3.3.2020
Asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Asia: E 61/2019 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n komission tiedonanto vihreän kehityksen ohjelmasta (Green deal) 11.12.2019 https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/E+61/2019

Kiitämme mahdollisuudesta antaa *monitieteisen ympäristötutkimuksen* näkökulmasta asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selvityksestä Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan.

Euroopan vihreän kehityksen ohjelma tukee Suomen hallituksen asettamaa oikeudenmukaisen siirtymän tai ekologisen jälleenrakennuksen tavoitetta lähtökohtaisesti varsin hyvin – aivan kuten valtioneuvoston selvitys toteaa. Suomen ja EU-komission tavoitteiden päälinjat ovat yhteneväiset: ilmastopäästöt ja luonnonvarojen kulutus on saatava ripeästi kestävälle tasolle, huolehtien sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta maiden sisällä ja maiden välillä.

On kuitenkin ongelmallista, että vihreän kehityksen ohjelma on ensisijaisesti *kasvustrategia* ja että valtioneuvoston selvitys hyväksyy sen sellaisena. Globaalissa pohjoisessa talouskasvua on totuttu tavoittelemaan, jotta talous pysyisi elinvoimaisena, jotta ihmisillä olisi mielekästä tekemistä ja erityisesti, jotta julkinen valta voisi jatkossakin taata riittävät hyvinvointipalvelut. Hyvin toimeentulevien osalta tuotannon ja kulutuksen kasvu materiaalisessa mielessä ei ole ollut ensisijainen tavoite. Käytännössä talouskasvu on kuitenkin edelleen tarkoittanut materiaalivirtojen kasvua. Ekologisen jälleenrakennuksen toteuttaminen vaatii kasvustrategian sijaan *siirtymäpolitiikkaa*.

Käsittelemme seuraavassa kasvustrategian ongelmakohtia ja kuvaamme sen jälkeen mitä vihreän kehityksen ohjelma tarkoittaa siirtymäpolitiikan näkökulmasta ja millaiseksi talouden ohjausta ja mittaristoa tulisi siirtymäpolitiikan mukaisesti kehittää.

Kasvustrategian ongelmana usko inkrementaaliseen kehitykseen ja kasvun irtikytkentään luonnon kuormituksesta

Kasvustrategian ytimessä on usko siihen, että talouskasvu voidaan irtikytkeä luonnon kuormituksesta. Ei kuitenkaan ole olemassa empiiristä tutkimusnäyttöä siitä, että kasvavan talouden kuormitusta oltaisiin kyetty vähentämään riittävän ripeästi, kattavasti ja pysyvästi – ilman, että kuormitus ulkoistetaan muiden maiden vastuulle. Myös Suomessa luonnonvarojen kokonaiskäyttö on jatkanut kasvuaan, etenkin kun huomioidaan ulkomailta Suomeen suuntautuvat piilovirrat. Siksi kasvun sijaan on tavoiteltava ekologista kestävyyttä. Se vaatii hallittua siirtymää pois nykyisistä fossiilisiin polttoaineisiin ja luonnonvarojen liikakäyttöön nojaavista järjestelmistä. On rakennettava tarkoituksenmukaista uutta infrastruktuuria ja käytäntöjä ihmiselämän perustarpeiden tyydyttämiseksi.

Seuraavan 15–30 vuoden aikana toteutettava siirtymä ei ole inkrementaalista “ekotehostamista” vaan vaatii suunnitelmallisia järjestelmämuutoksia yli talouden yksittäisten sektorien. Jos toimitaan kasvustrategian mukaisesti, ratkaistava ongelma jatkaa kasvamistaan. Tällöin ei riitä, että nykyisen laajuisen tuotannon kuormitus saadaan radikaalisti pienemmäksi, vaan ratkaistavana on jatkuvasti kasvava tuotannon kuormitus.

Lisäksi on tärkeää nähdä, että kasvustrategia on talouden ja yhteiskunnan ohjaamisen kannalta heikko poliittinen kehys. Se ei ohjaa yksittäisiä talouden toimijoita tai toimialoja ekologisen jälleenrakennuksen tavoitteiden mukaisesti systemaattisesti oikeaan suuntaan. Talouskasvu on sekundäärinen indikaattori, joka ei kerro, mitä konkreettisia asioita jälleenrakennuksessa tulisi saada aikaan ja miten näissä tehtävissä edistytään. Sama koskee työllisyyden tarkastelua, silloin kun tarkastelussa on abstrakti työllisyysaste tai mitkä tahansa työllisyystoimet ilman, että politiikka antaa huomion työn sisällöille ja kestävyydelle. Talouskasvua ensisijaisesti korostava poliittinen strategia pitää mitä tahansa työtä, tuotantoa ja kulutusta tavoiteltavana asiana. Ekologisessa jälleenrakennuksessa jokin tuotanto ja jokin työ varmasti lisääntyy, mutta sillä ei ole ensisijaisesti tekemistä keskimääräisen talouden kasvun tavoitteen kanssa.

Vihreän ohjelman mieltämisestä kasvustrategiaksi seuraa priorisointiongelmia, esimerkiksi taloudellisen kustannustehokkuuden korostamista. Kustannustehokkuus on lausunnossa käsiteltyjen päästökauppa- ja taakanjakosektorien päästövähennystoimien kannalta tärkeä seikka, mutta samalla on kiinnitettävä huomiota kustannustehokkuuden määritelmään ja sen laskutapoihin. Kansainvälisessä tutkimuksessa on kriittisesti tarkasteltu esimerkiksi päästökaupan kustannustehokkuuslaskelmia niissä käytettyjen epärealististen tulevaisuusodotusten mallintamisten vuoksi (odotukset vahingoista, diskonttokorko).

Kustannustehokkuudelle vaihtoehtoinen tarkastelutapa on *riskien hallinta*. Se ottaa huomioon paitsi ekosysteemien ennakoimattomat muutokset myös sosiopoliittiset palautekytkennät, jotka yhdessä käytännössä tarkoittavat, että jos nyt emme saa päästövähennyksiä aikaiseksi, tulevaisuuden ekologisessa ja poliittisessa ympäristössä se saattaa olla vielä paljon vaikeampaa. Tämä on päinvastainen havainto kuin monissa kustannustehokkuuteen perustuvissa mallinnuksissa, joissa oletetaan teknologian kehittyvän tulevaisuudessa ja tekevän päästövähennyksistä tuolloin nykyistä halvempaa.

Samankaltainen priorisoinnin ongelma sisältyy lausunnon toteamukseen, että "uudistettavan energiatehokkuusdirektiivin tulisi kannustaa ensisijaisesti todelliseen energiatehokkuuteen, ei energian kulutuksen rajoittamiseen." Joko–tai-asetelman luominen tehokkuuden ja kulutuksen välillä ei ole politiikalle hedelmällinen, vaan pahimmillaan vahingollinen. Tehokkuuden kasvu ei riitä, jos samaan aikaan tehostumisen säästämä energian kulutus korvaantuu lisääntyneellä käytöllä. Tutkimuksessa vallitsee vahva näkemys siitä, että ilmastotavoitteiden ja muiden ympäristövaikutusten hillintätoimien onnistunut toteuttaminen edellyttää, että tehokkuuden parantuessa samalla rajoitetaan materiaalin ja energian kulutusta. Ekologisilta seurauksiltaan kestämättömän suuren energian kulutuksen on vähennyttävä, ja keinona siihen energian kulutuksen vähentäminen on varmempi kuin energiatehokkuuden kohottaminen.

Lausunto myös esittää Suomen näkemyksenä, että "päästövähennykset kohdistetaan ensisijaisesti päästökauppasektorille". Päästövähennysten aikataulu ja mittakaava eivät mahdollista muiden sektoreiden toissijaisuutta, varsinkaan koska muiden sektoreiden päästövähennyksiin ei ole löydetty päästökaupan tapaan markkinaehtoisesti kiristyvää mekanismia. Pikemminkin näihin sektoreihin pitäisi puuttuvan mekanismin vuoksi kohdistaa erityistä huomiota. Päästökauppasektorilla politiikkajohdonmukaisuus tarkoittaa myös riittävän korkean lattiahinnan asettamista päästöoikeuksille. Ilmastojohtajamaana Suomi voi asettaa tällaisen ennen koko EU:n lattiahintaa.

Samankaltaista kokonaisvaltaista ajattelutapaa olisi syytä soveltaa myös EU:n kauppapolitiikkaan. Kauppapolitiikan sitominen Pariisin sopimuksen tavoitteisiin on kannatettavaa, mutta samalla kansainvälisen kaupan ehtoihin olisi kyettävä sisällyttämään kaupankäynnin laajemmat materiaaliset ja ekologiset vaikutukset. Yhtälailla tarkasteluun tulisi sisältyä kauppapolitiikan sosiaalinen ja poliittinen puoli: kauppasopimukset eivät voi tukea abstrakteja vapaakaupan periaatteita, jos konkreettiset vaikutukset ovat kauppakumppanimaan ihmisoikeustilanteen ja maapallon elonkehän kannalta negatiivisia, kuten Brasilian ja Amazonin tapauksessa on havaittu.

Siirtymäpolitiikka kohdistaa katseen ekologisen jälleenrakennuksen konkreettisiin tehtäviin ja niiden toteuttamisen kannalta oleellisiin mittareihin

Siirtymäpolitiikan ydintehtävänä on luoda kuva, minkälaista yhteiskuntaa olemme rakentamassa seuraavien vuosien ja vuosikymmenten aikana. Politiikkaa pitäisi ohjata näkemys siitä, mitä yhteiskunnan eri sektoreilla tulee saada aikaan. Näille tavoitteille on luotava yhtä tarkat seurannan välineet kuin millä kasvu- ja työllisyystavoitteiden toteutumista ennakoidaan ja arvioidaan nykyisin.

Käytännössä yhteiskuntien on uudistettava seuraavien 15–30 vuoden aikana energian, asumisen, liikenteen ja ruoan infrastruktuuri ja käytännöt. Talouskasvu ei mittaa tässä tehtävässä onnistumista – eikä materiaalisesti kasvava talous ainakaan helpota tehtävää. Siksi ekologisen jälleenrakennuksen toteuttamiseksi on otettava käyttöön paremmin siirtymäpolitiikan etenemistä kuvaavat mittarit. BIOS-tutkimusyksikkö ehdottaa otettavaksi käyttöön viisi koko talouden suuntaamista koskevaa indikaattoria: hiilitasapaino, luonnonvarojen kokonaiskäyttö, valtion maksukyky, osallisuus ja siirtymätyöllisyys.

Hiilitasapainon tavoitetaso Suomessa (hiilineutraalius 2035 ja hiilinegatiivisuus pian sen jälkeen) on linjassa ilmastotieteellisen konsensusnäkemyksen kanssa. Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitetaso on kuitenkin riittämätön: vuoteen 2050 mennessä Euroopan tulisi olla ollut jo vuosia hiilinegatiivinen, ei vasta saavuttanut hiilineutraaliutta.

Luonnonvarojen kokonaiskäyttö indikoi tuotannon ja kulutuksen ekologista kuormitusta. Sen kautta voi seurata luonnon monimuotoisuuden edellytyksiä ja kiertotalouden onnistumista yleisellä tasolla. Talouskasvun irtikytkentä luonnon kuormituksesta osoittautuu entistäkin vaikeammaksi, kun kiinnitetään huomiota luonnonvarojen kokonaiskäyttöön hiilitasapainon lisäksi. Ottaen huomioon Suomen poikkeuksellisen korkean luonnonvarojen kulutuksen tason, sitoutuminen kunnianhimoiseen kiertotalouden ohjelmaan on oikea askel.

Valtion maksukyvystä huolehtiminen ja sen kehittymisen ennakointi on irrotettava talouskasvu- ja työllisyystavoitteista omaksi analyysin kohteekseen: kuinka huolehditaan oikeudenmukaisen siirtymän rahoituksesta ja valtion maksukyvystä onnistuneen siirtymän jälkeen? Toisin kuin nykyisin yleisesti käytettävät kestävyysvajelaskelmat, maksukykyindikaattori tunnistaa euromaiden historiallisesti erityisen institutionaalisen ja taloudellisen tilanteen, jota määrittävät esimerkiksi negatiiviset korot ja keskuspankin laajat osto-ohjelmat. Keskuspankkipolitiikan lisäksi maksukyvyn kehittymiseen vaikuttavat keskeisesti maiden väliset vaihtotaseet.

Valtioneuvoston selvitys painottaa yksityisen rahoituksen roolia vihreän kehityksen ohjelmassa. On kuitenkin huomioitava, että yksityisen rahoituksen liikkeellesaanti ei ole välttämätön edellytys riittävälle rahoituksen kokonaismäärälle. Keskuspankin määrällisen elvytyksen

ohjelmat ovat osoittaneet, että julkisesta rahasta sinänsä ei ole puutetta. On poliittinen kysymys, voidaanko ja halutaanko julkista rahaa osoittaa juuri oikeudenmukaisen siirtymän toteuttamiseksi. Yksityisen rahoituksen ohjaaminen nimenomaan ekologisen jälleenrakennuksen investointeihin on kuitenkin tärkeää. Tällä hetkellä investoinnit ovat hyvin alhaisella tasolla, eivätkä ne suinkaan kaikki kohdistu siirtymätavoitteiden mukaisesti.

Osallisuus tarkastelee kansalaisten kokemusta yhteiskunnan kehityksen oikeudenmukaisuudesta sekä heidän mahdollisuuksiaan ja kykyään vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Laajamittaista yhteiskunnan uudelleensuuntaamista ei voida toteuttaa rauhanomaisesti, uudenlaisia ratkaisuja kehittäen ja eri tahot muutokseen sitouttaen ilman hyvää osallisuuden tasoa.

Siirtymätyöllisyys määrittää jälleenrakentaviin töihin osallistuvien työllisten määrän taloudessa. Siirtymäpolitiikan kannalta oleellista ei ole yleinen työllisyysaste vaan työikäisten ohjaaminen ja osallistuminen kestävän yhteiskunnan rakentamiseen.

Lopuksi on syytä kysyä, onko vihreän kehityksen ohjelma väistämättä kasvustrategia vai voisiko se jatkossa muuntua koko EU-tason siirtymäpolitiikaksi. Nähdäksemme vihreän kehityksen ohjelma sisältää ekologisen jälleenrakennuksen kannalta oleellisia elementtejä talouden sektorien ja erityisesti investointien ohjaamiseksi. Talouskasvun priorisointi ei ole välttämätön osa ohjelmaa, vaan ilmastopäästöjä ja luonnonvarojen kulutusta voidaan ripeästi alentaa järjestämällä mielekkäitä, ekologisen jälleenrakennuksen mukaisia töitä, pitämällä huolta kansalaisten osallisuudesta siirtymään ja huolehtimalla valtioiden riittävästä maksukyvystä talouskasvuluvuista riippumatta.

Suomen hallitus saa vihreän kehityksen ohjelmasta tukea omalle oikeudenmukaisen siirtymän politiikalleen. Hallitus on peräänkuuluttanut uusia keinoja siirtymän toteuttamiseksi, ja edellä kuvaamamme siirtymäpoliittinen ajattelu ja siihen liittyvän mittariston käyttöönotto olisivat nähdäksemme luonteva seuraava askel.

Kunnioittavasti,

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

Lue lisää ekologisesta jälleenrakennuksesta:
https://eko.bios.fi