



Alueellinen oikeudenmukaisuus

Vihreä siirtymä tarkoittaa luonnonresurssien uudenlaista käyttöä. Painopiste siirtyy fossiilisista raaka-aineista uusiutuviin luonnonvaroihin, mutta samaan aikaan esimerkiksi joidenkin kaivannaisten hyödyntämisen odotetaan lisääntyvän.

Luonnonvarat ovat jakaantuneet maantieteellisesti epätasaisesti, joten vihreä siirtymä muuttaa alueellisten luonnonvarojen käyttöä suhteellisen nopeasti ja isolla volyymilla. Tämä on herättänyt kysymyksiä vihreän siirtymän alueellisesta oikeudenmukaisuudesta.

Tietokortti perustuu 27.10.2023 järjestettyyn Alueellinen oikeudenmukaisuus -webinaariin.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20231122148223>

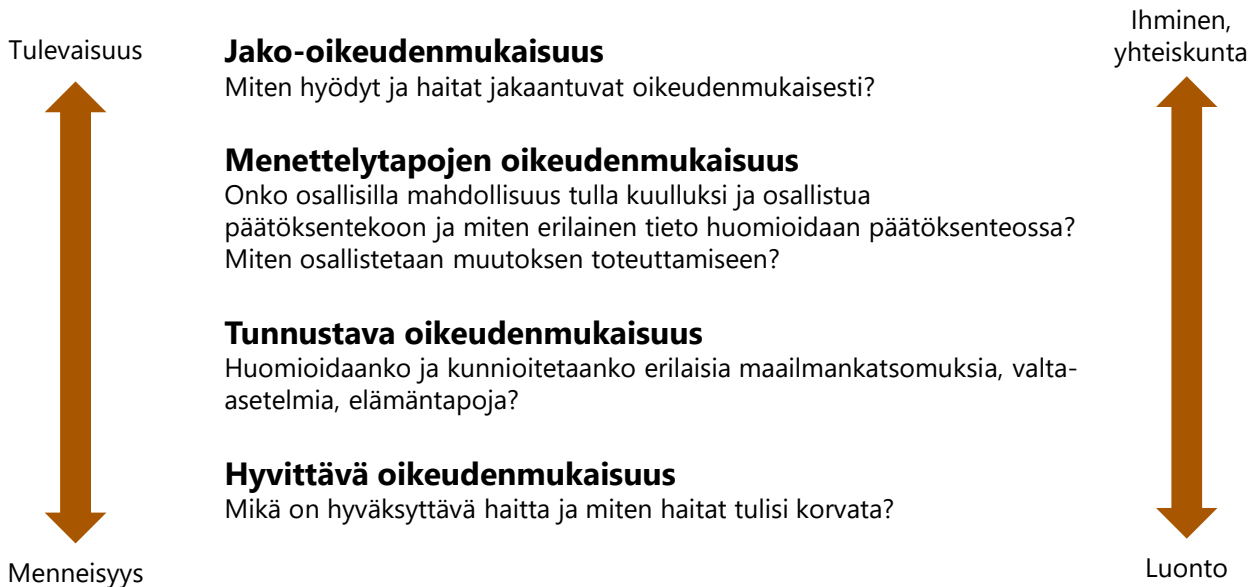
Näkökulmia oikeudenmukaisuuteen ja sen tutkimiseen

Oikeudenmukaisuus on perustavanlaatuinen asia yhteiskunnassa. Se mahdollistaa ihmisten hyvinvoinnin ja yhteiskunnan vakauden. Erityisen ajankohtaisia oikeudenmukaisuuskysymykset ovat silloin, kun yhteiskunnassa tapahtuu suuria muutoksia.

Euroopan Vihreän kehityksen ohjelma on nostanut esille oikeudenmukaisuuskysymyksiä. Siihen liittyy mittavaa sääntelyä ja investointeja eri toimialoille. Vihreä siirtymä myös edellyttää yhteiskunnalta ja sen eri toimijoilta sopeutumista ja uudistumiskykyä. Vihreä siirtymä voi toteutua vain, jos toimet koetaan oikeudenmukaisina.

Yhteiskunnallisena tavoitteena oikeudenmukaisuus tarkoittaa sellaisten olosuhteiden luomista, että ihmisillä, joilla on erilaiset taustat ja tarpeet, on yhtäläiset mahdollisuudet hyvään elämään.

Oikeudenmukaisuusulottuvuudet



Kts. Schlossberg 2007; Kivimaa ym. 2021; kts. myös Soini & Salo 2022

Alueellinen näkökulma oikeudenmukaisuuteen on tärkeä, koska

- luonnonvarat ovat jakautuneet maantieteellisesti eri tavoin eri alueille
- kaikilla luonnonvaroihin liittyvällä toimella on maantieteellinen ulottuvuus (paikallinen-globaali)
- useilla päätöksillä on alueellinen vaikutus
- jokaisella ihmisellä/toimijalla on paikkasidos/-sidoksia, jotka vaikuttavat siihen, miten luonnonvarojen käytön oikeudenmukaisuus koetaan.

Oikeudenmukainen vihreä siirtymä vai vihreää kolonialismia? Metsien käyttö, tuulivoima ja kaivokset

Yhteiskuntien kestävyys siirtymä voi joko vahvistaa, lieventää tai nostaa esiin uusia ihmisryhmien ja alueiden välisiä eriarvoisuuden ilmentymiä. Joka tapauksessa vihreä siirtymä väistämättä järjestää uudelleen valta- ja eriarvoisuussuhteita.

Metsät, metsänomistajat ja kestävyysmurros

Yksityismetsänomistajat ovat kestävyysmurroksessa keskeisessä roolissa, koska Suomessa yksityisiä metsänomistajia on kansainvälisestä verrattuna paljon.

Metsänomistajat kaipaavat lisää vaikutusvaltaa

Metsien käyttöön kohdistuu erilaisia, keskenään ristiriitaisiakin toiveita. Metsien käytön ja suojelun välinen jännite on ollut olemassa pitkään. Kestävyysmurroksen myötä uusina näkökulmina keskusteluun ovat tulleet monimuotoisuuden suojeleminen ja hiilinielut. Haasteena on, että samanlainen metsänhoito ei maksimoi molempia tavoitteita.

Metsänomistajat kokevat vaikutusvallan olevan tällä hetkellä EU:lla, valtiolla ja metsäteollisuudella. Heidän mukaansa vallan tulisi olla metsänomistajilla, maakunnissa ja valtiolla.

Kaupungissa asuvat metsänomistajat pitävät metsien roolia ilmastomuutoksen hillinnässä suurempana kuin taajamissa ja maaseudulla asuvat metsänomistajat.

Kohti paikallisempaa metsäpolitiikkaa?

Metsänomistajat näkevät vahvasti tarvetta paikallisemmalle metsäpolitiikalle ja hallinnalle. Siitä olisi myös hyötyä monitavoitteisen metsänhoidon kannalta.

Kun otetaan huomioon kaikki eri tasot ja oikeudenmukaisuusulottuvuudet, oikeudenmukaisen kestävyysmurroksen toteuttaminen metsäalalla on haastava tehtävä.

Vihreän siirtymän pohjoinen ulottuvuus

Luonnon ja luonnonvarojen käytön kysymykset ovat keskeisiä arktisella alueella. Maankäyttöpaineet ovat lisääntyneet merkittävästi Pohjois-Suomessa esimerkiksi tuulivoiman, matkailun, lisääntyvän puuntarpeen ja kaivostoiminnan myötä.

Vihreä kolonialismi?

Vihreä kolonialismi on alkuperäiskansojen piirissä noussut käsite. Sillä tarkoitetaan alkuperäiskansojen alueille tulevaa toimintaa, joka kilpailee maan ja veden käytöstä ja jota perustellaan vihreillä arvoilla. Etenkin tuulivoima ja kaivokset osana vihreää siirtymää keskusteluttavat saamelaisalueella.

Käsite on otettu käyttöön laajemminkin harvaanasutuilla alueilla, joilla on pitkäaikainen kokemus resurssiperiferiana olemisesta.

Vihreä siirtymä vaatii alueellisesta näkökulmasta:

- konkreettisten seurausten tarkastelua
- alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomioimista
- hallinnollisten aluerajojen ylittämistä
- eri politiikkaohjelmien ja sektoreiden yhteensovittamista
- neuvotteluja oikeusprosessien sijaan?

Ilmastopäästöjen vähentäminen maataloudessa kohtelee alueita eri tavoin

Ruokajärjestelmä on merkittävä kasvihuonekaasupäästöjen lähde Suomessa ja maailmanlaajuisesti. Ruokajärjestelmän osuuden on arvioitu olevan noin 28 % Suomen kaikista ilmastopäästöistä. Niiden vähentäminen edellyttäisi toimia erityisesti turvemaidella sekä muutoksia kotieläintuotteiden kulutuksessa ja ruoan tuotannon menetelmissä.

Turvemaidella merkittävä rooli maatalouden ilmastopäästöissä

Lähes 90 % ruokajärjestelmän ilmastopäästöistä syntyy maataloudessa, ja niistä yli puolet orgaanisten turvemaiden käytöstä. Suurimmat ja nopeimmat päästövähennykset on mahdollista saada turvemaiden käytön muutoksilla.

Kasvihuonekaasupäästöjä voidaan vähentää ruokajärjestelmässä myös muuttamalla tuotantomenetelmiä sekä -tapoja maataloudessa, jalostuksessa, kuljetuksessa ja logistiikassa. Suuria mahdollisuuksia piilee myös ruoan kulutuksessa ja ruokavalioissa.

Turvemaat painottuvat Pohjois-Suomeen

Yli puolet viljellyistä paksaturpeisista turvemaista sijaitsee neljän ELY-keskuksen alueella: Pohjois-Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla ja Lapissa. Turvemaidella on myös suurempi merkitys Pohjois-Suomen maataloudessa kuin Suomessa keskimäärin. Yksivuotisten kasvien viljelyn lopettaminen turvemaidella ja siirtyminen viljelyyn kivennäismailla on Etelä-Suomessa Pohjois-Suomea helpompaa.

Turvemaapelloille esitettyjä päästövähennysoimia:

- Uusien turvemaapellojen raivaamisen lopettaminen
- Nurmikiertojen suosiminen ja pidentäminen
- Viljanviljelyn vähentäminen turvemaidella
- Siirtyminen kosteikkoviljelyyn ja erikoiskasveihin: esim. kuivikkeet, kasvualustat, paju
- Viljelystä luopuminen nykyisillä turvemaapelloilla sekä niiden poistaminen kokonaan maataloustuotannosta ja tukien piiristä

Ruokavalion radikaali muutos kohtelisi alueita eri tavoin

Maatalouden harjoittamisen mahdollisuudet ovat erilaiset eri puolilla Suomea. Mikäli liha- ja maitotuotteiden kulutus laskee merkittävästi nykyisestä, suurimmat negatiiviset muutokset maatalouden yrittäjätulossa kohdistuvat Pohjois- ja Sisä-Suomeen.

Kasvukauden lyhyys ja tehollisen lämpösunnan pienuus rajoittavat Pohjois- ja Itä-Suomessa mahdollisuuksia korvata kotieläintuotannon mahdollista supistumista palkokasvien ja leipäviljan viljelyä lisäämällä.

Ilmastopäästöjen vähentämistoimet saattavat siten kohdentua varsin epätasaisesti niin yksittäisten viljelijöiden kuin eri alueiden kesken.

Epätasaisen kohdentumisen taustalla:

- Viljelijät samallakin alueella ovat eri asemassa riippuen turvemaapellojen suhteellisesta osuudesta ja tuotantotoimintaan tehdyistä investoinneista.
- Suurin osa turvemaapelloista sijaitsee Pohjois-Suomessa ja Pohjanmaalla, joten alueellinen oikeudenmukaisuus nousee keskiöön maankäytön politiikkatoimia suunniteltaessa.
- Kotieläintuotannon merkittävä väheneminen voisi johtaa maataloustulon alenemiseen ja muodostaa ongelmia ihmisten toimeentulolle Pohjois-Suomen alueille, joilla työllistymismahdollisuudet maatalouden ulkopuolella ovat heikot.

Oikeudenmukaisuuden haasteet rannikkokalastuksessa

Oikeudenmukaisuus on noussut kansainvälisesti merkittäväksi keskustelun aiheeksi kalastuksessa. Erityisesti pienimuotoisen kalastuselinkeinon näkökulmasta käytetyt hallintakeinot on usein koettu epäoikeudenmukaisiksi.

Suomen rannikkokalastus

Rannikkokalastus on Suomessa pienimuotoista luontoon pohjautuvaa yrittämistä ja osa monimutkaista ja muuttuvaa sosioekologista systeemiä. Kalastajien määrä on huvennut 2000-luvun aikana alle puoleen.

Kalastuksen hallintaan liittyy sekä vedenpäällisen maailman että vedenalaisen maailman hallinta. Tiedollista epävarmuutta on pyritty vähentämään tieteellisellä tutkimuksella.

Omistusoikeudet ja jako-oikeudenmukaisuus

Vesistöissä vapaasti liikkuvat kalavarat ovat yhteinen resurssi, jota kukaan ei varsinaisesti omista. Kalavesien paikallinen omistusjärjestelmä on aiheuttanut jako-oikeudenmukaisuuden haasteita ja jännitteitä myös kaupallisten kalastajien kalastusoikeuksien jaossa.

Vuonna 2017 käyttöön otettu toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä silakan ja lohen kalastuksessa on toinen esimerkki jako-oikeudenmukaisuuden haasteista. Osa rannikkokalastajista oli turhautuneita lisääntyneeseen ohjaukseen ja piti käyttöoikeuksien jakomenettelyä epäoikeudenmukaisena.

Hierarkkinen päätöksentekojärjestelmä ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus

Rannikkokalastajat kokevat usein, että heidän tietoaan ja kalastuskulttuuriaan ei oteta huomioon voimistuneessa tiedeperustaisessa keskusjohtoisessa kalastuksen säätelyssä ja kontrollissa. Esimerkiksi lohen kalastuksen ohjauksessa on jatkunut pitkäaikainen jännite. Keskeisin konflikti Suomen rannikkokalastuksessa liittyy harmaaahylkeiden ja merimetsojen häirtavaikutuksiin.

Kalastajat kokevat, että menettelytavat ovat muuttuneet. Heillä on hyvin rajatut mahdollisuudet vaikuttaa asioihin: päätökset tehdään kaukana, usein EU:n tasolla, ja kalastajien kokemukseräinen paikallinen asiantuntemus on jätetty syrjään päätöksenteossa.



Kuva: Pekka Salmi

Oikeudenmukaisuus rannikkokalastuksessa

- Rannikkokalastuksen oikeudenmukaisuuskysymykset kytkeytyvät moneen oikeudenmukaisuusulottuvuuteen: hyötyjen jakautumisen kysymyksiin, rakenteisiin ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä siihen, millaista tietoa käytetään.
- Taustalla vaikuttaa tunnistava oikeudenmukaisuus: otetaanko rannikkokalastuksen arvo ja kehittämisen mahdollisuudet huomioon.
- Keskeinen kysymys on, miten keskusjohtoiset päätökset ottavat huomioon alueelliset erityispiirteet ja kalastuskulttuurin monimuotoisuuden.
- Hyviä kokemuksia on saatu esimerkiksi rakentavasta vuorovaikutuksesta ja tiedon yhteistuotannosta hylkeenkestävien pyydysten ja hyljekarkottimien kehittämisessä.
- Myös EU:n rahoittama kalaleader-toiminta on edistänyt osallisuutta ja yhteistyötä rahoittamalla paikallisesti tärkeitä kehityshankkeita.

Julkisten rahavirtojen alueellisella kohdentumisella on väliä

Suomen perustuslaissa on vahvana yksilöiden ja ryhmien moraalisen tasavertaisuuden eetos, asuinpaikasta riippumatta. Tasainen aluekehitys ei edellytä, että alueiden pitäisi olla samanlaisia. Olennaista on, ettei alueita aseteta rakenteellisesti heikompaan asemaan toisiinsa nähden.

Jos jotakin aluetta suositaan järjestelmällisesti toisten kustannuksella, syntyy erivertaisuuden ongelma. Sitä on vaikea perustella häviävillä alueilla sekä moraalisesti että poliittisesti, ja osa kansantalouden potentiaalista jää hyödyntämättä.

Karkeasti jaotellen valtion julkiset rahavirrat (keskimääräinen rahoitus vuosina 2018-2021) jakautuvat kolmeen isoon ryhmään:

- etuudet (32,5 %)
- valtionhallinto (30,8 %)
- valtionosuudet ja aluetuet (28,3 %).

Alueiden elinvoiman kannalta merkittäviä ovat myös ns. tietointensiiviset julkiset rahavirrat (8,2 %), sillä niillä vaikutetaan rakenteellisesti alueiden mahdollisuuksiin kehittyä.

Suurimmista rahavirroista etuuksia (lapsilisät, kansaneläkkeet, työttömyystuet, asumistuet, toimeentulotuki jne.) kohdentuu erilaisille alueille suunnilleen saman suuruisesti, mutta ne ovat eri alueilla erilaisia. Etuudet ovat yksilöperustaisia, ja ne jakautuvat väestön laadun mukaan. Maaseudulla kansaneläkkeet muodostavat ison rahavirran, koska siellä on paljon ikääntynyttä, aikoinaan pienituloista väestöä. Kaupunkeihin etuuksista ohjautuu erityisesti opintotukea, toimeentulotukea ja asumistukea.



Tietointensiiviset rahavirrat kohdistuvat kaupunkeihin

Julkisten rahavirtojen koostumus vaihtelee paljon alueellisesti. Isoimmat erot ovat valtionosuuksien aluetukien ja maaseutupainotus sekä valtionhallinnon, sen hankintojen ja Tietointensiivisten rahavirtojen keskittyminen etenkin isoihin kaupunkeihin.

Aluetukea sen sijaan kohdentuu selvästi eniten maaseudulle. Siitä leijonanosaa on kuntien valtionosuuksia eli osarahoitusta kuntien lakisääteisiin palveluihin. Varsinaisia aluetukia on 6 prosenttia koko valtion julkisista rahavirroista. Aluetuista 4,5 prosenttia on maataloustukia, jotka keskittyvät ydinmaaseudulle.

Valtionhallintoa on viime vuosina keskitetty erittäin voimakkaasti pääkaupunkiseudulle, eritoten Helsinkiin. Valtionhallinnon työpaikat keskittyvät Helsinkiin. Vuonna 2021 siellä oli 33 % työpaikoista ja 34 % palkoista. Pääkaupunkiseudulla työpaikoista oli 41 % ja palkoista 42 %. Yli 70 % julkisista hankinnoista meni 2022 pääkaupunkiseudulle. Kerrannaisvaikutukset työpaikkoihin näillä alueilla lasketaan kymmenissä tuhansissa.

Kaikki politiikkatoimet, jotka erilaistavat paikkoja rakenteellisesti tuottavat alueellista erivertaisuutta: maaseudulle ohjautuu vain ylläpitäviä rahavirtoja, tietointensiivisten resurssien puuttuvat käytännöllisesti katsoen kokonaan. Sinne kohdentuu myös selvästi vähemmän palkkatuloja sekä kysyntää ylläpitäviä valtionhallintoa tai julkisia hankintoja.

Myös periaatteessa alueneutraaleilla julkisen talouden muutoksilla on alueita erilaistava vaikutus. Sosiaalietuuksien ja aluetukien leikkaukset sekä valtionhallinnon keskittämisen vaikutukset kohdistuvat kielteisesti erityisesti maaseutuun. Vastaavasti T&K-rahoituksen kasvattamisen myönteiset vaikutukset kohdentuvat ensisijassa suurimpiin kaupunkeihin.