Asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö
24.10.2019

Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+29/2019

Teema: Pl 32 - Hiilineutraalitalous ja toimenpiteet ilmastotavoitteiden edistämiseksi
Erityisesti; Vuoden 2020 valtion talousarvioehdotuksen toimenpiteet ja haasteet ilmastotavoitteiden ja hiilineutraalin Suomen edistämiseksi erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (PL 32)

Kiitämme mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto valtion talousarvioon sisältyvien ilmastotavoitteiden toimenpiteistä ja haasteista *monitieteisen ympäristötutkimuksen* näkökulmasta, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

Tuoreiden kansainvälisten luonnontieteellisten konsensusraporttien (IPCC, IPBES, GSDR, IRP) valossa on selvää, että välttääksemme yhteiskuntien elinvoiman kannalta välttämättömien luonnonjärjestelmien romahtamisen, niin Suomen kuin muidenkin maiden on toteutettava nopea ja tavoitteellinen siirtymä, jonka myötä maat kuluttavat radikaalisti vähemmän luonnonvaroja ja sitovat hiiltä enemmän kuin päästävät ilmakehään. Suomen hiilineutraaliustavoite vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuus pian sen jälkeen on linjassa tämän kokonaistavoitteen kanssa.

Välineet hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi kuitenkin vielä pitkälti puuttuvat. Valtion talousarviossa on hyviä yksittäisiä toimenpiteitä, kuten panostukset energiatehokkuuteen (s. 600, 604), biokaasu- ja sähköliikennejärjestelmiin (s. 610) ja tuulivoiman lisäämiseen (s. 612). Työ- ja elinkeinoministeriön toimintatavoista mainitaan lisäksi esimerkiksi “ekosysteeminen lähestymistapa”, joka “korostaa erikokoisten yritysten ja tutkimusorganisaatioiden verkottumista ja keskinäistä vuorovaikutusta” (s. 564). Toimenpiteiden mittakaava on kuitenkin liian pieni, eivätkä yksittäiset politiikkatoimet yhdisty selkeäksi ja voimakkaaksi strategiseksi ohjelmaksi.

Nopea ja tavoitteellinen siirtymä vähäpäästöiseen yhteiskuntaan vaatii kokonaisvaltaista tarkastelua: työ- ja elinkeinopolitiikka, ja talouspolitiikka laajemmin, on tästä hetkestä vuoteen 2050 asti radikaaleihin päästövähennyksiin tähtäävää oikeudenmukaisen siirtymän politiikkaa. Samoin kuin hallitusohjelma, BIOS-tutkimusyksikkö on kutsunut tarvittavaa siirtymää *ekologiseksi jälleenrakennukseksi*. Historiallisesti se viittaa toisen maailmansodan jälkeiseen jälleenrakennukseen, jossa uudistettiin fyysinen infrastruktuuri ja luotiin edellytykset tulevien vuosikymmenten hyvinvointivaltiokehitykselle. Valtiovetoisella kollektiivisella politiikalla on jälleenrakennuksessa keskeinen rooli: julkinen valta muodostaa kokonaisvaltaisen näkemyksen yhteiskunnan tulevasta suunnasta sekä koordinoi ja osaltaan rahoittaa tarvittavat toimenpiteet. Talous ei sanele yhteiskunnan tavoitteita ja reunaehtoja vaan toteuttaa poliittisesti päätettävät toimenpiteet. Tarkempi kuvaus ekologisesta jälleenrakennuksesta on luettavissa sivustolta https://eko.bios.fi.

Politiikkakokonaisuuden kehystäminen selkeällä tavalla on tärkeää, jotta yhteiskunnan eri toimijat, yritykset, virkahenkilöt, järjestöt ja kansalaiset, hahmottavat roolinsa kokonaisuudessa ja jotta eri tavoitteet ja toimenpiteet osoittavat mahdollisimman laajasti samaan suuntaan. Siirtymäpolitiikan ja erityisesti päästöjen ripeän vähentämisen näkökulmasta työ- ja elinkeinopolitiikan kehystäminen *kasvupolitiikaksi* (s. 564), joka kytkee yhteen yksittäiset politiikka-alueet, on harhaanjohtavaa (ks. OECD 2019[1]). Talouskasvu on sekundäärinen indikaattori, joka ei kerro, miten oikeudenmukaisessa ekologisessa siirtymässä edistytään. Kasvupolitiikan nostamisella kärkeen on voimakkaita vaikutuksia, jotka ovat ristiriidassa ekologisen jälleenrakennuksen kanssa: yksityisen kulutuksen kasvu ja minkä tahansa työn ja tuotannon lisääntyminen nähdään tavoiteltavana. Näiden tavoitteiden toteutuminen ei lähtökohtaisesti edistä ekologista jälleenrakennusta, eivätkä ne siten ole mielekkäitä lähtökohtia yksittäisten politiikka-alueiden suuntaamiselle. Ekologisessa jälleenrakennuksessa jokin tuotanto ja jokin työ varmasti kasvaa, mutta sillä ei ole mitään tekemistä keskimääräisen kasvun tavoitteen kanssa. Valtion maksukyvystä huolehtiminen ja sen kehittymisen ennakointi on irrotettava yleisestä talouskasvutavoitteesta omaksi analyysin kohteekseen. Analyysin tulee tunnistaa Suomen historiallisesti erityinen asema suhteessa euroalueen epätavanomaiseen rahapolitiikkaan, johon kuuluvat negatiiviset korot ja keskuspankin laajat osto-ohjelmat ja joka yhä enemmän kannustaa elvyttävään finanssipolitiikkaan.

Ehdotamme, että tulevissa talousarvioissa työ- ja elinkeinopolitiikan kokoavaksi tavoitteeksi otetaan ekologinen jälleenrakennus tai vaihtoehtoisesti *oikeudenmukainen siirtymä hiilinegatiiviseen yhteiskuntaan pian 2035 jälkeen*. Tälle tavoitteelle on luotava yhtä tarkat talouden seurannan välineet kuin nyt kasvu- ja työllisyystavoitteille. Valtion talousarviossa talouden materiaalista nyky- ja tavoitetilaa tarkastellaan erityisesti päästökaupan ulkopuolisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentymisenä (s. 600), uusiutuvan energian käytön loppukulutusosuuden lisääntymisenä (s. 600) ja energian loppukäytön määrän vähentymisenä (s. 601). Ilmastonmuutoksen hillinnän osalta tärkeintä olisi arvioida päästölähteiden ja -nielujen kehitystä päästökauppasektorilla, päästökaupan ulkopuolisella sektorilla ja maankäyttösektorilla. On säännöllisesti arvioitava, mitkä tekijät vaikuttavat eniten päästöjen kehitykseen nettotasolla ja mitä toimenpiteitä tarvitaan päästöjen vähentämiseksi.

Talousarvio ei anna riittävää kuvaa päästötilanteesta ja päästöjen arvioidusta sektorikohtaisesta ja kokonaistason kehityksestä. Ilmastopaneelin arvion (4.10.2019) mukaan valtaosaan tavoitelluista vuotuisista päästövähennyksistä (19,2Mt / 35Mt) ei toistaiseksi kohdistu minkäänlaisia poliittisia toimenpiteitä. Tämä toimenpidevaje ei nouse valtion talousarviossa lainkaan esiin. Tällainen huolimattomuus ei olisi kuviteltavissa esimerkiksi työllisyysasteen osalta – sen kehitystä seurataan ja ennakoidaan erittäin tarkasti. On ilmeistä, että ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien toimenpiteiden ja niiden seurannan osalta talousarvio ei ole likimainkaan samalla laadullisella tasolla perinteisiksi miellettyjen talousindikaattoreiden kanssa.

Innovaatiotutkimuksesta nouseva keskeinen työkalu t&k&i-toiminnan suuntaamiseksi yhteiskunnan ekologisen jälleenrakennuksen mukaisesti on *tavoitteellinen innovaatiopolitiikka* (Mariana Mazzucato[2] ym.). Siinä julkinen valta antaa innovaatiotoiminnalle pitkän aikavälin

[1] OECD: Accelerating Climate Action – Refocusing Policies through a Well-Being lens, 20. syyskuuta 2019, http://www.oecd.org/environment/accelerating-climate-action-2f4c8c9a-en.htm

[2] Mazzucato, “Keynote”, Suomen EU-puheenjohtajuuskausi, kilpailukyvystä vastaavien ministerien kokous 4. heinäkuuta 2019, https://areena.yle.fi/1-50228170

tavoitteen, saattaa relevantit julkiset ja yksityiset toimijat yhteen ja huolehtii väistämättä riskipitoisesta, pitkäjänteisestä rahoituksesta. Näin on aikoinaan syntynyt muun muassa internet, ja suomalaisittain voimme ajatella telekommunikaatioklusterin menestystarinaa. Nyky-Suomessa esimerkiksi kaupunkien vähäpäästöiset lämmitysratkaisut voivat muodostaa yhden tavoitteellisen innovaatiopolitiikan alueen.

Valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvat politiikka-alueet eivät kuitenkaan yhdisty tavoitteellisiksi kokonaisuuksiksi. Esimerkiksi työllisyyttä, teollisuutta ja tutkimusta ei juurikaan ohjata sisällöllisesti vaan lähes yksinomaan määrällisesti, esimerkiksi suhteessa yritysten kasvutavoitteisiin. Sisällöllinen ohjaus keskittyy kiertotalouteen, mutta sen määrittely jää hyvin vajaaksi ja voi sisältää käytännössä minkä tahansa materiaalivirtoja sisältävän taloudellisen toiminnan. Ehdotamme, että tulevaisuudessa talousarvioihin sisällytetään tavoitteellisen innovaatiopolitiikan mukainen eri politiikka-alat yhdistävä taloudellisen toiminnan kehityksen sisällöllinen ohjaus, talouden sektorit ylittävä koordinointi ja rahoitus.

Kun ilmastonmuutoksen torjuntaan sisältyvien toimenpiteiden kokonaisuus hahmotetaan, voidaan työ- ja elinkeinopolitiikassa muodostaa tietoinen politiikkaohjelma siirtymän oikeudenmukaisuudesta huolehtimiseen: ketkä hyötyvät ja ketkä kärsivät toimenpiteistä; minkälainen jakopolitiikka takaa, että kaikilla on mahdollisuus perusoikeuksien mukaiseen elämään; miten uudelleenkoulutetaan ja työllistetään työntekijät siirtymän myötä katoavilta aloilta.

On myös huomattava, että valtion talousarvio ei muodosta johdonmukaista kantaa ilmastonmuutokseen *varautumiseen*, vaikka ilmastonmuutoksen vaikutukset tulevat olemaan Suomessakin väistämättä merkittävät ja ne koskettavat eri alueita, organisaatioita ja ihmisryhmiä ei tavoin. Tavanomainen poikkeusoloihin keskittyvä huoltovarmuuspolitiikka (s. 573) ei varautumiseen riitä. Ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat luonteeltaan pitkäkestoisia ja koettelevat yhteiskunnan kaikkia osa-alueita. Yhteiskunta ei myöskään voi palautua niistä ennalleen vaan on löydettävä luovia, eteenpäin katsovia politiikkatoimenpiteitä (ks. STN-rahoitteinen WISE-hanke: https://wiseproject.fi).

Kaikkiaan hiilineutraaliustavoitteen kannalta on tärkeää, että ilmastopäästöt ja -nielut otetaan suoraan mukaan kehysmenettelyyn. Niitä on ennakoitava yhtä tarkasti kuin valtion euromääräisen budjetin ja tulevaisuuden maksukyvyn kehittymistä. Kuinka paljon *ilmastotase* on ensi vuonna alijäämäinen ja miten sen arvioidaan kehittyvän vuoteen 2035 mennessä? On arvioitava miten suunnitellut toimenpiteet riittävät ilmastokestävyysvajeen umpeenkuromiseksi ja mitä jatkotoimenpiteitä tarvitaan.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö
contact@bios.fi
https://bios.fi