Lausunto Suomen kestävän kasvun ohjelmasta

Suomen kestävän kasvun ohjelma on alustava suunnitelma käyttää ne 3,1, miljardia euroa, jotka EU:n elvytysrahaston puitteissa Suomen ohjataan. Suomi rahoittaa elvytyspakettia 6,6, miljardilla eurolla. Laina maksetaan takaisin vuoteen 2058 mennessä. Tämä rahoitus, josta 2,3 miljardia euroa sisältyy EU:n elpymis- ja palautumisvälineeseen (RRF) ja loput muihin ohjelmiin, saadaan vuosina 2021- 2023. Rahoitus käytetään vuosina 2021- 2025. Rahojen käytöstä, joka hyväksytään EU-neuvostossa, tehdään esitys EU:n komissiolle jo keväällä 2021.

Suomen kestävän kasvun ohjelmassa pidetään tärkeänä, että rahoitus ohjataan suuriin kokonaisuuksiin. Käytännössä esitetyssä ohjelmassa rahoitus kuitenkin pirstoutuu hajautetusti eri kohteisiin. Ohjelman hyvänä puolena pidän sitä, että rahoituksella pyritään edistämään Suomen ilmastotavoitteiden toteutumista. Suomen kohdalla ohjelmasta jopa 50 prosenttia kohdistetaan vihreään siirtymään. Mutta on melko tarpeetonta ja jopa haitallista, että ohjelma kattaa työllisyyspolitiikan, terveydenhuollon ja koulutuksen. Voidaan epäillä, ettei EU-tasolla ole riittäviä resursseja ja Suomikohtaista asiantuntemusta päättää rahoituksen käytöstä näillä mitä moninaisimmilla kansallisen politiikan piiriin kuuluvilla lohkoilla. Se, että ohjelma ulotetaan näin laajalle, heijastanee niitä liittovaltiopyrkimyksiä, jotka tulivat hyvin esiin, kun ohjelman laajuudesta keskusteltiin.

Suomen kestävän kasvun ohjelmassa korostetaan aivan oikein, että ”kokonaisuuksilla tavoitellaan investointeja, joilla mahdollistetaan yksityisiä investointeja ja jotka eivät olisi toteutuneet riittävässä laajuudessaan ilman ohjelman rahoitusta”. Millä perusteilla yrityksiä tuetaan, jää kuitenkin hämärään. Varsinkin digi-investointein kohdalla on suuri riski, että ohjelmalla rahoitetaan muutoinkin toteutuvaa toimintaa, minkä vuoksi lopputulos on lähinnä yritysten tulosten kasvattaminen.

Ajatellaanko ohjelmassa, että julkisella tuella yritykset ikään kuin saatetaan paremmalle kehitysuralle, josta koko yhteiskunta hyötyy muun muassa kohentuneen työllisyyden muodossa? Jos näin on, se pitäisi sanoa selvästi. Tällainen politiikka on kuitenkin riskipitoista, eikä sille juuri saa tukea tutkimuksesta. Olisi selkeämpää lähteä siitä, että tukea kohdistetaan lähinnä vain sellaisiin investointeihin, joihin liittyy positiivisia ulkoisvaikutuksia ja jotka eivät toteutuisi ilman tätä tukea. Tuolloin suositeltavat investoinnit olisivat ilman tätä tukea liiketaloudellisesti kannattamattomia, mitä joidenkin tämän ohjelman kriitikkojen on ollut vaikea ymmärtää.

Suomen kestävän kasvun ohjelmalla sanotaan edistettävän myös nopeavaikutteista elpymistä. Mitä tämä olisi, kysynnän vahvistamistako? Yritysten tukeminen niin, että ne pääsevät vaikeimman yli, tuskin on enää ajankohtaista vuoden 2021 jälkipuoliskolta alkaen, kun koronakriisi alkaa olla ohi.

Ohjelmapaperista käy myös ilmi, että EU:n elvytyspaketilla halutaan rahoittaa erilaisia uudistuksia. Tavoite tässäkin vaikuttaa päällisin puolin hyvältä, mutta eivätkö nämä asiat kuulu pikemminkin kansallisen päätöksenteon piiriin. Hyviä järjestelmäuudistuksia valmistellaan yleensä pitkään ja niissä täytyy ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja mahdollisuudet. Ei tämä sovi tähän ohjelmaan, jota

EU koordinoi ja jossa esitykset tehdään jo ensi keväänä. Vihreä siirtymä on tässä eräiltä osin poikkeus. Siinä EU-tasoinen koordinaatio ja valvonta voisi olla eduksi.

Haluan myös tuoda esiin sen, ettei ohjelman välttämättä pidä olla ”tasapuolinen” kaikki intressiryhmät ja politiikan alueet sisältävä. Lopulta Suomenkin kohdalla kansallisella budjetilla voidaan huolehtia siitä, että EU:n elvytyspaketti ja kansalliset budjetit yhdessä tuottavat tasapainoisen tuloksen.

Jossain on esitetty kritiikkiä siitä, että ohjelmalla rahoitetaan julkista toimintaa. Julkisen toiminnan rahoittaminen tällä ohjelmalla ei juuri tuota merkittäviä ongelmia. Ensinnäkin on mahdollista, että paketilla rahoitetaan sellaisia julkisia menoja tai investointeja, jotka olisi muutoin toteutettu kansallisesta budjetista niin, ettei julkinen velka yhteensä kasva. Jos taas EU:n paketista rahoitetaan sellaisia julkisia hankkeita, joita ei olisi muutoin toteutettu, olisi vain huolehdittava siitä, että nämä uudet kohteet ovat yleisen hyvinvoinnin kannalta perusteltuja.

Vihreä siirtymä

Suomen kestävän kasvun ohjelmassa 50 prosenttia varoista kohdistetaan vihreän siirtymän aikaansaamiseksi, mitä voidaan pitää hyvänä. Tämä on enemmän kuin, mitä EU edellyttää. Vihreän siirtymän osalta EU:n asettamat painopisteet ovat linjassa EU:n aiemmin hyväksymän sopimuksen (Green Deal Investment Plan) kanssa. Niinpä ydinvoimahankkeille ei anneta rahoitusta[1], mikä vaikeuttaa merkittävästi ainakin Puolan ja joidenkin muiden Itä-Euroopan maiden mahdollisuuksia päästä kasvihuonepäästöjä koskeviin tavoitteisiin sovitussa aikataulussa.

Energian tuotannon osalta Suomen kestävän kasvun ohjelmassa halutaan edistää merituulivoimaa, suuren mittakaavan aurinkovoimaa, biokaasua ja geotermistä energiaa. Tähän liittyen halutaan tukea lämmön varastointia ja hukkalämmön talteenottoa (ei kai kuitenkaan koske ydinvoimaloiden lauhdevesiä). Näitä energiamuotoja voidaan pitää myös sosiaalisesti hyväksyttävinä.

Uusiutuvan energian tuotannon erillistuki on silloin perusteltua, kun hiilipäästön hinta, jota säädellään EU:n päästökauppamekanismilla tai hiilivero, ei riitä tekemään uusiutuvan energian tuotannosta niin houkuttelevaa, että sitä käynnistyisi riittävässä mitassa. Kaiketi tämä pätee edellä mainittuihin energian tuotannon muotoihin. Tästä voisi nostaa esille geotermisen energian tuotannon, jonka laajeneminen ratkaisisi monta ongelmaa. Sitä tarvitaan korvaamaan turpeen ja hakkeen käyttöä lämmön tuotannossa. Se soveltuu nimenomaan urbaaniin ympäristöön, eikä sen rakentamista ei juuri vastusteta. Etelä-Suomen kallioperä soveltuu hyvin tähän energiamuotoon, jonka kehittäminen olisi verraten Suomi-spesifiä niin, että muualla tehdystä tutkimuksista ei olisi sen kohdalla yhtä paljon hyötyä kuten esimerkiksi aurinkoenergian kohdalla.

Kestävän kehityksen ohjelmassa on esitetty myös joitakin tähän ohjelmaan hyvin soveltuvia teollisia investointihankkeita kuten siirtymää puhtaan vedyn käyttöön tai hiilidioksidin talteenottoon.

[1] Ydinvoiman EU:n komissio sanoo rikkovan ”do no significant harm” periaatetta. Tavallaan tätä periaatetta rikkoo myös maatuulivoima, jota vastustetaankin esim. Saksassa, jossa sitä on rakennettu paljon.

Kuten kestävän kasvun ohjelmassa on ehdotettu, osa rahoituksesta (JFT-rahasto) olisi hyvä käyttää niiden alueiden väestön ja elinkeinojen tukemiseen, joilla turvetuotantoa supistetaan. Avainkysymys vihreässä siirtymässä on tehdä siitä sosiaalisesti hyväksyttävää.

Digitalisaatiosta

Sen perusteella, kuinka nopeasti digitalisaatio on edennyt maailmanlaajuisesti ja kuinka paljon yritysten sisäiset toiminnot ja tavallisten kotitalouksien asiointi on muuttunut sen myötä, voisi digitalisaatiolla ajatella olevan merkittävä tuottavuutta edistävä vaikutus koko kansantalouden tasolla. Useiden mikroaineistoa analysoineiden tutkimusten perusteella ICT-investoinnit ovatkin korreloineet positiivisesti tuottavuuden nousun kanssa.[2] Tosin vastakkaisiakin tuloksia on saatu[3]. Kokonaiskuvaa digitalisaation auvoisuudesta sumentaa myös makrotason havainto digitalisaation etenemisen ja koko kansantalouden tason tuottavuuden kasvun hidastumisen samanaikaisuudesta. Tätä ilmiötä (niin sanottu Solow paradoksi) on yritetty selittää viittaamalla muun muassa siihen, että uusien digitaalisten palveluiden hinnan nousua on yliarvioitu ja taas laadun ja siten myös määrän muutosta on aliarvioitu. Tämän tuloksena kansantalouden tuottavuus olisikin digitalisaation on edetessä kasvanut havaittua nopeammin. Toisaalta Solow-paradoksin katsotaan kuvaavan digitalisaation todellisia ongelmia, muun muassa sitä, että myönteiset vaikutukset realisoituvat kovin myöhään ja sitä, että digitalisaation toteuttamiseen liittyy miltei aina liikkeenjohdollista ja hallinnollista kyvyttömyyttä.[4] Digitalisaation katsotaan myös vinouttavan tulonjakoa niin, että pääomatulot kasvavat palkkatulojen kustannuksella.

Vaikka digitalisaation vaikutukset yhteiskuntaan olisivat kaikin puolin myönteiset, niin kuin kestävän kasvun ohjelmassa annetaan ymmärtää, ei se vielä riitä edellytykseksi sille, että valtio tukee yksityisten yritysten digitalisaatiota. Sekään ei ole riittävä syy, että Suomen ICT-investoinnit ovat viime vuosina jäänet niukasti OECD-maiden keskitason alapuolelle. Julkisella rahoitukselle tuettavien digiinvestointien pitäisi olla sellaisia, ettei niitä ei toteuteta ilman julkista tukea ja että niiden aikaansaama hyöty muille kuin tuettavalle yritykselle on suurempi kuin varsinainen investointituki. Digitalisaatiota edistävien uudistusten ja investointien kohdalla nämä ehdot tuskin täyttyvät. Sitäkään ei voi pitää uskottavana, että jos digitalisaatio veisi yritykset uudelle entistä korkeamman tuottavuuden kehitysuralle, tämä näkymä ei saisi yrityksiä itse investoimaan ja että nämä investoinnit toteutuisivat vain julkisella tuella.

ICT-investoinnit ovat kuitenkin usein välttämätön täydentävä tekijä T&K-projekteissa. Tutkimus- ja tuotekehityshankkeet ovat selvimmin sellaisia, joita tulisi tukea. Jos yritykset saadaan EU:n elvytyspaketin julkisen T&K-tuen avittamana investoimaan T&K:hon, ne myös investoivat ICT:hen. Tällä tavoin epäsuorasti EU:n elvytysrahasto voisi myös lisätä ICT-investointeja.

[2] Hall ym. (2013) ovat saaneet tällaisen tuloksen Italian teollisuuden aineistolla. He myös viittaavat muihin tutkimuksiin, joiden mukaan yritystason tuottavuuden ja ICT:n välinen suhde on positiivinen.
[3] katso esim. Krollin ym. (2018) tutkimus, jonka mukaan digitalisaatio ei paranna Saksan teollisuuden kokonaistuottavuutta.
[4] Katso Schweikl ja Obermeier (2020).

Kestävän kasvun ohjelman painopisteessä 4 tuodaan esiin myös pyrkimys tukea elpymisvälineellä sote-uudistuksen toimeenpanoon liittyvää ICT-toimintaa. Viitataanko tässä julkiseen käyttöön tulevien tietojärjestelmien ostoon? Mielestäni juuri nimenomaan tässä tarvitaan konkretiaa. Todellisuudessahan julkisen sektorin ICT-hankinnat - muun muassa potilastietojärjestelmien ostot - ovat olleet Suomessa valtavia. Yksin HUS:n ja pääkaupunkiseudun kuntien ostama Apotti-ohjelma tuli lopulta maksamaan 774 miljoonaa euroa. Raportoitujen ensimmäisten käyttäjäkokemusten perusteella Apotti-ohjelman ominaisuudet eivät kaikilta osin täyttäneet odotuksia. Kun toisaalta tiedetään kilpailun vähäisyys (vain pari tarjoajaa) ja epäsymmetrinen informaatio palvelun laadusta näillä markkinoilla, niin eikö pitäisi olla huolestunut siitä, ettei hinta aina vastaa laatua. Jos nämä ongelmat tunnustettaisiin, niin täytyisi kestävän kasvun ohjelmassakin pohtia sitä, riittääkö julkisen sektorin neuvotteluvoima ja osaaminen edellä viitatuissa hankinnoissa. Tähän liittyen pitäisi miettiä, mikä olisi sopiva itse tekemisen ja ostamisen suhde näissä hankinnoissa. Pitäisikö siis palkata lisää ICT-asiantuntijoita ja juridista osaamista ostaviin julkisiin organisaatioihin ja pitäisikö julkisen alan kasvattaa omaa riippumattomuuttaan tietojärjestelmien toimittajista pyrkimällä itse ylläpitämään ja käyttämään ostamiaan järjestelmiä tai vähintäänkin ostamaan vastaisuudessa sellaisia järjestelmiä, joita se pystyy käyttämään ja ylläpitämään? Voi olla, ettei näitä asioita kannata ottaa ollenkaan esiin EU:n rahoittamassa ohjelmassa. Mutta silloin tästä ohjelmasta pitäisi jättää kokonaan pois julkisen terveyssektorin ICT.

Suomen kestävän kasvun ohjelmassa pyritään myös lisäämään pk-yritysten ICT-investointeja. Millä keinoin tähän päästään ja onko se ylipäätänsä helppoa, ei tarkemmin pohdita. Olen tutkinut muun muassa Suomen rakennusyritysten tuottavuuden muodostumista ja saanut tuloksen, jonka mukaan nimenomaan ICT-investoinnit edistävät tuottavuutta vasta, kun investoinnin koko on tarpeeksi suuri.[5] Tämä viittaa pk-yritysten suuriin vaikeuksiin hyötyä näistä investoinneista. Samansuuntaisen tuloksen ICT-investointien kasvavista skaalatuotoista ovat saaneet Aboal ja Tacsir, (2015) tarkastellessaan Uruguayn teollisuusyrityksiä. Digitalisaatio vaikuttaa laajasti yrityksen sisäiseen logistiikkaan ja toimintatapoihin. Ehkä se vain ei aina sovi pienyrityksille. On ilmeistä, ettei pk-yritysten liian innokas sysääminen digitalisoimaan toimintojaan ole välttämättä järkevää.

Tutkimus ja tuotekehitys

Eri tutkimukset[6] viittaavat siihen, julkinen T&K-tuki kasvattaa yritysten T&K-toimintaa. Sehän on tämän tuen ensisijainen tavoite. Julkinen tuki on tehokasta nimenomaan silloin, kun sitä suunnataan pk-yrityksille.[7] Elvytyspaketista voi antaa sellaistakin T&K-tukea, joka ei liity vihreään siirtymään. (jotta EU:n kriteerit tulisivat täytetyiksi).

Julkiset investoinnit

[5] Katso Lehto (2020).

[6] Correa ym (2013) päättelevät näin käymällä läpi 37 tutkimusta tästä aiheesta.

[7] Jaffe ja Le (2015) ovat saanet tällaisentuloksen Uuden-Seelannin aineistolla, mutta he viittaavat samansuuntaisiin tuloksiin useiden Italian, Kanadan ja Japanin aineistoilla.

Viime vuosina kansainväliset järjestötkin (IMF, OECD ja Maailmanpankki) ovat alkaneet kiinnostua julkisten investointien vaikutuksista. Usea tutkimus on saanut tuloksen, jonka mukaan julkisten investointien kerroinvaikutus bkt:hen voi olla on varsin korkea (katso esim. Abiad ym. 2015)[8]. Julkiset investoinnit ovat siten sellaisia, jotka käynnistävät usein uutta aktiviteettia. Kestävän kasvun ohjelmassa ei ole kuitenkaan nimetty selviä julkisia investointeja. Mitä tarkoittaa tavoite, että ”Suomesta tulee ensimmäinen maa, jossa 5G tavoittaa kaikki taloudet”? Rupeaako valtio tukemaan yksityisiä yrityksiä niiden 5G investoinneissa? Tämä jää hämärään, koska kaikki omistus- ja hallintaoikeuksiin liittyvät asiat on sivuutettu tässä ohjelmassa. Väyläinvestoinnit olisivat siinä mielessä selkeämpiä, että niillä aikaansaatu varallisuus jää automaattisesti valtion hallintaan. Kaiketi ne ovat kuitenkin liian suuria tähän ohjelmaan.

Kirjallisuus

Abiad, Abdul, Davide Furceri, Petia Topalova (2015), The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies, IMF Working Paper WP/15/95.

Correa, Paolo, Luis Andres ja Christina Borja-Vega (2013), The Impact of Government Support on Firm R&D investments – Meta Analysis, Policy Research Working Paper 6532, The World Bank.

Hall, Bronwynn, Francesca Lotti j a Jaques Mairesse (2013), Evidence on the Impact of R&D and ICT Investments on Innovation and Productivity in Italian Firms, Economics of Innovation and New Technology 22, 300-328

Jaffe, Adam ja Trinh Le (2015), The Impact of R&D Subsidy on Innovation: a study of New Zealand Firms, Motu Working Paper 15-08.

Kroll, Henning, Djerdi Horvat ja Angela Jäger (2018), Effects of Automatisation and Digitalisation on Manufacturing Companies' Production Efficiency and Innovation Performance, Discussion Papers "Innovation Systems and Policy Analysis" 58, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI).

Lehto, Eero (2020), Rakentamisen Tuottavuus, Palkansaajien Tutkimuslaitos, Raportteja 41.

Schweikl, Stefan ja Robert Obermeier (2020), Lessons from three decades of IT productivity research: toward a better understanding of IT-induced productivity effects, Management Review Quarterly 70, 461-507.

Vantaalla 11.1.2021

Kauppatieteiden tohtori Eero Lehto

[8] Abdialin ym. (2015) tutkimuksen mukaan kerroin on 2,8, jos maan julkinen sektori on tehokas. Tämän mukaan julkisen investoinnin ja sen aikaansaaman bkt:n lisäyksen suhde on pitkällä aikavälillä 2,8