Sitra / Kestävyysratkaisut 13.5.2024 Julkinen

Asia: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028 (VNS 2/2024 vp)

Sitra kiittää ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta lausua julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028. Lausunnon keskeiset huomiot on koottu alle.

1. Keskeiset huomiot

- *Samalla kun julkisen talouden suunnitelmassa pyritään vastaamaan nykyhetken haasteisiin, on kyettävä panostamaan myös tulevaisuuden hyvinvoinnin ja kestävän talouskasvun edellytyksiin.*
- *Kestävä kasvu edellyttää panostamista luontopääomaan: parempiin mittareihin, uusiin ohjauskeinoihin, ympäristöhallintoon sekä luonnonsuojeluun ja ennallistamistoimiin.*
- *On hyvä, että tutkimus- ja kehittämisrahoitukseen panostetaan merkittävästi. Panostuksella saadaan toivottava hyvinvoinnin ja tuottavuuden kasvu varmimmin, jos rahoitus kyetään kohdentamaan strategisesti ja se kytketään laajempaan yhteiskunnallisten toimenpiteiden kontekstiin, joka sisältää myös muita tulevaisuusinvestointeja.*
- *Puhtaiden investointien verohelpotus voi auttaa turvaamaan joitain investointeja, mutta huomiota tulisi kiinnittää myös investointiympäristön ennakoitavuuteen, uusien teknologioiden riskinjakoon ja strategiseen puhtaiden ratkaisujen käyttöönoton edistämiseen.*
- *Julkisen talouden heikko tila alleviivaa julkisen rahan kustannustehokasta käyttöä. Sitra kannustaa sisällyttämään julkisen talouden suunnitelmaan yritystukien tarkastelun ja uudelleensuuntaamisen tavoilla, jotka edistävät kestävää taloutta tulevaisuudessa.*

2. Sitran lausunto

Suomi tarvitsee investointeja tulevaisuuteen välttääkseen näivettymisen

Suomen kansantulo henkeä kohti ei ole vuoden 2008 jälkeen kasvanut lainkaan, ja työn tuottavuus on 1990-luvun alun tasolla. Näin heikko kehitys on kansainvälisestikin poikkeuksellista. Samaan aikaan yritysten investoinnit ovat supistuneet, investoinnit aineettomaan pääomaan ovat supistuneet sekä koko talouden tasolla että yrityksissä, ja erityisesti yritysten tutkimus- ja kehittämispanostukset ovat notkahtaneet merkittävästi. (Åkerholm, vielä julkaisematon)

Julkisen talouden suunnitelmassa 2025–2028 valtiontalouden säästötoimet ovat keskeisessä osassa. Suomen on kuitenkin uskallettava myös investoida tulevaisuuteen ja kestävän kasvun edellytyksiin. Ilman uudistumista Suomi suistuu pysyvästi matalan talouskasvun aikaan, joka johtaa Suomen näivettymiseen. Suomen haasteena on löytää kestävää kasvua keinoilla, jotka asettuvat maapallon ja oman luontomme kantokyvyn rajoihin.

Suomessa investointeja on perinteisesti tarkasteltu ennen kaikkea panostuksina tuotantopääomaan. Jatkossa näkökulmaa tulisi laajentaa ja tarkastella myös tarvittavia investointeja kansakunnan perustavimpaan varallisuuteen, inhimilliseen ja luontopääomaan, joiden varassa talouden kestävä kasvu viime kädessä on. Julkisen talouden suunnitelmat tarjoavat mahdollisuuden tehdä konkreettisia pitkäjänteisiä päätöksiä, joilla turvataan inhimillisen pääoman ja luontopääoman myönteinen kehitys.

Kestävä kasvu edellyttää panostamista luontopääomaan

Taloutemme on täysin riippuvainen luonnosta, mutta olemme kuluttaneet luontopääomaamme kestämättömällä tavalla. Jos luontopääoman hupenemisen annetaan jatkua, luontokato romahduttaa pohjan myös taloudelta. Siksi luontopääomaa eli elollisen ja elottoman luonnon varantoa pitää jatkossa kyetä paitsi käyttämään kestävästi, myös vahvistamaan.

Yksi tarvittavista askelista on parempi mittaaminen. Tällä hetkellä luonnon taloudellinen arvo ei näy valtion ja kuntien päätöksentekijöille tai yritysten johdolle. Suomen tulisi ottaa käyttöön laaja ekosysteemitilinpito, jonka avulla voidaan tarkastella, kuinka suuria rahamääräisiä hyötyjä luonto ja sen ekosysteemipalvelut tuottavat vuosittain. Talousmallinnuksen avulla voidaan tarkastella, miten muutokset ekosysteemipalveluiden tuotannossa vaikuttavat talouden tunnuslukuihin, kuten tuotantoon tai työllisyyteen. Tulevaisuudessa luontopääoman kehitys voidaan esimerkiksi liittää osaksi julkisen talouden suunnitelmaa.

Luontopääoman kestävä hoito ja vahvistaminen edellyttävät myös ohjauskeinoja, joilla luonnon käytön kestävyys varmistetaan. Julkisen talouden suunnitelma ei kuitenkaan sisällä kokonaisvaltaista ohjauskeinojen kehikkoa, jolla tähän tavoitteeseen päästäisiin. Esimerkkinä mahdollisista ohjauskeinoista toimii jo pitkälle valmisteltu maankäytön muutosmaksu, jota arvioinut työryhmä luovutti loppuraporttinsa alkuvuodesta. Toisaalta suunnitelma sisältää esimerkiksi Metsähallituksen tuloutuksen kasvattamisen, mikä on ristiriidassa lisäsuojelutarpeen sekä talousmetsien luonnon monimuotoisuuden ja hiilinielujen kasvattamisen kanssa.

Luontokadon määrätietoinen torjunta edellyttää ennakoitavuutta ja riittäviä resursseja. Ympäristöhallinnon riittävä rahoitus on turvattava, jotta voidaan ylläpitää sujuvaa luvitusta, valvontaa, tutkimusta, seurantaa ja valmistelua. Samoin luonnon- ja vesiensuojelun riittävä rahoitus on välttämätöntä, jotta luonnon monimuotoisuus ja vesien hyvä tila voidaan turvata. Muun muassa luonnon- ja vesiensuojelun ohjelmat METSO, Helmi sekä vesiensuojelun tehostamisohjelma kaipaavat kipeästi lisäresursseja. Ilman tarvittavia panostuksia luontokato etenee ja sen aiheuttamat haitat kasvavat, ja luontokadon torjunnan kustannukset lisääntyvät entisestään.

Panostus tutkimukseen ja kehitykseen kannattaa tehdä strategisesti

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetun lain mukaan T&K-rahoitus nousee vuoteen 2030 mennessä noin 4,3 miljardiin euroon. Sitra tukee vahvaa panostusta T&K-rahoitukseen. Panostuspäätös tarvitsee rinnalleen strategisia valintoja innovaatio-, teollisuus-, teknologia- ja ympäristö- sekä osaamis- ja koulutuspolitiikassa.

T&K-panostukset tulee kohdentaa korkean arvonlisän ja kestävän tulevaisuuden mukaiseen tuotantoon. T&K-rahoitusta tulee suunnata strategisesti sellaisten kriittisten teknologioiden kehittämiseen, jossa Suomella on mahdollisuus saada kilpailuetua sekä samalla vahvistaa omaa taloudellista turvallisuuttaan. Tällaisia teknologioita ovat puhtaan siirtymän ratkaisuiden ohella esimerkiksi kvantti- ja suurteholaskenta, tekoäly ja kuudennen sukupolven verkkoteknologiat.

T&K-osaajia voidaan lyhyellä aikavälillä lisätä esimerkiksi hankkimalla ulkomaalaisia osaajia ja kotouttamalla paluumuuttajaosaajia. Tulevaisuudessa kriittistä on edelleen panostaa osaamiseen laajemmin, esimerkiksi Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrän lisäämiseen. Olennaista on myös, että T&K-panostus hyödyttää Suomea pitkällä aikavälillä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että panostuksella aikaansaatu osaaminen jää

Suomeen, eikä esimerkiksi tohtorikoulutuksen lisäys johda osaajien siirtymiseen muualle pilottivaiheen päätyttyä.

T&K-panostusten lisäksi tulee erityisesti varmistaa, että T&K-toiminnan avulla tuotetut innovatiiviset ideat saadaan vietyä käytäntöön, kaupallistettua ja otettua käyttöön.

Käytäntöön viemistä voidaan tukea esimerkiksi eri toimijoita yhteen tuovien laaja-alaisten ohjelmien avulla. Julkisen tutkimuksen ja yritysten yhteistyön lisääminen edellyttää yhteistyötä edistäviä toimenpiteitä sekä korkeakoulujen yritysyhteistyön kannustimien vahvistamista.

Myös innovaatioiden kaupallistamiseen ja uusien teknologioiden käyttöönottoon tulisi kohdentaa julkista rahoitusta.

Rohkea panostus puhtaaseen siirtymään luo pitkäaikaista kasvua

Julkisen talouden suunnitelmassa voidaan linjata toimista, joiden avulla Suomi saa osansa vihreän siirtymän investointiaallosta[1]. Investoinnit eivät realisoidu itsestään, vaan edellyttävät muun muassa ennakoitavaa toimintaympäristöä ja toimivaa riskinjakoa.

Investointiympäristön hankala ennakoitavuus on tunnistettu selkeäksi esteeksi suomalaisen teollisuuden kustannustehokkaalle kestävyyssiirtymälle (Sitra 2021). Valitettavasti julkisen talouden suunnitelma ei paranna tilannetta. Ensinnäkin suunnitelma ei toteuta aiemmin tehtyjä ilmastosuunnitelmia, kuten ilmasto- ja energiastrategiaa, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa tai fossiilittoman liikenteen tiekarttaa, joita yritysten tulisi voida pitää luotettavina linjauksina tulevista toimista. Toiseksi suunnitelma jättää linjaamatta niistä huomattavista lisätoimista, joiden tarve kansallisen hiilineutraaliustavoitteen sekä EU-velvoitteiden saavuttamiseksi on tunnistettu myös hallituksen omassa ilmastovuosikertomuksessa. Toimimattomuus nyt tulee tarkoittamaan vielä mittavampia ja nopealla aikataululla toteutettavia lisätoimia tulevaisuudessa, ja tämä heikentää siirtymän kustannustehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Regulaatioriski Suomeen investoiville yrityksille on kasvanut ja osin jo realisoitunut hallitusohjelman linjausten, erityisesti biopolttoaineen jakeluvelvoitteen muutosten myötä.

Sitra pitää hyvänä, että kehysriihessä sovittiin vihreää siirtymää tukevasta suurten teollisten investointien verohyvityksestä. On kuitenkin mahdollista, että tuki tulee suurelta osin kohdistumaan hankkeille, jotka olisivat toteutuneet joka tapauksessa. Vuoden 2025 loppuun mennessä päätetyille investoinneille saatavilla oleva väliaikainen tuki on myös niin lyhytikäinen, että sen hyödyntäminen on mahdollista lähinnä hankkeille, joiden suunnittelu on jo pitkällä.

Sitra on huolissaan energiatuen valtuuden laskusta. Energiatuella tuetaan hankkeita, jotka edistävät tulevaisuuden energiaratkaisuja ja sillä pyritään madaltamaan uuteen teknologiaan liittyviä teknisiä ja taloudellisia riskejä. Energiatuesta on tuettu erityisesti uuden teknologian suuria demonstraatioita. Pilotit ja demonstraatiot ovat välttämätön askel teknologian skaalaamisen mahdollistamiseksi. Niitä voidaan tehokkaasti vauhdittaa julkisella tuella, sillä ensimmäiset investoijat kohtaavat välttämättä suurempia kustannuksia ja korkeampia riskejä

[1] Kansainvälinen energiajärjestö IEA arvioi, että vuonna 2023 puhtaaseen energiaan investoitiin maailmanlaajuisesti noin 1700 miljardia dollaria. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan Suomessa on suunnitteilla yhteensä yli 260 miljardin euron edestä vihreän siirtymän investointeja. Käynnistettyjä hankkeita on yli yhdeksän miljardin euron edestä ja investointipäätös on tehty yli 11 miljardin investointien osalta.

kuin ne, jotka investoivat jo vakiintuneeseen teknologiaan. Energiatuelle on arvioitu 4–5-kertainen vipuvaikutus, eli valtion käyttämä euro tuottaa 4–5 euron verran investointeja. Vuonna 2022 energiatukea myönnettiin 390 miljoonaa euroa ja sillä saatiin aikaan 1,6 miljardin euron edestä investointeja. Vuosina 2025–2028 tukea esitetään myönnettävän 14,1 miljoonaa euroa. Tämä on kertaluokkaa vähemmän kuin tuoreimman ilmasto- ja energiastrategian määrittämä tarve 190 miljoonaa euroa.

Julkisen talouden heikko tila alleviivaa julkisen rahan kustannustehokasta käyttöä. Sitra kannustaa sisällyttämään julkisen talouden suunnitelmaan yritystukien tarkastelun ja uudelleensuuntaamisen tavoilla, jotka edistävät kestävää taloutta tulevaisuudessa. Esimerkiksi Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen mukaan nykyiset yritystuet eivät kannusta tuottavuuden kasvuun, vaan ovat luonteeltaan säilyttäviä. Tuet ovat usein “ruskeita”, eli eivät edistä puhdasta siirtymää vaan kasvattavat ilmastopäästöjä.

Tukien lisäksi uusia ratkaisuja voidaan vauhdittaa muutenkin kuin rahalla. Julkisia hankintoja tulisi käyttää työkaluna luomaan kysyntää ja kotimarkkinareferenssejä puhtaille ja kiertotalouden mukaisille ratkaisuille, ja taattua kysyntää voidaan luoda myös erilaisilla käyttö- tai sekoitevelvoitteilla, vrt. biopolttoaineiden jakeluvelvoite liikenteessä. Lisäksi veroinstrumentin käyttöä tulisi laajentaa merkittävästi nykyisestä. Ympäristöhaittoja verottamalla voidaan ohjata yrityksiä ja kotitalouksia kestävämpään kulutukseen ja tuotantoon. Sitran selvityksen perusteella kestävän kehityksen verouudistuksella, jossa verotetaan voimakkaammin ympäristöhaittoja ja samalla lasketaan muuta verotusta, voidaan vähentää päästöjä ja kasvattaa taloutta ja työllisyyttä.

Helsingissä 13.5.2024



Lasse Miettinen
Johtaja, Kestävyysratkaisut, Sitra