Aki Kangasharju, Päivi Puonti, Markku Lehmus ja Tero Kuusi 11.1.2021

Lausunto Valtioneuvoston Suomen kestävän kasvun ohjelman selonteosta eduskunnalle

Eduskunnan talousvaliokunnalle aiheesta VNS 6/2020 vp

Suomen kestävän kasvun ohjelman tavoitteena on vahvistaa 1) talouden lyhyen aikavälin elpymistä, 2) elinkeinoelämän rakenteiden ja julkisten palveluiden uudistumista sekä 3) tuottavuuskasvua.

Ohjelma perustuu menojen lisäyksiin, jotka rahoitetaan vuosina 2021-2023 EU:n elpymis- ja palautumistukivälineellä (RRF). Sikäli kun tukivälineellä rahoitetaan hankkeita, jotka olisi muutenkin toteutettu, tukiväline lisää finanssipoliittista liikkumavaraa lähivuosille.

Ohjelman tavoitteet ovat pääotsikkojen tasolla kannatettavia. Ohjelman alaluvut ja -tavoitteet kuitenkin osoittavat, että ohjelmassa pyritään todellisuudessa edistämään niin suurta kirjoa erilaisia tavoitteita, että fokus ja sitä kautta vaikuttavuus uhkaavat hävitä. Myös EUn tukivälineessä on valuvikoja, jotka heikentävät tavoitteiden saavuttamista välineen avulla.

Tavoitteiden kirjo

Hallituksen ohjelmassa todetaan, että kriteerinä menokohteiden valinnassa keskityttäisiin suuriin ja vaikuttaviin kokonaisuuksiin. Kriteeri ei ehdotuksessa näytä toteutuvan kunnolla, vaan ohjelmassa menot on pikemminkin jaettu pieniin osiin. Sekä painopisteiden määrää että niitä tukevia toimenpiteitä pitäisikin ohjelmakokonaisuudessa vähentää.

Ohjelma lisää julkisia menoja sekä EU:n digitalisaation (20%) ja vihreän siirtymän (37%) että pääministeri Sannan Marinin hallitusohjelman tavoitteisiin. Kun monet menokohteista johdetaan hallitusohjelmasta, ei ohjelma riittävästi poikkea siitä, että hallitus olisi sisällyttänyt nämäkin menot talousarvioon ja rahoittanut ne omalla velalla. EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä saatujen varojen kohdentamisessa pitäisikin priorisoida voimakkaammin niitä toimenpiteitä, joiden toteuttamisesta ja koordinoinnista EU-tasolla syntyy lisäarvoa. Lisäarvoa voi syntyä erilaisista positiivisista ulkoisvaikutuksista ja niiden läikkymisestä maiden rajojen yli. Teemoina vihreän siirtymän tukeminen, digitalisaatio ja yleisemmin tutkimus- ja kehitystoiminta ovat lähtökohtaisesti alueita, joilla EU-tasoista lisäarvoa voisi syntyä, kun taas työmarkkinoiden toimintaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta pitäisi kehittää pikemminkin kansallisin ohjelmin ja varoin.

Erityisesti vihreän siirtymän nopeuttaminen olisi Suomen (ja EU:n) hiilineutraalisuustavoitteen ja vihreän teknologian alan kilpailukyvyn kannalta erityisen tärkeää. Tukivälineen rahoitusta pitäisikin keskittää vielä voimakkaammin ja konkreettisemmin Suomen hiilineutraalisuustavoitteen edistämiseen. Muita kansallisia tavoitteita

voidaan sen sijaan tukea hallitusohjelmaan jo sisältyvin keinoin. Lisäarvon saavuttaminen edellyttää joka tapauksessa tiivistä yhteistyötä muiden EU-maiden kanssa. Yhteistyötä ei ohjelmassa selvästi konkretisoida.

Yleisemmin herää kysymys, tukeeko valittu rahoituksen jakauma kahta päätavoitetta eli elinkeinorakenteiden uudistamista ja tuottavuuden kasvua lainkaan tehokkaalla tavalla. Kaikista ohjelmaan sisältyvistä menokohteista vain T&K-toiminnan tukemisella sekä hyvin suunnitelluilla infra- ja koulutusinvestoinneilla voidaan olettaa olevan tuottavuutta ja siten talouden kasvupotentiaalia kasvattava vaikutus. Tuen kohdentamiseen ja seurantaan tarvittavaa tuottavuus- ja vaikuttavuustietoa on lisäksi heikosti saatavilla erityisesti julkisella sektorilla.

Nyt on ilmeisenä vaarana, että määräaikaisen tukivälineen avulla lisätään julkisia menoja laaja-alaisesti ja pysyväisluonteisesti ilman selvää kasvuvaikutusta. Tämä pahentaa julkisen talouden kestävyysvajetta, koska tukivälineen rahoitus pysyviltä menokohteilta loppuu vuoteen 2023 eivätkä sirpaleiset menokohteet mitä todennäköisimmin pysty tukemaan rakenneuudistusta tai tuottavuuskasvua.

Jotta hankkeiden valinnassa päästäisiin parempaan tuottavuutta ja uudistumista tukevaan vaikutukseen, rahoituksen määräytymisessä pitäisi käyttää esimerkiksi Business Finlandin innovaatiorahoituksen kriteeristöä.

Tukivälineen valuviat

Kestävän kasvun ohjelman lyhyen aikavälin tuki on rahoitettava tukivälineen ulkopuolelta. Tukiväline auttaa vasta pidemmällä aikavälillä. Kestävän kasvun ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden ja menojen kohdentumisen perusteella on selvää, että elpymisrahaston rahoitus ohjataan muihin kuin koronakriisistä aiheutuviin menoihin. Talouden lyhyen aikavälin elpymiseen ohjelma ei juuri auta, koska Suomen talouden odotetaan olevan jo kohtalaisessa kasvussa v. 2021, kun elpymisrahaston varat saadaan käyttöön.

Tämä ei ole Suomelle varsinainen ongelma, sillä lyhyen aikavälin kehitystä voi tukea – mikäli sen tukemista vielä tänä vuonna tarvitaan – myös ilman EU-välineen tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia mm. kustannustuen kaltaisilla ohjelmilla.

Tukivälineessä on kuitenkin piirteitä, jotka heikentävät myös pidemmän aikavälin tavoitteiden toteutumisesta. Rakenteiden uudistumista ja tuottavuuskehityksen nopeuttamista voidaan tukea sekä julkisia menoja lisäämällä että verotusta alentamalla ja sääntelyä uudistamalla. Tukiohjelma kuitenkin rajaa verotuksen pois keinovalikoimasta. Rakenneuudistukset eivät puolestaan välttämättä vaadi lisärahoitusta.

Esimerkiksi tutkimusten mukaan yksi varteenotettava politiikkavaihtoehto Suomessa olisi suunnata T&K-tukea oikein suunniteltuihin verohelpotuksiin. RRF sopii kuitenkin huonosti siihen, koska RRF on suunniteltu menolisäyksiin eikä veroporkkanoista syntyviin julkisten tulojen paikkaamiseen.

Samanlainen ongelma ilmenee ohjelmaan kuuluvaan yksityisten investointien vauhdittamiseen ja uuden kestävän liiketoiminnan luomiseen. Kuten ohjelmassa todetaan, tavoitteelle ensisijaista on Suomen houkuttelevuus yrityksille investointiympäristönä ja kansainvälisille osaajille. Kuitenkin julkisilla varoilla voidaan yksityisiä investointeja tukea lähinnä yritystuilla. Vaihtoehtona olisi yksityisten investointien kannustaminen verotuksella. Myös koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden poisto-oikeuksien laajentamisen muuttaminen pysyväksi voisi edistää toivottua kehitystä.

Läheskään kaikki tuottavuuskasvua edistävät rakenneuudistukset eivät edes edellytä rahoituksen lisäämistä. Esimerkiksi jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan uudistaminen on kannatettava ehdotus. Se ei kuitenkaan niinkään tarvitse uutta rahoitusta kuin koko koulutustarjonnan uudistamista. ETLAssa meneillään olevan tutkimuksen mukaan tämän hetken aikuiskoulutustarjonta ei pysty nostamaan koulutukseen osallistuvien työllistymistä tai tulotasoa koulutuksen jälkeen.

Valuviat näkyvät koko unionin ohjelmassa. Tukivälineen rahoituksen valvontaan ei tullut uutta vastikkeellisuutta, vaan sitä valvotaan normaalin ohjausjakson ja olemassa olevien rahastojen kriteereillä. Useilla EU-mailla on ollut vaikeuksia mm. rakennerahastovarojen ehtoihin sopivien hankkeiden löytämisessä. Nyt tulossa oleva rahasto

on paljon suurempi ja siihen pitäisi löytää rahat nopeasti. Todennäköisesti rahojen käyttö on suunniteltua hitaampaa sekä hyvien hankkeiden löytyminen ja koordinointi vaikeaa. Siksi on hyvä valmistautua ajatukseen, että RRFn talousvaikutukset ovat mitättömät. Välineen hyötyä on etsittävä sen poliittisista vaikutuksista EU:n tulevaisuudelle.

Vaikka julkisten varojen tehokkaan käytön kannalta on merkitystä, kuinka Suomi saamansa 3 mrd. euroa allokoi, on kokonaisuuden ja lopulta Suomenkin talouden kannalta enemmän merkitystä sillä, miten loput elpymisrahaston 750 mrd. eurosta käytetään, eli mihin muut EU-maat varoja käyttävät ja millaista yhteistyötä se synnyttää. Olisi suotavaa, että rahojen käyttöä ja asetettujen kriteereiden täyttymistä valvoisivat mahdollisimman useat ulkopuoliset tahot (kuten VTV tekee Suomessa).