



Lausunnon pääsanomat:

- Valtion vuoden 2023 talousarvio laaditaan erittäin suuressa taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa epävarmuudessa. On todennäköistä, että lisäbudjettien rooli on vuonna 2023 suuri julkisessa taloudenpidossa, kun muuttuneisiin olosuhteisiin edelleen reagoidaan. Tulevan vuoden finanssipolitiikan linjaa on siksi mahdotonta arvioida tällä hetkellä.
 - Talousarviossa on paljon hyviä avauksia, joiden kautta reagointi Euroopan energiakriisin seurauksiin on vuoden 2023 aikana mahdollista. Ennakoiva ote ja lainsäädännön valmistelu tulevaisuudessa tarvittaviin toimenpiteisiin on juuri nyt erittäin tärkeää.
 - Vihreän siirtymän ja erityisesti määrätietoisen siirtymäpolitiikan näkökulmasta talousarvion panostukset hiilineutraalisuuteen ja ympäristön hyvinvointiin tuntuvat varsin vaatimattomilta. On syytä kysyä, ovatko toimenpiteet ja niiden laajuus riittäviä tukemaan kiireellistä siirtymää hiilineutraaliin yhteiskuntaan.
 - Rakenteellinen ongelma valtion talousarviossa on, että siitä puuttuvat tieto ekologisesta kestävydestä ja työkalut ohjata taloutta sitä kohti. Vastuullinen julkinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista.
 - Valtion talousarvion artikuloima tavoite talouskasvun vahvistamisesta on ekologisen kestävyys suhteen välinpitämätön ja pahimmillaan kielteinen. Kasvustrategian sijaan ekologinen kestävyys siirtymä vaatii siirtymäpolitiikkaa, joka suoraan ja sisällöllisesti ohjaa taloutta ekologiin 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.
-

Vuoden 2023 valtion talousarvio

Talouden näkymät ja finanssipolitiikan linja

Vuoden 2023 valtion talousarviota on valmisteltu erittäin suuressa epävarmuudessa. Tällä hetkellä tulevan vuoden yhteiskunnallisesta tilanteesta on vaikea sanoa mitään varmaa. Sota ja energiakriisi Euroopassa asettuvat väistämättä valtavana negatiivisena taakkana taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen harteille. Lyhyelläkin aikavälillä tulevaisuuden ennustaminen on nyt äärimmäisen vaikeaa, mikä on tietenkin suuri haaste myös julkisen talouden suunnittelulle.

Talousarvion yhteydessä esitetty valtiovarainministeriön talousennuste povaa Suomeen nyt mietoa taantumaa. Kuten viime keväänä, myös nyt on mahdollista, että ennuste on optimistinen. Euroopan energiakriisin ja maailmalla nopeasti kiristyneen talouspolitiikan seurauksena taloussuhdanne voi jäähtyä Euroopassa erittäin nopeasti, mikä nostaisi työttömyyden korkealle ja heikentäisi entisestään yritysten sekä kotitalouksien talousluottamusta. Jos käy huonosti, Eurooppa ajautuu lamaan vuoden 2023 aikana.

Vaikka suhdanne viilenee, on täysin mahdollista, että tulevina kuukausina alenevan taloudellisen aktiviteetin kanssa Euroopassa inflaatio pysyy edelleen korkealla. Erityisesti energiahinnat voivat nostaa kustannuspaineen kautta yleisesti hintoja vielä siinäkin tilanteessa, jossa talouden kysyntäolosuhteet alkavat jo heikentyä. Kun inflaatiomittarit ovat usein taaksepäin katsovia, ainakin hetkellinen stagflaatiotilanne – yhtäaikainen talouden taantuma ja korkeahko inflaatio – on vuoden 2023 aikana todennäköinen.

Taloudellisissa olosuhteissa, joita määrittää ensisijaisesti valtava perustuotannontekijöihin osuva tarjontashokki (Euroopan energiapula), finanssipolitiikan harjoittaminen on erittäin haasteellista. Yhtäältä tarve kysynnänsäätelylle ja tulonjaon hallinnalle on suuri, toisaalta kokonaiskysyntää pitäisi pystyä mitoittamaan sekä suuntaamaan oikein niin, ettei lisää inflaatiopainetta aiheuteta lyhyellä eikä keskipitkällä aikavälillä. Näiden rajoitteiden kanssa Suomenkin finanssipolitiikassa joudutaan lähiaikoina painimaan.

Hallituksen esityksessä on tehty useita uusia finanssipoliittisia avauksia, jotka luovat edellytyksiä onnistuneelle finanssipolitiikalle näissä vaikeissa olosuhteissa. Kotitalouksien energiakustannuksista tehtävä verovähennys ja energiatuki sekä toimeentulotukeen tehtävät korjaukset ovat uusista toimenpiteistä perustelluimpia, kun taas sähkön arvonnlisäveron alennus saattaa tuottaa ongelmia nimenomaan kysynnän ohjaamisen näkökulmasta. Toistaiseksi määrärahavaraudet kyseisiin toimiin ovat maltillisia, mutta lisäbudjeteilla toimenpiteiden volyymia voidaan kasvattaa joustavasti tilanteen niin vaatiessa.

Lisäbudjettien rooli vuonna 2023 tulee olemaan todennäköisesti suuri julkisen talouden ohjauksessa. Nopea reagointi muuttuviin tilanteisiin on näissä olosuhteissa

tärkeä finanssipolitiikan ja julkisen talouden ohjenuora. Tällä hetkellä on esimerkiksi vaikea arvioida, millaista finanssipoliittista linjaa hallituksen budjettiesitys ensi vuonna lopulta edustaa. Vaikka budjetissa on ennen kaikkea turvallisuuspoliittisia ja energiapoliittisia päätösperäisiä menonlisäyksiä hieman yli 2 miljardin euron edestä ja valtiontalouden alijäämä kasvaa yhdellä miljardilla eurolla vuoden 2022 varsinaiseen budjettiin verrattuna, ei talousarvio ole yksiselitteisesti taloutta elvyttävä. Finanssipolitiikan linjan määrittää vuonna 2023 lopulta suhdannekehitys, automaattisten vakauttajien reagointi siihen sekä vielä edessä olevat päätösperäiset finanssipoliittiset toimet.

Talousarvion erityistoimet

Vuoden 2023 valtion talousarviossa on koko joukko ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen liittyviä erityistoimenpiteitä. Nämä toteutetaan kehysjärjestelmän ulkopuolisina menolisäyksinä. Puolustusministeriön hallinnonalalle esitetään kehyksen ulkopuolella noin yhden miljardin määrärahaa, maahanmuuttoon pääasiassa Ukrainan pakolaistilanteen hoitoon noin 800 miljoonaa ja huoltovarmuutta, energiaomavaraisuutta sekä puhtaita teknologioita koskevaan kokonaisuuteen noin 250 miljoonaa euroa. Kehyksen ylittäminen näillä perusteilla ja tässä laajuudessa on varmasti perusteltua nykyisissä olosuhteissa.

Sodan ja talouspakotekamppailun seurauksena Eurooppaan muodostunut energiapula ja energiakriisi ovat tulevana kuukausina keskeinen yhteiskunnallinen kysymys myös Suomessa. Valtion talousarvioesitykseen on sisällytetty useita toimenpiteitä, joilla energiakriisin vaikutuksia yrityksiin ja ennen kaikkea kotitalouksiin pyritään lähitulevaisuudessa hallitsemaan ja pehmentämään.

Sosiaalietuuksiin ja -palveluihin liittyvät menolisäykset pyrkivät varmistamaan, että inflaation koetellessa kotitalouksia arjen kannalta tärkeisiin kulutuskohteisiin riittää edelleen rahaa. Pienituloisille lapsiperheille suuntautuvat sosiaaliturvan lapsikorotukset ovat tärkeä väline nykyisessä tilanteessa ja korotuksia on syytä jatkaa, jos inflaatio pysyy korkeana myös vuonna 2023. Energiakriisin kaltaisissa kriiseissä yhteiskunnan on kiinnitettävä erityistä huomiota heikoimmassa taloudellisessa asemassa oleviin ryhmiin ja kotitalouksiin.

Suoremmin energiakriisiin hallituksen esityksessä pyritään vastaamaan neljällä toimenpiteellä: kotitalousvähennykseen liitettävällä sähkölaskuvähennyksellä, suoralla sähkölaskutuella pienituloisille, sähkön arvonnalisäveron laskulla sekä henkilökuljetusten arvonnalisäyksen laskulla. Kuten edellä todettiin, toimenpiteisiin nyt varatut määrärahat ovat varsin maltillisia. Tärkeää kuitenkin on, että nämä toimet viedään ennakkoiden lainsäädäntöön, jonka jälkeen niiden mitoitusta voidaan joustavasti jatkossa muuttaa. Tämä on tärkeää talouspoliittista ennakkointia epävarmoissa taloudellisissa olosuhteissa.

Esityksen energiapaketin ongelmallisimmat kohdat liittyvät arvonnalisäveron muutoksiin. Henkilöliikenteen osalta ne koskevat myös lentoliikennettä, joka olisi ollut syytä ilmastokuormansa vuoksi rajata muutoksen ulkopuolelle. Sähkön

arvonlisäveron alentaminen voi myös aiheuttaa enemmän ongelmia kuin ratkaista niitä. Mikäli alv-alennus vaikuttaa haitallisesti sähkön kysyntäjoustoon, se voi pahimpina pula-aikoina jopa nostaa sähkön hintaa sen sijaan, että patoaisi sitä. Sähkömarkkinoiden sääntelytoimenpiteet yhdessä energiankulutukseen liittymättömien tukien kanssa olisivat tällä hetkellä tehokkaimmat tavat vastata energiapulaan. Näistä tehokkuusperiaatteista on kuitenkin jossain määrin syytä luopua silloin, jos taloudellisten toimijoiden tilanne uhkaa muodostua äärimmäisen vaikeaksi – esimerkiksi maksukyvyttömyyden muodossa.

Vihreän siirtymän toimenpiteet

Valtion talousarviossa esitetään rahoitusta vihreää siirtymää edistävälle toimenpiteille. Näitä ovat muun muassa luonnonsuojeluun sekä hiilineutraaliuteen liittyvät toimenpiteet. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä hiilineutraalisuuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä 2,4 miljardilla eurolla. Tämä on suurin piirtein saman verran kuin mitä vuodelle 2022 on budjetoitu. Määrärahaa nostavat hallituksen päättämät ylimääräiset panostukset vihreää siirtymää edistäviin investointeihin, joista hallitus päätti keväällä 2022 Venäjän aloittaman hyökkäyssodan jälkeen ja niitä alentavat määräaikaiset hallitusohjelman mukaiset tulevaisuusinvestoinnit, jotka päättyvät kuluvana vuonna. Budjetin kokonaissummaan suhteutettuna hiilineutraalisuusmäärärahat ovat hieman alle 3 prosenttia ja hyvinvointialueiden rahoitus pois laskettuna 3,6 prosenttia.

Lisäksi veropuolella tehdään edelleen toimenpiteitä, joilla pyritään jouduttamaan ja tehostamaan hallituksen julkilausumien ilmastotavoitteiden saavuttamista. Osakokonaisuuksia ovat energiaverotuksen uudistus, liikenteen verotuksen uudistus, kiertotalouden edistäminen sekä päästöihin perustuvan kulutusverotuksen selvittäminen. Näiden verouudistusten toimeenpano on vielä kesken, ja niiden vaikutukset ovat monilta osin yhä avoimia.

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 yhteiskuntaan? 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 edistämiseksi.

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.

Valtion talousarvio välineenä nopean ja hallitun ekologisen kestävyys siirtymän toteuttamiseksi Suomessa

Tässä lausuntomme osiossa kiinnitämme huomion siihen, minkälaisia edellytyksiä valtion talousarvio politiikan ohjauksen välineenä antaa nopean ja hallitun ekologisen kestävyys siirtymän 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 kestävä ja ei-kestävä taloudellisen toiminnan välillä. Vain kestävä taloudellisen toiminnan tulisi kasvaa, ja ei-kestävä 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 kestävyys siirtymän toteuttamiseksi. Tällaisen kasvustrategian sijaan tarvitaan siirtymäpolitiikkaa, joka aktiivisesti ja tavoitteellisesti tähtää sisällöllisiin muutoksiin taloudessa¹.

Valtion talousarviossa monet keskeiset talouspolitiikkaa ohjaavat suuret, kuten BKT:n kasvu, työllisyysaste ja velkasuhde eivät kerro mitään talouden ekologisesta kestävydestä. Nämä suuret ovat ekologisesti ”sokeita”, toisin sanoen ne eivät sisällä tietoa ekologisesta kestävydestä 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 kestävyuden kannalta vahingollista. Työllisyystavoitetta koskee samanlainen huomio, johon palaamme alempana.

Ekologisen kestävyuden kannalta kielteisten tai ekologista kestävyyttä sattumanvaraisesti tai välillisesti edistävien toimien sijaan ekologisesti kestävä taloutta tulee tavoitella tietoisesti ja suoraan, tavoittein ja indikaattorein, jotka ohjaavat julkista taloutta poliittisesti vähintään yhtä määräävästi kuin julkisen talouden suunnittelussa priorisoidut talouskasvu, työllisyysaste ja velkasuhde. Alle 15 vuoden päässä oleva hiilineutraalisuustavoite ja vielä haastavammat tehtävät luontokadon pysäyttämässä ja luonnonvarojen kulutuksen saattamisessa laskuun

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

vaativat julkiselta vallalta ennennäkemättömiä, laaja-alaisia ja nopeita toimia. Tällaiset toimet eivät ole mahdollisia satunnaisina taloudellisen kestävyysnäkemyksen sivutuotteina. Kaikkea julkisen talouden suunnittelua tulee ohjata näkemys talouden todellisista aineellisista ja ekologisista rajoitteista ja konkreettisista sektorikohtaisista ja sektorirajat ylittävistä toimista, joita ekologisen kestävyysnäkemyksen saavuttaminen edellyttää.

Ekologisenä tavoitteena valtion talousarvio kiinnittää jonkin verran huomiota nykyisiin ilmastopäästöihin ja päästöjen tavoitetasoon (ks. talousarvion kohta Hiilineutraali Suomi), mutta ei lainkaan muihin ekologisen kestävyysnäkemyksen ulottuvuuksiin – erityisesti luontokatoon ja luonnonvarojen kestäväseen käyttöön². Ekologisen kestävyysnäkemyksen 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 ylipäänsä 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 kestävä kulutuksen kannalta ei ole mahdollista rakentaa liikkumista kasvavan autokannan sähköistämisen varaan. Nykyisillä tai kasvavilla ajosuoritteilla ja nykyisillä teknologioilla liikenteen sähköistymisessä tarvittavien luonnonvarojen kestävä 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 kestävyysnäkemyksestä että keinoja ohjata taloutta. Valtion talousarvio on vaillinaisen 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 mahdollistaa määrätietoisien missiolähtöisten innovaatiopolitiikan. Teollisen rakenteen

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.

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 yhtäaikaaisesti 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 koordinoitua, ja koordinaatio taas vaatii kokonaiskestävyyden huomioivaa tietopohjaa. Myös julkisen talouden ohjauksessa kokonaisvaltainen koordinointi on nyt tärkeämpää kuin koskaan ja tämän tulisi näkyä jatkossa valtion talousarvionkin muodossa sekä sisällöissä.

Tällä hetkellä valtion talousarvio 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 tieto ekologisesta kestävyydestä ei tavoita julkisen talouden suunnittelua ja Suomen kyky ohjata taloutta aktiivisesti ekologisen kestävyys- 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 ja kansalaisten ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.