7. toukokuuta 2024
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan talousvaliokunta

Asia: VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko
julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028
https://www.eduskunta.fi/pdf/VNS+2/2024

Lausunnon pääsanomat:

- Julkisen talouden suunnitelman pohjana oleva talousennuste saattaa olla ylioptimistinen. Finanssipolitiikan linjasta on muodostumassa Suomessa kiristävä keskellä hyvin haasteellisia makrotaloudellisia olosuhteita, minkä vuoksi kiristyvän finanssipolitiikan pidempikestoisia negatiivisia kumulatiivisia vaikutuksia ei voida rajata ulos tulevaisuuskuvasta.
- Mikäli taloussuhdanne jää ennustettua heikommaksi, on Suomessakin syytä siirtyä harjoittamaan finanssipoliittista elvytystä lähivuosina. Pitkään jatkunut taantuma ja selvästi potentiaalin alle jäävä tuotannon sekä työllisyyden taso tuhoavat pysyvästi arvonluontia, minkä vuoksi julkisen talouden suunnitelman mukainen myötäsyklinen suhdannepolitiikka voi estää mahdolliset rakennepolitiikalla saadut hyödyt.
- Jos elvytykseen ryhdytään, sen laatua tulee ohjata sitoutumalla elvytystoimenpiteissä talouden kestävyysmurroksen edistämiseen, jota talouspolitiikassa yleisestikin tulisi tästä eteenpäin tavoitella. Suomessa siirtymäpolitiikan tavoitteiksi hahmottuvat:
    - Hiilinielujen vahvistaminen puun polttoa vähentämällä ja biologisia nieluja lisäämällä.
    - Raskaan teollisuuden sähköistäminen.
    - Liikenteen sähköistäminen ja liikennejärjestelmien kehittäminen.
    - Puhtaan sähkön tuotannon ja jakelukapasiteetin lisääminen sekä sähkön kysyntäjoustojen lisääminen.
- Julkisen talouden suunnittelua on kehitettävä Suomessa määrätietoisesti. Tällä hetkellä julkisen talouden suunnitelmasta puuttuvat tieto ekologisesta kestävyydestä ja työkalut ohjata taloutta sitä kohti. Vastuullinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista, moninaisempia ennusteita ja skenaarioita sekä ekologista kokonaisnäkemystä. Vain siten talouden nopea kestävyysmurros voidaan saavuttaa hallitusti ja yhtä aikaa moninaisiin haasteisiin vastaten.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028

Talouden näkymät ja finanssipolitiikan linja

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt Suomen talouden näkymät perustuvat valtiovarainministeriön tuoreimpaan talousennusteeseen, jonka mukaan Suomen talous kääntyy uudestaan kasvuun vuonna 2025 kahden taantumavuoden jälkeen. Tämän myötä työllisyysaste nousee ja työttömyysaste alenee vuosina 2025 ja 2026. Ennusteen keskipitkälle aikavälille eli vuosiin 2027 ja 2028 siirryttäessä suotuisa kehitys työmarkkinoilla edelleen jatkuu. Viime vuosina kehittyneisiin makrotaloudellisiin olosuhteisiin nähden ministeriön ennusteet vaikuttavat varsin optimistisilta. Vuoden 2022 jälkeen ministeriö on jatkuvasti joutunut korjaamaan ennusteitaan alaspäin ja talous- sekä työmarkkinakehitys on ollut kautta linjan heikompaa kuin mitä valtiovarainministeriö on ennustanut. Tämä antaa viitteitä siitä, että myös tällä kertaa ennusteet saattavat piirtää talouden kehityksestä valoisampaa kuvaa, kuin mitä todellisuudessa edessä siintää.

Esimerkiksi vuoden 2022 keväällä julkisen talouden suunnitelmassa VM ennusti Suomen talouden kasvavan vuonna 2023 1,7 prosenttia ja vuonna 2024 1,5 prosenttia sekä työttömyysasteen painumista 6,6 prosenttiin vuonna 2024, vaikka globaalin suhdanteen ja erityisesti Euroopan taloussuhdanteen viileneminen oli tuolloin jo nähtävissä. Nyt näyttää siltä, että vuonna 2023 Suomen talouden BKT supistui yhden prosentin verran edellisvuodesta ja vuonna 2024 ollaan jäämässä nollakasvuun tai sen alapuolelle. Työttömyysaste on viime kuukausien vauhdilla kipuamassa vuonna 2024 yli 8 prosenttiin.

Tämänhetkiset makrotaloudelliset olosuhteet ovat erittäin haastavat ja epävarmat. Ongelma on siinä, että vaikka inflaatio on globaalisti hidastunut merkittävästi vuosista 2022 ja 2023, se on edelleen keskuspankkien tavoitetason yläpuolella. Siksi rahapolitiikan keventymistä tuskin nähdään, ennen kuin suurten talousalueiden työmarkkinoilla tapahtuu selkeää heikentymistä. Tätä voidaan Yhdysvalloissa ja monissa Euroopankin maissa joutua odottamaan vielä pitkään, sillä niissä viime vuosien finanssipoliittinen elvytys pitää edelleen kokonaiskysynnän kehityksen vahvana. Näissä maissa myös rahapolitiikan välittyminen reaalitalouteen on melko hidasta, koska suuri osa lainakannasta on rakentunut kiinteäkorkoisille sopimuksille. Mitä pidempään hyvä työmarkkinatilanne Yhdysvalloissa ja muissa Euroopan talouksissa jatkuu ja mitä kauemmin suhdanteen viileneminen ottaa, sitä vaikeammaksi makrotalouspoliittinen tilanne muodostuu Suomen kannalta.

Suomen ongelma on, että taloutemme on monia muita talouksia herkempi rahapolitiikan kireydestä tuleville vaikutuksille sekä pääsääntöisesti muuttuvakorkoisen yksityisen velkakuormamme että korkojen noususta seuraavan finanssipoliittisen reaktiomme vuoksi. Lisäksi asuntotuotannolla on ollut korostuneen suuri rooli Suomen talouden investoinneissa. Edellisistä yhdessä seuraa, että samalla kun nettovelallisten kysyntämahdollisuudet ja yleinen yksityinen investointihalukkuus alenevat, lähdemme helposti pakottamaan julkista taloutta tasapainoon suorin sopeutustoimin. Petteri Orpon hallitusohjelman talouspolitiikka, jota tässä julkisen

talouden suunnitelmassakin kuvataan, ja sen perustelut, ovat hyvä esimerkki tällaisesta reaktiosta. Pahimmassa tapauksessa monet samansuuntaiset kehityskulut sysäävät Suomen talouden pitkäaikaiseen taantumaan ja potentiaaliin verrattuna heikkoon työllisyystilanteeseen, josta nouseminen on mahdollista vain talouspolitiikan käännöksen tai voimakkaan kansainvälisen noususuhdanteen kautta.

Julkisen talouden suunnitelmassa kuvattu finanssipolitiikan linja on nykyolosuhteissa ja Suomen (yksityisen) talouden tila vuoden 2024 alussa huomioiden selvästi kiristävä. Jo aiemmin päätetyt nettomääräiset sopeutustoimet, jotka rakentuivat pääsääntöisesti sekä menoleikkauksista ja veronalennuksista että työttömyysvakuutusmaksujen alentamisesta, lienevät nykyisissä olosuhteissa myötäsyklisiä eli taantumaa syventäviä. Tätä tulemaa vahvistaa se, että toimet ovat todennäköisesti alentaneet talouden kulutusalttiutta, koska ne ovat pienentäneet suhteellisesti enemmän pienituloisten kuin hyvätuloisten ostovoimaa. Kun näiden päälle lisätään tässä julkisen talouden suunnitelmassa ensi kertaa esitellyt noin 3 mrd. euron sopeutustoimet, jotka muodostuvat sekä menoleikkauksista että veronkorotuksista (pääasiassa arvonlisäveron korotus), finanssipolitiikan linja tuleville vuosille on selvästi kiristävä. Talouden ollessa jo valmiiksi taantumassa, työttömyyden ollessa nousussa, asuntotuotannon ollessa syvässä alhossa ja monien kotitalouksien taloudellisen tilanteen ollessa heikentymässä, kiristyvä finanssipolitiikka väistämättä painaa Suomen taloutta syvemmälle taantumaan. Näin ollen valtiovarainministeriön tuleville vuosille ennustamaa kasvun kiihtymistä ja työmarkkinoiden elpymistä ei välttämättä lainkaan saada, vaan kumulatiivinen negatiivinen kierre voi ottaa vallan Suomen taloudessa. Yksi lisäongelma on, että rahapolitiikan keventyminen tulevina vuosina todennäköisesti edellyttää sitä, että loputkin Euroopan maat ja Yhdysvallat ajautuvat taantumaan, jolloin Suomen talouden kohtaama ulkomainen kysyntä edelleen heikkenee. Jos muuallakin finanssipolitiikka samalla kiristyy elvytyksen sijaan, samanlainen negatiivinen kumulatiivinen shokki uhkaa toteutua yleisempänä ilmiönä, ei vain Suomen taloudessa.

Edellisen pohjalta on ilmeistä, että Suomessa ja Euroopassa pitäisi olla tulevina vuosina valmiutta taloutta elvyttävään talouspolitiikkaan. Tällaisesta ei julkisen talouden suunnitelmassa ole mitään viitteitä, mikä johtuu sekä optimistisesta talousennusteesta että julkisen talouden tasapainottamisen korostumisesta talouspolitiikan kokonaisuudessa. On kuitenkin syytä muistaa, että aina silloin, kun kokonaiskysynnän riittämättömyyden takia tuotantoresurssimme ovat alikäytössä, menetämme ikuisiksi ajoiksi sen arvonlisäyksen, joka tuona aikana olisi ollut mahdollista resurssien täystyöllisyydessä saada. Toisin sanoen optimaalinen suhdannepolitiikka on suotuisten lopputulosten näkökulmasta vähintään yhtä tärkeää kuin rakenteellista työllisyyttä ja tuotantopotentiaalia lisäävät toimenpiteet.

Nykyisessä monikriisin ajassa, jossa erilaiset yhteiskunnalliset haasteet vyöryvät päällemme yhtäaikaisesti, mikä tahansa elvytys ei kuitenkaan käy. Tulevina vuosina elvytyksen pitää olla laadullisesti sellaista, että jokaisella valitulla elvytystoimenpiteellä rakennetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää yhteiskuntaa. Keskeisiä kysymyksiä ovat fossiilisista polttoaineista irtautuminen, energia-, teollisuus-, liikenne- ja ruokajärjestelmien perinpohjainen uudistaminen sekä

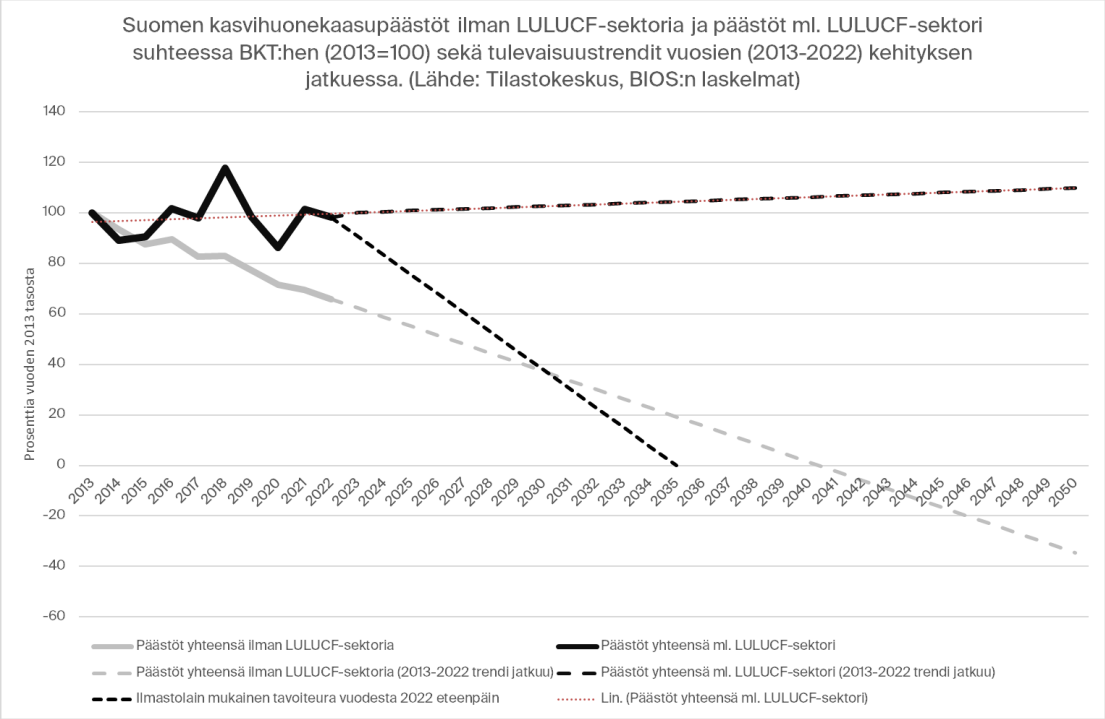
luonnonresurssien kestävämpään käyttöön siirtyminen. Ilmastonmuutoksen torjunnan ohella meidän on pyrittävä vähentämään luontokatoa ja paikallisia ympäristöongelmia samalla kun vahvistamme yhteiskunnallista resilienssiä ja kykyämme ratkaista ristiriitoja rauhanomaisesti. Seuraavassa luvussa hahmottelemme sellaisen elvyttävän talouspolitiikan periaatteita, joilla tulevina vuosina voidaan edistää kestävyyden mukaista laadullista talouden kehitystä.

Ekologinen jälleenrakennus ja elvytyspolitiikka

Millaisia tavoitteita tulevien vuosien talouspolitiikalle pitäisi asettaa monikriisiin vastaavan suomalaisen ekologisen ja yhteiskunnallisen jälleenrakennuksen näkökulmasta? Käytännössä julkisen talouden suunnitelmassa ei pohdita tätä kysymystä laisinkaan, vaikka viime vuosina suunnitelmassa on listattu vihreää siirtymää edistäville toimenpiteille suunnattavia määrärahoja. Näitä ovat muun muassa luonnonsuojeluun sekä hiilineutraaliuteen liittyvät toimenpiteet. Seuraavalla kehyskaudella näiden menojen arvioidaan laskevan yli 25 prosentilla vailla arviota siitä, miten tämä vaikuttaa Suomen yhteiskunnan kykyyn ylläpitää tai kiihdyttää siirtymää kohti kestävämpiä rakenteita ja järjestelmiä. Samanlainen arviointipuute koskee myös verotuksen toimenpiteitä. Tätä puutetta julkisen talouden suunnitelmassa käsitellään kattavammin tämän lausunnon jälkimmäisessä osiossa.

Ensinnäkin on hyvä tiedostaa, että esimerkiksi ilmastopolitiikassa ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ei ole viime vuosikymmenen aikana Suomessa onnistuttu, mikäli tilannetta arvioidaan kasvihuonekaasupäästöjen kokonaistason ja BKT:n välisen irtikytkennän näkökulmasta. Mikäli taloudesta pyritään tekemään pidemmän päälle ekologisesti kestävää, on BKT:n ja päästöjen välisessä irtikytkennässä onnistuttava nopeasti tulevina vuosina. *Kuviosta 1* nähdään, että vaikka monella sektorilla (ml. päästökauppa ja liikenne) päästöt suhteessa BKT:hen ovat pudonneet selvästi vuoden 2013 tasolta, maankäytön sektorilla tapahtunut hiilinielujen pieneneminen on lähes kumonnut tämän positiivisen kehityksen. Mikäli Suomessa aiotaan saavuttaa asetetut päästövähennystavoitteet, jotka on kirjattu myös ilmastolakiin, lähivuosina kehityssuunnan on muututtava radikaalisti. Helpot ratkaisut päästöjen vähentämiseksi esimerkiksi energiantuotannossa on jo Suomessa tehty. Siksi on todennäköistä, etteivät kasvihuonekaasupäästöt muilla kuin LULUCF-sektorilla enää pienene samaa tahtia kuin mihin viime vuosikymmenellä päästiin. Siksi metsien- ja maankäytöllä on entistä korostuneempi rooli ilmastolain mukaisten päästötavoitteiden saavuttamisessa. On mahdollista, että LULUCF-sektorilla päästöjen vähentämisen kustannustehokkuus on parempi kuin muilla sektoreilla, mikäli niillä päästöjen vähentämisen marginaalikustannukset nousevat odotetusti. Esimerkiksi metsien hakkuiden rajoittamisella hieman nykyistä matalammalle tasolle ja luonnollisten hiilinielujen vahvistamisella voi olla yllättävänkin iso vaikutus kokonaispäästöihin, vaikka toimet eivät asettaisikaan valtavaa haastetta puun talouskäytölle Suomessa. Energiasektorilla ja raskaassa teollisuudessa on kuitenkin myös löydettävissä edelleen kustannustehokkaita ratkaisuja, joiden kautta viime vuosikymmenien hyvää päästöjen alentamisen kehitystä voidaan jatkaa.

***Kuvio 1**. Suomen kasvihuonekaasupäästöt suhteessa BKT:hen vuosina 2013-2022 (Lähde: Tilastokeskus) ja kehitystrendit tulevaisuuteen (Lähde: BIOS:n laskelmat) sekä ilmastolain mukainen tavoite.*



Kun talouspolitiikkaa tässä hetkessä mietitään, on tämä kuvio hyvä lähtökohta mahdollisesti toteutettavan elvytyksen laadulliselle ohjaamiselle. Käytännössä tulevina vuosina tulisi saada käyntiin julkisia tai yksityisiä (julkisesti tuettuja) investointeja, joilla BKT:n ja kasvihuonepäästöjen irtikytkentää vauhditetaan. Lisäksi verotuksen rakenteita ja ohjaavuutta on tarkasteltava samoista lähtökohdista. Reagointi on syytä toteuttaa niin, että se samalla vastaa sekä siirtymäpolitiikan että suhdannepolitiikan tarpeisiin: toimet kasvattavat kokonaiskysyntää ja nopeuttavat irtikytkentää ja huomioivat myös laajemmat ympäristölliset kysymykset, esimerkiksi luontokadon hidastamisen sekä vesistöjen suojelun.

Elvytystä voidaan ohjata esimerkiksi siten, että päästöjen vähentämiseen tähtäävät toimenpidetavoitteet, joita yleisestikin talouspolitiikalla jatkossa tuetaan, jaetaan karkeasti muutamaan kategoriaan:

1. Hiilinielujen vahvistaminen puun polttoa vähentämällä ja biologisia nieluja lisäämällä.
2. Raskaan teollisuuden sähköistäminen.
3. Liikenteen sähköistäminen ja liikennejärjestelmien kehittäminen.
4. Puhtaan sähkön tuotannon ja jakelukapasiteetin lisääminen sekä sähkön kysyntäjoustojen lisääminen.

BIOS-tutkimusyksikön tulkinnan mukaan nämä toimenpidekokonaisuudet onnistuessaan voivat mahdollistaa BKT:n ja kasvihuonekasvupäästöjen irtikytkennän

siten, että ilmastolain mukainen tavoite voidaan edelleen saavuttaa[1]. Ilman talous- ja teollisuuspolitiikan vahvaa tukea tätä tuskin kuitenkaan tapahtuu. Siksi jokainen talouspoliittinen päätöksentekohetki tästä eteenpäin pitäisikin käyttää hyödyksi ja hahmottaa näiden tavoitteiden kautta. Myös jokaisen elvytyshankkeen tulisi jatkossa edistää näiden tavoitteiden mukaista yhteiskunnan muutosprosessia. Sen lisäksi, että valittujen toimenpiteiden yhteys kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen pystytään hyvin perustelemaan, on myös pystyttävä hahmottamaan niiden vaikutuksia toisiinsa sekä siirtymäpolitiikan ja kestävyysmurroksen kokonaisuuteen.

Konkreettisesti tulevina vuosina edellisiä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja investoinnit voisivat liittyä ainakin puunkäytön murroksen edistämiseen esimerkiksi ligniinille uusia korkean arvonlisäyksen käyttökohteita kehittämällä, polttamiselle vaihtoehtoisiin lämmitysratkaisuihin investoimiseen, kosteikkoviljelyn ja muun hiilinieluja vahvistavien toimien lisäämiseen, hiilivapaan teräksen valmistuksen infrastruktuuriin investoimiseen, yksityisautoilun sähköistämiseen kannustamiseen, päästöttömään ja tehokkaaseen joukkoliikennejärjestelmään investoimiseen, kevyen liikenteen edellytyksiin investoimiseen suurissa kaupungeissa, sähköverkkoihin investoimiseen, aurinko- ja tuulivoimainvestointien tukemiseen sekä sähkön kysyntäjoustojen lisäämiseen sopivien joustoteknologioiden käyttöönottoa tukemalla. Erityisesti Suomen kannattaa edistää kestävyyssiirtymän mukaisten ja yksittäiset sektorit ylittävien klusterien tai teollisten ekosysteemien rakentamista.

Vaikka esimerkiksi yhteiseen eurooppalaiseen koronaelvytykseen sisältyi Suomessakin jonkin verran hiilineutraaliuteen siirtymistä nopeuttavia investointeja, ekologisen jälleenrakennuksen näkökulmasta niiden aikaansaama yhteiskunnallisten rakenteiden muutos jäi hyvin vähäiseksi. Jatkossa vastaavaan epäonnistumiseen ei ole varaa, sillä aikaikkuna aikamme kriiseihin vastaamiseksi suhteellisen vakaissa ekologisissa ja yhteiskunnallisissa oloissa on jo sulkeutumassa.

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 kestävää talouskasvua, minkä myös Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan asettanut tavoitteekseen, 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

[1] Näkemys perustuu osaltaan vuoden 2023 lopulla Ateneumissa järjestettyyn kestävyysmurroksen suunnittelupilottiin. Tämän prosessin tuloksia on kuvattu BIOS-blogissa: https://bios.fi/suomen-teollisuuden-uudistumispolut/

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[2].

Julkisen talouden suunnitelmassa talouden kestävyyden tärkeimmät kiintopisteet talouskasvu, työllisyysaste ja julkisen talouden 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 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. Sen lisäksi, että tämä koskee edellä kuvattuja lähiajan elvytystoimia, se koskee käytännössä Suomessa tulevina vuosina harjoitettavaa talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa kokonaisuudessaan.

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[3]. 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

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

[3] 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.

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. Vaadittavan rakennemurroksen tulisi olla ehdottomasti nykyistä syvällisemmin julkisen talouden suunnittelussa läsnä.

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 teollisuuden kestävyyssiirtymän tiedevetoisen suunnittelun. 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 mahdollistaa määrätietoisen teollisuuspolitiikan. Teollisen rakenteen uudistaminen ekologisesti kestäväksi on ratkaisevaa myös työllisyyskehityksen kannalta. Vain ekologisesti kestävällä tuotantorakenteella on mahdollista luoda työpaikkoja pitkäjänteisesti. Vuoden 2023 lopulla toteutettu ensimmäinen suunnittelupilotti osoitti tutkimusyksikölle, että tällainen tieto- ja asiantuntijavetoinen suunnittelu on käytännössä mahdollista, jos sitä vain halutaan Suomessa tehdä.

Nopeasti vuoden 2022 jälkeen kiristynyt geopoliittinen tilanne ja sen taloudelliset sekä laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset mutta myös eurooppalaisissa talouksissa tapahtuvat sisäiset yhteiskunnalliset liikehdinnät asettavat entisestään suuremman haasteen politiikan ohjaukselle. Talous- ja yhteiskuntapolitiikassa on tässä ajassa pystyttävä huomioimaan yhtäaikaisesti ilmastotavoitteet, luonnon monimuotoisuustavoitteet, geopoliittiset tavoitteet, yhteiskunnalliseen resilienssiin liittyvät tavoitteet, yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuden 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.

Yksi konkreettinen ja mahdollisesti nopeastikin toteutettavissa oleva käytännön kehittämiskohde julkisen talouden suunnittelun parantamiseksi liittyy julkisen talouden suunnitelman taustaksi laadittuihin taloudellisiin ennusteisiin ja skenaarioihin. Ongelma on, että nämä ennusteet ja skenaariot ovat nykyisissä epävarmoissa taloudellisissa ja yhteiskunnallisissa olosuhteissa varsin suppeita. Ennusteissa huomioidaan melko sattumanvaraisesti yksittäisiä talouteen vaikuttavia tekijöitä, 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. Esimerkiksi tässä lausunnossa esitetty pessimistisempi makrotalouden kuva olisi myös syytä tuoda yhtenä mahdollisuutena päätöksentekijöiden tietoon, koska millään tieteellisillä kriteereillä sitä ei voida pitää mahdottomana tulemana.

Vaikka päätöksiä joudutaan nykyisessä monikriisissä ja siitä juontuvissa epävarmoissa 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.

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.