



---

### 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.
  - Talousarvion pohjana toimiva VM:n suhdanne-ennuste nojaa ennen kaikkea kotimaisten investointien nopeaan kasvuun vuonna 2025. Tämä skenaario saattaa toteutua, mikäli korot maailmassa ja Euroopassa laskevat nopeasti, eikä viilentyvä kansainvälinen suhdanne samalla syö suomalaisten yritysten – erityisesti rakennusalan ja energia-alan – investointihalukkuutta.
  - Hallituksen talousarvioesitys hiilineutraalisuuden ja vihreän siirtymän näkökulmasta on varovainen. Se jatkaa hallituskauden aikana toteutettua painopisteen muutosta, joka muovaa ympäristöpolitiikasta enemmän ilmastopolitiikkaa luonnon monimuotoisuutta säilyttämään pyrkivän politiikan kustannuksella – toisaalta esimerkiksi liikenteen sektorilla päästöjen vähentämisen tavoitetasoa alentaen.
  - Rakenteellinen ongelma valtion talousarviossa on, että siitä puuttuvat tieto ja perusteelliset arvioinnit esitettyjen toimenpiteiden ekologisesta kestävydestä. 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 moninaiisiin haasteisiin vastaten.
-

## Vuoden 2025 valtion talousarvio

### *Talouden näkymät ja finanssipolitiikan linja*

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.

Talousarvion yhteydessä esitetty valtiovarainministeriön talousennuste povaa Suomeen kaksi vuotta kestäneen taantumän päättymistä. Parantuva suhdanne rakentuu ennusteen mukaan vahvan investointikysynnän kasvun varaan. Kasvusykehdyksen myötä työmarkkinoiden tilannekin kohentuu ministeriön ennusteen mukaan vuosina 2025 ja 2026. Koska ennuste nojaa niin vahvasti nopeasti elpyvään investointikysyntään, jatkossa toteutuvat investoinnit määrittävät sen, osuuko valtiovarainministeriö tällä kertaa oikeaan, vai yliarvioiko se jälleen Suomen talouden kyvyn työllistää ja kasvaa lyhyellä aikavälillä. Viimeisten vuosien aikana VM:n ennusteet ovat toistuvasti osoittautuneet optimistisiksi havaittuun talouskehitykseen peilattuna.

Keskeinen muuttuja ennusteessa on Euroopan tulevien kuukausien korkokehitys, jonka määrittelee niin EKP:n rahapolitiikka kuin myös yleisemmät globaalit rahoitukselliset olosuhteet – ennen kaikkea Yhdysvaltojen keskuspankin tulevat päätökset. Ennuste nojaa siihen, että Euroopassa korot laskevat tulevina kuukausina nopeasti, mikä poistaa sitten Suomessakin investointipadot. Tätä kautta yksityinen investointikysyntä alkaa ruokkia nopeasti kokonaiskysyntää ja sitä kautta talouden kasvu käynnistyy, työllisyyttä vahvistaen. Investointitarpeita on kasautunut sekä asuinrakentamisen että teollisuuden toimialoilla. Ei kuitenkaan ole varmaa, tulevatko korot Euroopassa alenemaan sitä tahtia kuin miltä nyt näyttää. Mikäli Euroopan työmarkkinatilanne säilyy yleisesti hyvänä ja mikäli Yhdysvaltojen talouden vahvaho veto jatkuu, keskuspankeilla ei ole kiirettä keventää rahapolitiikkaa nyt vallitsevien odotusten mukaisesti. Toisaalta mikäli Yhdysvaltojen työmarkkinatilanne heikentyy tulevina kuukausina merkittävästi ja Euroopan taloussuhdanne jäähtyy kääntäen työttömyyden kasvuun, ennustettu korkopolku voi toteutua. Tällöin Suomen talouden haasteeksi muodostuu kuitenkin kansainvälisen suhdanteen viileneminen, joka näkyy viennin hiipumisena ja sitä kautta kokonaiskysynnän alenemisena. Jotta VM:n ennuste toteutuu, kotimaisten investointien pitääkin todennäköisesti nousta heikkenevää kansainvälistä suhdannetta vastaan, mikä erityisesti vientivetoisilla toimialoilla ei useinkaan ole realistista. Tällöin entistä suurempi taakka Suomen talouden kannattelusta on asuinrakentamisen investointien ja energiainvestointien harteilla.

Valtion vuoden 2025 talousarvion määrittämä finanssipolitiikan linja näyttää ministeriön ennusteeseen peilattuna neutraalilta tai hieman kiristävältä. Vaikka hallitus on tehnyt rakenteellisia leikkauksia ja veronkorotuksia, vuonna 2025 valtion

menot kasvavat ennen kaikkea julkisten palveluiden rahoituksen seurauksena. Jos taloussuhdanne parantuu VM:n ennusteen mukaisesti, kasvavat verotulot ja vähentyvä etuuskien tarve alkaa kiristää finanssipolitiikan linjaa. Mikäli taas taloussuhdanne yllättää negatiivisesti, kyseessä olevat automaattiset vakauttajat osaltaan elvyttävät taloutta. Mikäli investointien kehitys jää selvästi heikommaksi kuin VM:n ennusteessa on povattu ja työttömyyden kasvu Suomessa jatkuu, tarvitaan vuonna 2025 myös päätösperäisiä elvytystoimia, joilla tämä jo kolmatta vuotta jatkuva negatiivinen työmarkkinakehitys saataisiin viimein poikki.

Koska suhdannetilanne näyttää edelleen epävarmalta, olisi päätösperäisiä elvytyshankkeita syytä valmistella jo tässä vaiheessa, jotta ne saataisiin tarpeen tullen nopeasti liikkeelle. Julkisten elvytyshankkeiden tulee olla sellaisia, että ne edistävät kokonaisuutena suomalaisen yhteiskunnan siirtymää kohti ekologista ja sosiaalista kestävyyttä. Tiedevetoinen suunnittelu, investointien kokonaiskoordinointi ja haitallisten polkuriippuvuuksien välttäminen ovat peruseriaatteet, joihin mahdollisesti tarvittavan finanssipoliittisen elvytyksen on syytä nojata.

#### *Vihreän siirtymän toimenpiteet*

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. Tarkasteluun poimitut määrärahat liittyvät ympäristön ja vesistöjen suojeluun, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian edistämiseen, kehitysyhteistyön kautta tapahtuvaan ilmastotyöhön, tutkimukseen ja kehittämiseen, liikenteen ilmastotoimiin sekä maa- ja metsätalouteen ja maankäyttösektorin toimiin.

Vuoden 2025 talousarvioesityksessä hiilineutraalisuuteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä 2,2 miljardilla eurolla, mikä on hieman vähemmän kuin vuoden 2023 panostukset yhteensä (lisätalousarviot huomioiden), mutta enemmän kuin vuoden 2024 noin 2 miljardin euron panostukset. Orpon hallituksen kaudella toimien painopiste on muuttunut aiemmasta linjasta niin, että kaikkien muiden toimien paitsi uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden edistämisen määrärahat laskevat. Suhteellisesti eniten ovat laskeneet suojelumäärärahat (n. 35 prosenttia) ja kansainvälisen yhteistyön määrärahat (n. 40 prosenttia). Uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden edistämisen määrärahat ovat lähes tuplaantuneet, mitä selittää ennen kaikkea energian tuotantotukien merkittävä nousu.

Lisäksi veropuolella tehdään ympäristöohjaukseen liittyviä toimia. Vuonna 2025 verotuksessa tapahtuu muutoksia, jotka todennäköisesti vaikuttavat negatiivisesti kykyymme alentaa liikennesektorin päästöjä. Tällaisia ratkaisuja ovat muun muassa vanhojen polttomoottoriautojen ajoneuvoveron alennus sekä sähköautojen ja lataushybridien ajoneuvoveron korotukset. Sen sijaan päästöjä alentavia vaikutuksia voi olla energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen supistamisella, mutta kuten VM:nkin arvioi, tämän toimen vaikutus energiaverotuksen päästöohjauksen kokonaistasoon jäänee todennäköisesti varsin vähäiseksi.

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 ongelmavyöhydän 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.”<sup>1</sup>

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, jota käsitellään kattavammin tämän lausunnon viimeisessä osiossa.

### **Valtion talousarvio välineenä nopean ja hallitun ekologisen kestävyys siirtymän toteuttamiseksi Suomessa**

Tässä lausuntomme osiossa kiinnitämme huomion siihen, minkälaisia edellytyksiä valtion talousarvio ja julkisen talouden suunnitelma politiikan ohjauksen välineenä antavat 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 kestävästä talouskasvusta, sen tulisi kyetä tekemään erottelu kestävästä ja ei-kestävästä taloudellisen toiminnan välillä. Vain kestävästä 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 kestävyys siirtymän toteuttamiseksi. Tällaisen kasvustrategian sijaan tarvitaan

<sup>1</sup> Lainaus sivulta 142: “WEM-P- ja WEM-H-skenaarioissa Suomi ei saavuta nykytoimin hiilineutraalisuustavoitetta vuoteen 2035 mennessä. Näissä skenaarioissa päästökuihu, eli lisätoimien tarve on 16–19 Mt CO<sub>2</sub>-ekv.”  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-219-0>

siirtymäpolitiikkaa, joka aktiivisesti ja tavoitteellisesti tähtää sisällöllisiin muutoksiin taloudessa<sup>2</sup>.

Valtion talousarviossa monet keskeiset talouspolitiikkaa ohjaavat suureet, kuten BKT:n kasvu, työllisyysaste ja velkasuhde eivät kerro mitään talouden ekologisesta kestävydestä. Nämä suureet 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 kestävää taloutta tulee tavoitella tietoisesti ja suoraan, tavoittein ja indikaattorein, jotka ohjaavat julkista taloutta poliittisesti vähintään yhtä määrävästi kuin julkisen talouden suunnittelussa tähän asti priorisoidut talouskasvu, työllisyysaste ja velkasuhde. Alle 15 vuoden päässä oleva hiilineutraalisuustavoite ja vielä haastavammat tehtävät luontokadon pysäyttämässä ja luonnonvarojen kulutuksen saattamisessa laskuun vaativat julkiselta vallalta ennennäkemättömiä, laaja-alaisia ja nopeita toimia. Kasaantuvat geopoliittiset haasteet ja yhteiskuntarauhan horjumisen tekevät haasteesta entistä vaikeamman. Tässä ajassa tarvittavat politiikkatoimet eivät missään mielessä ole mahdollisia satunnaisina taloudellisen kestävyuden sivutuotteina. Kaikkea julkisen talouden suunnittelua tulee ohjata näkemys talouden todellisista aineellisista ja ekologisista rajoitteista ja konkreettisista sektorikohtaisista ja sektorirajat ylittävistä toimista, joita ekologisen kestävyuden 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 kestävyuden ulottuvuuksiin – erityisesti luontokatoon ja luonnonvarojen kestävään käyttöön<sup>3</sup>. Ekologisen kestävyuden 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 ylipäätään on mahdollista. Samalla siirtymäpolitiikan toteuttaminen energiajärjestelmien, asumisen, liikenteen ja maa- ja metsätalouden sektoreilla antaa mittavasti mahdollisuuksia uusien työpaikkojen muodostumiselle.

<sup>2</sup> Olemme hahmotelleet viisi indikaattoria sisältävän Siirtymäpolitiikan kojelaudan siirtymäpolitiikan suunnitteluun ja arviointiin: <https://kojelauta.bios.fi>

<sup>3</sup> 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.

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 liikumista 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 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 kestävyys siirtymän 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 määrätietoisien 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 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 kestävyuden ja tulevaisuudessakin elinvoimaisen yhteiskunta- ja teollisuusrakenteen saavuttamiseksi on edelleen varsin vajavainen. Vastuullinen taloudenpito edellyttää tietopohjan ja ohjauskyvyn harppauksenomaista parantamista.

Kunnioitavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:

Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas

[jussi.ahokas@bios.fi](mailto: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 ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.*