Helsinki 11.1.2021

Eduskunnan talousvaliokunnalle aiheesta VNS 6/2020 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle - Suomen kestävän kasvun ohjelma

Kyseessä oleva selonteko on alustava suunnitelma siitä, miten Suomi käyttää EU:n elpymispaketin kautta saatavissa olevan rahoituksen vuosina 2021-2023. En tässä lausunnossani käsittele EU:n elpymispaketin tavoitteita ja mielekkyyttä, vaan tarkastelen vain selonteossa kuvattua Suomen kestävän kasvun ohjelmaa Suomen näkökulmasta.

Hallituksen tulee nähdäkseni pyrkiä käyttämään EU:n elpymispaketin kautta saatavissa oleva rahoitus tavalla, joka edistää suomalaisten hyvinvointia mahdollisimman kustannustehokkaasti. Rahankäytön tulee toki myös noudattaa niitä elpymispakettiin liittyviä linjauksia ja rahankäyttöä koskevia rajoituksia, joista EU-maat ovat yhdessä sopineet. Nämä linjaukset ja rajoitukset vaikuttavat kuitenkin (valitettavasti) varsin epämääräisiltä, eivätkä ne siksi välttämättä ohjaa rahankäyttöä kovinkaan merkittävästi. Ehkä selkein rajoitus on se, että merkittävä osa rahoituksesta tulee käyttää niin kutsutun vihreän siirtymän ja digitalisaation edistämiseen.

Selonteossa kuvattu kestävän kasvun ohjelma on selvästikin vielä hyvin keskeneräinen erityisesti konkreettisten toimenpiteiden osalta. Mielestäni selonteon kuvaamassa ohjelmassa on kuitenkin kaksi merkittävää ongelmaa. Ensinnäkin, se on nähdäkseni liian laaja-alainen ja sisältää liikaa (osa)tavoitteita. Toiseksi, toimenpiteet vaikuttavat painottuvan ongelmallisella tavalla erilaisiin kotitalouksille ja yrityksille maksettaviin tukiin ja joihinkin julkisiin palveluihin. Perustelen seuraavassa tätä näkemystäni ja esitän joitakin suosituksia ohjelman parantamiseksi.

Liikaa tavoitteita

Selonteossa kuvattu kestävän kasvu ohjelma on hyvin laaja-alainen kattaen useita ”painopisteitä” ja politiikkalohkoja. Vastaavasti ohjelmassa mainitaan suuri määrä erilaisia tavoitteita.

Useimmat ohjelman tavoitteet vaikuttavat sinänsä järkeviltä ja myös hallitusohjelman tavoitteiden mukaisilta. Ohjelman arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että useiden tavoitteiden osalta jää varsin epäselväksi, minkälaisilla toimenpiteillä ne pyritään saavuttamaan.

Ohjelmassa mainitaan toki joitakin suhteellisen konkreettisia ja potentiaalisesti merkittäviä ja hyödyllisiä toimenpiteitä. Yksi esimerkki tällaisesta toimenpiteestä on korkeakoulun aloituspaikkojen lisääminen aloilla, joissa on suuri hakijapaine ja ”osaajapulaa”. Tämänkään toimenpiteen kohdalla ei kuitenkaan esitetä arviota kustannuksista. (Tässä, kuten monessa muussakin kohdassa, jää myös epäselväksi, onko kyse toimenpiteestä, josta hallitus on jo päättänyt ja joka nyt vain aiotaan rahoittaa EU:n elpymispaketin kautta, vai onko kyse uudesta toimenpiteestä.)

Se, että toimenpiteitä ei ole vielä kuvattu tarkasti, on ymmärrettävää, sillä aikaa ohjelman valmistelulle on ollut suhteellisen vähän. Mutta aikaa ohjelman täsmentämiselle ei jatkossakaan ole kovin paljon, sillä Suomen tulee ilmeisesti jättää kestävän kasvun ohjelman suunnitelma EU:lle jo kuluvan vuoden keväällä ja ohjelman toimeenpanonkin pitäisi käynnistyä tänä vuonna. Siksi sitä, että ohjelma sisältää lukuisia erilaisia tavoitteita erilaisiin politiikkalohkoihin liittyen, voi minusta pitää ongelmana. Keskittyminen pienempään määrään tavoitteita ja politiikkalohkoja mahdollistaisi toimenpiteiden huolellisemman suunnittelun.

Liian suuri paino suorilla tuilla ja julkisilla palveluilla

Vaikka konkreettisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi ei useinkaan kuvata tarkasti, vaikuttaa siltä, että käytännössä monia tavoitteita pyritään saavuttamaan erilaisilla kotitalouksille ja yrityksille maksettavilla tuilla ja julkisilla palveluilla. Ne tuskin ovat aina paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhtenä esimerkkinä voi mainita ilmastotavoitteet. Ohjelmassa viitataan esimerkiksi ”öljystä luopumisen tukiin”, ”julkisiin panostuksiin” erilaisiin ilmastoystävällisiin teknologioihin ja ”rahoituksen kohdentamista” esimerkiksi rakennuskannan energiatehokkuutta parantaviin toimiin.

Erilaisten yksittäisille toimijoille annettavien tukien sijaan ilmastotavoitteet voitaisiin luultavasti usein saavuttaa tehokkaammin kiristämällä ja yhdenmukaistamalla ilmastopäästöjen verotusta. Vähintäänkin pitäisi huolehtia siitä, että verotus ei ohjaa ihmisten ja yritysten käyttäytymistä voimakkaasti eri suuntaan kuin tuet. (Toki ohjelmassa mainitaan myös verotukseen liittyviä asioita. Siinä ei kuitenkaan selitetä miksi tai minkälaisia tukia tarvitaan esimerkiksi hallitusohjelmassa mainittujen verotukseen liittyvien ratkaisujen lisäksi.)

Toisena esimerkkinä voi mainita yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistamisen. Siihen pyritään mm. ”vahvistamalla” sektorikohtaisia vienninedistämisohjelmia sekä ”tukemalla” teollisuuden ”vähähiilistä ja digitaalista uudistumista”, matkailu- ja kulttuurialaa, tapahtumateollisuutta, ”terveys- ja hyvinvointiosaamista”, elintarvikealaa ja ”vesiosaamista”.

Ilmeinen vaihtoehto lukuisten yksittäisten alojen tukemiselle olisi keventää hieman yhteisöverotusta tai työnantajan sosiaaliturvamaksuja, mahdollisesti yhdessä ympäristöverotuksen kiristämisen kanssa. On myös epäselvää, ajatellaanko erilaisia tukia ja esimerkiksi vienninedistämispalveluiden rahoitusta kasvatettavan pysyvästi vai vain tilapäisesti. Tällaisten tukien ja palveluiden laajentaminen voi siis kasvattaa julkisia menoja pysyvästi tai ainakin pitkäksi aikaa.

Lukuisten erilaisten tukimuotojen luomisen tai kasvattamisen sijaan, merkittävä osa EU:n elpymispaketin kautta tulevasta rahoituksesta kannattaisi nähdäkseni käyttää sellaisten julkisten investointien aikaistamiseen, jotka todennäköisesti toteutettaisiin enemmin tai myöhemmin joka tapauksessa. Näin voitaisiin pienentää riskiä siitä, että elpymispaketin kautta saatavaa rahoitusta käytetään suomalaisten hyvinvoinnin kannalta tehottomalla tavalla. Samalla varmistettaisiin myös, että ohjelma hillitsee julkisten menojen kasvua tulevaisuudessa. Esimerkkejä tällaisista julkisista investoinneista, joita toki selonteossakin mainitaan, voisivat olla esimerkiksi suuret liikenteen infrastruktuurihankkeet tai vaikkapa julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittäminen.

Kunnioittavasti,

Niku Määttänen

Professori, Helsingin yliopisto ja Helsinki Graduate School of Economics