Lausunto
VATT/405/07.01/2020

11/01/2021

Asiantuntijalausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Asia **VNS 6/2020 vp Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle - Suomen kestävän kasvun ohjelma**

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle – Suomen kestävän kasvun ohjelma. VATT:n lausunnossa käsitellään kestävän kasvun ohjelman yleisiä kriteerejä ja valmistelua sekä arvioidaan muutamien painopisteiden osalta toimenpidekokonaisuuksia. Lausunnon ovat valmistelleet Essi Eerola, Tomi Kyyrä, Marita Laukkanen ja Tuomas Pekkarinen.

Kestävän kasvun ohjelman valmistelun kriteerit ja valmistelun eteneminen

Selonteon mukaan ohjelmaan valittavien kokonaisuuksien priorisoinnissa painotetaan seuraavia kriteerejä: ”*1) Toimien vaikuttavuuden kannalta on eduksi, jos ne tukevat laaja-alaisesti useampien painopisteiden tavoitteita. 2) Priorisoinnissa painotetaan vaikutuksia työllisyyteen, kilpailukykyyn, julkisen talouden kestävyyteen sekä nettopäästövähennyksiin, kiertotalouden vahvistamiseen ja ilmastonmuutoksesta sopeutumiseen. 3) Samalla tarkastellaan, miten kokonaisuudet tukevat toipumista koronaviruskriisistä sekä sosiaalista ja alueellista eheyttä. 4) Valmistelussa huomioidaan, miten nopeasti investoinnit ja uudistukset voidaan käynnistää ja korostetaan toimien määräaikaisuutta. 5) Lisäksi kiinnitetään huomioita siihen, miten kokonaisuuksilla saadaan liikkeelle yksityisiä investointeja.”*

Selonteon perusteella jää epäselväksi, missä määrin kriteerit ovat sidoksissa EU:n elvytyspaketin asettamiin rajoitteisiin. Lisäksi on syytä todeta, että ym. kriteerit ovat erilaisten investointi- ja uudistuskokonaisuuksien väliseen vertailuun liian epäselviä ja potentiaalisesti ristiriidassa keskenään. Kriteerien hyödyntämistä vaikeuttaa myös se, että erityisesti kohta 1) on tulkinnaltaan epäselvä. Vaikuttaa siltä, että kohdassa väitetään, että toimien vaikuttavuus riippuu positiivisesti siitä, miten monen painopisteen tavoitteita ne tukevat. Tämä ei kaiketi välttämättä pidä paikkaansa, vaan toimien vaikuttavuus riippuu keskeisesti siitä, miten ne kohdistetaan, suunnitellaan ja toteutetaan. On mahdollista, että toimenpide, jolla pyritään vastaamaan kovin useaan tavoitteeseen, kohdistuu huonommin ja on siten vähemmän vaikuttava kuin toimenpide, jolla on rajatumpi tavoite. Laajemmin huolena on se, että selonteossa korostuu tapa luetella monenlaisia tavoitteita, joihin yhdellä toimenpiteellä pyritään vaikuttamaan. Tämä saattaa olla harmitonta, mutta voi pahimmillaan olla haitallista toimien suunnittelun ja todellisten vaikutusten kannalta.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

On positiivista, että selonteossa korostetaan toimenpiteiden vaikutusten seurantaa. Ohjelmalla on seurantaryhmä ja asiantuntijapaneeli, joiden tehtävänä on arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta erikseen määritellyillä mittareilla ohjelman toimeenpanon yhteydessä. Seurantaryhmälle asetettava tehtävä on sangen vaativa, koska selonteossa hahmoteltu kokonaisuus sisältää laajan joukon erilaisia toimenpiteitä, toimenpiteille kirjataan hyvin moninaisia tavoitteita ja osalla tavoitellaan pitkän aikavälin vaikutuksia. Jos toteutettavien kokonaisuuksien vaikutuksia todella halutaan arvioida, arviointi tulee huomioida jo suunnitteluvaiheessa. Mikään menetelmä tai aineisto ei kykene tuottamaan luotettavia arvioita toimenpiteiden vaikutuksista, jos tämä vaihe laiminlyödään. Tämän takia seurantaryhmän tai sen asiantuntijapaneelin olisi hyödyllistä osallistua myös toimenpiteiden suunnitteluun.[1] Toisaalta seurannan ja erilaisten mittarien rooli jää lopulta epäselväksi, koska selonteossa ei kerrota, millä tavalla vaikuttavuuden seurantaa hyödynnetään kestävän kasvun ohjelmassa.

Painopiste 1: Koulutuksella ja tutkimus- ja innovaatiotoiminnalla Suomi takaisin kestävän kasvun uralle

Kestävän kasvun suunnitelman mukaan hallituksen tavoitteena nostaa työvoiman osaamistasoa ja sopeutumiskykyä. Näin pyritään helpottamaan sopeutumista vihreän siirtymän ja digitalisaation aiheuttamaan rakennemuutokseen, joka muuttaa työelämän osaamistarpeita lähitulevaisuudessa. Keskeisinä keinoina näiden tavoitteiden saavuttamiskeksi nostetaan suunnitelmassa jatkuvan oppimisen uudistus, korkeakoulutuksen aloituspaikkojen lisäys sekä opintoihin sijoittumisen nopeuttaminen.

Suomessa on jo tällä hetkellä kansainvälisesti katsottuna korkeatasoinen jatkuvaa oppimista tukeva infrastruktuuri ja tukijärjestelmä. Kestävän kasvun suunnitelmassa tätä infrastruktuuria pyritään parantamaan perustamalla jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, jonka valmistelu on parhaillaan käynnissä. Jatkuva oppiminen on luonnollisesti tärkeässä roolissa rakennemuutokseen sopeutuessa. On kuitenkin tärkeää muistaa, että tutkimusnäyttö erilaisten aikuis- ja työvoimakoulutusohjelmien vaikuttavuudesta on melko vaihtelevaa. Ehkä selkeimmät tutkimustulokset on saatu Ruotsissa 1990-luvulla toteutetusta *Kunskapslyftet*-uudistuksesta, joka on luultavasti massiivisin aikuiskoulutussatsaus, johon teollistuneissa maissa on ryhdytty. Tämä uudistus lisäsi osallistumista yleissivistävään sekä ammatilliseen aikuiskoulutukseen 80 % vuosina 1997-2002. Uudistuksen vaikutuksia on tutkittu laajasti ja tutkimustulosten mukaan aikuiskoulutuksen vaikutuksen osallistujien työmarkkina-asemaan ovat melko maltillisia, varsinkin jos ne suhteutetaan aikuiskoulutukseen käytettyihin resursseihin. Tämän vuoksi on tärkeää, että jatkuvan oppimisen kehittämisessä otetaan huomioon tutkimustieto erilaisten koulutussisältöjen vaikuttavuudesta.

Korkeakoulutuksen aloituspaikkojen lisäys on luonnollinen tapa nostaa työvoiman osaamistasoa. Aloituspaikkojen allokaatiolla voidaan myös ohjata osaamisprofiilia siten, että se soveltuu nykyistä paremmin muuttuvaan työn kysyntään. Ikäluokkien pienentyessä on kuitenkin syytä muistaa, että korkeakoulutus muuttaa työvoiman osaamistasoa ja -profiilia hyvin hitaasti. Opintoihin sijoittumisen nopeuttaminen lisää korkeakoulutuksen vaikuttavuutta työvoiman osaamistasoon vähentämällä turhia välivuosia.

[1] Aktiivimalli on hyvä varoittava esimerkki. Eduskunta edellytti, että uudistuksen vaikutuksia selvitetään jälkikäteen. Asiantuntijoiden esiin tuomista ongelmista huolimatta uudistus toteutettiin kuitenkin niin, ettei työllisyysvaikutusten luotettava arviointi ollut mahdollista.

Painopiste 2: Vihreä siirtymä tukee talouden rakennemuutosta

Kestävän kasvun suunnitelman mukaan vihreän siirtymän investoinneilla ja uudistuksilla tavoitellaan merkittäviä vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin. Rahoituksella toivotaan myös olevan merkittävä mahdollisuus vivuttaa yksityisen sektorin vähähiilisiä investointeja.

Suunnitelmaan on kirjattu laaja joukko erilaisia osatavoitteita. Esimerkiksi energiantuotannon osalta suunnitelmassa todetaan, että puhtaan energiantuotannon osalta tulee edistää merituulivoimaa, suuren mittakaavan aurinkovoimaa, biokaasun tuotantoa ja käyttöä sekä liikenteen biopolttoaineiden, sähköpolttoaineiden ja synteettisten polttoaineiden tuotantoa; että energian varastoinnilla on keskeinen asema; ja että tulevaisuudessa tarvitaan hukkalämmön talteenottoa, geotermisen energian tuotantoa, suuren kokoluokan lämmönvarastointia ja uudenlaisia kaukolämpöverkostoja.

Kirjaus luettelee kattavasti teknologiat, joiden avulla energiantuotannon päästöjä voitaisiin vähentää. Suunnitelman toimeenpanoa olisi vauhdittanut pohdinta myös siitä, millä tavoin näiden uusien teknologioiden käyttöönottoa ja leviämistä aiotaan edistää. Millaisia tukiohjelmia suunnitellaan, miten tuet aiotaan jakaa, kohdennetaanko tukia erityisesti joihinkin teknologioihin?

Suunnitelmassa esiin nostettu hallituksen päätös teollisuuden sähköveron alentamisesta ei mallinnustulosten perusteella yksin juurikaan tue teollisuuden sähköistymiskehitystä, vaan rinnalle tarvitaan fossiilisten polttoaineiden ja turpeen verojen korotuksia. Teollisuuden vihreän ja digitaalisen siirtymän osalta suunnitelmassa esitetään joukko tavoitteita, jotka jäävät perin ympäripyöreiksi. Vihreällä siirtymällä tavoitellaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistä, teollisuuden arvonluonnin uudistumista, uusia työpaikkoja ja uutta yrittäjyyttä. Pohdinta toimenpiteistä, joilla tavoitteita voitaisiin edistää, jää myös teollisuuden osalta puuttumaan.

Rakennuskannan energiatehokkuuden ja oman energiantuotannon osalta esitetään niin ikään joukko tavoitteita, joista konkreettisina nousevat esiin öljylämmityksestä luopuminen ja uusiutuvan energian määrän lisääminen. Öljylämmityksen osalta on jo käytössä tukia. Uusiutuvan energian määrää lisääviä toimenpiteitä suunnitelmassa ei pohdita, vaan tämänkin pyrkimyksen osalta ainoastaan esitetään tavoite.

Liikenteen päästövähennysten osalta listataan tarkempia osatavoitteita, jotka pääpiirteissään tukevat päästövähennystavoitetta. Suunnitelmaan kirjattu tavoite uudistaa eurooppalaisittain vanhaa autokantaa ei tutkimustiedon valossa kuitenkaan ole varsinaisesti tehokas keino vähentää päästöjä – olennaista päästöjen osalta on nimenomaan kasvattaa nollapäästöisten ajoneuvojen osuutta autokannasta sekä vähentää ajosuoritetta.

Painopiste 5: Työmarkkinoiden toiminta, työttömille suunnatut palvelut ja työelämän kehittäminen

Kestävän kasvun suunnitelman mukaan hallituksen pyrkimyksenä on parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa ja työttömille suunnattuja palveluja, tukea maahanmuuttajien, nuorten, ikääntyneiden ja osatyökykyistä työllistymistä sekä ylipäätään kehittää työelämää ja työhyvinvointia. Nämä kaikki ovat kannatettavia pyrkimyksiä. Valtaosa listatuista keinoista on nykyisten palvelujen laajentamista, vahvistamista tai kehittämistä.

Erityisesti pohjoismaiseen työvoimamalliin siirtymisen, eli työttömille suunnattujen palveluiden ja tuen laajentamisen, odotetaan lyhentävän työttömyysjaksoja ja nostavan työllisyyttä merkittävästi.

Muissa Pohjoismaissa aktiiviseen työvoimapolitiikkaan panostetaan selvästi Suomea enemmän, joten siirtymä edellyttää työvoimahallinon toiminnan selvää lisäresursointia. Erityisen haasteen muodostaa se, että selonteon mukaan valittavien toimenpiteiden edellytetään olevan määräaikaisia.

On syytä myös korostaa, että tutkimusten mukaan useimpien aktiivitoimenpiteiden työllisyysvaikutukset ovat varsin vaatimattomia. Siirtämällä työttömiä koulutukseen tai muille toimenpiteille voidaan kyllä helposti pilkkoa työttömyysjaksoja ja alentaa työttömyysastetta. Tällaiset toimet eivät kuitenkaan välttämättä paranna työllisyyttä ja siten vahvista julkista taloutta. Koska eri toimenpiteiden vaikuttavuuteen liittyy suurta epävarmuutta, olisi työttömille suunnattujen palveluiden laajentamisessa hyvä edetä vaiheittain. Yksittäisiä toimenpiteitä olisi syytä ensin kokeilla pienemmissä ryhmissä, jotta opittaisiin, mitkä keinot toimivat Suomen työmarkkinoilla ja mitkä ei. Sama pätee myös muille kuin työttömille suunnattuihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin.

Helsingissä 11.1.2021

Mikael Collan
Ylijohtaja

Essi Eerola
Tutkimusjohtaja