



POLICY BRIEF 03/2020

Euroopan unioni sopi koronakriisin vuoksi yhteensä 750 miljardin euron elpymisvälineestä, josta 390 mrd. on avustuksia ja 360 mrd. lainoja.

Suomen osuus koko elpymispaketin avustuksista on noin kolme miljardia euroa. Rahoitettavista hankkeista päätetään 2021-2023, ja rahat täytyy käyttää vuoteen 2026 mennessä.

Tässä policy briefissä tarkastelemme tuoreen elvytystoimia käsittelevän tutkimuskirjallisuuden pohjalta, miten elpymisrahaa tulisi käyttää aluetalouden ja niin sanotun vihreän siirtymän näkökulmasta.

Policy brief perustuu valmisteilla olevaan työpaperiin ”Aluetalouden ja vihreän siirtymän elpymisinstrumentit”.

Miten käyttää EU-elvytysrahaa vihreän siirtymän ja aluetalouden näkökulmasta?

Elvytystoimia pitää arvioida sekä lyhyellä että pitkällä ajalla

Elpymisvälineen sääntöjen mukaan avustusrahaa voi saada uudistus- ja investointihankkeisiin. Maakohtaisissa suosituksissa Suomelle painotetaan työllisyystoimenpiteitä ja aktiivista työvoimapolitiikkaa, investointeja vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen, puhtaaseen ja tehokkaaseen energian tuotantoon ja käyttöön, kestäväan ja tehokkaaseen infrastruktuuriin sekä tutkimukseen ja innovointiin.

Tutkimustiedon mukaan elvytys pitäisi saada nopeasti liikkeelle, sen pitäisi olla väliaikaista ja hyvin kohdennettua. Olennaista on huomata lyhyen

ja pitkän aikavälin vaikutusten ero. Esimerkiksi toimet, jotka tuottavat suurimman työllisyysvaikutuksen lyhyellä aikavälillä, eivät välttämättä ole pitemmällä aikavälillä järkeviä.



EU:n elpymisvälineessä joudutaan tasapainoilemaan näiden kahden välillä, sillä siinä painotetaan myös pitkän aikavälin rakenteellisia vaikutuksia, toisin kuin normaalissa suhdanneluonteisessa elvytyksessä.

Niinpä eri toimia ei pidä arvioida pelkästään yksinkertaisten lyhyen aikavälin työllisyysvaikutusten perusteella, vaan pitäisi kiinnittää huomiota pitkän aikavälin vaikutuksiin ja siihen, mikä on niiden merkitys muun muassa talouden digitaalisessa ja vihreässä siirtymässä.

Taloustieteessä on tutkittu runsaasti finanssikriisin jälkeistä elvytystä, ja sen opetukset voi tiivistää näin:

- Heikossa talustilanteessa investoinnit ovat hyvin tehokas elvytyskeino tulonsiirtojen ohella.
- Elvytyksen vahva teho laskusuhdanteessa johtuu matalasta korkotasosta ja siitä, että talouden resursseja on vajaakäytössä. Erityisen tehokasta investointielvytys on nimelliskorkojen ollessa lähellä nollaa.
- Hankkeissa on syytä yhdistää aineellisia ja aineettomia investointeja. Yhdellä elvytysinstrumentilla ei saada parhaita tuloksia, vaan käyttämällä toisiaan tukevia investointeja ja kehittämistoimia.
- Investoinnit pitäisi kohdentaa paikallisia kasvumahdollisuuksia hyödyntävästi. Rahoja ei pidä jakaa instrumenttien sisällä alueiden välillä tasan, vaan kohdentaa instrumentit alueiden tarpeiden ja potentiaalain mukaan.
- Hallinnon eri tasojen suunnittelua ja koordinaatiota on tehostettava investointihankkeissa.
- Hallinnon tehokkuus ja läpinäkyvyys ovat tärkeitä.

Alueelliset ja paikalliset toimenpiteet ovat tärkeitä

Kansainvälinen valuuttarahasto on esittänyt voimakkaasti julkisten investointien lisäämistä vauhdittamaan koronaviruksen jälkeistä elpymistä. Perusteena ovat niiden tehokkuus erityisesti taoudellisen epävarmuuden vallitessa, viime vuosina alentuneiden julkisten investointien aiheuttama vaje, terveydenhuollon valmiuksien parantaminen sekä ilmastonmuutoksen torjunnan ja digisiirtymän investointitarpeet.

Suomen kohdalla tarvetta lisäävät väestön ikääntyminen sekä koulutusasteen ja T&K-investointien jääminen jälkeen verrokkimaista.

Julkisia investointeja puoltavat myös matalat korot ja se, että koronatilanne vaikuttaa vähiten niiden tehoon. Esimerkiksi veronalennukset ovat varsin tehottomia niin kauan kuin ihmiset välttävät liikkumista, kontakteja ja siten kulutusta. Tietenkin on syytä kantaa huolta velkaantumisen kasvusta sekä varmistaa investointihankkeiden tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus.

Julkisissa investoinneissa ja elvytyksessä tärkeä rooli on alueellisen ja paikallisen tason toimijoilla jo siksi, että ne muodostavat suuren osan julkisen sektorin menoista ja investoinneista. Finanssikriisin jälkeisestä elvytyksestä OECD-maissa alue- tai paikallishallintotasoa toteutettiin kaksi kolmasosaa.

Alueille suunnattujen toimien merkitystä korostaa se, että paikallishallinnon mahdollisuudet alijäämäisiin budjetteihin ovat pienemmät kuin valtiolla. Ilman valtionrahoituksen lisäystä kunnat vähentävät menojaan ja investointejaan taantumassa, millä on taantumaa pahentava vaikutus.

Esimerkiksi Japanin 1990-luvun elvytyksen tutkimuksissa on havaittu, että paikallishallinnon investoinnit olivat tehokkaampia kuin alue- tai valtakunnantason. Eri investointityypeistä paikalliset investoinnit mm. kouluihin, terveydenhuoltoon ja katuihin olivat tehokkaampia elvytystoimia kuin esimerkiksi laajat teollisuuden edellytyksiä parantavat infrainvestoinnit.

Nopein tapa käynnistää julkisia investointeja on aloittaa ylläpitoinvestoinneista, esimerkiksi tietoverkon tai rakennusten kunnostamisesta. Ne ovat yleensä suhteellisen pieniä, lyhytaikaisia ja niitä voidaan käynnistää nopealla aikataululla. Ne ovat myös työvoimavaltaisia.

Mitä tuloksia investointielvytykseltä voidaan odottaa?

Talouden taantumassa investointielvytyksen teho on hyvä, ja silloin voidaan odottaa, että elvytysuro investointeihin vauhdittaa talouskasvua vähintään euron verran. Investointielvytyksen vaikutukset vaihtelevat kuitenkin huomattavan paljon sekä talustilanteen että toteutettavien hankkeiden

mukaan. Erityisen tehokasta investointielvytys on silloin, kun korot ovat ja pysyvät matalina. Eli juuri nykyisen kaltaisessa tilanteessa.

Investoinnit eivät kuitenkaan ole välttämättä nopein elvytysväline. Investointihankkeiden suunnittelu vie aikaa ja hankkeet itsessään voivat olla pitkäkestoisia. Nopeaa tehoa voidaan odottaa vain korjausinvestoinneista tai hankkeista, jotka on suunniteltu jo ennen elvytystarvetta.

Pitkän aikavälin vaikutukset eivät välttämättä nekään ole näin positiivisia. Erityisesti on syytä pitää huolta investointihankkeiden järkevyydestä ja laadusta. Heikot investointihankkeet saattavat kääntää vaikutukset jopa negatiivisiksi.

Investointielvytyksen työllisyysvaikutukset eivät ole sama asia kuin vaikutukset talouskasvuun. Myös työllisyysvaikutusarviot vaihtelevat huomattavan paljon ja ovat sitä suurempia, mitä työvoimavaltaisemmasta investoinnista on kyse.

Rakennusinvestoinneissa materiaalin osuus on suuri, joten niissä työllisyysvaikutukset eivät ole yhtä suuria kuin esimerkiksi tutkimus- ja tuotekehitysinvestoinneissa, jossa merkittävä osa rahasta menee suoraan tutkijoiden palkkaukseen. Myös vihreän elvytyksen hankkeille on saatu korkeita työllisyysvaikutusarvioita, mutta arviot vaihtelevat varsin paljon.

Vihreä elvytys ei ole ihmelääke mutta auttaa sopeutumaan

Jo finanssikriisin yhteydessä monissa maissa elvytystoimille asetettiin ilmastomuutokseen ja kestäväan kehitykseen liittyviä tavoitteita. Nykytilanteessa vihreä elvytys liittyy Suomen hallituksen asettamaan vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteeseen ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan (European Green Deal).

Vihreän elvytyksen ideana on kahden päämäärän, talouden elpymisen ja ilmasto- tai ympäristöpoliittisten tavoitteiden samanaikainen saavuttaminen.

Esimerkiksi vihreän kehityksen mukaan ilmastoa tukevia toimia ovat mm. investoinnit ympäristöystävälliseen teknologiaan, teollisuuden innovoinnin tukeminen, puhtaampien joukkoliikennemuotojen käyttöönotto, hiilestä irrottautuminen energia-alalla, rakennusten energiatehokkuuden parantaminen ja ympäristönormien parantaminen kansainvälisen yhteistyön keinoin.

Vihreä elvytys ei ole ihmelääke. Jotta se onnistuisi, sen ilmastolliset ja taloudelliset vaikutukset tulisi arvioida huolellisesti. Myös aluetasolla elvytys vaatii hyvää suunnittelua. Tutkimusten mukaan työllisyysvaikutukset riippuvat työvoiman osaamisesta ja sen yhteensopivuudesta elvytystoimien kanssa.

Alueet, joiden työvoimalla on toteutettavissa investoinneissa tarvittavaa osaamista, hyötyvät varsinkin lyhyellä aikavälillä enemmän vihreistä investoinneista kuin muut. Tämän vuoksi yhteensopivuuden ja alueellisten tarpeiden tulisi olla suunnittelussa etusijalla.

Lisäksi vihreän elvytyksen vaikutuksia tulisi tarkastella pidemmällä aikavälillä, koska tutkimusten mukaan esimerkiksi sen työllisyysvaikutukset eivät toteudu välttämättä yhtä nopeasti kuin muilla elvytystoimilla. Pitkällä aikavälillä ne sen sijaan ovat verrannollisia tai jopa parempia.

Vihreän elvytyksen voidaan katsoa auttavan taloutta sopeutumaan hiilineutraaliuteen. Muuten vihreään elvytykseen pätevät samat säännöt kuin edellä mainittiin: sen pitäisi olla vastasyklisiä, tilapäistä ja tehokkaasti kohdennettua.

Liikenne, rakentaminen ja biotalous investointikohteina

Liikenne ja tietoliikenne

Infrastruktuuri-investoinnit voivat palvella parhaimmillaan kahta eri tarkoitusta. Lyhyellä aikavälillä ne nostavat kokonaiskysyntää ja pitkällä aikavälillä kasvattavat tuottavuutta. Lyhyen aikavälin elvytysteho on luultavasti heikompi kuin muilla toimilla, mutta pitkän aikavälin positiiviset vaikutukset voivat olla merkittäviä.

Liikenne- ja tietoliikenneinvestoinneilla on kiistämättä positiivinen vaikutus talouskasvuun. Vaikutuksen suuruus onkin vaikeampi kysymys. Vaikutukset vaihtelevat maittain, sektoreittain ja ajassa. Vahvin vaikutus investoinneilla on silloin, kun olemassa oleva verkko on heikko. Voimakkain vaikutus on tietoliikenne- ja sähköverkoilla, heikompi tie- tai rautatieinvestoinneilla.

Tuoreet tutkimukset liikenneinvestoinneista kertovatkin, että niiden työmarkkinavaikutukset ovat usein pieniä ja niitä on vaikea osoittaa. Alueellisesti vaikutukset voivat olla suurempia, mutta ne tulevat helposti toisten alueiden kustannuksella: jos josakin liikenneyhteydet paranevat, toimeliaisuutta siirtyy lähialueilta sinne. Esimerkiksi moottoriteillä on havaittu olevan vain pieni vaikutus alueellisen kasvuun EU:ssa.

Tietoliikenteen infrastruktuurilla on positiivinen vaikutus talouskasvuun, tuottavuuteen ja työllisyyteen, ja jossain määrin myös maaseutualueiden kehitykseen. Toisaalta vaikutukset jakautuvat hyvin epätasaisesti. Siitä hyötyvät etenkin korkeasti koulutetut työntekijät ja koulutettua työvoimaa käyttävät palveluyritykset. Siksi tietoliikenneinvestointien rinnalla pitäisi tehdä investointeja koulutukseen.

Koronakriisin seurauksena etätöiden tekeminen lisääntyy hyvin todennäköisesti pysyvästi. Tällöin tietoliikenneyhteyksien laadulla on merkitystä etätömahdollisuuksille. On kuitenkin huomatta-

va, että uusimpien tutkimusten mukaan etätömahdollisuuksien parantuminen lisää koulutetun työvoiman keskittymistä. Yhä useammalla maaseudulla asiantuntijatyössä olevalla on kotipaikka kaupunkikeskuksessa.

Puurakentaminen

Rakentaminen on ollut yleinen elvytyskeino, sillä taantumissa rakentamisella on ollut tapana vähentää ensimmäisten alojen joukossa ja voimakkaasti. Koronakriisissä rakentaminen on kuitenkin Suomessa pitänyt toistaiseksi hyvin pintansa.

Rakentamiseen kohdennettujen toimien olisikin perusteltua tähdätä ennen muuta rakentamisen hiilijalanjäljen supistamiseen, vihreän elvytyksen tavoitteiden mukaisesti.

Hiilijalanjälki alenee, kun esimerkiksi terästä ja betonia korvataan puulla. Ilmastotavoitteiden seurauksena myös muiden rakennusmateriaalien hiilijalanjälki ajan myötä pienenee, mutta tällä hetkellä puu on ilmastovaikutuksiltaan muita rakennusmateriaaleja parempi.

Puurakentamisen talousvaikutukset syntyvät muutoksista rakennustavaroiden ja -palveluiden kulutuksessa sekä niiden kerrannaisvaikutuksista. Lisäksi viennin lisäämiselle avautuisi uusia mah-

dollisuuksia, jos puurakentamisen kasvun vaatima elementtituotanto sijoittuisi Suomeen.

Biotalous

Bioenergian käytön lisäämiseen tähtäävän politiikan perusteena ovat Suomessa olleet ilmastopäätösten hillintä, energiaomavaraisuuden lisääminen ja paikallisten elinkeinojen tukeminen. Suomalainen metsä- ja energiateollisuus pyrkii puun käytössä resurssitehokkuuteen, joten tuotteiden valmistuksen sivutuotevirrat käytetään edelleen muiden tuotteiden valmistukseen tai energian tuotantoon.

Metsäteollisuuden tuottavuuskehitystä puun käytössä on alentanut paperin tuotannon vähentyminen, vientisellun valmistuksen lisääntyminen ja puupohjaisen energian tuotannon lisääntyminen. Tuottavuus uhkaa jatkaa laskuaan, ellei uusia ja suuressa mittakaavassa tuotettavia korkeamman jalostusasteen tuotteita saada kehitettyä.

Bioenergiահankkeiden talousvaikutuksista on runsaasti tutkimuksia, mutta vaikutusarviot perustuvat pääasiassa mallinnukseen eivätkä empiiriseen tutkimukseen. Metsäbiomassaan perustuvalla energian lisäämisellä on kuitenkin myönteisiä vaikutuksia aluetalouteen, erityisesti metsänomistajiin ja logistiikka-alan toimijoihin.



POLICY BRIEF 03/2020

MITEN KÄYTTÄÄ EU-ELVYTYSRAHAA VIHREÄN SIIRTYMÄN JA ALUETALouden NÄKÖKULMASTA?

Rahoittaja



Yhteenveto

- Julkiset investoinnit ovat tehokas elvytyskeino erityisesti taloudellisen epävarmuuden vallitessa. Tärkeä rooli on alue- ja paikallisen tason toimijoilla.
- Nopein tapa käynnistää julkisia investointeja on aloittaa korjausinvestoinneista, esimerkiksi tieverkon tai rakennusten kunnostamisesta.
- Liikenne- ja tietoliikenneinvestoinnit lisäävät talouskasvua, mutta vaikutukset vaihtelevat paljon. Vahvin vaikutus on silloin, kun olemassa oleva verkko on heikko.
- Tietoliikenteen investoinneista hyötyvät etenkin korkeasti koulutetut työntekijät ja palveluyritykset. Siksi niiden rinnalla pitäisi tehdä investointeja koulutukseen.
- Rakentamisen investointien pitäisi tähdätä hiilijalanjäljen supistamiseen. Tämä toteutuu, kun esimerkiksi terästä ja betonia korvataan puulla.

Lähteet

- Chen, Z., Marin, G., Popp, D., Vona, F., 2020. Green Stimulus in a Post-pandemic Recovery: the Role of Skills for a Resilient Recovery. *Environmental and Resource Economics* 76, 901–911.
- Gechert, S. (2015), What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, *Oxford Economic Papers* 67(3): 553–580.
- Gechert, S. ja Rannenberg, A. (2018b), Which Fiscal Multipliers Are Regime-Dependent? A Meta-Regression Analysis, *Journal of Economic Surveys* 32(4): 1160–1182.
- IMF (2020), *Fiscal Monitor*, IMF October 2020.
- OECD (2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment Multi-level Governance Lessons from the Crisis: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*. OECD Publishing.
- Ramey, V. A. (2019a), Ten Years After the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?, *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 89–114.