

Lausunto 9.4.2025 Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Rauno Sairinen, ympäristöpolitiikan professori, Itä-Suomen yliopisto, rauno.sairinen@uef.fi

Asia: VNS 7/2024 vp Valtioneuvoston selonteko YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:n toimeenpanosta

Teema: Sosiaalinen kestävyys ja sosiaalisten vaikutusten arviointi osana kestävän kehityksen tavoitteiden vahvistamista Suomessa.

Lausunto koskee erityisesti seuraavia tavoitteita:

- Tavoite 7: kestävä energiatalous
- Tavoite 9: kestävä infrastruktuuri ja teollisuus
- Tavoite 11: kestävät kaupungit ja yhdyskunnat
- Tavoite 13: toimet ilmastomuutosta vastaan ja ilmastosopeutuminen
- Tavoite 15: maaekosysteemien suojelu ja ennallistaminen

Yhteenveto

Lausunto nostaa esille sosiaalisten vaikutusten arvioinnin (SVA) mahdollisuuksia kestävän kehityksen toimien vahvistamisessa ja vihreiden teollisten investointien paikallisten ja alueellisten vaikutusten ja jännitteiden käsittelyssä.

- Vihreät teolliset ja energiainvestoinnit ovat Suomessa hyvin merkittävä tulevan taloudellisen kasvun, työllisyyden ja ilmastopolitiikan välineitä.
- Vihreillä teollisilla investoinneilla on vaikutuksia, jotka voivat olla ristiriidassa kestävän kehityksen muiden tavoitteiden kanssa. Näiden vaikutusten hallinta ja minimointi on tärkeää sekä hankkeille että paikallisille ihmisille.
- Vihreiden investointien hankkeiden paikalliset ja alueelliset jännitteet ovat kasvussa ja uhkaavat näiden hankkeiden toteuttamista, hyväksyntää sekä ajallisia tavoitteita.
- Vihreisiin teollisiin ja energiainvestointien liittyy merkittäviä alueellisia eroja, joita tulisi tarkastella syvällisemmin (esim. tuulivoiman erot Länsi- ja Itä-Suomen välillä).
- Tarvitaan vihreiden investointien yhteiskunnallisten ja sosiaalisten vaikutusten parempaa tunnistamista ja arvioimista sekä hanke-, alue- että politiikkatasolla.
- Perinteiset YVA-prosessit eivät tuota tarvittavaa lisäarvoa, joka auttaisi paikallisten yhteiskunnallisten vaikutusten ja jännitteiden arviointiin.
- Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) osana ympäristövaikutusten arviointia (YVA) tai suunnitelmien ja ohjelmien arviointia (SOVA) tai myös erillisinä vapaaehtoisina selvityksinä tarjoaa mielekkään välineen sosiaalisen ja alueellisen kestävyys ja hyväksynnän tarkasteluun.
- SVA:n tarjoamia mahdollisuuksia, osaamistasoa sekä sääntelytason vaatimuksia kannattaisi kehittää kestävään kehitykseen ja vihreisiin investointeihin liittyvissä teemoissa.

Kestävän kehityksen tarpeet ja vihreiden investointien jännitteet

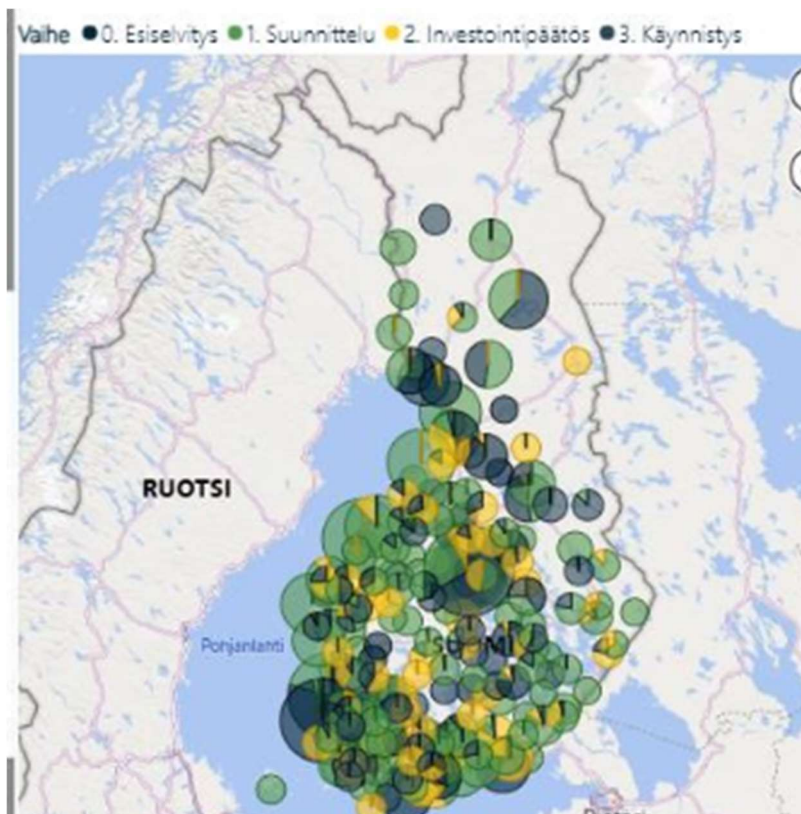
YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030 ohjaa Suomea ja muita YK:n jäsenmaita kohti kestävää tulevaisuutta. YK:n viimeisimmässä kestävän kehityksen raportissa Suomen arvioidaan olevan pisimmällä tavoitteiden toimeenpanossa. Samalla Suomen toiminnalla arvioidaan olevan myös merkittäviä kielteisiä ulkoisvaikutuksia. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman tavoitteena on vahva ja välittävä Suomi, joka pärjää maailman myrskyissä. Maamme tavoittelee myös vahvasti uutta teollistumista, joka kiinnittyy varsinkin hiilineutraaliin teknologiaan ja energiatalouteen. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan Suomeen on suunnitteilla yli 290 miljardin euron edestä nk. ”vihreitä investointeja”.

Kuva 1. Suomeen vireillä olevat vihreät investoinnit 2025 (Janne Peljo, EK 14.3.2025).

Teema	Summa (M€)
Merituulivoima	98 230M€
Maatuulivoima	94 941M€
Vety	20 267M€
Siirtoverkko	15 797M€
Datakeskus	9 615M€
Akkuteknologiat	7 832M€
Biojalostamo	6 600M€
Metallien valmistus	6 145M€
Aurinkovoima	5 353M€
Lämpöpumput ja hukkalämpö	4 055M€
Energiavarasto	3 457M€
Lämmitys ja fossiilisten korvaaminen	3 493M€
Mineraalisektori	2 721M€
Biotuotteet	2 492M€
Muut	1 574M€
Kiertotalous	1 144M€
Ydinvoima	1 115M€
Hiilidioksidin talteenotto ja käsittely	901M€
Biokaasu	808M€
Logistiikkaterminaalit	445M€

Vihreät teolliset ja energiainvestoinnit ovat Suomessa hyvin merkittävä tulevan taloudellisen kasvun, työllisyyden ja ilmastopolitiikan välineitä. Näiden investointien toteutumisen kysymykset ovat paitsi teknologiset-taloudellisia, ilmastopoliittisia ja nykyisin myös geo- ja kauppapoliittisia, myös vahvasti sosiaaliseen ja alueelliseen kestävyyskykyyn kytkeytyviä (kuva 2). Sosiaalisen kestävyyskyvyn ja hyväksynnän näkökulmat ovat jo nousseet ja nousevat jatkossa vielä tärkeämmiksi vihreiden investointien toteuttamisessa. Ihmisten mukanaolo sekä oikeudenmukaisuuden tuntemus ovat keskeisiä asioita hankkeiden ja politiikan edistämiseksi. Kuten tunnettua Euroopan Unioni on jo vuosia sitten lanseerannut ”just transition” tavoitteen ja sen toteuttamiseksi on etsitty sopivia keinoja. Vanhoista keinoista sosiaalisten vaikutusten arviointi on jäänyt tässä suhteessa huomioon ottamatta.

Kuva 2. Vihreiden investointien alueellinen sijoittuminen (Janne Peljo, EK 14.3.2025).



Vihreiden investointien hankkeisiin liittyy merkittäviä paikallisia ja alueellisia vaikutuksia ja jännitteitä esimerkiksi tuuli- ja aurinkovoiman suurissa hankkeissa, kriittisten mineraalien kaivos-hankkeissa, vesistöihin vaikuttavissa akkuteollisuuden tehdashankkeissa, vihreän teräksen tehdashankkeissa, sekä myös luonnon ennallistamishankkeissa. Jännitteet liittyvät mm. ympäristövaikutusten haittoihin paikallisille ihmisille ja elinkeinoille, hyötyjen ja haittojen koettuun jakautumiseen, alueellisesti kasautuviin vaikutuksiin, jyrkentyviin alueellisiin eroihin, perinteisten maisemien ja luonnonolosuhteiden muutoksiin, muutoskehityksen hallintaan, luonnonresurssien omistukseen ja hallintaan, sekä suojelun ja hyödyntämisen väliseen suhteeseen. Onkin ilmeistä, että vihreillä teollisilla investoinneilla on vaikutuksia, jotka voivat olla ristiriidassa kestävä kehityksen muiden tavoitteiden kanssa. Tutkijat ovat puhuneet tässä yhteydessä myös ”viheliäisistä ongelmista” (wicked problems). Tämä tarkoittaa, että ongelman ratkaisut voivat tuottaa uusia ongelmia toisella tasolla. Näiden vaikutusten hallinta ja minimointi onkin ehdottoman tärkeää monesta syystä.

On selvää, että paikallinen hyväksyntä ja oikeudenmukaisuuden eri näkökulmat ovat elintärkeitä vihreiden investointien toteuttamiselle ja prosessien sujumiselle. Prosessien koettu mielekkäisyys, osallisuus ja avoimuus ovat aina keskeistä. Tällöin puhutaan proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta. Distributiivinen oikeudenmukaisuus keskittyy puolestaan hyötyjen ja haittojen jakautumiseen. Esille nousevat mm. syrjäisten alueiden riskit muutoksissa, kasautuvat vaikutukset tai maaomistuksen vaikutukset hyötyjen

jakautumiseen. Tunnistetuksi tulemisen oikeudenmukaisuus tunnistaa eri ihmisten ja ryhmien osallisuuden sekä heidän tarpeensa. Kyvykkyyksien oikeudenmukaisuudessa kiinnitetään huomio ihmisten mahdollisuuksiin ja resursseihin. Kaikki nämä ovat olennaisia ulottuvuuksia sosiaalisten vaikutusten arvioinnin toteuttamisessa ja sen tuloksissa.

Kysymys on myös investointihankkeiden ja politiikkaohjelmien muokkaamisesta sellaiseksi, että ne ottavat paremmin huomioon paikalliset näkökohdat ja tärkeät arvot, alueelliset erot, ja kasautuvat vaikutukset. Esille nousevien paikallisten jännitteiden ymmärtämiseen ja hallintaan tarvitaan paitsi laadukasta maankäytön suunnittelua, hyviä lupakäytäntöjä ja eri toimijoiden välistä vuoropuhelua myös erityistä sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin kysymyksiin keskittyvää vaikutusten arviointia.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin vahvistamisen tarve

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnille (SVA:lle) on useita erilaisia määritelmiä. Yksi hyvin aikaa kestänyt on Jyri Jusslenin vuodelta 1995: ”Sosiaalisella vaikutuksella tarkoitetaan ihmiseen, yhteisöön tai yhteiskuntaan kohdistuvaa vaikutusta, joka aiheuttaa muutoksia ihmisten hyvinvoinnissa tai hyvinvoinnin jakautumisessa. Muutos voi olla kehitystä parempaan tai huonompaan suuntaan sen mukaan kenen näkökulmasta ja kenen arvoilla asiaa tarkastelee”. Määritelmässä on erityisesti hyvää, että se ottaa huomioon eri ihmisryhmät ja heidän näkökulmansa.

SVA:n tekemisen syyt on listattu yleensä seuraavasti:

- Saavutetaan parempi ymmärrys hankkeen vaikutuksista asukkaiden, yhteisöjen ja alueen elämälle ja olosuhteille.
- Kehitetään vaikutusten hallinnan, vähentämisen, kompensaation, seurannan ja sopeutumisen keinoja hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa.
- Auttaa paikallisyhteisöjä ymmärtämään hankkeiden vaikutuksia sekä sopeutumaan ja hyötymään niistä.

Toimintana sosiaalisten vaikutusten arviointi kytkeytyy yhtäältä lakisääteiseen ympäristövaikutusten arviointiin ja toisaalta vapaaehtoisessa muodossa kehitettäviin selvityksiin ja prosesseihin.

Kansainvälisesti SVA:n rooli on kasvanut niin, että ympäristövaikutusten arvioinnin sijaan puhutaan usein jo ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnista. Tähän ovat vaikuttaneet monet globaalit trendit: ekologisen ja sosiaalisen integrointi; yhteisöjen osallistamisen ja paremman vuoropuhelun tarpeet; hankkeiden konfliktoituminen; alkuperäiskansojen oikeuksien vahvistuminen; ihmisoikeuksien mukaan tulo vaikutusten arviointiin; yritysten vastuuajattelun kehittyminen, sijoittajien ja lainoittajien vaatimukset; sekä oikeudenmukaisen kestävyyssiirtymän politiikat. Suomessa olemme jääneet tästä kehityksestä jälkeen.

Suomessa SVA:n lakisääteinen konteksti liittyy hankekohtaisiin YVA-prosesseihin, suunnitelma-, ohjelma- ja politiikkatasolla tehtäviin SOVA-arviointeihin (nk. strategisen tason arviointi) sekä kaavoituksen vaikutusten arviointeihin. SOVA-arvioinneissa on kyse mm. maakuntaliittojen aluetason suunnitelmista ja ohjelmista.

Nämä kaikki arviointiprosessit sisältävät mahdollisuuden siihen, että niiden kautta yhteiskunnassa käsiteltäisiin mielekkäällä tavalla vihreiden investointien yhteiskunnallisia vaikutuksia ja jännitteitä paikallisesti ja alueellisesti. Tämä jää kuitenkin toteutumatta. Tähän keskeinen syy on se, että sosiaalisten vaikutusten arviointi on liian heikosti huomioitu ja resurssoitu, jotta sen hyödyt saataisiin käyttöön. Myös asiantuntemuksesta on puutetta, koska ala on jäänyt heikkoon asemaan. Yksi syy SVA:n heikkoon asemaan Suomessa liittyy siihen, että sosiaalisilla vaikutuksilla ei ole suoria kytkentöjä lupa- ja viranomaismenettelyihin, kuten ympäristövaikutuksilla. Mutta kysymys on myös sosiaalisen ja alueellisen ulottuvuuden merkityksen heikosta tunnistamisesta. Suomessa viranomaisten vaatimukset eivät ole olleet vaikuttavia.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin menettelytapa, metodologia ja sen tarjoamat mahdollisuudet olisikin tarpeen tunnistaa ja nostaa vahvempaan asemaan. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin (SVA) kehittäminen ja samanaikainen arviointeihin kytkeytyvien keskusteluprosessien vahvistaminen loisi foorumeita, joissa edellä mainittuja vihreiden investointien ja teollisen murroksen vakavia haasteita voitaisiin käsitellä tietopohjaisesti monista eri yhteiskunnallisista näkökulmista lähtien. Eteen tulevien ristiriitojen käsittely tarvitsisi rohkeampaa vaikutusten tarkastelua eri ryhmien, intressien, arvostusten ja elinkeinojen näkökulmasta. Hanke- ja ohjelmataso arvioinnit edellyttävät luonnollisesti erityyppisiä tarkasteluja.