis- ja vakuutusluonteisesta toiminnasta, säästämisestä eikä myöskään oletettavasti laajamittaisesta korkotukilainoituksesta, joihin tai joita vastaaviin tilanteisiin rahaston perustaminen olisi budjettijärjestelmän toiminnan kannalta arvioituna tarpeellista saati välttämätöntä.

# 6) Talousarvion ulkopuolisen määräaikaisen t&k-rahaston perustaminen

- Eräitä muita näkökohtia:
  - Perustuslain voimassa ollessa eli 21 vuoden aikana on perustettu vain yksi kokonaan uusi rahasto, rahoitusvakauserahasto. Perustuslakivaliokunta totesi rahaston perustamisen yhteydessä, että perustuslaissa säädettyjä talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytyksiä tulee tulkita tiukan pidätyvästi (PeVL 35/2014 vp – HE 175/2014 vp).
  - Rahaston pääomittaminen lisäisi merkittävästi valtion velanottoa ko. vuonna.

# Yhteenveto

- Perustuslaki suojaa eduskunnan budjettivaltaa
- Avustus- ja lainamuotoisten valtion t&k-menojen lisääminen on budjettijärjestelmän kannalta arvioiden helposti mahdollista rahoittaa normaalin talousarvioprosessin kautta
- Muita (annetuilla oletuksilla realistisia) rahoitusvaihtoehtoja sitoutumisasteen mukaisessa järjestyksessä:
  - Monivuotinen lakisääteinen suunnitelma
  - Lailla säädettävä nykyistä pidempiaikainen siirtomääräraha
  - T&k-toimintaa koskeva erityinen määräaikainen tai pysyvä rahoituslaki
- Kaikki vaihtoehdot lisäisivät julkisen talouden alijäämää ja velkaantumista mahdollistaen rahoitusuran kohti 4%/BKT 2030 (vuosittain kasvava lisäys noin 190 milj. euroa/v). Seuraavilla vaihtoehdoilla olisi muista poikkeavia vaikutuksia:
  - Nykyistä pidempi siirtomääräraha keskittäisi budjettialijäämää yksittäisiin vuosiin
  - Budjetin ulkopuolisen rahaston perustaminen lisäisi valtion velkaantumista merkittävästi perustamisvuotena/pääomitusvuosina.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**Kiitos!**