

## TUOKO EU:N ELPYMISVÄLINE (VIPU)VAUHTIA TALOUTEEN?

**E**U-maiden kesken heinäkuussa 2020 sovittu elpymispaketti on saanut julkisessa keskustelussa valtavasti huomiota mittaluokkaansa nähden. Osasyynä tähän on se, että Suomi maksaa paketin kautta tulevasta elvytysrahasta yli kaksi kertaa enemmän (näillä näkymin 6,6, miljardia euroa) kuin siitä saa itselleen. Elpymisväline antaa tämänhetkisten tietojen perusteella Suomelle 2,1 miljardia euroa (koko saanto eri rahastoista toisi 2,7 miljardia euroa<sup>1</sup>), joka kohdennetaan valtion budjetin kautta ilman, että summa kasvattaa valtion budjetin menokehystä. Summa on pieni verrattuna lisävelanottoon sekä vuonna 2020 että 2021 koronakriisin hoidossa. Molempina vuosina lisävelkaa joudutaan ottamaan reippaasti yli 10 miljardia euroa.

Elpymis- ja palautumistukivälineen kautta toteutettava stimulanssi ja sen kohdentaminen eri hankkeisiin on säädeltä EU-tasolla siten, että sen tulisi edistää pitkällä aikavälillä koko EU:n kilpailukykyä globaali-markkinoilla lähinnä Kiinaan ja Yhdysvaltoihin nähden. Vaatimuksena on, että investointikonaisuudesta vähintään 37 prosenttia tukee vihreää siirtymää ja vähintään 20 prosenttia kokonaisuudesta tukee digitalisaation edistämistä. Rahoitettavien hankkeiden tulee olla Pariisin ilmastopimuksen sekä *do no significant harm* -periaatteen<sup>2</sup> mukaisia.

Elpymisvälineen hankkeiden suunnittelua varten hallitus on laatinut eduskunnalle selonteon, jonka nimi on ”Suomen kestävän kasvun ohjelma”. Ohjelmaa on valmisteltu alusta saakka tiiviissä vuorovaikutuksessa ministeriöiden, kansallisten toimijoiden ja alueiden, yksityisten ja julkisten toimijoiden, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen sekä yritysten kanssa. Ohjelman onnistuminen on haluttu turvata kumppanuuksilla ja yhdessä tekemisellä sekä hallinnonalojen ylittämällä.

Ohjelman tavoitteet ovat yleisiä ja vastaansanomattomia: vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, kasvattaa tuottavuutta, lisätä tutkimus- ja kehitysinvestointeja, nostaa työllisyysastetta, nopeuttaa hoitoon pääsyä sekä edistää alueellista, sosiaalista ja sukupuolten tasa-arvoa. Kunnianhimoisten tavoitteiden puutteesta ei ohjelmaa siis voida syyttää. Suhteessa konkreettisiin panostuksiin ja aikatauluun tavoitteet on asetettu epärealistisen suuriksi. Ennennäkemätöntä poliittisessa valmistelussa on myös laaja yhteistyöverkosto, jolla ohjelmaa ja hankkeita suunnitellaan. Eduskunnassa kuultavina olleiden asiantuntijoiden määrä hipoo kolmeasataa!

Talospoliittisen ministerivaliokunnan 15.3.2021 esittämän hankesuunnitelman mukaan 2,1 miljardin euron potti jaettaisiin pilareittain siten, että vihreä

siirtymä veisi noin puolet potista, digitalisaatio neljänneksen, työllisyys ja osaaminen kolmanneksen ja sote-palvelut viidenneksen. Suhteelliset osuudet ylittävät yhteen laskien reippaasti 100 prosenttia, mutta aritmetiikan vastaista tulosta puolustellaan sillä, että monet hankkeet hyödyttävät yksittäisen politiikkapilarin lisäksi muitakin pilareita.

Hankkeet on hyväksyttävä EU-komissiolla loppukeväällä 2021, ja ensimmäiset tukirahat on tarkoitus tulouttaa EU-budjetista jo kesällä 2021, jolloin myös hankeohjelmia voidaan käytännössä toimeenpanna. Hankkeiden toimeenpano ajoittuu vuosille 2021–2023. Hankkeilla luvataan puolen prosenttiyksikön verran lisäkasvua Suomen BKT:hen.

Lukuisat tahot ovat saaneet sanoa kantansa elvytyspaketista sekä hankkeiden suunnitteluvaiheessa että sen käsittelyn yhteydessä eduskunnan valiokunnissa. Paketti on saanut sekä kritiikkiä että kiitosta. Julkilausuttu linjaus on, että tarkoituksena on käyttää raha pikemminkin talouden rakenteiden uudistamiseen kuin elvyttämiseen. Investoinneilla haetaan nimenomaan pidemmällä aikavälillä tuotantopotentiaalin kasvua, samalla kuitenkin pitäen kiinni hallitusohjelmaankin kirjatusta periaatteista ja huolehtien taloudellisesta, sosiaalisesta ja ekologisesta kestävydestä.

Suomen kestävän kasvun ohjelmassa toteutettavien toimenpiteiden vaikutukset saattavat jäädä toiveisiin ja tavoitteisiin nähden vajaiksi monestakin syystä. Tähän mennessä julkaistujen dokumenttien perusteella ei tietenkään voida tehdä arviota lyhyen tai pitkän aikavälin makrotaloudellisista vaikutuksista, vaikka valtiovarainministeriö onkin laskenut, että paketin BKT-kasvuvaikutus olisi puoli prosenttiyksikköä. Komissio on arvioinut, että koko EU:n tasolla yhteensä 750 miljardin euron elpymispaketti nostaisi tuotantoa kahdella prosentilla.

Vihreään siirtymään on kohdennettu kaikkein suurin osuus hankekokonaisuudesta. Yksityisiin investointeihin suunnataan rahoitusta ja toivotaan samalla, että panostus yrityksiltä itseltään olisi kolmin-nelinkertainen julkiseen tukimäärään suhteutettuna. Olisiko julkisen rahan ehtona oltava yksittäisten yritysten tapauksessa sitoutuminen tämän suuruiseen omarahoitusosuuteen? Vipuvaikutusta ei siten olisi, jos yritykset olisivat toteuttaneet nämä investoinnit joka tapauksessa. Tällöin julkinen rahoitus on pois jostain muusta tärkeästä ja kilpailuvasta kohteesta ja on siten turha resurssimenetyks. Sitä paitsi lähes kaikki yritykset ovat jo siirtymässä vastuullisempaan suuntaan toiminnassaan. Suurimpien yritysten on kovassa kilpailussa menestyäkseen todellakin satsattava päästöjä vähentävään teknologiaan ja sitouduttava ilmastonmuutosta hidastavaan toimintakulttuuriin.

<sup>1</sup> Koko saanto eri elpymisrahastoista riippuu siitä, kuinka koronaepidemia lopulta vaikutti Suomen talouteen. Tämä voidaan todeta vasta, kun toteutumaluvut saadaan eri maiden osalta selville.

<sup>2</sup> Kestävän kasvun ohjelmassa linjataan, että ”ohjelmasta ei tueta suoraan tai välillisestikään aloja tai investointeja, jotka on listattu, tunnistettu ja arvioitu ’do no significant harm’ -periaatteen vastaisiksi”.

## INVESTOINTI KOULUTUKSEEN JÄÄ LIIAN VAATIMATTOMAKSI

**P**akettiin sisältyvät ratkaisut tutkimukseen, tuotekehitykseen ja innovaatiotoiminnan tukemiseen ovat mittaluokaltaan valitettavan pienet, kun tiedetään, että Suomen tärkein talouskasvupotentiaali ja kilpailuetu ovat korkeasti koulutetussa väestössä, etenkin kun työikäisen väestön osuus ja määrä ovat huolestuttavaa vauhtia pienemässä. Huoltosuhdetta ja etenkin taloudellista huoltosuhdetta on ryhdyttävä pienentämään viipymättä ja vauhdikkaasti. Koulutuksesta saatavia kansantaloudellisia hyötyvaikutuksia joudutaan joka tapauksessa odottamaan useita vuosia.

Tutkimukset osoittavat, että koulutusinvestointien tuottoaste on yksi korkeimmista julkisten investointikohteiden vertailuissa. Mitä nuorempiin ikäluokkiin satsaukset kohdistetaan, sitä pienemmät ovat kustannukset suhteessa saavutettaviin hyötyihin, ja näin investoinnille saatava tuotto on korkeimmillaan. Suuria menetyksiä aiheutuisi siitä, jos näitä satsauksia ei tehdä, sillä sitä suuremmaksi kasvaa nuorten syrjäytymisriski. Pitkäaikaiset vaikutukset nuorten syrjäytymisestä tulevat inhimillisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti raskaiksi kantaa.

Myös korkea-asteen koulutukseen olisi panostettava juuri nyt. Korkeakoulutus on tärkeää talouden teknologisen edistyksen kannalta siksi, että tuottavuuden kasvulla nostetaan kansakunnan varallisuutta ja elintasoja. Korkeakoulutus lisää innovaatiokyvykkyyttä ja toisaalta myös helpottaa uusien teknologioiden omaksumista ja hyödyntämistä. Huipputasoinen korkeakoulutus houkuttelee opiskelijoita myös ulkomailta, mikä osaltaan kasvattaisi toivottua työperäistä maahanmuuttoa.

## ELVYTYSTÄ VAI INVESTOINTIA?

**H**ankeet tullaan toteuttamaan tänä ja seuraavina kahtena vuotena. Suhdannetilanteeseen nähden toimet ovat myötäsykliisiä, ja siten voi sanoa, että talouspolitiikan näkökulmasta toimet ajoittuvat epäoptimaalisesti eli vahvistavat suhdan-

nevaihtelua. Elvytyksen mittaluokka on kuitenkin niin pientä, että tästä tuskin tulee talouspolitiikkaan suurempaa haittaa.

Voidaan myös epäillä, kasvattaako tämä hankekonaisuus todellakin BKT:ta vuosien 2021–2023 aikana 0,5 prosenttiyksiköllä, joka olisi siis makrotaloudelliselta kerronvaikutukseltaan hyvin korkea, vaikka suuri osa panostuksista vaikuttaa vasta pidemmällä aikavälillä ja ne ovat luonteeltaan julkisia kulutusmenoja pikemminkin kuin investointeja. Todennäköisesti nämä yksityisiä investointeja subventoivat ja täydentävät tuet osaltaan vain syrjäyttävät yksityisen sektorin investointipanostusta. Tällöin makrotaloudellinen kerroinvaikutus tulisi olemaan tavoiteltua pienempi.

Epäselväksi jää myös se, miten EU:n komissio valvoo sitä synergiavaikutusta, joka elvytysvälineellä odotetaan olevan eri maiden tekemien satsauksien yhteisvaikutuksena. Onko komissiolla edes käytössään tai rakennettuna sellaista tarkasteluvälineistöä, jolla voidaan mitata tai todeta näitä ns. läikkymisvaikutuksia?

Se, missä määrin kaikki ohjelmassa esitetyt hankekonaisuudet kykenevät edistämään tasa-arvoa, jää niin ikään epäselväksi. Alueellisen tasa-arvon pyrkimykset toteutuvat esimerkiksi laajakaistainvestointien kohdennuksissa ja terveydellinen tasa-arvo hoitoon pääsyn nopeuttamisessa. Mutta se, miten ohjelma edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa, jää ratkaisematta. Väestön taloudellisen tasa-arvon edistäminenkin perustuisi lähinnä mahdollisuuksien tasa-arvon kautta tapahtuvaan taloudellisen hyvinvoinnin kuroamiseen työllistymisen avulla.

Huolta paketista lisää myös se, että kertaluonteisella elvytysvälineellä (n. 270 miljoonaa euroa) aiotaan hoitaa niinkin tärkeitä uudistuksia kuin pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpano, työkykyä tukevat mielenterveystoimet ja jatkuva oppiminen. Ei voi kuin toivoa, että näille palvelulle löytyy valtion budjetissa määrärahat joka ikinen vuosi, sillä työllisyyden edistäminen vaatii jatkuvaa ennakoivaa satsausta ja valppautta toimia heti, kun ongelmia ilmenee. ■

*Elina Pylkkänen  
johtaja  
Palkansaajien tutkimuslaitos*