12. toukokuuta 2022
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Asia: VNS 2/2022 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026
https://www.eduskunta.fi/pdf/VNS+2/2022

Lausunnon pääsanomat:

- Julkisen talouden suunnitelman pohjana oleva talousennuste lienee ylioptimistinen. Vuoden 2022 alussa päätettävistä lisämäärärahoista huolimatta finanssipolitiikan linja jää elvyttävän sijaan todennäköisesti neutraaliksi, kun globaali suhdanne viilenee vuoden jälkimmäisellä puoliskolla.
- Julkisen talouden suunnitelman mukaiset julkiset panostukset hiilineutraaliuuteen ovat maltillisia ja väheneviä. Tämä on ristiriidassa siirtymäpolitiikan koko ajan lisääntyvän kiireellisyyden sekä tarvittavan laajuuden kanssa. Viivyttely ja varovaisuus voivat lopulta nostaa ilmastonmuutokseen sopeutumisen kokonaiskustannuksia. Tulevissa elvytysohjelmissa vihreitä investointeja pitääkin painottaa huomattavasti aikaisempaa voimallisemmin.
- Talouspoliittisen päätöksenteon pohjana oleva talousnäkemys on nykyisissä yhteiskunnallisissa olosuhteissa liian suppea.
- Julkisen talouden suunnitelmasta puuttuvat tieto ekologisesta kestävyydestä ja työkalut ohjata taloutta sitä kohti. Vastuullinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista.
- Julkisen talouden suunnitelman tavoite talouskasvun vahvistamisesta on ekologisen kestävyyden suhteen välinpitämätön ja pahimmillaan kielteinen. Kasvustrategian sijaan ekologinen kestävyyssiirtymä vaatii siirtymäpolitiikkaa, joka suoraan ja sisällöllisesti ohjaa taloutta ekologisiin raameihin.
- Ekologinen kokonaisnäkemys tarvitaan perustaksi aktiiviselle ja suunnitelmalliselle finanssi-, innovaatio- ja teollisuuspolitiikalle, jonka tehtävänä on tuottaa tavoiteltu talouden rakennemuutos nopeasti, hallitusti ja yhtä aikaa moninaisiin haasteisiin vastaten.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026

Talouden näkymät ja finanssipolitiikan linja

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt Suomen talouden näkymät perustuvat valtiovarainministeriön tuoreimpaan talousennusteeseen, jonka mukaan Suomen talouden kasvu jatkuu, työllisyys nousee ja työttömyys alenee vuosina 2022 ja 2023. Viime viikkoina kuitenkin taloudellinen suhdanne on nopeasti viilentynyt, ja on täysin mahdollista, että niin Euroopan kuin Yhdysvaltojenkin taloudet ajautuvat taantumaan vielä kuluvan vuoden aikana. Tämän seurauksena tuotantokapasiteettia ja erityisesti potentiaalista työpanosta jää käyttämättä, eikä taloudessa ilmene liiasta kokonaiskysynnästä johtuvaa ylikuumentumisen vaaraa.

Taloudellisen suhdanteen ja työmarkkinoiden jäähtymisestä huolimatta inflaatiopaineet voivat pysyä pitkään kovina, sillä erityisesti Venäjän sotatoimien sekä talouspakotteiden seurauksena vähentynyt energian tarjonta nostaa kustannuksia läpi läntisten talouksien. Tarjonnan pullonkauloja esiintyy yhä edelleen myös koronapandemiaan liittyvistä syistä – ennen kaikkea Kiinan lockdown-tilanteesta johtuen. Korkea inflaatio lisää sekä taloudellista epävarmuutta että luo painetta talouspolitiikan lisäkiristyksille, kun keskuspankit pyrkivät pitämään tiukasti kiinni hintavakausmandaatistaan. Yhdysvaltojen keskuspankki Fed:n rahapolitiikan kiristäminen onkin yksi tärkeimmistä syistä lähestyvän taantuman taustalla. Globaalien rahoitusolojen kiristymisen lisäksi viime päivinä on alkanut näyttää siltä, että rahoitusmarkkinoilla voidaan nähdä rajujakin pudotuksia tulevina viikkoina ja kuukausina. Tämä entisestään lisää epävakautta sekä epävarmuutta ja viilentää taloudellista suhdannetta lähiaikoina.

Viime vuosina Suomen finanssipoliittinen linja on ollut elvyttävä: koronakriisin ensimmäisen vuoden aikana rajusti ja toisen vuoden aikana maltillisesti. Turvallisuuspoliittisen tilanteen muutoksen myötä hallitus valmistelee lisätalousarviota, jolla nykytilanteessa tarpeelliseksi nähtyjä menoja tullaan lisäämään vuonna 2022 noin 2 mrd. eurolla. Myös julkisen talouden suunnitelmaan on tuotu jonkin verran uusia varautumismenoja tuleville vuosille. Jos tämä lisätalousarvio jää vuoden viimeiseksi ja taantumapelot toteutuvat, muodostuu finanssipoliittinen viritys vuonna 2022 kutakuinkin neutraaliksi – se ei ole elvyttävä eikä kiristävä. Mikäli taloustilanne kesän jälkeen heikentyy odotettua voimakkaammin, on mahdollista, että hallitus joutuu laatimaan uuden lisätalousarvion talouden elvyttämiseksi automaattisten vakauttajien tuoman elvytyksen rinnalla. Koska taloudellinen tilanne on tällä hetkellä erittäin hauras ja näkymät epävarmat, talouspolitiikalta odotetaan jatkossakin reagointikykyä. Siksi julkisen talouden suunnitelman kirjaus, jonka mukaan ”[h]allitus seuraa taloustilannetta sekä talouspolitiikan tavoitteiden toteutumista jatkuvasti ja reagoi tilanteen edellyttämällä tavalla”, on hyvä ja perusteltu.

Vihreän siirtymän toimenpiteet

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään rahoitusta tuleville vuosille usealle vihreää siirtymää edistävälle toimenpiteelle. Näitä ovat muun muassa luonnonsuojeluun sekä hiilineutraaliuteen liittyvät toimenpiteet. Kehysehdotuksen lisäksi hallitus esittää rahoitusta näihin toimenpiteisiin vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa. Julkisen talouden suunnitelman mukaan hiilineutraaliuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä n. 2,7 mrd. eurolla vuonna 2023, josta menot alentuvat vuoteen 2026 mennessä 2,1 mrd. euroon. Alenemaa selittää, että vuonna 2023 menotasoa nostavat Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaiset rahoitukset Euroopan unionin yhteisestä elvytyspaketista sekä Venäjän kriisin aiheuttamat varautumistoimet. Jälkimmäiset menolisäykset kohdistuvat liikenteeseen, energiaan, asumiseen sekä maatalouden pitkävaikutteisiin toimiin.

Kun tiedetään, että 2020-luvun lopulla ekologiseen kriisiin vastaamiseksi tarvitaan koko ajan vaikuttavampia ja laajempia toimia – myös valtioilta – aleneva nimellinen määrärahataso herättää kysymyksiä. Ovatko julkisen talouden suunnitelman mukaiset määrärahat riittäviä tukemaan kiireellistä siirtymää hiilineutraaliin yhteiskuntaan vai jäävätkö toimenpiteet liian vähäisiksi ja toimenpiteiden kattavuus riittämättömäksi? Tutkimus on osoittanut, että esimerkiksi sopeutuminen ilmastonmuutokseen aiheuttaa sitä enemmän kustannuksia, mitä myöhemmin toimet tehdään. Nykyisen ja tulevien hallitusten tuleekin arvioida vihreän siirtymän toimenpiteiden riittävyyttä jatkuvasti ja olla valmiita reagoimaan havaittuihin puutteisiin myös finanssipoliittisilla ja julkiseen taloudenpitoon liittyvillä toimenpiteillä.

Reagointi on syytä toteuttaa niin, että se samalla vastaa sekä siirtymäpolitiikan että suhdannepolitiikan tarpeisiin. Esimerkiksi jos taloustilanne heikkenee tämän vuoden lopulla voimakkaasti ja hallitus päätyy lisäämään finanssipoliittista elvytystä, tulee siinä voimallisesti painottaa vihreää siirtymää ja hiilineutraaliutta edistäviä toimia. On täysin välttämätöntä, että kaikki mahdolliset taloudelliset tilat hyödynnetään siirtymän edistämisessä. Vaikka yhteiseen eurooppalaiseen koronaelvytykseen sisältyy Suomessakin jonkin verran hiilineutraaliuteen siirtymistä nopeuttavia investointeja, jäsenvaltioiden elvytyspaketit vuosina 2020 ja 2021 eivät erityisesti painottuneet vihreään siirtymään. Jatkossa vastaavaan epäonnistumiseen ei ole varaa, sillä aikaikkuna ekologiseen kriisiin vastaamiseksi suhteellisen vakaissa ekologisissa ja yhteiskunnallisissa oloissa on jo sulkeutumassa. Myös verotuksellisia keinoja tulee käyttää entistä määrätietoisemmin siirtymän edistämisessä tulevina vuosina.

Epävarmassa tilanteessa esitettävä useita skenaarioita

Julkisen talouden suunnitelman taustaksi laaditut taloudelliset ennusteet ja skenaariot ovat nykyisissä epävarmoissa taloudellisissa ja yhteiskunnallisissa olosuhteissa varsin suppeita. Esimerkiksi valtiovarainministeriön ennusteessa on kyllä huomioitu Venäjän tilanteen suorat vaikutukset Suomen talouteen ja yhteiskuntaan, mutta laajempia mahdollisia kehityskulkuja ja kumulatiivisia vaikutuksia käsitellään niissä varsin vähän. Nykytilanteessa myös lyhyen aikavälin ennusteissa olisi syytä pyrkiä esittämään useita mahdollisia skenaarioita ja laajentamaan sitä kautta

päätöksentekijöille tarjottavaa kuvaa talouden kehityksestä suuren epävarmuuden vallitessa. Vaikka päätöksiä joudutaan tällaisissa olosuhteissa väistämättä tekemään aina jonkinlaisessa sumussa, vaihtoehtoisten skenaarioiden avulla päätöksentekijöitä voidaan tukea vaikeissa päätöstilanteissa ja niihin vaikuttavien prosessien jäsentämisessä. Tämä tarve on sitä suurempi, mitä pidemmälle tulevaisuuteen katsotaan ja mitä laajempaa yhteiskunnallista kehitystä pyritään hahmottamaan. Lausunnon seuraavassa osiossa tarkastelemme asiaa ekologisen kriisin tiedontuotannolle asettamien vaatimusten kautta ja esitämme parannusehdotuksia valtionhallinnon talousarvioprosessiin – erityisesti julkisen talouden suunnitelmaan.

Julkisen talouden suunnitelma välineenä nopean ja hallitun ekologisen kestävyyssiirtymän toteuttamiseksi Suomessa

Tässä lausuntomme osiossa kiinnitämme huomion siihen, minkälaisia edellytyksiä julkisen talouden suunnitelma politiikan ohjauksen välineenä antaa nopean ja hallitun ekologisen kestävyyssiirtymän toteuttamiseksi Suomessa. Suomi on ottanut tavoitteekseen hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuuden pian sen jälkeen. Lisäksi Suomi on sitoutunut pysäyttämään luontokadon mahdollisimman pian.

Jotta talouspolitiikka kykenisi ohjaamaan taloutta kohti ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää talouskasvua, kuten hallitusohjelmassa on linjattu, sen tulisi kyetä tekemään erottelu kestävän ja ei-kestävän taloudellisen toiminnan välillä. Vain kestävän taloudellisen toiminnan tulisi kasvaa, ja ei-kestävän taloudellisen toiminnan tulisi supistua. Talouspoliittinen kasvustrategia, jossa ekologinen kestävyys on vasta toissijainen tavoite taloudellisen toimeliaisuuden ja sisällöltään minkä tahansa työllisyyden kasvun jälkeen, ei riitä nopean ja hallitun kestävyyssiirtymän toteuttamiseksi. Tällaisen kasvustrategian sijaan tarvitaan siirtymäpolitiikkaa, joka aktiivisesti ja tavoitteellisesti tähtää sisällöllisiin muutoksiin taloudessa[1].

Julkisen talouden suunnitelmassa talouden kestävyyden tärkeimmät kiintopisteet talouskasvu, työllisyysaste ja velkasuhde eivät kerro mitään talouden ekologisesta kestävyydestä. Nämä tavoitteet ovat ekologisesti “sokeita”, toisin sanoen ne eivät sisällä tietoa ekologisesta kestävyydestä tai järjestelmällisesti ohjaa politiikkaa sen suuntaan. Historiallisesti talouskasvu on johtanut luonnonvarojen kulutuksen kasvuun, eikä tutkimuksessa ole viitteitä tämän yhteyden katkeamisesta Suomessa. Talouskasvun vahvistaminen ilman tiukkaa kriteeristöä taloudelle, joka kasvaa, on ekologisen kestävyyden kannalta vahingollista. Työllisyystavoitetta koskee samanlainen huomio, johon palaamme alempana.

Ekologisen kestävyyden kannalta kielteisten tai ekologista kestävyyttä sattumanvaraisesti tai välillisesti edistävien toimien sijaan ekologisesti kestävää taloutta tulee tavoitella tietoisesti ja suoraan, tavoittein ja indikaattorein, jotka ohjaavat julkista taloutta vähintään yhtä määräävästi kuin julkisen talouden

[1] Olemme hahmotelleet viisi indikaattoria sisältävän Siirtymäpolitiikan kojelaudan siirtymäpolitiikan suunnitteluun ja arviointiin: https://kojelauta.bios.fi

suunnitelman priorisoimat talouskasvu, työllisyysaste ja velkasuhde. Alle 15 vuoden päässä oleva hiilineutraalisuustavoite ja vielä haastavammat tehtävät luontokadon pysäyttämisessä ja luonnonvarojen kulutuksen saattamisessa laskuun vaativat julkiselta vallalta ennennäkemättömiä, laaja-alaisia ja nopeita toimia. Tällaiset toimet eivät ole mahdollisia satunnaisina taloudellisen kestävyyden sivutuotteina. Kaikkea julkisen talouden suunnittelua tulee ohjata näkemys talouden todellisista aineellisista ja ekologisista rajoitteista ja konkreettisista sektorikohtaisista ja sektorirajat ylittävistä toimista, joita ekologisen kestävyyden saavuttaminen edellyttää.

Ekologisena tavoitteena julkisen talouden suunnitelma kiinnittää jonkin verran huomiota nykyisiin ilmastopäästöihin ja päästöjen tavoitetasoon, mutta ei lainkaan muihin ekologisen kestävyyden ulottuvuuksiin – erityisesti luontokatoon ja luonnonvarojen kestävään käyttöön[2]. Ekologisen kestävyyden kokonaisarviointi on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, jotta voidaan hahmottaa, minkälaisen teollisuuden ja työllisyyden varaan Suomea voidaan lähivuosina ja vuosikymmeninä rakentaa. Ilmastotavoitteiden lisäksi luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen asettavat ehtoja sille, millainen taloudellinen toiminta ylipäätään on mahdollista. Samalla siirtymäpolitiikan toteuttaminen energiajärjestelmien, asumisen, liikenteen ja maa- ja metsätalouden sektoreilla antaa mittavasti mahdollisuuksia uusien työpaikkojen muodostumiselle. Kestävän ja ei-kestävän talouden mukaan erottuvat myös kestävät ja ei-kestävät työpaikat. Ekologista kokonaistarkastelua tarvitaan erityisen painokkaasti juuri poistuvan ja lisääntyvän työn hahmottamiseen.

Konkreettisena esimerkkinä ilmastopäästönäkökulman riittämättömyydestä voidaan ajatella liikennettä. Jos tarkastellaan vain ilmastopäästöjä, esimerkiksi koko nykyisen ja kasvavan autokannan sähköistäminen voi vaikuttaa kestävältä. Sen sijaan luonnonvarojen kestävän kulutuksen kannalta ei ole mahdollista rakentaa liikkumista kasvavan autokannan sähköistämisen varaan. Nykyisillä tai kasvavilla ajosuoritteilla ja nykyisillä teknologioilla liikenteen sähköistymisessä tarvittavien luonnonvarojen kestävän käytön rajat tulevat pian vastaan. Lisäksi tarvittava kokonaisvaltainen murros vaikeutuu, jos infrastruktuuriratkaisut lukitsevat Suomen tiheän autokannan käyttöön vuosikymmeniksi tai jos liikenteen energiankulutus vie kohtuuttoman suuren osan puhtaasta sähköntuotannosta.

Onnistunut siirtymäpolitiikka edellyttää sekä tietopohjaa kestävyydestä että keinoja ohjata taloutta. Julkisen talouden suunnitelma on vaillinainen molempien suhteen. Tietopohjan ja siihen perustuvan tilannekuvan luomiseksi BIOS-tutkimusyksikkö on ehdottanut käynnistettäväksi teollisen murroksen tiedevetoista suunnittelua. Strateginen monialainen suunnittelu hahmottelee mahdollisia ja tavoiteltavia polkuja teollisuuden rakennemuutokselle Suomessa. Uskottava tietopohja on välttämätön askel sekä ekologisten reunaehtojen huomioimiseksi talouspolitiikassa että viitoittamaan tietä elinvoimaiselle teollisuudelle ja muulle taloudelle. Se myös

[2] Kokonaistarkastelun puute vaivaa myös sektorikohtaisia vähähiilitiekarttoja, jotka ovat toistaiseksi yksityiskohtaisin esitys teollisuuden tuotantorakenteen muutoksesta hiilineutraalisuustavoitteen mukaisesti, ks. https://bios.fi/tiekartoista/ sekä Majava, A., Vadén, T., Toivanen, T., Järvensivu, P., Lähde, V., & Eronen, J. T. (2022). Sectoral low-carbon roadmaps and the role of forest biomass in Finland's carbon neutrality 2035 target. Energy Strategy Reviews, 41, 100836.

mahdollistaa määrätietoisen missiolähtöisen innovaatiopolitiikan. Teollisen rakenteen uudistaminen ekologisesti kestäväksi on ratkaisevaa myös työllisyyskehityksen kannalta. Vain ekologisesti kestävällä tuotantorakenteella on mahdollista luoda työpaikkoja pitkäjänteisesti.

Nopeasti vuoden 2022 alussa kiristynyt geopoliittinen tilanne ja sen taloudelliset sekä laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset asettavat entisestään suuremman haasteen politiikan ohjaukselle. Talous- ja yhteiskuntapolitiikassa on tässä ajassa pystyttävä huomioimaan yhtäaikaisesti ilmastotavoitteet, luonnon monimuotoisuustavoitteet, geopoliittiset tavoitteet, yhteiskunnalliseen resilienssiin liittyvät tavoitteet sekä talouden elinvoimaan liittyvät tavoitteet. Näiden kaikkien saavuttaminen yhtä aikaa vaatii huomattavasti aiempaa enemmän politiikan sekä hallinnan koordinointia, ja koordinaatio taas vaatii kokonaiskestävyyden huomioivaa tietopohjaa. Myös julkisen talouden ohjauksessa kokonaisvaltainen koordinointi on nyt tärkeämpää kuin koskaan ja tämän tulisi näkyä jatkossa julkisen talouden suunnitelman muodossa sekä sisällöissä.

Tällä hetkellä julkisen talouden suunnitelma ja talouspoliittinen arviointi keskittyvät Suomessa lähinnä julkiseen velkaan ja väestön ikääntymiskehitykseen. Suomi on ottanut varovaisia mutta toistaiseksi riittämättömiä askelia ekologisen kestävyystiedon sisällyttämiseksi taloudelliseen suunnitteluun. Suomi on samoin ottanut ensimmäisiä askelia talouden ohjaamiseksi vihreän siirtymän mukaisesti, mutta kuten selonteko osoittaa, tieto ekologisesta kestävyydestä ei tavoita julkisen talouden suunnittelua ja Suomen kyky ohjata taloutta aktiivisesti ekologisen kestävyyden ja tulevaisuudessakin elinvoimaisen teollisuusrakenteen saavuttamiseksi on edelleen varsin vajavainen. Vastuullinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikön puolesta,

Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi
044-9481484

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.