

Lausunto Suomen kestävän kasvun ohjelman selonteosta eduskunnan Työ- elämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa kestävän kasvun ohjelmaa koskeva asiantuntijalausunto monitieteisen kestävyystutkimuksen ja erityisesti kestävän työn tutkimuksen näkökulmasta.

Keskeinen havaintoni on, että kestävän kasvun ohjelma ei onnistu sitomaan vihreää siirtymää ja työelämän kehittämistä toisiinsa niin, että EU:n elpymispaketilla rakennettaisiin tehokkaasti kestävä työelämää ja vauhditettaisiin reilua murrosta (*just transition*). Ohjelmalla tavoitellaan osuvasti vaikuttavuutta mutta siitä puuttuu kokonaisnäkemys siitä, minkälaista vaikuttavuutta tulisi hakea, jotta työelämän muutos ja osaamisen kehittäminen mahdollistaisivat hiilineutraalisuustavoitteet. Työmarkkinoiden toimintaa, työttömille suunnattuja palveluja ja työelämän kehittämistä koskeva ohjelman painopiste pysyttelee vahvasti vallitsevien järjestelmien kehittämisessä ja sivuuttaa käsitykset kestävän työn tulevaisuudesta ja uudistamisen tarpeista. Ollakseen kestävä työllisyyden vahvistamisen tulisi kytkeytyä vahvemmin päästövähennyksiin, kiertotalouden vahvistamiseen ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen. Esitän lausunnon lopussa tutkimukseen perustuvia ehdotuksia, joiden avulla voitaisiin yhdistää työllisyyden ja vihreän siirtymän tavoitteita.

Vaikuttavuustavoitteiden ohuet yhteydet

Ohjelma korostaa hyvin investointi- ja uudistuskokonaisuuden vaikuttavuuskriteerien määrittelyä. Ohjelman pyrkimykset elvytystoimien vaikuttavuuteen ja laajojen vaikuttavuuskriteerien määrittelyyn on tervetullut suunnanmuutos pelkästään bruttokansantuotteen kasvuun sitoutuneeseen kasvuajatteluun. Vaikuttavuuden korostaminen konkretisoi hyvin hallitusohjelmassakin todettua käsitystä siitä, että talous on väline muiden päämäärien saavuttamiseksi. Talouskasvukaan ei ole itseisarvo. On tärkeää, että julkisten varojen käytöllä pyritään aktiivisesti vaikuttamaan talouden suuntaan ja sitä kautta ihmisten hyvinvoinnin mahdollisuuksiin muuttuvassa ilmastossa.

Kestävän kasvun ohjelman ongelmana on kuitenkin se, että vaikuttavuustavoitteita ja ohjelman painopisteitä ei aseteta tärkeysjärjestykseen. Ohjelmassa todetaan, että "priorisoinnissa painotetaan vaikutuksia työllisyyteen, kilpailukykyyn, julkisen talouden kestävyys- sekä nettopäästövähennyksiin, kiertotalouden vahvistamiseen ja ilmastomuutoksen sopeutumiseen." Lisäksi "tarkastellaan, miten kokonaisuudet tukevat toipumista

koronaviruskriisistä sekä sosiaalista ja alueellista eheyttä." Epäselväksi jää kuitenkin, miten näitä kaikkia vaikutuksia voidaan priorisoida niin, että vaikutukset eivät ole keskenään ristiriitaisia ja toisiaan poissulkevia. Käytännössä esimerkiksi kaivosteollisuuden tukemisella voi olla positiivisia vaikutuksia työllisyyteen, kilpailukykyyn ja julkisen talouden kestävyys- mutta energiantensiivinen neitseellisten raaka-aineiden käyttö voi lisätä samalla nettopäästöjä ja heikentää kiertotalouden mahdollisuuksia. Ohjelman painopisteterakenne vaikuttaa ongelmallisesta kokonaisvaltaisen kestävä kehityksen näkökulmasta, koska se jättää sivuun eri painopisteiden väliset kytkökset.

Useiden painopisteiden listaamisen seurauksena ekologista kestävyyttä koskevat tavoitteet uhkaavat jäädä muiden painopisteiden varjoon. Talouden sopeuttaminen ekologisiin reunaehtoihin on kuitenkin kaikkein ensisijaisin edellytys myös työllisyyttä ja tasa-arvoa koskevien tavoitteiden toteutumiselle. Elinvoimaiset ekosysteemit ovat hyvinvoinnin elinehto. Tästä lähtökohdasta käsin ekologista kestävyyttä vauhdittavan vihreän siirtymän tulisi olla ohjelmassa keskeisin vaikuttavuustavoite, jota muut painopistealueet tukevat.

Vihreä siirtymä mainitaan ohjelman alussa horisontaalisena tavoitteena, mutta horisontaalisuus ei välity ohjelmasta eikä vihreää siirtymää onnistuta kytkemään muihin painopisteisiin koherentin reilun murroksen politiikan mukaisesti¹. Vaikka ohjelmassa linjataan, että valintakriteerien yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota hiilineutraalisuustavoitteen edistämiseen, ei tavoitetta tunnisteta riittävästi kaikkien painopisteiden yhteydessä. Työllisyystoimet jäävät varsin irrallisiksi vihreästä siirtymästä. Niiden yhteydessä luetaan hallitusohjelman mukaisia, sinänsä arvokkaita, tavoitteita liittämättä niitä laajempiin innovatiivisiin ja rakenteellisiin uudistuksiin, joita EU:n elvytysrahoituksella tulisi tavoitella. Reilun kestävyysmurroksen takaamiseksi myös työllisyyttä koskevien tavoitteiden tulisi olla vaikuttavia niin, että ne mahdollistavat riittävän nopeat päästövähennykset ja luonnonvarojen ylikulutuksen hillitsemisen sosiaalisesti kestäväällä tavalla.

Yhteenkietoutuneiden kestävyysasteiden ratkaisemiseksi on suositeltavaa, että EU:n elvytyspaketilla tuetaan sellaisia työllisyystoimia, jotka vaikuttavat positiivisella tavalla useamman painopisteen tavoitteisiin. Eri toimien välisten synergioiden tunnistaminen ja toisiaan positiivisella tavalla vahvistavien hyvien kehien luominen on keskeinen kestävyysmurroksen vipuvarsi².

¹ Ks. Sabato, S., & Fronteddu, B. (2020). A socially just transition through the European Green Deal? *ETUI Research Paper-Working Paper*.

² Hirvilammi, T. (2020) Hyvä kehä kestävä hyvinvoinnin vauhdittajana. *Helsinki: Kalevi Sorsa - säätiö*. https://sorsafooundation.fi/wp-content/uploads/2020/12/KSS_Hirvilammi_Hyva-keha_Web.pdf

Työn murroksen ja kestävän työn tarpeen sivuuttaminen

Ohjelma ei vastaa siihen, minkälaisia konkreettisia tavoitteita tukemalla voidaan ylläpitää työllisyyttä samalla, kun vähennetään päästöjä ja luonnonvarojen kulutusta. Ohjelmasta puuttuu ylipäätään laajempi näkemys siitä, minkälaista työtä ja uudelleen koulutusta vihreässä siirtymässä tarvitaan ja minkälaista työllisyyttä EU:n elpymispaketin tuomalla lisärahoituksella kannattaisi tukea.

Ohjelmassa tiivistetään selkeät vihreää siirtymää koskevat tavoitteet: ”Suomen tavoitteena on hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi Suomi pyrkii maailman ensimmäiseksi fossiilivapaaksi hyvinvointiyhteiskunnaksi ja on sitoutunut puolittamaan liikenteen päästöt 2030 mennessä.” (s. 29) Nämä talouden rakenteisiin ja konkreettisesti tuotantoon ja kulutukseen liittyvät tavoitteet asettavat reunaehdot myös työmarkkinoiden kehittämiseksi. Siksi ohjelman yhteydessä tulisi selvittää perusteellisesti, minkälainen työllisyyspolitiikka mahdollistaa vihreän siirtymän tavoitteiden saavuttamisen.

Työmarkkinoiden pitkän aikavälin rakenteellisista haasteista ohjelmassa mainitaan väestön ikääntyminen sekä teknologinen murros ja sen vaikutukset osaamistarpeisiin. Tässä yhteydessä olisi tärkeää nostaa vahvasti esiin myös päästövähennysten ja luonnonvarojen kulutuksen vähentämisen vaikutukset työmarkkinoiden rakenteisiin.

Ohjelmassa mainitaan, että työmarkkinoiden murroksen sekä vihreän siirtymän ja digitalisaation takia yhä useammat tulevat vaihtamaan ammattiaan tulevina vuosina. Tätä ei kuitenkaan huomioida riittävästi konkreettisemmissa työllisyyteen liittyvissä tavoitteissa.

Työmarkkinoiden toimintaa, työttömille suunnattuja palveluita ja työelämän kehittämistä koskevat ehdotukset jäävät ohjelmassa varsin operatiiviselle tasolle ja listaavat lähinnä sellaisia tavoitteita, joita ollaan jo kehittämässä hallitusohjelman mukaisesti. Työllisyyspalvelujen kehittäminen asiakaspalvelua parantavilla laastaritoimilla ei kuitenkaan ratkaise vaikeasti työllistyvien tilannetta eikä vastaa työvoiman kohtaanto-ongelmiin. Esimerkiksi nuorten, maahanmuuttajataustaisten työnhakijoiden ja osatyökykyisten työttömyyden taustalla on pääsääntöisesti heille soveltuvien työpaikkojen puute eikä niinkään ohjauksen ja henkilökohtaisen valmennuksen puutteet. Työvoiman ulkopuolella olevia nuoria koskevassa tutkimuksessamme nuoret ovat esimerkiksi korostaneet talouden rakenteellisia haasteita ja työpaikkojen puutetta työllistymisvaikeuksista puhuessaan. Nuoret kaipaavat mahdollisuuksia osallistua mielekkääseen ja ekologisesti kestäväan työhön.³

Vallitsevan järjestelmän näkökulmasta laaditut tavoitteet, kuten pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kehittäminen tai asiakaspalvelun parantaminen, sivuuttavat sen, miten

³ Hirvilammi, T. & Stamm, I. & Väyrynen, M. & Matthies, A-L. & Närhi, K. (2019) Reflecting on work values with young unemployed adults in Finland. *Nordic Journal of Working Life Studies* 2019, 9 (2): 87–104.

nopeita ja vaikuttavia yhteiskunnallisia muutoksia ekologisen kriisin pysäyttämiseksi tarvitaan myös työjärjestelmän osalta. Vuonna 2018 julkaistussa Kansainvälisen työjärjestö ILO:n työn tulevaisuutta koskevassa tutkimusjulkaisussa korostetaan, että sekä ympäristön tilan heikentyminen että kestävyystavoitteet muuttavat oleellisesti työmarkkinoita. Jos vihreän siirtymän vauhdittamisessa ei lähivuosina onnistuta, myös työllisyysjärjestelmän tulee sopeutua yhä kiihtyvään ympäristötuhoon⁴. Työllisyys ei ole sivustakatsoja ekologisessa kriisissä, sillä työpaikoilla aiheutetaan Euroopassakin kasvihuonekaasupäästöjä yli 20 tonnia työntekijää kohden ja kulutetaan luonnonvaroja 30 tonnia työntekijää kohden laskettuna⁵. Toisaalta ilmastomuutoksen vaikutukset ulottuvat (ja tulevat jatkossa ulottumaan) useille aloille maanviljelystä ja koulutuksesta matkailuelinkeinoon. Kansainvälisellä ilmastopakolaisuudella on selkeitä vaikutuksia globaaleihin työmarkkinoihin. Luonnossa tapahtuvat muutokset vaikuttavat siis selvästi myös työelämän tukemisen mahdollisuuksiin.

Monitieteisen kestävyystutkimuksen näkökulmasta on selvää, että pohjoismaiseen työvoimapolvelumalliin ja palvelurakennemuutokseen viittaaminen ei ole riittävä keino kestävä työn tukemiseksi kestävä talouden ohjelmassa. Jos uudistukset jäävät paikkailemaan olemassaolevaa järjestelmää ilman laajempien rakenteellisten haasteiden huomioimista, ei ohjelman kokonaisvaltaisia vaikuttavuustavoitteita tulla saavuttamaan. Hyvä esimerkki riittämättömistä tavoitteista löytyy sivulla 47 olevista "tarkemmista tavoitteista", joissa työllisyyttä ajatellaan parannettavan mm. työttömyysvirtoja ja työnhakijoiden työnhakuvetoitteita koskevilla indikaattoreilla. Tällaiset epämääräisesti muotoillut ja epäolennaisiin muutoksiin liittyvät tavoitteet heikentävät ohjelman vaikuttavuutta työllisyyden osalta.

Työelämän uudistamisen kannalta uusien työpaikkojen luominen ja tasa-arvoisten toimeentulomahdollisuuksien turvaaminen on ensisijaista, kun taas työllisyyspalveluiden ja erilaisten aktivointiohjelmien kehittäminen on toissijaista. Palvelurakenteen kehittämisen sijaan kestävä kasvun ohjelmassa kannattaisi panostaa sellaisiin investointeihin ja talouden rakenteellisiin uudistuksiin, jotka luovat kestävä työtä.

Työn ja toimeentulon tukeminen vihreässä siirtymässä

EU:n elvytyspaketti on koronakriisin avaama mahdollisuus, jonka avulla voidaan luoda kestäviä työpaikkoja kiertotalouteen ja uusiutuvan energian tuotantoon. Hiilineutraalin yhteiskunnan rakentamiseen tarvitaan työvoimaa.

⁴ Bradshaw, C. J., Ehrlich, P. R., Beattie, A., Ceballos, G., Crist, E., Diamond, J., ... & Blumstein, D. T. (2021). Underestimating the challenges of avoiding a ghastly future. *Frontiers in Conservation Science*, 1, 9.

⁵ Montt, G., Fraga, F., & Harsdorff, M. (2018). The future of work in a changing natural environment: Climate change, degradation and sustainability. *ILO Research Paper Series*, Geneva: International Labour Office.

Oikein kohdistettujen toimien avulla kestävän talouden ohjelma voi onnistua hiilineutraalin yhteiskunnan saavuttamisessa niin, että samalla vahvistetaan työllisyyttä. Kuten ILO:n julkaisussa todetaan, hiilineutraalisuustavoitteet eivät ole ristiriidassa työelämän kehittämisen kanssa vaan päinvastoin: kestävyys tavoittelu voi luoda ihmisarvoista ja kestävä työtä. Samalla se merkitsee työn uudelleen kohdentamista, kun ympäristöä saastuttavia toimialoja suljetaan ja ympäristökestävät teollisuudenalat kehittyvät ja kasvavat. Esimerkiksi energia-alan muutoksen ennakoidaan tuovan lisää työpaikkoja rakennusallalle ja sähkölaitteiden valmistukseen, kun taas öljynjalostukseen liittyvät työpaikat vähenevät. Kiertotalouteen siirtyminen lisää tuotteiden valmistukseen ja jätteiden käsittelyyn liittyvää työtä ja tuo uusia työpaikkoja korjaukseen ja vuokraamiseen liittyviin palveluihin. Kiertotalouden ja energiamurroksen ennakoidaan lisäävän työpaikkojen määrää Euroopassa.

Miten työelämän muutos ja osaamisen kehittäminen voitaisiin sitoa paremmin vihreään siirtymään kestävän talouden ohjelmassa? Monitieteisen kestävyystutkimuksen näkökulmasta keinovalikoimaan voisi sisältyä esimerkiksi seuraavia tavoitteita:

- Koulutetaan murroksen tekijöitä. Vahvistetaan niiden alojen koulutusta, jotka ovat ekologisesti kestäviä ja edistävät ekologista jälleenrakennusta. Kartoitetaan koulutustarpeita ja kehitetään uusia koulutusohjelmia reilun murroksen toteuttamiseksi.⁶
- Tuetaan murroksen häviäjiä. Hyödynnetään korona-elvytyksen lisäksi ja sen yhteydessä InvestEU:n ja EU:n reilun murroksen rahaston (Just transition fund) kaltaisia mekanismeja⁷. Kehitetään suomalaista sosiaaliturvaa ja elinkeinopoliittisia tukimuotoja niin, että niiden avulla on mahdollista tukea nykyistä paremmin sellaisten työntekijöiden ja elinkeinonharjoittajien toimeentuloa, joiden toimeentulomahdollisuudet heikentyvät oleellisesti vihreään siirtymän myötä.
- Pidetään osatyökykyiset mukana vihreässä siirtymässä. Käytännössä tähän voidaan pyrkiä esimerkiksi lisäämällä julkisten hankintojen työllistämisvelvoitteita tai kehittämällä työtakuun ideoita. Osatyökykyisten palkkaamiseen tarvitaan lisää velvoittavia säädöksiä. Työtakuu (tai työpaikkatakuu) tarkoittaisi valtion takaamaa viimesijaista mahdollisuutta työsuhteeseen⁸.

⁶ ILO (2015) Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. Geneva: International Labour Office.

⁷ Sabato, S., & Fronteddu, B. (2020). A socially just transition through the European Green Deal? *ETUI Research Paper-Working Paper*.

⁸ esim. Dietz, Rob & Dan O'Neill (2013) Enough is enough: Building a Sustainable Economy in a World of Finite Resources. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers. & Bios (eko.bios.fi)

- Uudistetaan sosiaaliturvaa ja aktivointipolitiikkaa niin, että työttömiä voidaan nykyistä paremmin kannustaa ja ohjata ensisijaisesti sosiaalisesti ja ekologisesti kestävään toimintaan minkä tahansa palkkatyön sijaan⁹.
- Tuetaan ekososiaalisia innovaatioita eli sellaisia voittoa tavoittelemattoman talouden toimijoita ja toimintatapoja, jotka yhdistävät sosiaalisen ja ekologisen kestävyiden tavoitteita käytännön toiminnassa. Ekososiaalisissa innovaatioissa luodaan jo nykyään ekologisesti kestäviä tuotanto- ja elämäntapoja ja uudenlaista työtä esimerkiksi materiaalien kierrätykseen, kestävään liikenteeseen ja ruokajärjestelmään liittyen. Samalla niissä työllistetään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä ja lisätään osallisuutta tasavertaisella tavalla.¹⁰

Työllisyys ja ympäristökestävyys yhdistyvät toisiinsa sujuvasti, jos työllisyyden edistäminen sidotaan politiikkakeinoilla kiinteästi vihreän siirtymän tavoitteisiin.

⁹ Hirvilammi, Tuuli & Matthies, Aila-Leena & Närhi, Kati & Stamm, Ingo (2016) Kestävää siirtymää edistäviä työn ja toimeentulon muotoja – Analyysi kirjallisuudesta. Janus (4), 301–319.

¹⁰ Stamm, Ingo & Matthies, Aila-Leena & Hirvilammi, Tuuli & Närhi, Kati (2020) Combining labour market and unemployment policies with environmental sustainability? A cross-national study on ecosocial innovations. Journal of International and Comparative Social Policy 36 (1), 42-56