10. lokakuuta 2024
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Asia: HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025
https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+109/2024

Kysymys: Tulevaisuusvaliokuntaa kiinnostaa talousarvion kestävän kehityksen budjetoinnin tarkoituksenmukaisuus kestävän kehityksen seurannan ja päätöksenteon kannalta

Lisäkysymys BIOS-tutkimusyksikölle: Tulevaisuusvaliokunta pyytää myös avaamaan sitä tutkimuksellista keskustelua ja kritiikkiä, jota liittyy luonnon (niin bio- kuin geosfäärin) käsittelyyn itseisarvoisena asiana vs. taloudellisesti mitattavissa olevien ekosysteemipalveluiden tuottajana.

Lausunnon pääsanomat:

- Geopoliittiset jännitteet, sodat Euroopassa ja Lähi-idässä, energiakriisi ja hitaammin päälle vyöryvä ekologinen kriisi määrittävät yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja mahdollisuuksia Suomessa. Valtion talousarviolla pitäisi mahdollistaa sellaista yhteiskuntapolitiikkaa, jolla aikamme haastaviin kriiseihin vastataan määrätietoisesti ja tehokkaasti.
- Se, mitä ”kestävän kehityksen budjetoinniksi” toisinaan nimitetään, on talousarviossa käytännössä tavallisen budjetoinnin jälkikäteistä tarkastelua kestävän kehityksen näkökulmasta. Tällainen listaus on tervetullut lisä, mutta ei missään nimessä riittävä budjettitoimenpide kestävän kehityksen ohjauksen näkökulmasta.
- Rakenteellinen ongelma valtion talousarviossa on, että siitä puuttuvat tieto ja perusteelliset arvioinnit esitettyjen toimenpiteiden ekologisesta kestävyydestä. Vastuullinen julkinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista.
- 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.
- **Vastaus lisäkysymykseen**: Taloudellinen mitattavuus on vain yksi luontopolitiikan näkökulma, ja keskittyminen pelkästään siihen kadottaa näkyvistä elintärkeitä luonnon merkityksiä. Ekologisten järjestelmien toimivuus on tärkeää kaikelle elämälle, ja ihmisten saama hyöty on vain sivuseuraus tästä laajemmasta verkostosta.
- **Vastaus lisäkysymykseen**: Luontopolitiikka tarvitsee laajaa toimintatapojen ja lähestymistapojen kirjoa. Sellainen on käytössä myös inhimillisesti itseisarvoisten, korvaamattomien ja luovuttamattomien asioiden turvaamisessa (esim. keskeiset ihmisoikeudet). Inhimillisessä elämässäkin on asioita, joille ei voi antaa hintaa.

Vuoden 2025 valtion talousarvio ja kestävän kehityksen budjetointi

Geopoliittiset jännitteet, sodat Euroopassa ja Lähi-idässä, edelleen jatkuva energiakriisi ja hitaammin päälle vyöryvä ekologinen kriisi määrittävät yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja mahdollisuuksia myös Suomessa. Julkisen talouden suunnittelu tapahtuu näiden tekijöiden puitteissa ja valtion talousarviolla pitäisi mahdollistaa sellaista yhteiskuntapolitiikkaa, jolla aikamme haastaviin kriiseihin vastataan määrätietoisesti ja tehokkaasti.

Valtion talousarviossa on viime vuosina koottu yhteen tieto sellaisista määrärahoista, joilla pyritään edistämään Suomen hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää. Tämä koonti on tervetullut lisä valtion budjettikirjaan, mutta sitä ei pidä ymmärtää "kestävän kehityksen budjetointina". Kyse on tavanomaisen budjetoinnin myötä tehtyjen päätösten listauksesta kestävän kehityksen näkökulmasta.

Kun tätä listaa tarkastellaan, voidaan todeta, että kokonaisuudessaan hallituksen talousarvioesitys hiilineutraalisuuden ja vihreän siirtymän näkökulmasta on varovainen. Kun tiedetään, että 2020-luvun lopulla ekologiseen kriisiin vastaamiseksi tarvitaan koko ajan vaikuttavampia ja laajempia toimia – myös valtioilta – voidaan kysyä, ovatko edelliset toimenpiteet ja niiden laajuus riittäviä tukemaan kiireellistä siirtymää hiilineutraaliin ja luonnon monimuotoisuutta turvaavaan yhteiskuntaan? Onko todellakin niin, että julkisia varoja ja niiden kautta reaalisia resursseja tämän laajan ongelmavyyhdin ratkaisemiseen ei ole löydettävissä tämän enempää? Liika varovaisuus ympäristö- ja siirtymäpolitiikassa voi muodostua pidemmän päälle omaksi ongelmakseen. Tutkimus on nimittäin osoittanut, että esimerkiksi sopeutuminen ilmastonmuutokseen aiheuttaa sitä enemmän kustannuksia, mitä myöhemmin toimet tehdään. On syytä muistaa, että valtioneuvoston tutkimustoiminnan kesällä 2024 julkaistu raportti "Perusskenaariot energia- ja ilmastotoimien kokonaisuudelle kohti päästöttömyyttä (PEIKKO)" toteaa, että "Suomi ei saavuta nykytoimin hiilineutraalisuustavoitetta vuoteen 2035 mennessä."[1]

Vaikka budjettikirjassa edellä tarkasteltuja määrärahoja onkin kiitettävällä tavalla koottu yhteen, julkisen talouden suunnittelun näkökulmasta ongelmallista on, ettei samalla esitetä minkäänlaisia arvioita toimien tai päätösten jälkeen tekemättä jäävien toimien laadullisista vaikutuksista suhteessa Suomen asettamiin ilmasto- ja luontotavoitteisiin. Tämä on osa laajempaa yhteiskuntapolitiikan ja julkisten varojen käytön ohjaamisen ongelmaa.

Seuraavassa tarkastelemme, minkälaisia edellytyksiä valtion talousarvio ja julkisen talouden suunnitelma politiikan ohjauksen välineenä antavat nopean ja hallitun ekologisen kestävyyssiirtymän toteuttamiseksi Suomessa. Kuten tiedetään, Suomi on ottanut tavoitteekseen hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuuden pian sen jälkeen. Lisäksi Suomi on sitoutunut pysäyttämään luontokadon mahdollisimman pian.

[1] Lainaus sivulta 142: "WEM-P- ja WEM-H-skenaarioissa Suomi ei saavuta nykytoimin hiilineutraalisuustavoitetta vuoteen 2035 mennessä. Näissä skenaarioissa päästökuilu, eli lisätoimien tarve on 16–19 Mt CO2-ekv." http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-219-0

Jotta talouspolitiikka kykenisi ohjaamaan taloutta kohti ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää talouskasvua, 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[2].

Valtion talousarviossa monet keskeiset talouspolitiikkaa ohjaavat suureet, kuten BKT:n kasvu, työllisyysaste ja velkasuhde eivät kerro mitään talouden ekologisesta kestävyydestä. Nämä suureet ovat ekologisesti “sokeita”, toisin sanoen ne eivät sisällä tietoa ekologisesta kestävyydestä tai järjestelmällisesti ohjaa politiikkaa sen suuntaan. Historiallisesti BKT:n kasvu on johtanut luonnonvarojen kulutuksen kasvuun, eikä tutkimuksessa ole viitteitä tämän yhteyden katkeamisesta Suomessa. BKT-kasvun vahvistaminen ilman tiukkaa kriteeristöä taloudelle, joka kasvaa BKT:n kanssa, 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 poliittisesti vähintään yhtä määräävästi kuin julkisen talouden suunnittelussa tähän asti priorisoidut 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. Kasaantuvat geopoliittiset haasteet ja yhteiskuntarauhan horjuminen tekevät haasteesta entistä vaikeamman. Tässä ajassa tarvittavat politiikkatoimet eivät missään mielessä 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 muut poliittiset reunaehdot vielä huomioiden.

Ekologisena tavoitteena valtion talousarvio kiinnittää jonkin verran huomiota nykyisiin ilmastopäästöihin ja päästöjen tavoitetasoon (ks. talousarvion kohta Hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävät talousarvioesityksen määrärahat), mutta hyvin vähän ekologisen kestävyyden ulottuvuuksiin – erityisesti luontokatoon ja luonnonvarojen kestävään käyttöön[3]. Ekologisen kestävyyden kokonaisarviointi on

[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).

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. Valtion talousarvio on vaillinainen molempien suhteen, vaikka esimerkiksi vihreän siirtymän määrärahat on budjettikirjassa alettu käsitellä omana kokonaisuutenaan. Ongelma on tällä hetkellä, että ilmastopäästöjen ja luontokadon näkökulmasta talousarvion yhteydessä tehtävät vaikuttavuusarviot ovat varsin kevyitä tai ne puuttuvat kokonaan. Tämän vuoksi määrärahojen muutokset ja niiden kokonaistaso jää siirtymäpoliittisesti ilmaan – saavutetaanko niillä aidosti kehitystä, joka vie Suomea kohti asetettuja ilmasto- ja luontotavoitteita.

Tietopohjan ja siihen perustuvan tilannekuvan luomiseksi BIOS-tutkimusyksikkö on ehdottanut käynnistettäväksi teollisen kestävyyssiirtymän tiedevetoista suunnittelua. Strateginen monialainen suunnittelu hahmottelee mahdollisia ja tavoiteltavia polkuja teollisuuden (ja laajemmin yhteiskunnan) rakennemuutokselle Suomessa. Uskottava tietopohja on välttämätön askel sekä ekologisten reunaehtojen huomioimiseksi talouspolitiikassa että viitoittamaan tietä elinvoimaiselle teollisuudelle ja muulle taloudelle. Se myös mahdollistaa määrätietoisen missiolähtöisen innovaatiopolitiikan. Teollisen rakenteen uudistaminen ekologisesti kestäväksi on ratkaisevaa myös työllisyyskehityksen kannalta. Vain ekologisesti kestävällä tuotantorakenteella on mahdollista luoda työpaikkoja pitkäjänteisesti.

Tällä hetkellä valtion talousarvio ja talouspoliittinen arviointi keskittyvät Suomessa vielä liikaa julkiseen velkaan ja väestön ikääntymiskehitykseen. Suomi on ottanut

Sectoral low-carbon roadmaps and the role of forest biomass in Finland's carbon neutrality 2035 target. Energy Strategy Reviews, 41, 100836.

varovaisia mutta toistaiseksi riittämättömiä askelia ekologisen kestävyystiedon sisällyttämiseksi taloudelliseen suunnitteluun. Suomi on samoin ottanut ensimmäisiä askelia talouden ohjaamiseksi vihreän siirtymän mukaisesti, mutta tieto ekologisesta kestävyydestä ei tavoita julkisen talouden suunnittelua ja Suomen kyky ohjata taloutta aktiivisesti ekologisen kestävyyden ja tulevaisuudessakin elinvoimaisen yhteiskunta- ja teollisuusrakenteen saavuttamiseksi on edelleen varsin vajavainen. Vastuullinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista.

Vastaus lisäkysymykseen luonnon taloudellisesta mitattavuudesta

Asetelma luonnon itseisarvojen ja taloudellisesti mitattavissa olevien arvojen välillä on toistuva jännitteinen kysymys ympäristökeskustelussa. Tämä asetelma on kuitenkin harhaanjohtavan yksinkertainen: ikään kuin kaikki inhimillisesti tärkeät luontoarvot olisivat selkeästi “taloudellisesti mitattavia” ja muuta luontoa koskisi vain epämääräisemmin hahmotettava “itseisarvoisuus”, jota politiikka ja talous eivät tahdo tavoittaa. Esimerkiksi vaikutusvaltaisessa Dasguptan raportissa kuitenkin muistutetaan luonnon arvojen moninaisuudesta myös inhimillisesti: kulttuuriset luontosuhteemme ovat moninaisia eivätkä kaikki niistä palaudu helposti talouden kielelle (ks. https://bios.fi/dasguptan-raportti/).

Toisaalta on myös inhimillisiä asioita, joita pidetään “itseisarvoisina”, korvaamattomina, ja joille ei aseteta taloudellista hintaa (esim. keskeiset ihmisoikeudet). Ne ovat asioita, joita yhteiskunnan on turvattava, kustannuksista riippumatta. On myös asioita, joita on yhteisesti sovittu kiellettäväksi – ikään kuin itseisarvoisesti pahoiksi.

Myöskään valiokunnan lisäkysymyksessä mainitut ekosysteemipalvelut eivät ole yksioikoisesti vain inhimillinen saatikka vain taloudellinen kysymys. Ekosysteemien toiminta mahdollistaa kaikelle elämälle välttämättömät aineen ja energian kierrot ja keskeiset toiminnot (esim. pölyttäminen), ja ihmisten näihin pohjaama hyvinvointi ja hyöty ovat lopulta vain sivuseurauksia tästä laajemmasta “ympäristön yhteishyvästä”. Inhimillistä hyvinvointia ei voi turvata erillään tästä elämän verkostosta.

Keskeinen ongelma on, että “taloudellisen mitattavuuden” ensisijaisuus luontopolitiikassa ruokkii huonolla tavalla yksinkertaistavaa ymmärrystä luonnosta. Jos luonnolle pitää asettaa kirjaimellisesti hintalappu, keskustelu ajautuu puhumaan vain selkeästi mitattavista yksiköistä: lajien määrästä, populaatioiden koosta tai esimerkiksi suojeltujen alueiden koosta. Poliittinen kysymys pelkistyy karkeasti muotoon: “Kuinka paljon luontoa tarvitaan?”

Tällöin laajempi ekosysteemien toimivuuden merkitys kaikelle elämälle jää katveeseen, ja juuri se on keskeistä kestävyyssiirtymässä: ei vain sukupuutoista huolehtimista ja perinteistä suojelua, vaan myös ihmisyhteisöjen toimintatapojen muutoksia esimerkiksi talousmetsissä, maatalousympäristöissä, rannikoilla, turvesoilla, tiestön varsilla ja kaupunkien infrastruktuureissa. Oikea poliittinen kysymys on: “Millä tavoin olemme riippuvaisia muun luonnon hyvinvoinnista?”

Kuten Dasguptan raportti kuvaa, tähän kysymykseen ei voi vastata vain asettamalla taloudellista hintalappua. On asioita, jotka ovat korvaamattomia – joiden menetystä ei voi kompensoida. Tästä Dasgupta myös muistutti painokkaasti Suomen vierailullaan. Näitä korvaamattomia asioita on turvattava lukuisilla erilaisilla tavoilla, joista vain osassa taloudellinen mitattavuus on mielekäs lähtökohta. Kuten totesimme edellä, tämähän koskee myös esimerkiksi inhimillisiä perusoikeuksia. Siksi luontopolitiikka tarvitsee taloudellisen mitattavuuden ohella sitä laajaa keinovalikoimaa, jota modernit yhteiskunnat ovat tottuneet käyttämään kaikkien korvaamattomien ja luovuttamattomien asioiden turvaamiseksi. Luontoa ei voi mielekkäästi hahmottaa vain erilliseksi taloudellisesti mitattavaksi sektoriksi, jota on turvattava jokin tietty määrä. Luontopolitiikan ytimessä on elämämme ja samalla muun ei-inhimillisen elämän laajemman ekologisen perustan turvaaminen.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:

KTT, dosentti Paavo Järvensivu
paavo.jarvensivu@bios.fi
040-7378485

ja

FT Ville Lähde
ville.lahde@bios.fi
040-7776772

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.