

30.9.2024

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 vp)

Sitra on tulevaisuustalo, joka auttaa Suomea uudistumaan. Sitra edistää Suomen hyvinvointia ja vauhdittaa talouden kasvua luonnon kantokyvyn rajoissa. Tuemme yhteiskuntaa tulevaisuusajattelussa ja ennakointikyvykkyyden kasvattamisessa. Sitra esittää siksi huomiota talousarvioesityksestä Suomen uudistumisen, suomalaisten tulevaisuuden hyvinvoinnin ja luonnon kantokyvyn rajoissa tavoiteltavan talouskasvun näkökulmasta.

Keskeiset huomiot

- Suomen tulevaisuuden hyvinvointi ja talouden kasvu luonnon kantokyvyn rajoissa edellyttävät mittavia investointeja tulevaisuuteen, ja ennakointitiedon käytön lisäämistä myös julkisen talouden päätöksenteon pohjana. Uudistumiskyky on erityisen tärkeää murrosaikoina, ja tähän yhteiskunnalliseen kyvykkyyteen tähtäävän panostamisen on syytä heijastua julkisen talouden valintoihin.
- Luonnon tilan edelleen jatkuva heikentyminen – taloudellisin termein luontopääoman ehtyminen – on uhka luonnon kyvylle tarjota ihmisille ja yhteiskunnalle näiden tarvitsemia raaka-aineita, hyödykkeitä ja palveluita, ja sitä kautta edellytyksiä tulevaisuuden kestäväälle talouskasvulle ja suomalaisten hyvinvoinnille. Luontopääoman kestävää hallintaa voi edistää lisäämällä tietoisuutta sen tilasta, esimerkiksi edistämällä laajan ekosysteemitilinpidon käyttöönottoa.
- Puhtaan siirtymän investoinnit edellyttävät ennustettavaa toimintaympäristöä. Vaikeasti ennakoitava investointiympäristö ja politiikkamuutosten aiheuttama epävarmuus voivat hidastaa mittavien investointien ohjautumista Suomeen.
- Julkisen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kasvattaminen on tervetullutta, ja sen strateginen suuntaaminen yhteiskunnan viheliäisimpien ongelmien ratkaisemiseen auttaa löytämään polkuja kohti puhdasta siirtymää ja kestävää talouskasvua. Olennaista ovat valinnat siitä, mihin tätä julkista rahoitusta suunnataan. Talousarvioesityksessä tähän siirtymään suoraan ohjattavien tutkimus-, kehittämis- ja kokeilurahoituspanostusten mittaluokka on haasteisiin suhteutettuna vaatimaton. Ratkaisevaa on, miten kasvava julkinen T&K-rahoitus myöhemmillä päätöksillä kohdistetaan.

1. Onko Suomella kykyä ennakoida ja uudistua?

Elämme murrosaikaa, jossa on uudistettava monia rakenteita ja toimintatapoja. Tämä edellyttää innostavia ja nykyhetken haasteet huomioivia kuvauksia toivottavista tulevaisuuksista ja käsitystä niistä toimenpiteistä ja panostuksista, joita muutos kohti [toivottavaa tulevaisuutta edellyttää](#). Talousarvioesityksen tarkastelu tästä näkökulmasta voi tarjota uusia näkökulmia Suomen uudistumiskykyyn.

[Taloustieteellinen ajattelu on varsin laajasti](#) yhtä sitä mieltä, että tie luonnonvaroja kestävästi käyttävään talouskasvuun edellyttää 1) markkinamekanismien hyödyntämistä hinnoittelussa, 2) puhdasta siirtymää tukevan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemista, 3) sääntelyä ja julkisia tukia, joilla ohjataan toimintaa kohti kestävämpiä ratkaisuja, ja 4) kansallisia ja ylikansallisia kompensatiomekanismeja.

Yhden esimerkin talousarvion valinnoista, joita voi tarkastella näistä lähtökohdista, on energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistuki, johon on vuodelle 2025 varattu 150 miljoonaa euroa. Tukea perustellaan EU:n päästökaupasta sähkön hintaan aiheutuvilla

lisäkustannuksilla. Eurooppalaisessa vertailussa [Suomen teollisuuden sähkön hinta on kuitenkin hyvin alhainen](#) myös ilman tukea. Lisäksi tuesta vain 50 prosenttia edellytetään käytettävän kehittämistoimiin. Toinen puoli tukee olemassa olevan toiminnan kustannuskilpailukykyä alentamalla energiakustannuksia.

Toisaalta tuki yhdelle hallituksen merkittävimmistä ilmastopoliittisista avauksista, niin sanottujen [teknisten nielujen tuottamiselle](#), on käynnistynyt verkkaisesti. Teknisten nielujen kokonaisuudessaan 140 miljoonan euron tuen odotetaan alkavan vuonna 2026. Suomella olisi hyvät edellytykset tuottaa niin sanottuja miinuspäästöjä, mutta olemme jääneet muista Pohjoismaista jälkeen ratkaisuiden konkreettisessa edistämisessä sekä tuen mittakaavassa. Esimerkiksi [Ruotsi tukee biogeenisen hiilen talteenottoa ja varastointia](#) kolmella miljardilla eurolla jo vuodesta 2024 alkaen.

Suomen uudistumiskykyä edistävää julkisten resurssien kohdistamista edistäisi, jos talousarvion panostuksia jaoteltaisiin nykyistä avoimemmin säilyttäviin ja uudistaviin.

2. Luontopääoman kestävä hallinta turvaa taloutemme pitkällä aikavälillä

Luonto ja sen tarjoamat raaka-aineet ja palvelut, kuten puhdas ilma ja vesi, puuvarat ja hedelmällinen maaperä, ovat [taloutemme perusta](#). Toimialasta, koosta ja sijainnista riippumatta [kaikki yritykset ovat jollain tapaa riippuvaisia luontopääomasta](#) ja sen tarjoamista ekosysteemipalveluista. Luonnon tilan heikentyminen on uhka luonnon tarjoamille palveluille ja sitä kautta Suomen taloudelle ja suomalaisten hyvinvoinnille.

Luonnon tarjoamilla hyödyillä on erittäin suuri merkitys kansantaloudelle ja -terveydelle. Luontoympäristöt esimerkiksi tuottavat todennetusti myönteisen mielenterveysvasteen, jonka hyödyntämismahdollisuudet mielenterveysongelmien ehkäisyssä ja hoidossa ovat vasta alussa. Altistuminen luonnon monimuotoiselle mikrobikannalle puolestaan tukee immuunijärjestelmäämme ja auttaisi pienentämään muun muassa hengityselinsairauksista aiheutuvaa tautitaakkaa. Kroonisten kansansairauksien hoidon kustannuksissa voitaisiin saavuttaa vähintään satojen miljoonien eurojen säästö, jos [luonto kyettäisiin tuomaan tiiviimmin osaksi suomalaisten arkea ja terveydenhuoltoa](#).

Valtavasta taloudellisesta potentiaalista huolimatta Suomen luontopääoman tilasta, arvosta tai sen kestävästä käytöstä ei ole helposti saatavilla olevaa tietoa. Luonnon tarjoamien palveluiden arvo on pitkälti näkymätön päättäjille. EU uudistaa parhaillaan ympäristötilinpidon asetusta, jonka myötä jäsenmaille on tulossa velvoite raportoida suppeaa versiota kansainvälisestä [ekosysteemitilinpidon](#) standardista, joka ei kuitenkaan tekisi näkyväksi luontopääoman tuottamaa taloudellista hyötyä. Laajempi versio luontopääoman tilinpidosta palvelisi päätöksentekoa ja luontopääoman kestävää hallintaa paremmin, eikä sen käyttöönotolle ole Suomen oloissa estettä.

Ekosysteemitilinpidon ohella julkinen valta voi vahvistaa Suomen luontopääoman hinnoittelua [ainakin kahdella taloudellisella mekanismilla](#): edistämällä niin kutsuttua saastuttaja maksaa -periaatetta ja palkitsemalla luonnon ekosysteemipalveluiden vaalimisesta. Saastuttaja maksaa -periaate tarkoittaa, että luontohaitan aiheuttamisesta pitää maksaa hinta. Tällöin esimerkiksi rakennuttajan kannattaa välttää haittaa tai ainakin lieventää sitä selvästi. Luontohaittojen hinnoittelua tulisi laajentaa ilmastopäästöjen hinnoittelusta koskemaan myös muita luontokadon ajureita (maan- ja merenkäyttö, lajien suora hyödyntäminen, saastuminen, vieraslajit). Esimerkiksi maankäytön haitallisia luontovaikutuksia voitaisiin hallita mm. maankäytön muutosmaksun avulla.

Luontohaittojen hinnoittelun vastapainoksi on mahdollista kehittää hinnoittelumekanismeja luonnon tuottamien palveluiden tuottamisesta. Esimerkiksi maanomistaja voisi saada korvauksen luonnon tarjoamien palvelujen, kuten pölyttäjäpalveluiden, hiilensidonnain tai virkistysarvojen, vaalimisesta. Kansallinen METSO-ohjelma on esimerkki tuesta, joka kannustaa vaalimaan ekosysteemipalveluita.

3. Uusia teknologioita ja niiden kaupallistumista kannattaa vauhdittaa

On hyvä, että talousarvio satsaa näkyvästi tutkimus- ja kehittämistyöhön ja koulutukseen. Ehdotuksessa valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus kasvaa vuonna 2025 noin 280 miljoonaa euroa vuoteen 2024 verrattuna. Kuitenkin talousarvio kuvaa, että kestäväan kehitykseen suoraan kohdennetut tutkimuksen ja kehittämisen määrärahat alenevat vuoteen 2024 verrattuna 17 miljoonalla eurolla 305 miljoonaan euroon. Kestävän kehityksen edistämiseen kohdennettu julkinen tutkimus- ja kehittämispanostus riippuu siten merkittävästi siitä, mihin kokonaisuudessaan 2 916 miljoonan euron julkinen panostus tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuu kestävyttä edistäviin hankkeisiin, vaikka rahoitus jaetaan pääosin muilla perusteilla kuin suoralla talousarviokytkenällä kestäväan kehityksen edistämiseen.

Vihreä siirtymä on globaali megatrendi, joka luo Suomelle [valtavia mahdollisuuksia kasvuun](#), työllisyyteen ja hyvinvointiin. Se edellyttää uuden teknologian kehittämistä, käyttöönottoa ja kaupallisesti kiinnostavaa soveltamista. Mikäli talousarviossa esitetyt lisäpanostukset tutkimukseen ja kehittämistoimintaan eivät merkittävästi ohjaudu puhtaan siirtymän edellyttämiin teknologiaan tai muihin siirtymää tukeviin innovaatioihin, tämä saattaa rapauttaa Suomen kilpailukykyä kestävyysmurroksessa ja murentaa yhtä tulevan kasvun ja viennin peruspilaria.

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 kuin ne, jotka investoivat jo vakiintuneeseen teknologiaan.

Talousarvioesityksessä esimerkiksi energiatuen valtuus on kertaluokkaa pienempi kuin tuoreimmassa [ilmasto- ja energiastrategiassa](#) ehdotettu määräraha. Energiatuen merkitys ohjauskeinona vähenee merkittävästi. Vuonna 2023 energiatukea myönnettiin 296 miljoonaa euroa 1,2 miljardin euron investointeihin. Vuodelle 2025 tavoitteena on 14 miljoonan euron energiatuki, jolla saataisiin aikaan 56–70 miljoonan euron investoinnit. Talousarvioesityksen mukaan valtion tähän tukimuotoon käyttämä euro tuottaa arviolta 4–5 euron verran investointeja. Kun energiatuen valtuus laskee, myös vivutettujen investointien volyyymi laskee. Talousarvioesityksessä tehdyt valinnat alleviivaavat sitä, että valtion merkittävän tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kohdistaminen on tulevaisuudessa avainasemassa toivottavien muutosten edistämässä.

Uusien puhdasta siirtymää edistävien ratkaisujen kaupallistamista valtio on aiemmin tukenut pääomapanoksilla Ilmastorahaston kautta. Nyt valtion pääomasijoitustoimintaa keskitetään siten, että Business Finland Venture Capital, Ilmastorahasto ja Oppiva Invest siirretään osaksi Suomen Teollisuussijoitusta (Tesi). Talousarvioesityksen mukaan uudelle yhtiölle annetaan aikaisempaa vahvempi kasvuun ja uudistumiseen ja investointien edistämiseen keskittyvä teollisuuspoliittinen tehtävä.

Parhaimmillaan yhdistäminen tuo synergiaetuja ja poistaa päällekkäisyyttä, mikä voi lisätä TEM:in hallinnon alan sijoitusten vaikuttavuutta. Samalla on tärkeää, että Ilmastorahaston

aloittama työ uusien ratkaisujen korkeariskisen kaupallistamisvaiheen mahdollistajana jatkuu. Tesillä on ennestään pitkä kokemus ESG-kriteerien mukaisista teollisista sijoituksista. Pääomasijoitustoiminnan keskittäminen ja sen tuominen saman sateenvarjon alle merkitsee myös, että sijoitusten kohteet valitaan jatkossa puhtaammin kaupallisiin perustein, tavoitteena kansainvälisesti kilpailukykyiset innovaatio- ja yritykosysteemit ja teollisen mittakaavan skaalautuvat hankkeet Suomessa. Tämäkin ratkaisu korostaa tutkimus- ja innovaatorahoituksen kohdistamisen merkittävyyttä valitussa kasvustrategiassa.

4. Vihreän siirtymän investoinnit vaativat vakaata investointiympäristöä

Vihreä siirtymä vaatii yrityksiltä valtavia investointeja. Valtion keskeinen tehtävä näiden investointien edistämässä on pitää yritysten investointiympäristö vakaana ja ennakoitavana. Sitran laajoihin asiantuntijahaastatteluihin perustuva [Korjausliike – Suomi kohti 1,5 asteen tavoitteen mukaisia ilmastotoimia \(2021\)](#) -selvitys tunnisti investointiympäristön hankalan ennakoitavuuden selkeäksi esteeksi suomalaisen teollisuuden kustannustehokkaalle siirtymälle.

Edellisen hallituksen aikana eri ministeriöiden johdolla laaditut ilmastopoliittiset suunnitelmat, kuten työ- ja elinkeinoministeriön [ilmasto- ja energiastrategia](#), ympäristöministeriön [keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma](#) tai liikenne- ja viestintäministeriön [fossiilittoman liikenteen tiekartta](#) edellyttävät taloudellisia linjauksia ja päätöksiä, jotka jäävät talousarvioesityksessä suurelta osin toteutumatta. Toisaalta aiemmin päätetyn kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen toteutumisen vaatimat lisätoimet jäävät linjaamatta, kuten hallitus itsekin toteaa ympäristöministeriön julkaisemassa [ilmastovuosikertomuksessa](#).

Regulaatoririski Suomeen investoiville yrityksille on kasvanut ja osin jo realisoitunut esimerkiksi biopolttoaineen jakeluvaihteen muutosten myötä.

Ilmastotavoitteiden toteutumiselle on ensiarvoisen tärkeää, että yritykset rohkaistuvat investoimaan Suomeen. Tämän tavoitteen kannalta olennaista olisi, että politiikkalinjaukset kestäisivät yli hallituskausien ja muodostaisivat ennakoitavan näkymän investointien kannattavuuden arvioimiseen.

Helsingissä 30.9.2024,



Atte Jääskeläinen
Yliasiamies, Sitra