Tero Kuusi, Jussi Lintunen, Päivi Puonti 11.5.2021

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle aiheesta Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta

Agenda2030 tähtää köyhyyden poistamiseen sekä kestävään kehitykseen, jossa otetaan ympäristö, talous ja ihminen tasavertaisesti huomioon. Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta arvioi Suomen menestymistä erilaisilla agendan mukaisilla indikaattoreilla. Raportin keskeiset havainnot ovat:

- Suomi on jo saavuttanut tai on saavuttamassa ne Agenda2030:n päätavoitteet, jotka liittyvät köyhyyden poistamiseen, terveyteen ja hyvinvointiin, laadukkaaseen koulutukseen, puhtaaseen veteen, energian saatavuuteen ja puhtauteen, säälliseen työhön ja talouskasvuun, teollisuuteen ja innovaatioihin, eriarvoisuuden vähentämiseen, kaupunkien ja paikallisyhteisöjen kestävyyteen, sekä instituutioiden ja oikeusjärjestelmän toimivuuteen.
- Suomen suurimmat haasteet puolestaan liittyvät kulutus- ja tuotantotapojen muutostarpeeseen, ilmastotoimiin, merien ja vesistöjen tilaan sekä muiden maiden tukemiseen Agenda2030:n toimeenpanossa (erityisesti kehitysavun alhainen määrä).

Kaiken kaikkiaan Etlan näkemyksen mukaan Suomi on toistaiseksi menestynyt hyvin Agenda2030 monissa tavoitteissa. Työtä on tosin vielä tehtävänä. Kuten raportissakin todetaan, muista Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska ovat vertailuissa Suomea edellä erityisesti sukupuolten välisessä palkkatasa-arvossa, asukaslukuun suhteutetuissa hiilidioksidipäästöissä, koulutuksen tai työn ulkopuolella olevien nuorten määrässä sekä kehitysrahoituksen määrässä.

Kokonaisuuden kannalta suurimmat haasteet koskevat kuitenkin valitun politiikan kestävyyttä pitemmällä aikavälillä. Tulevaisuusvaliokunnan lausuntopyynnön mukaisesti tässä lausunnossa kiinnitetäänkin erityistä huomiota kestävän kasvun ja talouden kestävyysmurroksen ratkaisuihin sekä murroksen rahoittamiseen. Keskeinen selonteon ongelma on, että eri tavoitteiden väliseen ristiriitaisuuteen kiinnitetään vähän huomiota. Erityisesti tämä tulee esiin pohdittaessa eri tavoitteiden taloudellista toteutettavuutta.

Hallituksen talouspolitiikan päämääränä on ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä talouskasvu, korkea työllisyys ja kestävä julkinen talous. Keskeisenä esteenä tavoitteiden saavuttamiselle on Suomea piinaava peräkkäisten häiriöiden ja hitaan kasvun aikakausi, joka on jatkunut jo vuodesta 2009. Kun kasvu on hidasta, työllisyys on kehittynyt heikosti ja hyvinvoinnin taloudellinen perusta on tullut uhatuksi samalla, kun pitkän aikavälin ikääntymis- ja ympäristöongelmat ovat ratkaisematta. Julkinen talous on velkaantunut ja velkaantuu myös jatkossa sitä voimakkaammin mitä enemmän ihmisten hyvinvointia tuetaan. Hitaan markkinaperusteisen kasvun kompensoiminen julkisella elvytyksellä johtaa ennen pitkää julkisen talouden sopeutustarpeeseen, jotta velkakriisiltä vältytään.

Seuraavaksi käsitellään tarkemmin kahta teemaa: ilmastonmuutoksen torjunnan ja työllisyystavoitteiden yhteensovittamista sekä laajemmin tasapainottelua julkisen talouden kestävyyden ja politiikkatoimien välillä.

Ilmastonmuutoksen torjunta ja työllisyyden hallinta

Suomi tasapainoilee hallituksen asettamien EU:ta kunniahimoisempien ilmastotavoitteiden sekä 75 prosentin työllisyysasteen saavuttamisen kanssa. Ilmastopolitiikan tiedetään osaltaan kiihdyttävän talouden ja työn rakennemuutosta, jossa työmarkkinoilla syntyy sekä kokonaan uusia työnkuvia että entistä vihreämpiä ammatteja. Valtioneuvoston kanslian rahoittamassa tutkimuksessa *Vihreät toimet - ilmastopolitiikan vaikutuksia työllisyyteen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:21)* on tarkasteltu ilmastopolitiikan ja työllisyyden välisiä yhteyksiä, vihreiden tuotteiden markkinoita sekä julkisen talouden roolia ilmastopolitiikan työllisyysvaikutusten hallinnassa.

Tutkimuksessa havaittiin, että Suomen muuta EU:ta tiukempi ilmastopolitiikka voi voimistaa negatiivisia työllisyysvaikutuksia. Tämän vuoksi tarvitaan useita eri toimenpiteitä työllisyyden turvaamiseksi ja rakennemuutoksen helpottamiseksi. Päästöverotulojen hyödyntäminen työmarkkinoita vääristävän verokiilan pienentämiseksi vaikuttaisi parantavan työllisyyttä. Työllisyyttä voitaisiin siten tukea siirtämällä verotuksen painopistettä työn verotuksesta ympäristöhaittoja aiheuttavan tuotannon ja kulutuksen verotukseen.

Työllisyyden kokonaisvaikutuksia suurempia olivat työn kohdentumisvaikutukset. Tuntuvimmat työllisyysvaikutukset kohdistuivat välillisten vaikutusten seurauksena aloille, jotka käyttävät paljon työvoimaa tai joissa työvoimakustannusten osuus on suuri. Työvoiman siirtymät olivat suurimmat matalimman koulutustason työtehtävissä ja vähäisimmät korkeimman koulutuksen työtehtävissä.

Ilmastopolitiikan aiheuttaman rakennemuutoksen työvoimasiirtymiä olisikin pyrittävä tukemaan paitsi työvoimapolitiikalla, myös työmarkkinoiden toimintaa ylläpitämällä. Koulutusasteen nosto tukisi sekä työllisyyttä että uusia osaamistarpeita, kuten esimerkiksi akkuosaamista. Julkisilla, energiamurrosta tukevilla investoinneilla voitaisiin helpottaa työllisyyspainetta siirtymävaiheessa.

Ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien tuotteiden eli ns. vihreiden tuotteiden osuus maailmankaupassa on kasvanut tasaisesti. Vihreiden tuotteiden markkinoilla menestyminen ja siitä kumpuavat työllisyys- ja tuotantovaikutukset ovat Suomelle mahdollisuus, mutta niiden saavuttaminen vaatii yhteistyötä niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.

Yhteinen sääntely luo yhteisiä markkinoita ja teknologisia ratkaisuja maiden välille ja myös julkista T&K-tukea ja kehittyvien markkinoiden talouksien tuntemusta tarvitaan. Tutkimuspanostusten täytyy muuntua laadukkaiksi innovaatioiksi ennen kuin ne vaikuttavat kilpailukykyyn. Suomi osallistuu merkittävällä tavalla vihreiden tuotteiden kansainvälisiin arvoketjuihin ja niissä oikein asemoitumalla Suomi voi hakea sekä markkinamenestystä että tehokkuusetuja vihreiden tuotteiden tuotannossa.

Tutkimuksen esittämiä politiikkasuosituksia lyhyesti:

- Työllisyyttä voidaan tukea siirtämällä verotuksen painopistettä työn verotuksesta ympäristöhaittoja aiheuttavan tuotannon ja kulutuksen verotukseen.
- Reilun siirtymän turvaamiseksi vaaditaan äkillinen rakennemuutoksen tuki, jota voidaan hyödyntää niin uudelleenkoulutukseen kuin toimialan vaihtamiseen.
- Kokonaiskoulutusasteen nosto tukisi ilmastokriisin ratkaisuihin vaadittavaa osaamista.
- Ilmastopolitiikan aiheuttamalle uuden osaamisen vaatimukselle on luotava edellytykset koulutuksella sekä parannettava ulkomaisen työvoiman saatavuutta.
- Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan nopeasti vaikuttavia investointeja, jotka voidaan toteuttaa nykyisillä tuotantorakenteilla ja osaamisella.
- Julkisten hankintojen ilmastotehokkuuden parantamiseksi on kartoitettava tärkeimmät tuoteryhmät, luotava ilmasto- ja ympäristökriteerit hankinnoille sekä valmisteltava hankintaohjeet.
- Yritysten, tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyön avulla voitaisiin tukea kansainvälistymiskehitystä, mm. kansainvälisen ja EU:n ilmastorahoituksen saantia ilmasto- ja ympäristöklusteriin synnytettävien ekosysteemien kehittämiselle.

- Vihreiden tuotteiden luokittelua on määräajoin päivitettävä vastaamaan teknologian kehitystä ja uusia innovaatioita, jotta alan kehitystä ja sääntelyn vaikutuksia voidaan seurata.
- Julkinen T&K-tuki tarvitaan tukemaan laadukkaiden tutkimuspanostusten muuntumista innovaatioiksi. Käyttöön olisi otettava kvantitatiiviset kriteerit, joilla varat investoidaan sinne, missä saadaan suurimmat ilmastohyödyt ja tuki uusille innovaatioille.

Kuinka politiikkasuositukset toteutuvat Agenda2030-selonteossa:

Selontekoon on kirjattu ilmastonmuutokseen liittyvää työn murrosta tukevia tavoitteita ja toimenpiteitä. Tavoitteena on huomioida koulutuspolitiikassa ilmastokasvatus läpileikkaavana teemana eri koulutusasteilla ja edistää ilmastonmuutokseen liittyvää koulutusta (tavoite 13.3). Toimenpiteinä mainitaan:

- Opetushallituksen toimeenpanema ”Ilmastovastuu koulutuksessa -vaikutusohjelma” sekä erityisrahoituksen varaaminen kestävän kehityksen teemoihin opettajien täydennyskoulutushankkeissa
- Ammatillisen koulutuksen rahoitustasoa nostetaan turvaamaan koulutuksen laatu.
- Rahoitus korkeakoulutuksen aloituspaikkoja merkittävään lisäämiseen. Tavoitteena on nostaa koulutustasoa, purkaa hakijasumaa sekä ratkoa alojen ja alueiden osaajapulaa.
- Oikeudenmukaista siirtymää hiilineutraaliin talouteen tuetaan koulutuksen ja työvoimapalvelujen, ml. elinikäisen ohjauksen keinoin sekä edistämällä yritysten toiminnan, työpaikalla tapahtuvan työn kehittämisen sekä osaamisen vahvistamista.

Toteutuessaan toimenpiteillä voidaan katsoa olevan kestävää kasvua tukeva vaikutus.

Tutkimustulostemme mukaan työllisyyttä tukeva ilmastopolitiikka tarvitsee tehokkaita investointeja ja julkisia hankintoja sekä laadukkaita tutkimuspanostuksia. Selonteossa mainitaan useita tavoitteita ja toimia, jotka viisaasti toteuttamalla voivat tukea positiivista kehitystä:

- Suomi tuki päätöstä suunnata EU:n budjetista vähintään 30 % ilmastotoimille.
- Hallitus laatii Suomen kestävän kasvun ohjelman, jolla toteutetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen tavoitteet jatkovalmistelussa. Suomen kestävän kasvun ohjelman tavoitteena on ohjata useamman vuoden aikana 0,9–1,2 miljardia euroa suoraan vihreän siirtymän tukemiseen.
- Hallitus vahvistaa yritysten investointiedellytyksiä ja kehittämisrahoitusta
- Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus tukee julkista sektoria vaikutusten hankinnassa tarvittaessa esimerkiksi (Social/Environmental/Development) Impact Bond -mallia eli tulosperusteista rahoitussopimusta hyödyntäen
- Suomi tukee Horisontti Eurooppa- ja Erasmus+ -ohjelmien rahoituksen huomattavaa kasvattamista ohjelmien kehittämiseksi ja vahvistamiseksi.
- EAKR-rahoituksen keskeisinä painopistealueina Suomessa tulee olemaan kiertotalouteen ja hiilineutraalisuuteen liittyvän TKI-toiminnan sekä pk-yritysten energiatehokkuutta parantavien investointien rahoittaminen eri puolilla maata. JTF-rahasto keskittyy hiilineutraalisuuteen tähtäävistä toimenpiteistä aiheutuvien ongelmien (esim. yritysten uudistumistarpeet, työpaikkojen menetykset, uudelleenkoulutuksen tarve) lievittämiseen.
- Julkisten hankintojen vaikuttavuuden ja strategisen johtamisen parantamiseksi on valmisteltu valtion ja kuntien yhteinen julkisten hankintojen strategia. Innovatiiviset julkiset hankinnat ovat keino edistää sosiaalisten, ilmasto- ja kestävän kehityksen (kuten hiilineutraalius ja kiertotalous) sekä työllisyystavoitteiden toteutumista
- Julkisissa hankinnoissa lisätään kotimaisten kasviperäisten tuotteiden ja kalan osuutta ravitsemussuositusten ja vähähiilisyyden mukaisesti
- Toimialakohtaisten vähähiilisten tiekarttojen kautta pyritään vähentämään teollisuuden päästöjä.

Tasapainoilua julkisen talouden kestävyyden ja politiikkatavoitteiden välillä

Tarkastellaan seuraavassa julkisen talouden rahoituspohjaa finanssipolitiikan näkökulmasta. Finanssipolitiikan tavoitteena on tasoittaa suhdanteita lisäämällä taloudellista aktiviteettia laskusuhdanteissa ja luomalla uutta elvytysvaraa noususuhdanteissa. Koronakriisin aikana finanssipolitiikka onkin onnistunut suojaamaan kansalaisia taloudellisilta riskeiltä ja niitä seuraavilta moninaisilta hyvinvointivaikutuksilta. Toisaalta finanssipolitiikan tavoitteena on myös varjella julkisen talouden kestävyyttä, toisin sanoen pitkän aikavälin kykyä kattaa julkiset menot julkisilla tuloilla.

Finanssipolitiikka tarvitsee ankkurikseen keskipitkän aikavälin alijäämätavoitteen, jota kohti edetään päättäväisesti ja jonka saavuttaminen luo edellytykset velkasuhteen tasaiselle vähentämiselle. Sekä kotimainen menokehys että EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon keskipitkän aikavälin sääntely tukevat tätä tavoitetta ja niiden uskottavuudesta on huolehdittava. Kun menokehys on sitova, se pakottaa poliittiset päättäjät asettamaan menokohteita tärkeysjärjestykseen eli uudelleenkohdentamaan niitä kehyksen sisällä. Nämä valinnat ovat viime kädessä poliittisia, mutta raamit tulisi asettaa taloudellisin kestävyysperustein. Ilman kestävyyden huomioimista, julkisen talouden kriisiytyminen voi viedä pohjan kokonaisuuden toteuttavuudelta.

Sekä velkakestävyyden että suhdannetasauksen näkökulmasta julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulisi vakauttaa talouden kääntyessä nousukaudelle. Koronakriisin vaikutuksesta julkinen velka on noussut uudelle tasolle samalla, kun vanhat ongelmat heikosta tuottavuuskasvusta, matalasta työllisyysasteesta ja suuresta julkisen talouden kestävyysvajeesta jatkuvat. Suomen julkisen talouden tärkein haaste on edelleen rakenteellisen alijäämän ja väestön ikääntymisen aiheuttama kestävyysvaje. Ilman merkittävää julkisten menojen supistamista tai tulojen kasvattamista nykypolitiikkaan verrattuna, julkinen velka suhteessa bkt:hen on ennusteiden valossa pitkällä aikavälillä pysyvästi kasvussa.

Hallitus nosti työllisyystavoitettaan kevään 2021 puoliväliriihessä 80 000 uuteen työlliseen. Samalla ei kuitenkaan nostettu työllisyydellä tavoiteltavia julkisen talouden säästöjä. Työllisyyden aikaansaamilla tuloilla oli tarkoitus rahoittaa myös hallitusohjelman pysyviä menolisäyksiä, mutta valtiovarainministeriön ja valtiontalouden tarkastusviraston arvioiden mukaan tähän mennessä päätettyjen toimien yhteisvaikutus olisi vain 150-350 milj. euroa suhteessa 2 mrd. euron tavoitteeseen.

Vaikuttaa siltä, että nyt tehdyt päätökset rakenteellisista uudistuksista ovat riittämättömiä julkisen talouden kestävyyden saavuttamiseksi. Vaarana on, että kasvu ei kunnolla käynnisty myöskään 2020-luvulla ilman uudenlaista otetta politiikkaan. Etla on hahmotellut viimeksi julkaisussaan *Muistioita hallitukselle 2021: Suomi käyntiin – talouspolitiikka koronakriisin jälkeen* uudistusehdotuksia kasvun aikaansaamiseksi. Ne tulee toteuttaa nykyiseen hallitusohjelmaan kuuluvien rakenneuudistusten lisäksi.

Uudistusehdotukset koostuvat ensinnäkin investointikannusteiden, yritysverotuksen neutraalisuuden, kriisinsietokyvyn ja paikallisen sopimisen edistämisestä.

- Hallituksen tulisi pyrkiä tutkimus- ja kehitystoiminnan (t&k) verokannusteiden lisäämiseen, listaamattomien yritysten listatuista poikkeavan verotuksen yhdenmukaistamiseen, kannustavaan yhteisöveron tasoon sekä pääomasijoittamisen ja omistajuuden ympäristöön.
- Etla ehdottaa kriisilausekkeiden käytön lisäämistä tulevissa entistä hajautetummin solmittavissa suomalaisissa työehtosopimuksissa. Lisäksi kannattaa pohtia yleissitovuuden kattavuutta sikäli, kun se on vielä tarpeen paikallisen sopimisen edetessä. Etla ehdottaa yrityksille niin sanotun Carry back -tappiontasausjärjestelmän käyttöönottoa.

Toisaalta Etla ehdottaa työn tarjontaan ja asuntomarkkinoihin kohdistuvia uudistuksia.

- Matalapalkka- ja osa-aikatyön sekä sotu-uudistuksien kautta voitaisiin poistaa esteitä heikosti työllistyvien ihmisten työvoiman kysynnältä ja tarjonnalta. Asumisen hinnan kohtuullistamiseksi voidaan pohtia asuntomarkkinoiden tarjontaa tukevia uudistuksia. Etla ehdottaa passiivisen työttömyysturvan

tekemistä kannustavammaksi työn vastaanottoon ansiosidonnaisen kestoa lyhentämällä, tuen määrän porrastuksia hyväksi käyttämällä ja sanktioiden varoitusjärjestelmää kehittämällä. Etla ehdottaa, että ansiosidonnainen työttömyysturva pitäisi tehdä myös tasavertaisemmaksi, vaikka se ei varsinaisesti työllisyyttä lisäisikään.

- Yliopistojen lukukausimaksujen käyttöönotto tehostaisi julkisten varojen käyttöä. Kustannuksiin nähden erittäin edullinen korkeakoulutus koulutetulle antaa tulonsiirtoja ihmisille, jotka ovat myöhemmin elämässään hyvä- ja korkeatuloisia.
- 2010-luvun alusta alkaen vähentynyt työikäinen väestö tarvitsee rinnalleen muuttajia ulkomailta. Työlupaprosesseja kannattaa nopeuttaa, tarveharkinnasta luopumista tulee pohtia ja osaajia kannattaa houkutella veroporkkanoilla.
- Suomessa on pitkät perhevapaat, ja niitä käyttävät pääsääntöisesti äidit. Perhevapaauudistusta tulisi vielä ohjata niin, että siinä huomioitaisiin paremmin työllisyysnäkökulma. Varsinkin kotihoidontuen uudistamisella olisi merkittävä mahdollisuus parantaa naisten työuria.
- Suomen hallitus on poistamassa ikääntyneiden työllisyyttä heikentävien työttömyysturvan lisäpäivien maksamisen. Tämän toimen työllisyysvaikutuksia vähentää kuitenkin se, että yli 60-vuotiaat työttömät pysyvät ansiosidonnaisten korvausten piirissä tukityö- ja koulutusjaksojen avulla. Etla ehdottaa, että nämä jaksot eivät enää kartuttaisi oikeutta ansiosidonnaiseen. Lisäksi tulisi pohtia tehokkaaksi työllisyyden parantajaksi osoittautuneen työeläkeiän alarajan noston jatkamista pitempään ennen sen sitomista elinajan odotteeseen.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että hallitus on valinnut julkisten tulojen ja menojen sopeuttamisen tien rakenneuudistusten sijasta. Samalla hallitus kuitenkin nosti aiemmin sovittua julkisten kehysmenojen tasoa. Kaiken kaikkiaan julkisen talouden rahoituspohjan turvaamiseksi finanssipolitiikan pitäisi olla kireämpää vaalikauden lopulla ja sen pitäisi pyrkiä palaamaan keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteisiin ellei rakenneuudistuksissa onnistuta.