

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026 (VNS 2/2022 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 19.5.2022.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- talouspolitiikan koordinaattori, ylijohtaja Lauri Kajanoja, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- professori Veli-Pekka Tynkkynen, Aleksanteri-Instituutti, Helsingin yliopisto
- johtava asiantuntija Janne Peljo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Jukka Leskelä, Energiateollisuus ry
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Suomen ilmastopaneeli
- johtaja Mari Pantsar, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- erityisasiantuntija Karoliina Auvinen, Suomen ympäristökeskus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta kiinnittää tässä lausunnossaan huomiota erityisesti venäläisestä energiasta irtautumiseen ja vihreän siirtymän nopeuttamiseen. Hallitusohjelman mukaan Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Venäjän sotatoimet Ukrainassa korostavat entisestään fossiilisista polttoaineista luopumisen kiireellisyyttä. Kiristynyt geopoliittinen tilanne ja energian hintojen nousu ovat lyhyessä ajassa nostaneet esiin toimitus- ja huoltovarmuuden sekä energiajärjestelmän kustannustehokkuuden tärkeyden ilmastonäkökulman rinnalle.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023—2026 hiilineutraaliuteen liittyviä tavoitteita edistetään hallitusohjelman linjausten pohjalta yhteensä noin 2,7 miljardilla eurolla vuonna 2023 ja noin 2,1 miljardilla eurolla vielä vuonna 2026. Hiilineutraaliuteen liittyvien tavoitteiden edistämiseen käytetään siten vuosittain yli 2 miljardia euroa. Vuoden 2023 määrärahatasoa korottaa merkittävästi Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukainen rahoitus. Suomen saanto on

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2022 vp

arvioiden mukaan noin 2 miljardia euroa, josta vihreään siirtymään kohdennetaan noin puolet. Määrärahalisäyksiä kohdistuu muun muassa investointeihin puhtaaseen energiantuotantoon, vähäpäästöisiin innovaatioihin, rakennusalan ympäristöratkaisuihin sekä sähköisen liikenteen laatusinfrastruktuurin tukemiseen. Vuoden 2023 määrärahasoaa korottavat lisäksi varautumisen ministerityöryhmän linjaukset energiaomavaraisuutta ja huoltovarmuutta vahvistavasta toimenpidekokonaisuudesta. Toimenpidekokonaisuuden tavoitteena on nopeuttaa merkittäväällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa. Määrärahalisäykset kohdistuvat liikenteeseen, energiaan, asumiseen sekä maatalouden pitkävaikutteisiin toimiin.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan panostukset vihreään siirtymään ovat Suomessa osittain jo pitkällä ja ovat siten hyvä perusta Venäjä-riippuvuuden vähentämiselle. Julkisen talouden suunnitelmassa vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi kohdennetut toimet ovat asiantuntijoiden mukaan kokonaisuutena hyviä ja kattavia. Lisäksi energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamiseksi päätetty toimenpidekokonaisuus on asiantuntijoiden mukaan niin ikään oikeansuuntainen.

Asiantuntijat pitävät kuitenkin ongelmallisena sitä, että julkisen talouden suunnitelmassa ei kiinnitetä huomiota energiansäästöön ja energiatehokkuuteen. Energiatehokkuuden kasvattaminen ja energiansäästön edistäminen ovat asiantuntijoiden mukaan entistä tärkeämpiä niin kasvihuonekaasupäästöjen hillitsemiseksi kuin pikaiseksi irtautumiseksi Venäjän tuottamasta fossiilienergiasta. Asiantuntijoiden mukaan energiakriisin riski on olemassa ja energiankulutusta voidaan joutua sopeuttamaan erittäin nopeasti. Nopeita energiansäästötoimia varten tulisikin lisätä tietoisuutta asiasta sekä kannustaa kansalaisia ja yrityksiä energiatalouksiin. Energiansäästötoimet voivat osaltaan myös tuoda kustannussäästöjä, sillä kysynnän laskiessa paine energianhinnan nousulle pienenee.

Suomessa on joka tapauksessa syytä varautua tilanteeseen, jossa energian ja raaka-aineiden hinnat nousevat ja saatavuudessa on ongelmia. Valiokunta on kiinnittänyt mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista (TrVM 2/2022 vp) huomiota siihen, että Ukrainan kriisin myötä talouskasvua hidastavat energianhintojen nousu, tilanteen luoma epävarmuus sekä tarjonnan pullonkaulojen paheneminen. Keväällä 2021 koronapandemian hellittämisen myötä nopeasti toipunut kysyntä ja samanaikaiset tarjonnan pullonkaulat alkoivat nostaa energian ja raaka-aineiden hintoja. Ukrainan sota on entisestään kiihdyttänyt tätä kehitystä keväällä 2022. Venäjän hyökkäys Ukrainaan näkyy erityisesti energiamarkkinoilla, kun toimijoiden omaehtoisten päätösten sekä pakotteiden kautta fossiilisten energiatuotteiden hinnat ovat nousseet voimakkaasti.

Asiantuntijat pitävät selkeänä puutteena myös sitä, että julkisen talouden suunnitelmassa ei ole huomioitu kiertotalouden strategista ohjelmaa. Vuoteen 2035 ulottuvan kiertotalouden strategisen ohjelman toimeenpanoon on tärkeä panostaa myös muuttuneessa maailmantilanteessa. Osana irtautumista venäläisestä fossiilisesta energiasta tulisi asiantuntijoiden mukaan huomioida kriittisten metallien ja mineraalien saatavuus ja hinta, ja siksi kiertotaloustoimien edistäminen tulisi liittää olennaiseksi osaksi vihreää siirtymää. Osa asiantuntijoista nostaa esiin erittäin nopeasti muuttuneen tilanteen johdosta myös huolen rahoituksen riittävydestä vihreän siirtymän nopeuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2022 vp

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan heijastuu myös suomalaiseen ruoantuotantoon. Euroopan unionin lannoitteista yli 40 prosenttia on tullut Venäjältä, Valko-Venäjältä ja Ukrainasta. Venäjän vastaiset pakotteet ja Venäjän hyökkäyssodan aiheuttama kriisi Ukrainassa aiheuttavat merkittäviä ongelmia lannoitteiden saatavuuteen. Siksi maatalouden energia- ja ravinneomavaraisuutta on tärkeää kasvattaa. Varautumisen ministerityöryhmän linjausten mukaisesti Venäjä-riippuvuutta vähennetään maataloudessa omavaraisuuden ja huoltovarmuuden turvaamiseksi. Ukrainan sodan vuoksi pahentuneen maatalouden kustannuskriisin helpottamiseksi ja huoltovarmuuden turvaamiseksi kotimaiselle ruoantuotannolle lisätään tukea akuutissa tilanteessa. Toimenpidekokonaisuus sisältää nopeavaikutteisia tukimuotoja tilojen maksuvalmiuden tukemiseksi sekä toimia, joilla vauhditetaan energiaomavaraisuuden kasvattamista ja siirtymää pois fossiilisista tuotantopanoksista. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat nostavat esiin myös tarpeen maatalouspolitiikan perusteellisempaan uudistamiseen Suomessa, sillä maatalousyrittäjät ovat olleet toistuvasti pahoissa taloudellisissa ongelmissa.

Valiokunta katsoo, että energiansäästöä ja energiatehokkuutta vauhdittavat toimet tulee jatkossa huomioida paremmin vihreän siirtymän nopeuttamiseksi ja näitä toimia tulee aktiivisesti edistää. Myös kiertotalousratkaisut tulee valiokunnan mielestä kytkeä selkeämmin osaksi vihreää siirtymää. Niin ikään elintarvikkeiden huoltovarmuudesta tulee huolehtia kriisin jatkuessa.

Venäläisen energian korvaaminen

Suomen energiantuotannon rakenne on monipuolinen, ja riippuvuus venäläisestä energiasta on viime vuosikymmeninä pienentynyt. Tästä huolimatta Suomen suuri kokonaisriippuvuus Venäjältä tuodusta energiasta tekee täydellisestä irtautumisesta haasteellista ja se edellyttää monia toimenpiteitä. Venäjältä tuodun energian osuus oli ennen hyökkäyssotaa Ukrainaan yli 30 % Suomen kokonaisenergian käytöstä. Venäjältä tuodut polttoaineet ja sähkö ovat pääosin korvattavissa joko kotimaisella tuotannolla tai tuonnilla muista maista. Haastavin korvattava on maakaasu, ja sen korvaaminen muilla toimittajilla tai polttoaineilla on vaikeaa. Venäläisen maakaasun osuus kokonaiskulutuksesta on Suomessa kuitenkin maltillinen, vain 6 % kokonaisenergiasta. Mikäli kaasun tuonti äkillisesti loppuisi, tilanne olisi ongelmallinen erityisesti teollisuudelle. Kaasua käytetään energiantuotannon lisäksi teollisuuden eri prosesseissa, esimerkiksi öljynjalostuksessa, kemianteollisuudessa, metsäteollisuudessa ja elintarviketeollisuudessa. Asiantuntijoiden mukaan on merkittävä riski, että kaasu ei riitä kaikkeen sellaiseen teolliseen toimintaan, jossa sitä ei voi korvata muilla polttoaineilla tai energiamuodoilla. Tämä vaarantaa tuotannon jatkuvuuden ja on riski työpaikkojen säilymiselle. Suomessa kaasun osuus kotitalouksien lämmitysenergiasta on toisaalta huomattavasti pienempi kuin muualla Euroopassa. Kotitaloudet ovat lisäksi suojattuja asiakkaita, mikä tarkoittaa sitä, että kotitalousasiakkaiden sekä välttämättömien yhteiskunnan palvelujen kaasun tarve katetaan myös häiriötilanteissa.

Venäläisen maakaasun tuonnin katkeamiseen on varauduttu. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät varautumisen ministerityöryhmän päätöksiä venäläisen kaasun korvaamiseksi onnistuneina. LNG-laivan vuokraaminen yhdessä Viron kanssa on asiantuntijoiden mukaan tärkein yksittäinen toimenpide teollisuuden näkökulmasta. Tämä ratkaisu ei kuitenkaan ehdi vielä syksyksi 2022 ja siten seuraavan talven tarpeisiin. Epävarmuus on tällä hetkellä suurta, ja riski energiapula on olemassa. On myös huomattava, että venäläisen kaasun tuonnin äkillinen katkeaminen voi aiheuttaa energiakriisin Euroopassa. Tämä tulisi väistämättä vaikuttamaan myös Suomen ta-

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2022 vp

louteen, vaikka Suomen riippuvuus venäläisestä kaasusta on pienempi kuin muualla Euroopassa. Äkillisiin energiashokkeihin tulee näin ollen varautua. Energiansäästö ja energiatehokkuuden lisääminen ovat valiokunnan mielestä tässä tärkeitä ennakkoinnin ja varautumisen keinoja.

Korvaavaa energiaa on saatavilla, mutta sen hinta on korkea. Asiantuntijoiden mukaan Suomi on hyötynyt aikaisemmin edullisesta venäläisestä energiasta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että nopea irtautuminen Venäjän fossiilisesta energiasta kasvattaa energiakustannusten lisäksi myös päästöjä lähitulevaisuudessa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan päätös leikata väliaikaisesti biopolttoaineiden jakeluvelvoitetta lisää päästöjä ja on samalla yrityksille negatiivinen signaali investointivarmuudesta ja politiikan johdonmukaisuudesta. Edelleen venäläisen hakepuun korvaamisen turpeella tulisi asiantuntijoiden mukaan olla väliaikainen ratkaisu, jotta ei vaaranneta hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamista. Mainitut päätökset ovat kuitenkin tärkeitä sosiaalisen kestävyuden sekä huoltovarmuuden ja energiaomavaraisuuden turvaamiseksi. Energian ja polttoaineiden hintojen voimakas nousu on nostanut huomattavasti elämisen kustannuksia. Tämä näkyy paitsi lämmityskustannusten ja polttoaineiden hintojen nousuna niin myös elintarvikkeiden hintojen nousuna. Valiokunta katsoo, että toimenpidekokonaisuudessa on välttämätöntä huolehtia myös siitä, että irtautuminen venäläisestä energiasta ja vihreän siirtymän nopeuttaminen eivät johda eriarvoisuuden lisääntymiseen suomalaisessa yhteiskunnassa.

Lupaprosessien nopeuttaminen ja panostukset tutkimukseen ja kehitykseen

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat nostavat esiin lupaprosessit vihreän siirtymän edellyttämien investointien pullonkaulana. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vuosille 2023—2026 yhteensä 36,8 miljoonaa euroa lisäyksiä lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisointiin vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi. Asiantuntijat pitävät näitä panostuksia tervetulleina. Lisäksi kehysriihessä tehty päätös vauhdittaa vihreän siirtymän investointeja niiden määräaikaisella etusijalla lupakäsittelyssä saa niin ikään kiitosta asiantuntijoilta. Hyvänä pidetään myös sitä, että kehysriihen päätösten mukaisesti tavoitteeksi asetetaan, että etusijalla olevien investointien enimmäiskesto lupaviranomaisessa on enintään 12 kuukautta. Asiantuntijat kuitenkin katsovat, että pelkkä tavoitteen asettelu ei välttämättä riitä lupamenettelyn keston rajaamiseen ja että lupakäsittelyn määräajasta voisi olla tarpeen säätää laissa.

Asiantuntijat korostavat myös toimeenpanon merkitystä, sillä toimeenpanovaihe on ratkaisevassa asemassa esitettyjen lisäpanostusten konkreettisten vaikutusten saavuttamiseksi. Hallitus päätti jo puoliväliriihessä Suomeen suuntautuvien suurten ja strategisesti merkittävien investointien edistämiseksi luotavasta kiihdytyskaistasta. Toimeenpano on kuitenkin ollut hidasta, ja asiantuntijat toivovat, että vihreän siirtymän investointien määräaikainen etusija lupakäsittelyssä korjaa tilannetta.

Investoimalla vihreään siirtymään, kehittämällä tutkimusinfrastruktuureja ja innovaatioympäristöjä voidaan turvata suomalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä nopeasti muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä. Julkisen talouden suunnitelman mukaan tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämismenot neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Asiantuntijat pitävät tätä askeleena oikeaan suuntaan ja tärkeänä myös vihreän siirtymän edistämisen kannalta. Valiokunta katsoo, että huomiota tulisi kiinnittää myös tarvitta-

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2022 vp

van osaamisen varmistamiseen sekä osaamisen uudistamiseen perinteisiltä aloilta uusille vihreän siirtymän aloille.

Sosiaalinen kestävyys ja julkinen talous

Julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden takia vihreää siirtymää edistävien toimenpiteiden tulee olla vaikuttavia ja kustannustehokkaita. Samalla on myös huolehdittava siitä, ettei niistä synny kohtuuttomia vaikutuksia eri väestöryhmille. Vihreä siirtymä ja irtautuminen venäläisestä energiasta maksaa, mutta kustannukset eivät saa kohdistua liiallisesti heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin. Valiokunta on jo aiemmin todennut (TrVM 8/2021 vp), että ekologisen ja sosiaalisen kestävyys edistämisen tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia, jos vihreän siirtymän kustannukset ovat kohtuuttomat yhteiskunnan heikompiosaisille. Tämän vuoksi valiokunnan mielestä on välttämätöntä huolehtia siitä, että irtautuminen venäläisestä energiasta ja vihreän siirtymän nopeuttaminen eivät johda eriarvoisuuden lisääntymiseen suomalaisessa yhteiskunnassa, kuten tässä lausunnossa on aiemmin jo todettu. Tämä tulee huomioida myös veromuutoksissa. Asiantuntijoiden mukaan kestävä kehityksen verouudistus tulisi tehdä budjettineutraalisti. Esimerkiksi työn verotusta tulisi alentaa tai lisätä tulonsiirtoja päästö- ja luonnonvaraverojen nousun rinnalla. Sosiaalisen kestävyys ja oikeudenmukaisuuden huomioiminen on erittäin tärkeää toimenpiteiden yleisen hyväksyttävyyden kannalta. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota Ukrainan kriisiin välittömästi liittyviin menolisäyksiin. Hallitus on päättänyt sodan johdosta uudesta kehyspoikkeuksesta, jolla vaalikauden kehystä nostetaan vuonna 2023 yhteensä 1,998 miljardilla eurolla. Tästä energianhintojen noususta aiheutuviin toimiin kohdennetaan 8 miljoonaa euroa, jonka riittävydestä valiokunta on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta huolestunut.

Ilmastonmuutos tulee vaikuttamaan suomalaiseen hyvinvointiin, talouteen ja luontoon, ja nämä vaikutukset heijastuvat myös julkiseen talouteen. Julkistaloudelliset vaikutukset riippuvat useasta tekijästä, joita on mahdotonta ennustaa tarkasti. Asiantuntijoiden mukaan on tärkeää, että erilaiset kehityskulut ennakoitaisiin valtiontalouden suunnittelussa ja että niihin myös varauduttaisiin hyvissä ajoin. Nopea energiasiirtymä ja hintojen nousun vaikutusten pehmentäminen lisäävät tarvetta julkisten menojen lisäykselle. Valiokunta on todennut mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista (TrVM 2/2022 vp), että hallituksen tulisi kuitenkin pystyä samalla huolehtimaan julkisen talouden kestävydestä sekä kyetä parantamaan pitkän aikavälin talouskasvun edellytyksiä. Kasvun edellytysten turvaamiseksi tulee kiinnittää huomiota myös Suomen houkuttelevuuteen investointikohteena. Lisäksi valiokunta on todennut mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2020 (TrVM 8/2021 vp), että vaikka hiilineutraalisuustavoitteen edellyttämä vihreä siirtymä on kallis, niin vielä kalliimmaksi tulisi se vaihtoehto, että toimenpiteisiin ei lainkaan ryhdyttäisi. Toimenpiteet vaikuttavat todennäköisesti myönteisesti myös suomalaisten yritysten kilpailuedellytyksiin globaaleilla markkinoilla, kun kaikki maat tekevät ilmastotoimia.

Valiokunta pitää julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjä lisäpanostuksia tärkeinä, sillä vihreä siirtymä on tärkeä paitsi ekologisesti niin myös Suomen kilpailukyvyn säilyttämisen kannalta. Vihreää siirtymää koskevat toimet mahdollistavat taloudellisen kasvun ja sopeutumiskyvyn edistämisen monella tavalla. Suomelle tämä on tilaisuus saavuttaa kasvua ja työpaikkoja. Valiokunta toteaa, että tällä hetkellä riskit ja epävarmuus ovat huomattavia, ja tämä korostaa varautumisen

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2022 vp

merkitystä sekä valtion että koko julkisen talouden näkökulmasta. Tietopohjaa ekologisen kestävyyskriisin ja sen ratkaisemisen vaikutuksista talouden rakenteeseen ja julkisen talouden tasapainoon tulisi vahvistaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen