

**OIKEUDENMUKAINEN SIIRTYMÄ TURPEETTOMAAN
TULEVAISUUTEEN: ANALYYSI ITÄ- JA POHJOIS-
SUOMEN ALUEELLISISTA OIKEUDENMUKAISEN
SIIRTYMÄN SUUNNITELMISTA**

Enni Kuortti
Maisterintutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2023

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Enni Kuortti	
Työn nimi Oikeudenmukainen siirtymä turpeettomaan tulevaisuuteen: analyysi Itä- ja Pohjois-Suomen alueellisista oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmista	
Oppiaine Yhteiskuntapolitiikka	Työn tyyppi Maisterintutkielma
Aika Helmikuu 2023	Sivumäärä 74
Ohjaaja Tiina Silvasti	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Siirtymässä hiilineutraaliin yhteiskuntaan on yhä enemmän alettu kiinnittää huomiota siihen, että siirtymän hyödyt ja haitat eivät useinkaan jakaudu oikeudenmukaisella tavalla. Tästä syystä on noussut vaatimus oikeudenmukaisesta siirtymästä eli siirtymän häviäjien tukemisesta ja eriarvoisuuteen puuttumisesta.</p> <p>Tarkastelen tutkielmassani yhtä oikeudenmukaiseen siirtymään pyrkivää välinettä, Euroopan unionin vuonna 2021 perustamaa oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa eli JTF-rahastoa. Suomessa sen tarkoitus on erityisesti vastata turpeen energiakäytön vähentämisestä syntyviin sosioekonomisiin haasteisiin. Tutkimukseni tavoitteena on ymmärtää, mitä rahastolla aiotaan tehdä ja millaiseen oikeudenmukaiseen siirtymään sen avulla pyritään. Aineistoni koostuu Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-rahaston käyttöä ohjaavien JTF-suunnitelmien luonnosversioista. Analyysimenetelmänä olen käyttänyt laadullista aineistolähtöistä sisällönanalyysia.</p> <p>Itä- ja Pohjois-Suomessa nojataan kolmeen toimintatapaan oikeudenmukaisen siirtymän edistämiseksi: talouskasvun luomiseen, vihreän siirtymän edistämiseen ja tuen kohdistamiseen sitä eniten tarvitseville. Toiminnan punaisena lankana on mahdollistaa niin sanottu vihreä kasvu tukemalla elinkeinoelämän alueellisia kärkialoja ja TKI-toimintaa. Aluetalouden menestys hahmotetaan oikeudenmukaisen siirtymän päätavoitteena, ja näin ollen oikeudenmukaisen siirtymän edistämässä korostuu sen taloudellinen puoli. Vaikka toiminnassa on viitteitä sosiaaliseen eriarvoisuuteen puuttumisesta, esimerkiksi turvetuottajien tukeminen hahmotetaan toimeentulon eikä niinkään hyvinvoinnin tai sosiaalisen osallisuuden näkökulmasta. Tulokset osoittavat, että JTF-rahaston toimeenpano rinnastuu vihreän siirtymän yleisiin hiilineutraaliuden ja vihreän kasvun tavoitteisiin, kun taas oikeudenmukaisuus on sivuroolissa.</p>	
Asiasanat oikeudenmukainen siirtymä, vihreä siirtymä, turve, oikeudenmukaisuus	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

KUVIOT

KUVIO 1	JTF-rahaston sijoittuminen EU:n vihreän kehityksen ohjelmaan ja JTM:n pilareilla tavoitellut investoinnit euromääräisinä.	6
KUVIO 2	JTF-rahaston lainsäädäntö- ja valmisteluprosessin keskeisiä vaiheita EU:ssa ja Suomessa.	12
KUVIO 3	Turvetuotannon kasvihuonekaasupäästöt päästölähteittäin (CO ₂ , N ₂ O, NH ₄) milj. tonnia CO ₂ -ekv vuosina 1990–2018.	17

TAULUKOT

TAULUKKO 1	JTF-rahaston varojen allokaatioperusteet.	8
TAULUKKO 2	JTF-rahaston varojen suuntaa antava jakautuminen maakunnittain	10
TAULUKKO 3	Analyysin tulokset.	42

1	JOHDANTO.....	1
2	JTF-RAHASTO, SEN TAVOITTEET JA TAUSTA.....	5
2.1	Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto.....	5
2.1.1	JTF-rahasto EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä 2021–2027....	5
2.1.2	JTF-rahaston tavoitteet.....	7
2.1.3	JTF-rahaston rahoitus.....	8
2.1.4	JTF-rahaston tausta	10
2.1.4.1	Oikeudenmukaisen siirtymän nousu EU:n agendalle.....	10
2.1.4.2	Lainsäädäntö- ja valmisteluprosessi EU:ssa ja Suomessa.....	11
2.2	Turve ja Suomi.....	15
2.2.1	Turvetuotannon ilmasto- ja ympäristövaikutukset.....	16
2.2.2	Kansallisen tason vaikutukset	18
2.2.3	Alue- ja paikallistason vaikutukset.....	20
2.2.4	Vaikutukset turvetuottajiin.....	21
3	OIKEUDENMUKAINEN SIIRTYMÄ	24
3.1.1	Käsitteen juuret ja vakiintuminen.....	25
3.1.2	Pienet ja suuret oikeudenmukaiset siirtymät.....	27
3.1.3	Oikeudenmukaisen siirtymän asialista	29
3.1.4	Käytännön esimerkkejä oikeudenmukaisista siirtymistä.....	32
4	TUTKIELMAN TOTEUTUS.....	36
4.1	Tutkimuksen tarkoitus	36
4.2	Aineisto.....	36
4.3	Tutkimusmenetelmä, aineistonkeruu ja analyysi	38
4.4	Tutkimusetiikka	42
5	JTF-RAHASTO OIKEUDENMUKAISEN SIIRTYMÄN VÄLINEENÄ ITÄ- JA POHJOIS-SUOMESSA	44
5.1	Kasvu avaimena oikeudenmukaisuuteen	44
5.1.1	Panostaminen alueellisiin vahvuuksiin monipuolistamisen nimessä	45
5.1.2	Työpaikat oikeudenmukaisuutena	46
5.1.3	Liiketoiminnan kehittäminen	47
5.2	Vihreä siirtymä vastauksena vihreän siirtymän ongelmiin.....	48
5.2.1	Tehokas ja vihreä energijärjestelmä.....	49
5.2.2	Elinkeinoelämän vihertäminen	51
5.2.3	Turvetuotantoalueiden vähähiilinen jatkokäyttö	52
5.3	Tukea kohdistettava sitä eniten tarvitseville	53
5.3.1	Työllistyminen ja kouluttautuminen avainroolissa oikeudenmukaisessa siirtymässä	54
5.3.2	Maaseudun elinvoimasta huolehtiminen	56

5.3.3	Hyvinvointi ja osallisuus toimintalinjan marginaalissa	57
5.4	JTF-toimintalinja ja oikeudenmukainen siirtymä.....	58
5.4.1	Oikeudenmukaisessa siirtymässä kyse vihreästä kasvusta	59
5.4.2	Oikeudenmukainen siirtymä turvesektorilla	60
5.4.3	Laaja mutta laimea oikeudenmukainen siirtymä	61
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	63
6.1	Yhteenveto.....	63
6.2	Johtopäätökset	65
6.3	Pohdinta	67
	LÄHTEET	69

1 JOHDANTO

Pro gradu -tutkielmassani tutkin oikeudenmukaista siirtymää Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa alueellisten oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmien eli JTF-suunnitelmien kautta. Euroopan unioni lanseerasi tammikuussa 2020 oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (Just Transition Fund, lyhenne JTF-rahasto) ehkäistäkseen alueiden eritahtista siirtymää hiilineutraaliin yhteiskuntaan ja siitä seuraavaa eriarvoisuuden lisääntymistä. Rahaston kautta kohdennetaan tukea ”sellaisten alueiden ihmisille, talouksille ja ympäristölle, joihin kohdistuu vakavia sosioekonomisia haasteita – sen vuoksi, että unioni siirtyy ilmastoneutraaliin talouteen vuoteen 2050 mennessä” (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/1056). JTF-rahaston perustamisen taustalla on Euroopan unionin ilmastopolitiikka; ilmastonmuutoksen torjuminen on noussut yhdeksi unionin keskeisimmistä päämääristä, ja sen saavuttamiseksi EU on laillisesti sitoutunut vähentämään nettopäästöjään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ja saavuttamaan ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/1119).

Siirtymää hiilineutraaliin yhteiskuntaan kutsutaan muun muassa nimellä vihreä siirtymä. Siihen sisältyy energiasiiirtymä – siirtymä fossiilisten polttoaineiden käytöstä uusiutuviin energianlähteisiin ja ekologisesti kestävään energijärjestelmään – mutta toisaalta vihreä siirtymä on sitä laajempi kokonaisuus, joka käsittää muitakin yhteiskunnan osa-alueita kuin energiasektorin, esimerkiksi ruuantuotannon ja liikenteen. Vihreä siirtymä voi käsittää muitakin alueita kuin talouden, mutta sillä tarkoitetaan usein nimenomaan talouselämässä tapahtuvaa muutosta. Tällöin korostetaan siirtymän luomaa kasvupotentiaalia, joka perustuu siihen, että niin sanotut vihreät teknologiat ja muut hyödykkeet ovat tai tulevat olemaan muita kilpailukykyisempiä. Siirtymää voidaan siis perustella ekologisen kestävyuden ohella myös kilpailukykyyn ja taloudellisen menestyksen kautta.

Vihreällä siirtymällä on kuitenkin myös sosiaalinen ulottuvuutensa. Se on saanut enenevää jalansijaa vihreää siirtymää koskevissa keskusteluissa ilmastokriisin noustessa vahvemmin unionin agendalle, ja näin on kasvupotentiaaliksi lisäksi alettu huomioida myös vihreän siirtymän mahdollisia haittoja. Yleinen käsite siirtymän

sosiaalisen ulottuvuuden tarkasteluun on oikeudenmukainen siirtymä. Ajatus oikeudenmukaisesta siirtymästä on vakiintunut kansalliseen ja kansainväliseen päätöksentekoon, mutta koska sille ei ole vakiintunutta määritelmää tai sisältöä, se saa erilaisia ilmentymiä eri käyttöyhteyksissä. Sen ytimessä on kuitenkin ajatus siitä, että siirtymää hiilineutraaliin yhteiskuntaan ei pidä hahmottaa puhtaasti teknologisena haasteena, jossa päähuomio on vihreiden teknologioiden kehittämisessä ja levittämisessä. Sen sijaan siirtymällä tulee olemaan myös sosiaalisia vaikutuksia, joihin on pyrittävä vaikuttamaan (Healy ja Barry 2017, 452). Oikeudenmukaisuutta pidetään jopa välttämättömänä edellytyksenä siirtymän toteutumiselle, koska epäoikeudenmukainen siirtymä ei ole kestävä (Bennett ym. 2019, 11).

Oikeudenmukaisessa siirtymässä keskeisenä ajatuksena on myös se, että siirtymät eivät kohtele kaikkia tasapuolisesti, vaan ne luovat potentiaalisesti eriarvoisuutta (Bennett ym. 2019, 2). Vihreän siirtymän ”häviäjiksi” nimitetään esimerkiksi alueita ja ihmisiä, joiden hyvinvointi ja talouskasvu nojautuu fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Toisaalta yhden alueen vihreä siirtymä voi merkitä sen estymistä tai hidastumista toisella alueella, esimerkiksi jos fossiilisten energianlähteiden käytön lopettaminen merkitsee vain tuotannon siirtämistä toisaalle. Jotta vihreä siirtymä ei synnyttäisi uusia epäkohtia tai syventäisi entisiä, on tehtävä korjaavia liikkeitä.

Oikeudenmukainen siirtymä onkin omaksuttu 2010-luvun jälkimmäisellä puoliskolla myös Euroopan unionin politiikkaan, näkyvimmin ja konkreettisimmin JTF-rahaston muodossa. Se on osa oikeudenmukaisen siirtymän mekanismia (Just Transition Mechanism, lyhenne JTM), jonka avulla pyritään toteuttamaan Euroopan unionin vihreän kehityksen ohjelman (New Green Deal, lyhenne EGD) tavoitetta ”olla jättämättä ketään ihmistä tai mitään aluetta muista jälkeen”, eli ”no person and no place left behind”. Vaikka siirtymä ilmastoneutraaliin yhteiskuntaan nähdään mahdollisuutena kehittää EU:ta resurssitehokkaammaksi ja kilpailukykyisemmäksi talousalueeksi, siirtymän ymmärretään myös luovan taloudellisia, sosiaalisia ja työllisyyteen liittyviä haasteita, ja näiden haasteiden ymmärretään jakautuvan epätasaisesti eri alueiden ja ihmisten kesken. Sen takia rahaston varojen jakaantuminen jäsenmaiden kesken perustuu siirtymän aiheuttamiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja ekologisiin vaikutuksiin. Samoin jäsenmaiden sisällä rahoitusta kohdennetaan kaikkein haavoittuvaisimmille alueille. JTF-rahoitus on osoitus siitä, kuinka keskeiseksi vaatimus sosiaalisen ulottuvuuden ja oikeudenmukaisuuden huomioimisesta osana ilmasto- ja energiapolitiikkaa on noussut 2010-luvun aikana.

Ajatus oikeudenmukaisesta siirtymästä ei kuitenkaan ole lähtöisin Euroopan unionista tai politiikasta, vaan sen juuret ovat jo 1970-luvun yhdysvaltalaisessa ammattiyhdistysliikkeessä, josta se levisi hiljalleen kansainväliseen ammattiyhdistysliikkeeseen ja yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Oikeudenmukaisesta siirtymästä ei ole yhtä hyväksyttyä määritelmää tai käsitystä,

vaan tulkintatavasta riippuen se voi tarkoittaa hyvin erilaisia asioita. Keskeisiä tulkinnallisia kysymyksiä ovat muun muassa oikeudenmukaisen siirtymän asianosaiset, sen transformatiivisuuden aste sekä julkisen sektorin rooli sen toteuttamisessa.

Suomessa oikeudenmukainen siirtymä liitetään monesti energiaturpeen käytön vähentämiseen, joka on kansallisesti yksi keskeisimpiä keinoja hiilineutraaliuden saavuttamiseksi. Sanna Marinin hallitus on sitoutunut vähintään puolittamaan turpeen energiakäytön vuoteen 2030 mennessä. Päätöstä on perusteltu nimenomaan päästövähennyksien tarpeella; turpeen kasvihuonepäästöt ovat suuret sen tuottamaan energiaan verrattuna, ja toisaalta turpeenpoltto on myös enenevässä määrin kustannustehokkaasti korvattavissa (Leinonen ym. 2020, 12). Tavoite turpeen energiakäytön vähentämisestä on linjassa kansallisten ja kansainvälisten ilmastotavoitteiden kanssa, mutta koska turvetoimiala on keskittynyt harvaanasutuille alueille, joilla työvoiman kysyntä on muutenkin vähäistä, alajalla odotetaan olevan alueita eriarvoistavia vaikutuksia (Suomen maaraportti 2020). Tästä syystä turvesektorin tilanteesta on tullut yksi suomalaisen vihreän siirtymän merkittävimmistä ja puhututtaneimmista oikeudenmukaisuuskysymyksistä. Euroopan komission onkin esittänyt Suomen JTF-rahaston määrärahojen kohdentamista turpeen energiakäytön luopumista tukeviin investointeihin ja toimenpiteisiin (Leinonen ym. 2020, 14).

Tutkielmani lähtökohtina toimivat oikeudenmukaisesta siirtymästä käyty yhteiskuntatieteellinen keskustelu sekä turpeen energiakäytöstä luopumisen vaikutukset. Aineistonani käytän seitsemän Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnan alueellisia oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmia eli JTF-suunnitelmia, jotka ohjaavat JTF-rahaston toimeenpanoa. Tutkielmassani selvitän laadullisella aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä, mitä JTF-rahastolla aiotaan tehdä Suomessa. Teen tämän esittämällä jäsennellyn kuvauksen kaikkien JTF-suunnitelmissa olevien kehityskohteiden ja toimenpiteiden kokonaisuudesta, eli JTF-toimintalinjasta. Lisäksi tutkin, miten toimintalinja suhteutuu oikeudenmukaisen siirtymän teoriaan.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. *Minkälainen on Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien JTF-toimintalinja?*
2. *Minkälaista oikeudenmukaista siirtymää JTF-toimintalinjalla pyritään edistämään?*

Tutkielmani tarkoituksena on laittaa JTF-rahaston toimintalinja ja oikeudenmukaisen siirtymän käsite vuoropuheluun. JTF-rahasto on merkittävä käytännön esimerkki pyrkimyksestä oikeudenmukaiseen siirtymään, joten on kiinnostavaa selvittää, mitkä ovat sen ja tutkimuskirjallisuuden yhtymäkohtia ja mihin oikeudenmukaisen siirtymän tulkintaan se vertautuu. JTF-rahasto on mielenkiintoinen tutkimusaihe myös siksi, että se kytkeytyy Suomessa paljon julkisuutta saaneeseen turvesektoriin ja turpeen tuottajien tulevaisuuteen. JTF-toimintalinjan kuvaus tuo ilmi, mitä suunnitelmia maakunnilla on turpeen tuottajien varalle. Lisäksi miltä tahansa poliittiselta toimenpiteeltä, jonka nimessä on sana

”oikeudenmukainen”, on syytä kysyä, mitä oikeudenmukaisuus merkitsee sen yhteydessä.

Tutkielmani rakenne on seuraava: Luvussa kaksi esittelen oikeudenmukaisen siirtymän rahaston taustan ja toiminnan. Lisäksi kuvaan tarkemmin turpeen energiakäytön eri merkityksiä ja siitä luopumisen vaikutuksia. Luku kolme esittelee oikeudenmukaisen siirtymän käsitteen ja sitä koskevaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta, jota vasten reflektoin Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien JTF-toimintalinjaa. Luvussa neljä esittelen tutkielmani aineiston ja toteutuksen. Aloitan kertaamalla tutkimuskysymykseni ja kuvaamalla tarkemmin aineistoni, minkä jälkeen selitän, kuinka olen käyttänyt tutkielmassani laadullista sisällönanalyysia. Luvun päätteeksi pohdin lyhyesti tutkielmani tekemistä tutkimuseettisestä näkökulmasta. Luku viisi on tulosluku, jossa käyn läpi kolme muodostamaani pääluokkaa, peilaten tuloksiani luvuissa kaksi ja kolme kuvaamiini JTF-rahaston kontekstiin ja oikeudenmukaisen siirtymän tutkimuskirjallisuuteen. Lopuksi kuudennessa luvussa lyhyen yhteenvedon jälkeen pohdin tulosten merkitystä sekä esitän niistä kummunneita jatkotutkimusaiheita.

2 JTF-RAHASTO, SEN TAVOITTEET JA TAUSTA

2.1 Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto

2.1.1 JTF-rahasto EU:n monivuotisessa rahoituskehityksessä 2021–2027

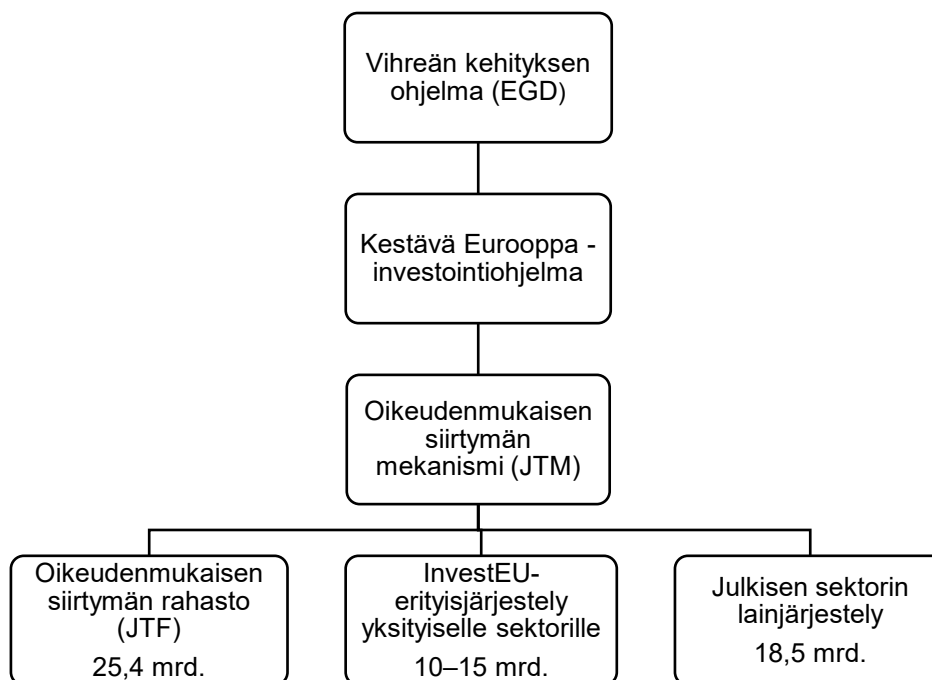
Euroopan unionin ilmastopolitiikan keskiössä on 1990-luvulta lähtien ollut tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä talouskasvua vaarantamatta (Delreux ja Ohrer 2019, 2). Kunnianhimoiseksi luonnehditun ilmastopolitiikkansa vuoksi EU:ta pidetään ilmastotoimien edelläkävijänä – esimerkiksi vuonna 2021 säädetyn ilmastolain myötä EU:n tavoitteesta olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä tuli laillisesti sitova kaikille jäsenmaille. Jatkumona EU:n ilmastopolitiikan kehitykselle Ursula van der Leyenin komissio lanseerasi vuonna 2019 vihreän kehityksen ohjelma-nimisen toimenpidepaketin ja kasvuohjelman (European Green Deal, lyhenne EGD).

Ohjelman pyrkimyksenä on edistää vihreää kasvua, työpaikkoja ja teknologiaa, joiden on puolestaan tarkoitus mahdollistaa talouskasvun ja resurssien irtikytöntä sekä hiilineutraali energiantuotanto, ja joiden siten uskotaan hillitsevän ilmastonmuutosta ja sen taloudellisia, ekologisia ja sosiaalisia vaikutuksia (Euroopan komission tiedonanto 2019/640). Koska siirtymä edellyttää muun muassa uusiutuviin energianlähteisiin siirtymistä, se tulee vaikuttamaan erityisesti niihin alueisiin, joiden elinkeinoelämälle ja työllisyydelle fossiilisten polttoaineiden tuotannolla on eniten merkitystä. Tämän takia ohjelman keskeisiin periaatteisiin kuuluu myös ajatus siitä, että ketään ei jätetä jälkeen siirtymässä.

Ohjelman investointipilari on Kestävä Eurooppa -investointiohjelma, jolla ”saadaan EU:n talousarvion ja siihen liittyvien välineiden avulla liikkeelle vähintään biljoonan euron yksityiset ja julkiset kestävät investoinnit alkavan vuosikymmenen kuluessa” (Euroopan komissio 2020a). Tammikuussa 2020 komissio esitteli investointiohjelmaan sisältyvän siirtymän sosiaalisiiin ja aluetaloudellisiin haasteisiin vastaavan työkalun, oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin (Just Transition

Mechanism, lyhenne JTM). Mekanismin avulla rahoituskaudella 2021–2027 rahoitusta kohdennetaan niille alueille, teollisuudenaloille ja työntekijöille, jotka tulevat kokemaan eniten haasteita siirtymässä ilmastoneutraaliin talouteen ja energiajärjestelmään.

JTM-mekanismin kautta rahoituskauden aikana rahoitetaan 100 miljardilla eurolla uusia investointeja. Kestävä Eurooppa -investointiohjelman biljoonan euron tavoitteesta mekanismi edustaa siis 10 prosenttia. Siihen sisältyy myös oikeudenmukaisen siirtymän foorumi, joka on mekanismin tuensaajille ja viranomaisille neuvontaa tarjoava verkkoportaali. JTM-mekanismi koostuu kolmesta pilarista, joista oikeudenmukaisen siirtymän rahasto on ensimmäinen. InvestEU-ohjelmaan kuuluvalla erityisjärjestelyllä pyritään edistämään investointeja lähinnä yksityisellä sektorilla (pilari II), kun taas julkisia investointeja vauhditetaan Euroopan investointipankin lainajärjestelyllä (pilari III). Myös niiden tavoitteena on tukea oikeudenmukaisen siirtymän toteutumista, mutta pilarit poikkeavat toisistaan rahoitustavoiltaan, tuensaajiltaan ja mahdollisilta investointikohteiltaan.



KUVIO 1 JTF-rahaston sijoittuminen EU:n vihreän kehityksen ohjelmaan ja JTM:n pilareilla tavoitellut investoinnit euromääräisinä.

Hallinnointimalliltaan JTF-rahasto vertautuu EAKR- ja ESR+-koheesiorahastoihin, sillä sen täytäntöönpano perustuu EU:n, kansallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden yhteistyöhön. Kun jäsenmaiden ja alueiden JTF-rahaston suunnitelmat on hyväksytty komissiossa, erillisissä alueellisissa rahoitussuunnitelmissa määritellään, miten suuri osa rahoituksesta jaetaan ELY-keskusten toimesta hanketoimintaan, esimerkiksi yritysten investointi- ja kehittämishankkeisiin, ja maakuntaliittojen kautta kehittämishankkeisiin (Etelä-Pohjanmaan maakuntahallituksen pöytäkirja 22.08.2022

90§). Suomessa alue- ja rakennepolitiikan hankkeita ja hankehakemuksia hallitaan sähköisesti EURA 2021 -järjestelmässä (Rakennerahastot.fi 2022).

JTF-rahasto on EU:n merkittävin nimenomaan siirtymän vaikutuksiin vastaava väline, mutta sen rinnalla on muita pienempiä, monitarkoituksisia tai vain tietyille alueille ja toimenpiteille rajattuja rahoituskanavia, joiden kautta on mahdollista muttei välttämättä pakollista tukea siirtymästä eniten kärsiviä alueita. Esimerkiksi modernisaatorahaston kautta tuetaan unionin kymmentä pienituloisinta maata rahoittamalla energiajärjestelmän modernisointia ja energiatehokkuuden parantamista. LIFE Ilmastotoimet -rahoitusohjelmalla rahoitetaan muun muassa vähähiilisyys siirtymistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista tukevia toimenpiteitä. Samoiten jäsenvaltiot voivat kansallisesti, alueellisesti tai paikallisesti tukea siirtymästä kärsiviä proaktiivisesti omilla toimenpiteillään.

2.1.2 JTF-rahaston tavoitteet

JTF-rahaston ainoaksi erityistehtäväksi on nimetty siirtymän sosioekonomisiin vaikutuksiin vastaaminen, mutta tämän yhden erityistehtävän kautta rahastolla pyritään vastaamaan useampien eri politiikkasektorien haasteisiin. Ensinnäkin rahasto on osa Euroopan unionin koheesipolitiikkaa, eli sillä pyritään edistämään alueellista tasa-arvoa niin jäsenmaiden kesken kuin niiden rajojen sisälläkin ja varmistamaan tasainen kehitys kautta unionin. Toisaalta se voidaan hahmottaa ilmastopoliittisena työkaluna, koska 100 prosenttia rahaston varoista luetaan osaksi ilmastotoimia, joihin EU:n tavoitteena on sitoa sen vuosien 2021–2027 koko budjetista vähintään 30 prosenttia. JTF-rahasto on kytköksissä myös energiapolitiikkaan, koska sen voi hahmottaa yhtenä keinona kiihdyttää energiasiirtymää, sillä sen varoja voi käyttää joihinkin uusiutuvaan energiaan liittyviin toimiin.

JTF-asetuksen 8 artiklassa on määritelty 15 eri kohdetta, joihin liittyviä toimenpiteitä rahoitusta voidaan kohdentaa. Tuettavat toimenpiteet liittyvät esimerkiksi relevanttien teollisuudenalojen työntekijöiden tukemiseen, elinkeinoelämän uudistamiseen, infrastruktuurin käyttöönottoon ja ympäristövaurioalueiden kunnostamiseen. Asetuksen puitteissa EU:n läheisyysperiaatteen mukaisesti jäsenmaissa tehdään kuitenkin alueellisten kehitystarpeiden ja vahvuuksien mukaisesti päätökset siitä, minkälaisia toimenpiteitä valitaan tuettaviksi.

Rahoitusta kohdistetaan mikroyrityksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille, eli yrityksille, joita vuonna 2016 Suomessa toimivista yrityksistä oli 98 prosenttia (Suomen virallinen tilasto 2017). Poikkeustapauksissa ja perustellusti tukea voidaan osoittaa myös suuremmille yrityksille, mikäli jäsenmaat pystyvät osoittamaan tuen tarpeellisuuden työpaikkojen menettämisen estämiseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/1056, 11 artiklan 2 kohdan h alakohta). Yritykset eivät ole ainoita tuensaajia, vaan lisäksi rahoitusta voivat hakea esimerkiksi kunnat ja yliopistot.

Koska rahaston tukemat investoinnit eivät saa olla ristiriidassa EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisen kanssa, mahdollisuus saada tukea rahaston kautta on evätty investoinneilta fossiilisten polttoaineiden käyttöön sekä ydinvoiman rakentamiseen ja käytöstä poistoon. Lisäksi tupakkatuotteiden valmistus ja jätteenpolttu on rajattu tuen ulkopuolelle. Myöskään suoraa rahallista tukea fossiilisten polttoaineiden parissa työskenteleville yrittäjille ja työntekijöille rahaston avulla ei voida mahdollistaa.

2.1.3 JTF-rahaston rahoitus

Oikeudenmukaisen siirtymän rahastoon osoitetaan 17,5 miljardia euroa rahoitusta, josta 7,5 miljardia katetaan EU:n talousarviosta ja 10 miljardia Next Generation EU -välineellä. JTF-rahaston varoja saavat kaikki jäsenmaat, mutta rahoituksen saaminen on ehdollista. Maat, jotka eivät ole sitoutuneet unionin tavoitteeseen olla hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä, saavat vain puolet kullekin rahoituskauden 2021–2027 vuodelle osoitetusta JTF-rahaston rahoituksesta. Lisäksi ennen rahoituksen alkamista komission on hyväksyttävä jäsenmaiden kaikkien rahoitusta saavien alueiden oikeudenmukaista siirtymää koskevat suunnitelmat. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/1056.)

Rahoituksen allokaatio perustuu kahteen sosiaaliseen ja kolmeen taloudelliseen indikaattoriin (taulukko 1). Kummankin tyyppisillä indikaattoreilla on 50 prosentin painoarvo varojen allokaatioon. Tämän allokaation mukaisesti eniten JTF-rahoitusta kohdennetaan Euroopan eniten kasvihuonekaasupäästöjä tuottaville maille: Puolalle (20 % rahoituksesta) ja Saksalle (12,88 %) sekä myös Romanian (11,12 %) (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/1056). Näitä maita yhdistävät pitkät perinteet hiilienergian tuotannossa. Hiili kattaa noin viidesosan EU:n sähköntuotannosta, ja siihen liittyvä kaivos- ja laitostoiminta työllistää 230 000 ihmistä 31 alueella (Euroopan komission, Coal Regions in Transition), mikä tekee hiilienergian vähentämisestä yhden merkittävimmistä JTF-rahoituksen kohteista.

TAULUKKO 1 JTF-rahaston varojen allokaatioperusteet (Euroopan komissio 2020b).

Indikaattori	Mittayksikkö	Painoarvo (%)
Hiili-intensiivisten alueiden teollisuuden kasvihuonekaasupäästöt	1000 t hiilidioksidiekvivalenttitonnia	49
Turvetuotanto	megaöljyekvivalenttitonnia	0,95
Öljyliuskeen ja öljyhiekan tuotanto	megaöljyekvivalenttitonnia	0,5
Työllisyys rusko- ja kivihiilen kaivosteollisuudessa	tuhatta	25
Työllisyys teollisuudessa hiili-intensiivisillä alueilla	tuhatta	25

Toisin kuin monissa muissa EU-maissa, Suomessa ei ole hiilikaivostoimintaa, ja JTF-rahoituksen yhteydessä esille onkin nostettu hiiliteollisuuden työntekijöiden sijaan turvetoimialan suoraan ja välillisesti työllistämien tilanne sekä laajemmin turpeen energiakäytön lopettamisesta koituvat haasteet. Myös Euroopan komissio on ehdottanut JTF-rahoituksella edistettävän turpeen energiakäytöstä luopumista. Lisäksi komissio on määrittänyt Suomelle kolme priorisoitavaa investointikohdetta, joita JTF-rahoituksella tulisi tukea (Suomen maaraportti 2020, 74–75):

1. puhtaan energian tuotanto, sekä infrastruktuurien ja uusien teknologioiden kehitystä ja käyttöönottoa tukevat innovaatiot
2. paikallistalouksien monipuolistaminen ja työntekijöiden tarvittavan osaamisen takaaminen
3. turvetuotannosta vapautuvien suoalueiden päästövaikutuksien minimointi

Suomen osuus määrärahoista on JTF-asetuksen mukaan 2,42 prosenttia, eli 424 miljoonaa euroa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/1056). Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 30.9.2021 tekemän päätöksen mukaisesti Suomen saamaa JTF-rahoitusta kohdennettaisiin 14 maakunnalle (taulukko 2). Itä- ja Pohjois-Suomen alueet saisivat rahoituksesta noin kaksi kolmasosaa. Suurimmat saajat ovat Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo ja Lappi. JTF:n ulkopuolelle suljettiin päätöksessä neljä maakuntaa, jotka kaikki sijaitsevat Etelä- ja Länsi-Suomessa: Uusimaa, Varsinais-Suomi, Kanta-Häme ja Päijät-Häme. Alun perin Suomi tavoitteli rahaston piiriin Ahvenanmaata ja Uuttamaata lukuun ottamatta kaikkia maakuntia (KKV 684/2020), kun taas komissio oli ehdottanut tuen kohdistamista ainoastaan Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnille, joihin komissio näki siirtymän vaikuttavan eniten (Suomen maaraportti 2020, 74).

Lopullinen jäsenmaakohtainen tukimäärä koostuu kansallisesta ja EU-rahoituksesta siten, että EU-rahoituksen osuus on 85, 70 tai 50 prosenttia riippuen siitä, onko kyse vähemmän kehittyneistä alueista, siirtymäalueista tai kehittyneimmistä alueista. Näin ollen kansallista rahoitusta on lopullisesta tukimäärästä 15, 30 tai 50 prosenttia. Suomen maakunnat on Ahvenanmaata ja Uuttamaata lukuun ottamatta määritelty siirtymäalueiksi, joiden BKT asukasta kohden on 75–90 prosenttia EU:n keskiarvosta, eli Suomessa JTF-rahastosta kansallista rahoitusta on 30 prosenttia. Lisäksi jäsenmaat saavat halutessaan siirtää JTF-rahastoon varoja EU:n kahdesta muusta merkittävästä koheesiorahastoista, ESR+:sta ja EAKR:stä, edellyttäen että siirretyt varat käytetään JTF-asetuksen mukaisesti ja osana alueellisia oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmia hyväksytyihin työllistymistä ja kasvua tukeviin toimenpiteisiin (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/1060, 27 artikla).

TAULUKKO 2 JTF-rahaston varojen suuntaa antava jakautuminen maakunnittain (talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätös 30.9.2021).

Maakunta	Miljoonaa euroa	Prosenttia rahoituksesta
Pohjois-Pohjanmaa	90,3	20
Pohjois-Savo	62,5	13,9
Lappi	47,4	10,5
Pohjois-Karjala	42,3	9,4
Keski-Suomi	36	8
Etelä-Savo	32,8	7,3
Etelä-Pohjanmaa	31,1	6,9
Kymenlaakso	24,9	5,5
Satakunta	20,4	4,5
Etelä-Karjala	19,5	4,3
Keski-Pohjanmaa	14,9	3,3
Pohjanmaa	14,4	3,2
Kainuu	11,3	2,5
Pirkanmaa	3,3	0,7
Yhteensä	451	100
Itä ja pohjoinen	302,5	66,9
Länsi ja Etelä	149,5	33,1

2.1.4 JTF-rahaston tausta

2.1.4.1 Oikeudenmukaisen siirtymän nousu EU:n agendalle

Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismia ja rahastoa voi unionin tasolla pitää ensikertaisena sen tavassa kytkeä yhteen teollisuutta koskevat tavoitteet, ilmasto-, energia- ja koheesiopolitiikka sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset (Skjærseth 2021, 36). Samalla ne ovat osa EU:n ilmasto- ja koheesiopolitiikan kehityksen jatkumoa, eikä JTM-mekanismi ole ensimmäinen ylikansallinen poliittinen väline, joka liittyy oikeudenmukaisuuteen. Esimerkiksi vuonna 1998 Kioton pöytäkirjan päästövähennystavoitteen taakanjaosta tehtiin sopimus, jonka myötä jäsenmaiden päästövähennystavoitteet perustuivat niiden kansallisiin olosuhteisiin, kuten niiden CO₂-päästöihin per asukas. Sopimuksen taustalla oli tarve mahdollistaa vähemmän kehittyneiden jäsenmaiden talouden kehittyminen sallimalla niiden kasvihuonekaasupäästöjen kasvu. (Bhatti ym. 2010, Philipsen ym. 1998.) Lisäksi vuonna 2017 perustettiin 12 EU-jäsenmaan Platform for Coal Regions in Transition, joka toimi julkisten ja yksityisten toimijoiden foorumina toimivien siirtymäkäytäntöjen jakamiseen (Kyriazi ja Miró 2022, 8). JTM-mekanismi on kuitenkin ensimmäinen merkittävä politiikkainstrumentti, jonka keskiössä on siirtymän haittoihin vastaaminen. Lisäksi toisin kuin taakanjakosopimuksen kohdalla, mekanismin tarkoituksena ei ole ehkäistä eriarvoisuutta pelkästään jäsenmaiden välillä, vaan myös niiden sisällä.

Kuten aiemmin olen ylempänä esittänyt, JTM-mekanismi ja JTF-rahasto sijoittuvat koheesio-, ilmasto- ja energiapolitiikan intersektioon. Ne eivät edusta

perinteistä EU-politiikkaa, sillä 1980-luvulta 2000-luvulle energia- ja ilmastosektoria säädeltiin unionissa pääasiassa toisistaan erillisinä kokonaisuuksina, vaikka niillä onkin aina ollut funktionaalinen yhteys siinä mielessä, että energiasektorin säätelyllä voidaan saavuttaa merkittäviä päästövähennyksiä (Eikeland ja Skjærseth 2016). Sektorien siiloutuminen johtui osittain ilmastopolitiikan verrattaisesta nuoruudesta ja osittain siitä, että sektoreita ohjasivat pitkään eri tavoitteet ja huolet (Eikeland ja Skjærseth 2016, 44). Ulkoiset tekijät, ensisijaisesti Pariisin ilmastopöytäkirja, ohjasivat EU:ta kuitenkin energia- ja ilmastoasioiden integroimiseen, ja Junckerin komissio lanseerasikin samana vuonna energiaunionin, jonka keskiössä on vähähiilinen energiantuotanto (Skjærseth 2021, 32).

Samalla kun ilmastopolitiikka alkoi saada yhä enemmän huomiota EU:n päätöksentekoaikavälissä, ilmastonmuutos nousi yhdeksi kansalaisia eniten huolestuttavimmiksi unionia koskevista haasteista. Lisäksi unionin alueella vaikuttaneet ilmastoliikkeet, etunokassa Fridays for Future ja Elokapiina, loivat painetta hiilidioksidipäästöjen nopealle vähentämiselle, ja Ranskassa polttoaineveron korottamista vastustava keltaisten liivien liike vaati päättäjiä huomioimaan ilmastopolitiikan sosiaaliset vaikutukset. Nämä kansalaisliikkeet loivat poliittista painetta sekä ilmastokriisiin reagoimiselle että siihen liittyvien sosiaalisten haasteiden huomioimiselle. (Kyriazi & Miró 2022, 6–7.) Näiden liikehdintöjen lisäksi sitovan hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi tarvittiin jäsenmaiden siirtymiä tukevia välineitä.

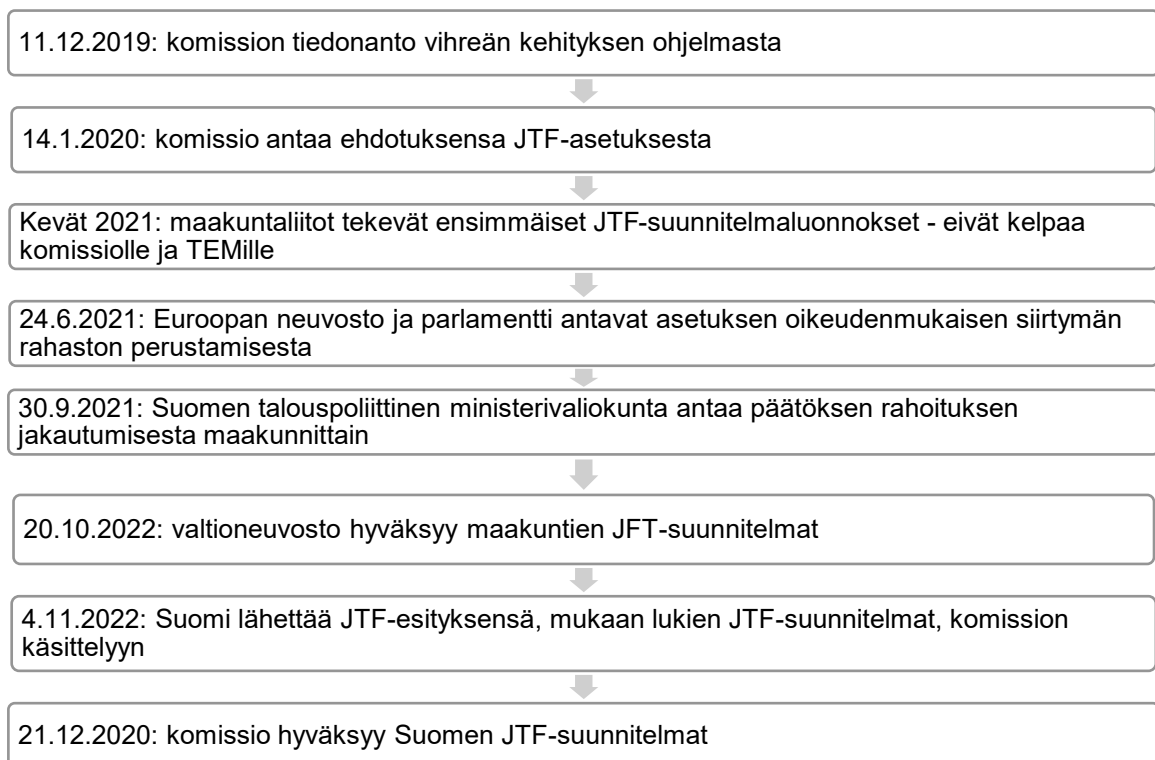
Ilmastopolitiikan vakiintuminen poliittiselle agendalle heijastui myös siihen, että europarlamenttivaaleissa 2019 ilmastokysymyksiin painottunut Vihreät / Euroopan vapaa allianssi -ryhmä vahvisti vaikutusvaltaansa, saaden noin 10 prosenttia euroedustajien paikoista (Kyriazi ja Miró 2022, 7). Toisaalta samanaikaisesti EU kohtasi yhä sisäistä vastustusta ilmastopolitiikkaansa kohtaan. Etenkin Itä-Euroopan jäsenmaat, kuten Puola ja Romania, ovat suhtautuneet vastahankaisesti fossiilisista polttoaineista luopumiseen. JTF-rahaston kaltaiselle välineelle oli siis tarvetta kunnianhimoisen ilmastopolitiikan mahdollistamiseksi, jotta pystyttäisiin houkuttelemaan vastahakoisia jäsenmaita myöntymään ja sitoutumaan kunnianhimoisempiin tavoitteisiin (Skjærseth 2021).

Näin ollen EU-politiikan kehitys ulkoisten ja sisäisten vaikutteiden tuloksena mahdollistivat JTF-rahaston kaltaisen rahoitusvälineen, jonka tarkoitus on huomioida siirtymän epätasaisesti jakautuvat sosiaaliset vaikutukset, mutta jonka voidaan katsoa kontribuoivan ilmasto- ja energiatavoitteisiin.

2.1.4.2 Lainsäädäntö- ja valmisteluprosessi EU:ssa ja Suomessa

JTF-asetuksesta säätäminen unionissa

Komission lanseerattua JTF-rahaston asetuksen säätäminen eteni normaalin lainsäädäntöjärjestyksen mukaisesti, ja prosessin etenemistä voi kuvata tavanomaiseksi (Kuvio 2). JTF-asetuksen lainsäädäntöprosessi kesti 18 kuukautta – parlamentti ja neuvosto saivat komission ehdotuksen vuoden 2020 tammikuussa ja asetus annettiin vuoden 2021 kesäkuussa. Samalla kaudella ensimmäisessä käsittelyssä päätöksen saatettujen menettelyjen keskimääräinen kesto oli ollut 18 kuukautta. Asetus hyväksyttiin ensimmäisessä käsittelyssä, kuten edeltävällä vaalikaudella 2014–2019 89 % kaikista normaalia lainsäädäntöjärjestystä noudattavista säädöksistä. (Euroopan unioni 2019, 54.)



KUVIO 2 JTF-rahaston lainsäädäntö- ja valmisteluprosessin keskeisiä vaiheita EU:ssa ja Suomessa.

Asetus käsiteltiin EU:ssa siis ilman poikkeuksellisen paljon aikaa vieviä ristiriitoja parlamentin tai neuvoston sisällä tai niiden välillä, mutta JTF-rahasto herätti kuitenkin joitakin erimielisyyksiä. Ensinnäkin rahoituksen määrä jakoi mielipiteitä. Suuri rahoitusmäärä sai kannatusta Itä-Euroopan mailta, ympäristöjärjestöiltä, ammattiyhdistysliikkeeltä sekä isoilta yrityksiltä. EU:n sisällä ”nuukat” Frugal Five -maat (Suomi, Alankomaat, Ruotsi, Tanska, Itävallat) puolestaan vastustivat yleisestikin EU-rahastojen rahoituksen lisäämistä, ja vuoden 2019 puheenjohtajuuskaudellaan Suomi esitti koheesiorahastoihin merkittäviä leikkauksia. (Kyriazi ja Miró 2022, 12–13.) Lopulta JTF-rahastoon budjetoitiin 17,5 miljardia euroa, huolimatta komission ja parlamentin esityksistä nostaa rahoitusta ensin yhteensä 40 miljardiin ja sitten monivuotisen rahoituskehysten osalta yli 25

miljardiin – neuvottelut Eurooppa-neuvoston kanssa johtivat pienempään JTF-rahastoon (Widuto ja Jourde 2021, 2). JTF-rahastoa onkin kritisoitu niin pieneksi, ettei rahoitus riitä kaikkiin sen tavoitteisiin pääsemiseksi (Cameron ym. 2020, 2).

Frugal Five -maat vaativat myös rahoituksen ehdollisuutta, eli että sitä jaettaisiin vain unionin ilmastotavoitteisiin sitoutuneille jäsenmaille (Kyriazi ja Miró 2022, 13). Tämä lisäys asetukseen olisi osunut JTF-rahastoa kannattaneeseen Puolaan, joka oli tuolloin ainoa jäsenmaa, joka ei ollut sitoutunut EU:n tavoitteeseen olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Asiassa päädyttiin kompromissiin, sillä asetuksen mukaisesti maat, jotka eivät ole sitoutuneet kyseiseen tavoitteeseen, voivat saada vain puolet niille allokoitusta rahoituksesta.

Toinen kiistanaihe liittyi JTF-asetuksen puitteissa tuettaviin energianlähteisiin. Osa itäeurooppalaisista jäsenmaista vaati JTF-rahoituksella tuettavan myös maakaasuinvestointeja vihreän siirtymän mahdollistamiseksi, kun taas ympäristöjärjestöt ja kunnianhimoisempaa ilmastopolitiikkaa kannattavat jäsenmaat halusivat sulkea fossiiliset polttoaineet täysin JTF-rahaston ulkopuolelle. Kompromissina sovittiin, että maakaasu suljettiin JTF-rahaston ulkopuolelle, mutta aluekehitysrahoituksesta 1 prosentti voitaisiin käyttää maakaasuinvestointeihin. (Kyriazi ja Miró 2022, 14; 16.)

Lisäksi asetuksen laadinnassa eri osapuolten välillä oli erimielisyyttä rahaston tarkoituksesta, ja nimenomaan sen sosiaalisesta aspektista; komissiossa huolenaiheena oli, että JTF-rahastoa käytettäisiin vihreän siirtymän rahoittamiseen, ei sen vaikutuksiin vastaamiseen (Kyriazi ja Miró 2022, 15). Komissiossa JTF-asetuksen esityksen laadinnasta vastaava alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto puolsi työntekijöiden aseman ja sosioekonomisten vaikutusten painottamista, kun taas energian pääosasto kannatti teollisuuskeskeisempää JTF-rahastoa, jossa pääpaino olisi yritysten ja alueiden energiasiirtymään liittyvien toimien tukemisessa (Leppänen ja Liefferink 2020, 62). Lopullisessa JTF-asetuksessa päädyttiin vastuupääosaston kannattamaan sosiaaliseen painotukseen, ja asetukseen sisällytettiin mahdollisuus käyttää varoja koulutukseen, osallisuuteen, energiaköyhyyden torjumiseen sekä koulutuskeskuksille sekä lasten ja vanhusten hoitopalveluille tarkoitettua infrastruktuurin rakentamiseen.

Nämä kolme ristiriitaa JTF-asetusta valmisteltaessa osoittavat, että vaikka sovintoon päästiin ja asetus annettiin tavanomaisen aikataulun mukaisesti, JTF-rahaston tarkoitus ja painoarvo eivät olleet itsestäänselvyksiä. Merkittävänä linjauksena voi pitää erityisesti alue- ja kaupunkikehityksen pääosaston ajamaa sosiaalista painotusta, jonka myötä JTF-rahastosta pyrittiin saamaan selkeämmin siirtymän sosiaaliseen ulottuvuuteen vastaava työkalu. JTF-asetus asettaa kuitenkin vain puitteet rahaston toimeenpanolle, ja lopulta jäsenmaat itse pystyvät tekemään omia linjauksiaan esimerkiksi siitä, kuinka paljon komissiolle tärkeää sosiaalista ulottuvuutta korostetaan.

Suomessa JTF-rahaston käyttöönottoon alettiin valmistautumaan jo ennen kuin JTF-asetus annettiin kesäkuussa 2021. Valmistelua johti työ- ja elinkeinoministeriö, sillä sen vastuulla ovat myös muiden ohjelmakauden 2021–2027 rakennerahastot. Maakuntaliitot, joiden lakisääteisiin tehtäviin kuuluu alueiden kehittäminen ja vastaavat Suomessa rakennerahastoasioista, johtivat JTF-suunnitelmien valmistelua. Valmisteluun otettiin mukaan yhteistyökumppaneita, joihin lukeutuvat muun muassa ELY-keskukset, olennaiset etujärjestöt, sekä konsultointiyritys KPMG kymmenessä maakunnassa, mukaan lukien kaikki Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat. Lisäksi maakunnat muodostivat keskenään koordinaatioryhmän tehdäkseen yhteistyötä suunnitelmien valmistelussa. (TEM 2021a).

Alkuperäisen kevään 2021 aikatauluarvion mukaan JTF-suunnitelmat olisi valmisteltu kokonaisuudessaan keväällä 2021, jolloin komissio olisi hyväksynyt ne jo kesällä tai syksyllä 2021 (TEM 2021a). Samoin päätös rahoituksen jakautumisesta maakuntien kesken piti tehdä jo kuntavaalien jälkeen keväällä 2021. Kevään 2021 luonnosversiot eivät kuitenkaan vastanneet komission ja kansallisen tason vaatimuksia, minkä takia rahaston käyttöönotto viivästyi huomattavasti aina vuodelle 2022 asti. Kuntavaalien siirtymisen takia myös talouspoliittinen ministerivaliokunta antoi rahoituspäätöksensä lopulta vasta syyskuussa 2021. (Pohjois-Savon maakuntahallituksen pöytäkirja 28.2.2022 § 23.)

Suunnitelmien valmistelua koskevissa asiakirjoissa vuoden 2022 aikataulua kuvataan tiukaksi; komission oli hyväksyttävä kaikki suunnitelmat vuoden 2022 aikana jottei Suomi menettäisi osaa JTF-rahaston vuoden 2021 rahoituksesta (esim. Keski-Suomen liiton JTF-ohjausryhmän muistio 8.3.2022). Vuoden aikana JTF-suunnitelmia työstettiin useaan otteeseen. Maaliskuussa 2022 kaikkien 14 maakunnan suunnitelmat toimitettiin ensimmäistä kertaa komission epäviralliseen käsittelyyn, jolloin tavoitteena oli vielä aloittaa rahaston toimeenpano saman vuoden syksyllä (Etelä-Pohjanmaan maakuntahallituksen pöytäkirja 22.08.2022 § 90).

Toukokuussa 2022 saadussa epävirallisessa palautteessa oli lähes 30 kohtaa koskien esimerkiksi turvetuotannon alasajon ja toimenpiteiden välisen yhteyden selventämistä sekä bioenergian ekologisen kestävyuden perustelemista. Lisäksi tuettavien toimenpiteiden kuvausta kommentoitiin epämääräiseksi. (Euroopan komissio 2022a). Tämän ensimmäisen palautteen pohjalta maakunnat jatkoivat suunnitelmiansa työstämistä ja saivat niistä toistamiseen palautetta kesän aikana, jolloin TEM pyysi niistä lausuntoja myös Suomen sisällä esimerkiksi kunnilta ja etujärjestöiltä. Lopulliset JTF-suunnitelmat valmistuivat syyskuussa 2022. Valtioneuvosto hyväksyi ne lokakuussa ja lähetti ne komissiolle marraskuun alussa. Suunnitelmat hyväksyttiin virallisesti 21.12.2022 (Euroopan komissio 2022b).

2.2 Turve ja Suomi

Koska turpeen energiakäytön puolittaminen on Suomen JTF-erityistavoite, on syytä tarkastella sitä lähtötilannetta, josta JTF-rahaston toimeenpano käynnistyy ja josta käsin oikeudenmukaista siirtymää lähdetään rahaston kautta edistämään. Samalla luon katsauksen siihen, miten turvesektorin energiasiirtymä tulee vaikuttamaan turpeen noston eli turvetuotannon eri asianosaisiin, eli ympäristöön ja ilmastoon, Suomen valtioon, alueisiin sekä toimialan suoraan tai välillisesti työllistämiin ihmisiin.

Suomessa turpeen energiakäytön juuret ovat jo 1800-luvulla, ja sen merkitys kasvoi 1900-luvulla, etenkin energiapolttoaineiden tuonnin vähentyessä toisen maailmansodan aikaan. Laajamuotoinen energiakäyttö alkoi kuitenkin vasta 1970-luvulla öljykriisin jälkimainingeissa, minkä jälkeen se lisääntyi 1990-luvun puoliväliin saakka. Siitä lähtien turpeen energiakäyttö on vaihdellut sääolosuhteiden takia, mutta myös johtuen vaihteluista sen kilpailukyvyssä muihin energianlähteisiin verrattuna, mikä on johtunut osin poliittisista päätöksistä. (Soimakallio ym. 2020, 27–28.) Huomionarvoista on se, että turvetta on tuotettu energiaturpeen rinnalla muihin käyttötarkoituksiin kuivike- ja kasvuturpeeksi, jolloin sitä käytetään muun muassa kasvualustoissa, kompostoinnissa ja maanparannuksessa pääasiassa maatiloilla ja puutarha-alan yrityksissä (Soimakallio ym. 2020, 44–45). Koska turvetuotantoa ei pidetä kannattavana ilman energiaturvetta, turpeen energiakäytön vähenemisellä tulee olemaan vaikutuksia myös muiden turvetuotteiden käyttäjiin.

Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä, viisitoista vuotta Euroopan unionin hiilineutraaliustavoitetta aiemmin. Tämän tavoitteen puitteissa Sanna Marinin hallitus on asettanut tavoitteeksi turpeen energiakäytön vähintään puolittamisen vuoteen 2030 mennessä vuoden 2018 tasosta. Turpeen energiakäytön väheneminen on kuitenkin kiihtynyt siinä määrin, että energiaturpeen käyttö vähenee jo vuoteen 2025 mennessä 75 prosentilla ja loppuu täysin joillain alueilla (Taloustutkimus 2020, 2). Energiasiirtymä etenee siis kansallisia tavoitteita nopeammin, jolloin myös siihen reagointi vaatii nopeampia toimenpiteitä.

Vaikka turvekeskustelussa korostuvat turvetuottajien äänet, turvetuotanto ei ilmene tärkeänä vain alalla työskenteleville. Turpeen kannatuksesta yksi selkeä osoitus on vuonna 2021 tehty kansalaisaloite turpeen luokittelemisesta uusiutuvaksi luonnonvaraksi sen energiakäytön turvaamiseksi. Aloite keräsi noin 51 000 kannatusilmoitusta, eli riittävästi edetäkseen eduskunnan käsittelyyn (KAA 7/2021). Yksi syy tälle kannatukselle voi olla turpeen kulttuurinen merkitys; se on kotimainen polttoaine, jolla on pitkä historia Suomessa. Sen sijaan uusiutuvat energianlähteet vesivoimaa lukuun ottamatta eivät ole yhtä leimallisesti kotimaisia. Ne myös edustavat pääasiassa uusia teknologioita, joiden toiminnasta ja vaikutuksista omaan asuinympäristöön ei ole kokemusperäistä tietoa. Samalla esimerkiksi tuulivoimat ovat herättäneet keskustelua maisema- ja äänihaitoista.

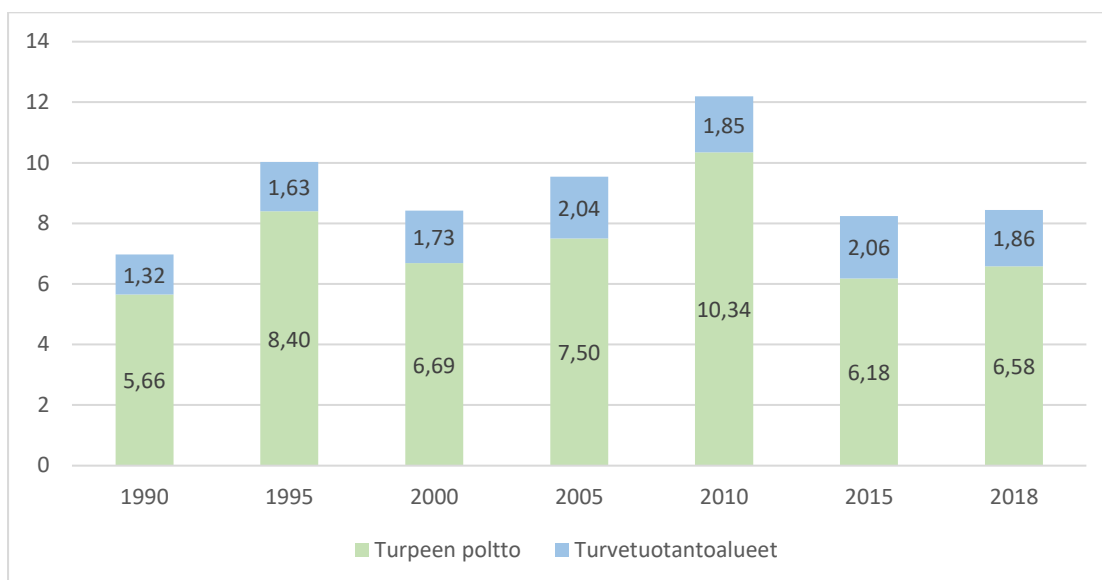
Aloitan esittelemällä turpeen energiakäytön ympäristö- ja ilmastovaikutukset, sillä ne ovat syy sille, miksi energiakäyttöä pyritään vähentämään. Samalla tarkastelen turvetuotantoalueiden käyttömahdollisuuksia energiaturpeen tuotannon päätyttyä, sillä turpeen hajoamisesta johtuvat päästövaikutukset eivät lopu itsestään tuotannon loputtua. Onnistunut ja oikeudenmukainen energiasiirtymä vaatii siis myös maankäytön osalta harkittuja ratkaisuja. Sitten tarkastelen turpeen merkitystä kansallisella tasolla, pääpainona turpeen energiakäytön rooli kansantaloudessa, sekä energiasiirtymän vaikutuksia tähän rooliin. Sen jälkeen käyn läpi turpeen ja energiasiirtymän vaikutuksia alueellisella ja paikallisella tasolla, eli maakuntien ja kuntien näkökulmasta. Lopuksi kerron turvetuottajien asemasta energiasiirtymässä.

2.2.1 Turvetuotannon ilmasto- ja ympäristövaikutukset

Suomi on kansainvälisesti merkittävimpiä turpeen tuottajia ja käyttäjiä. Turvemaita on Suomessa 9 miljoonaa hehtaaria, joista noin 62 600 hehtaaria on joko aktiivisesti turvetuotannossa tai siihen varattuja (Suomen ilmastopaneeli 2022, 24). Nostetusta turpeesta noin 90 prosenttia käytetään energiantuotantoon (Leinonen ym. 2020, 13). Turvetta voidaan nostaa yhdeltä alueelta 15–30 vuotta, minkä jälkeen alue voidaan muun muassa metsittää, ennallistaa kosteikoiksi tai hyödyntää peltoviljelyyn (TEM 2021b, 74; 79).

Tarve vähentää turvetuotantoa perustuu ensisijaisesti sen aiheuttamiin päästöihin (kuvio 3). Turvetuotantoon liittyviksi päästöiksi lasketaan turpeen polttamisesta aiheutuvat päästöt sekä maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous -sektorin päästöt (TEM 2021b, 32). Päästöjen aiheuttamisen lisäksi turvetuotanto pienentää turvemaiden hiilinielua; turvetuotanto vaatii suon ojittamista, jonka seurauksena suon vedenpinta laskee ja hapellinen pintakerros paksunee. Hapellisissa olotiloissa turve hajoaa nopeammin kuin hapettomissa, ja sen sisältämä hiili vapautuu nopeammin ilmakehään. Turpeen hajoamista nopeuttaa myös ravinteiden lisääntyminen, jota turvetuotanto myöskin aiheuttaa.

Energiaturpeen päästöt ovat vaihdelleet sen energiakäytössä tapahtuneiden vaihteluiden myötä. Turpeen päästövaikutuksia tarkasteltaessa olennaista on päästöjen vertaaminen turpeen merkitykseen energiantuotannossa ja -kulutuksessa. Esimerkiksi vuonna 2018 turpeen polttamisen päästöt vastasivat 15,7 prosenttia koko energiasektorin päästöistä, mutta kokonaisenergiankulutuksesta turpeen energiakäyttö vastasi samana vuonna vain 4,5 prosenttia (Leinonen ym. 2020, 9).



KUVIO 3 Turvetuotannon kasvihuonekaasupäästöt päästölähteittäin (CO₂, N₂O, NH₄) milj. tonnia CO₂-ekv vuosina 1990–2018 (TEM 2021b, 34).

Päästövaikutusten lisäksi turvetuotannolla on epätoivottuja ympäristövaikutuksia. Kansallinen tavoite ei liity turvetuotannon kieltämiseen, vaan nimenomaan energiaturpeen käytön vähentämiseen. Koska taloudellisesti kannattava turvetuotanto kuitenkin edellyttää turpeen energiakäyttöä, turvetuotannon voi odottaa vähenevän energiakäytön vähenemisestä johtuen, jolloin myös ympäristöhaitat vähenisivät (TEM 2021b, 73). Merkillepantavaa on myös se, että turvetuotantoa on lähinnä kasvillisuusvyöhykkeillä, joiden suoluontotyypeistä 87 prosenttia on uhanalaisia (Soimakallio ym. 2020, 60–61).

Turvetuotanto hävittää suoluontoa ja heikentää sen monimuotoisuutta. Sen haitallisia vesistövaikutuksia ovat vesistöjen happamoituminen, ravinnekuormitus, rehevöityminen, raudan huuhtoutumisen lisääntyminen ja liettyminen, jotka aiheutuvat ojituksesta, turpeenotosta ja veden nopeammasta virtaamisesta (TEM 2021b, 36). Tällaiset muutokset muuttavat veden kiertokulkua ja koostumusta, minkä lisäksi vesistöjen kautta turvetuotannon tuottamat ympäristöhaitat ulottuvat tuotantoaluetta laajemmalle alueelle. Maatalouteen verrattuna turvetuotannon osuus vesistöjen kuormituksesta ei ole valtakunnallisesti merkittävää, mutta alueellisella ja paikallisella tasolla turvetuotannolla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia, ja toisaalta maatalous hyödyntää enemmän maa-alaa kuin turvetuotanto. (Soimakallio ym. 2020, 61–66.)

Turvemaiden pääasialliset mahdolliset jälkikäyttömuodot ovat ennallistaminen, kosteikkoviljely ja metsitys. Ilmastopaneeli esittää ennallistamista suositeltavimpana jälkikäyttömuotona sen suotuisten ympäristö- ja ilmastovaikutusten vuoksi, mutta realistisena vaihtoehtona sen rinnalle se nostaa myös kosteikkoviljelyn, eli vedenpinnan nostamisen kosteikkokasvien viljelemiseksi. Kosteikkokasveille on monia potentiaalisia käyttökohteita, esimerkiksi turvetuotteiden korvaaminen

maataloudessa. Maanomistajien kannalta houkuttelevin vaihtoehto olisi metsitys, joskin sen päästövähennysvaikutukset ovat vähäisemmät kuin vesitykseen perustuvissa jälkikäyttömuodoissa. (Suomen ilmastopaneeli 2022, 35.) Viime kädessä tuotantoalueiden maanomistajilla on kuitenkin oikeus päättää niiden maankäytöstä.

Energiasiirtymä vaatii tietysti myös korvaavien energianlähteiden valitsemista, ellei tavoitteena ole energiankulutuksen vähentäminen. Huolimatta siitä, miten energiantuotanto muuttuu energiaturpeen käytön romahduksen seurauksena, kullakin polulla on omat seurauksensa. Yksi vaihtoehto on lisätä energian tuontia. Toisaalta etenkin metsäbiomassaa on pidetty potentiaalisena vaihtoehtona, jolla on etunaan myös kotimaisuus. Toisaalta panostukset metsäbiomassaan voivat johtaa metsien hiilinielun pienentymiseen, mikä puolestaan ei ole ilmaston ja luonnon monimuotoisuuden kannalta kestävä ratkaisu. Metsäbiomassan rinnalla muita vaihtoehtoja ovat muun muassa muut biomassat, ja polttoon perustumattomat uusiutuvat energianlähteet, kuten aurinkoenergia ja tuulienergia.

2.2.2 Kansallisen tason vaikutukset

Suomessa merkittävin turvetuotannon toimija on Neova-konserni (entinen Vapo), jonka osuus tuotannosta on noin kaksi kolmasosaa. Itsenäiset pk-yrittäjät ja energiayhtiöiden turveyhtiöt vastaavat kummatkin noin 10 prosenttia tuotannosta, minkä lisäksi alle 10 hehtaarin turvetuotantoalueilla on erillinen ympäristölupamenettely, jonka turvin lukuisat muut tuottajat ovat tuottaneet pieniä määriä turvetta paikallisiin tarpeisiin. Turvesektorin yhtiöt ovat tyypillisesti ulkoistaneet tuotannon kone- ja kuljetusyriyksille. (TEM 2021b, 24.)

Suomi on kansainvälisesti merkittävä energiaturpeen käyttäjä; vuonna 2008 yli 45 prosenttia kaikesta turpeen energiakäytöstä tapahtui Suomessa (Soimakallio ym. 2020, 17). Turpeen energiakäyttö on ollut 2010-luvun loppupuolella Suomessa kuitenkin vain 15 terawattitunnin luokkaa (TEM 2021b, 19). Turvetta käytetään lämmön, yhteistuotantosähkön ja teollisuushöyryn tuotannossa (Leinonen ym. 2020, 15). Merkittävin käyttökohde on kaukolämpö, jossa turpeen osuus on vaihdellut 2000-luvulla 14–21 prosentin välillä. Alueellinen vaihtelu on merkittävää, sillä vuonna 2018 Etelä-Pohjanmaalla turve edusti 63 prosenttia Etelä-Pohjanmaan polttoaineista, kun taas Uudellamaalla se edusti vain yhtä prosenttia. (Soimakallio ym. 2020, 32.)

Helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäys Ukrainaan herätti keskustelua turpeen merkityksestä Suomen energiantuotannolle. Elinkeinoministeri Mika Lintilä kertoi maaliskuun alussa, että turpeen nostomäärän tarvetta selvitettäisiin huoltovarmuuden turvaamiseksi (Maaseudun Tulevaisuus 2.3.2022). Valtionyhtiö Neova ilmoitti aloittavansa energiaturpeen tuotannon kesällä 2022 aikeenaan korvata koko Venäjältä tuodun energiahakkeen määrän, pyörtäen marraskuussa 2021 tekemänsä päätöksen tuotannon lopettamisesta Suomessa sen kannattamattomuuden vuoksi (Neova 2022). Perussuomalaisen kansanedustaja Toimi Kankaanniemi jätti heti hyökkäyksen alkamista seuraavana päivänä toimenpidealoitteen turpeen

palauttamisesta energiantuotantoon. Toimenpideohjeen allekirjoittivat lisäksi 15 muuta perussuomalaista kansanedustajaa, neljä kristillisdemokraattien kansanedustajaa sekä yksi keskustan kansanedustaja (TPA 19/2022).

Huoltovarmuuden näkökulmasta turpeen energiakäytön vähentäminen muodostaa haasteen, vaikkakaan turvetta ei ole varastoitu energiantuotannon kannalta merkittäviä määriä; kansallisena tavoitteena on ollut, että turvetta olisi varastossa puolen vuoden käyttöä vastaava määrä aina tuotantokauden alkaessa (Leinonen ym. 2020, 24). Turpeen mahdollinen korvaaja metsäbiomassa ei ole ongelmaton ratkaisu, sillä sen kotimainen tarjonta on rajattua ympäristö- ja ilmastoyhdistä johtuen sekä riippuvaista sääolosuhteista ja metsätalouden suhdanteista (TEM 2021b, 70–71). Lisäksi metsäbiomassa ei voi korvata turpeen merkitystä ruoantuotannossa, jossa kasvu- ja kuiviketurpeelle ei muutoinkaan ole tällä hetkellä kilpailukykyistä korvaajaa (TEM 2021b, 72–73).

Vaikka huoltovarmuuden kannalta energianlähteen kotimaisuus ei ole määräävä periaate, on turve ainoa kotimainen kiinteä polttoaine, jonka varastointi suurissa määrissä muutamien vuosien ajan on mahdollista (TEM 2021b, 69). Energiaomavaraisuus on kuitenkin ollut yksi Suomen energiapolitiikan tavoitteita. Esimerkiksi Juha Sipilän hallitus (2015–2019) asetti kansalliseksi tavoitteeksi energiaomavaraisuuden nostamisen 55 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä (Juha Sipilän hallitusohjelma 2015, 23). Tuontien energian kannalta Venäjän rooli on merkittävä, sillä vuonna 2021 Venäjältä tuotu energia kattoi 34 prosenttia energian kokonaiskulutuksesta, ja öljyn energiakäytöstä venäläisperäistä oli 67 prosenttia. (Suomen virallinen tilasto 2022). Venäjän hyökkäys Ukrainaan onkin herättänyt keskustelua Suomen energiaomavaraisuudesta.

Kasvu- ja kuiviketurvetta käytetään muun muassa kasvualustoissa, kompostoinnissa ja maanparannuksessa pääasiassa maataloilla ja puutarha-alan yrityksissä (Soimakallio ym. 2020, 44–45). Vaikka energiaturvetta ei enää nostettaisi turvesoilta, tuotantoalueet tuottavat yhä päästöjä, mikäli turpeesta valmistetaan yhä kasvu- ja kuiviketurvetta tai uusia tuotteita. Olisi siis ilmastoystävällisempää kehittää kasvu- ja kuiviketurpeelle korvikkeita, mutta tähän mennessä tuotekehitys ei ole edennyt tarpeeksi pitkälle turvetuotteiden korvaamiseksi edullisilla vaihtoehdoilla (Suomen ilmastopaneeli 2022, 49). Turpeennoston nopea romahdus ja korvaavien tuotteiden puuttuminen luovat tilanteen, jossa kasvu- ja kuiviketurvetta hyödyntävät toimijat joutuvat turvautumaan kalliimpiin tuotteisiin. Suurenevat tuotantokustannukset puolestaan voivat johtaa hintojen nousuun.

Turvetuotannon arvonlisäyksen kokonaisvaikutus (mukaan lukien siis muutkin käyttötavat kuin energiakäytön) bruttokansantuotteen oli 181 miljoonaa euroa vuonna 2018. Tästä 44 prosenttia oli suoria vaikutuksia, 43 prosenttia välillisiä vaikutuksia esimerkiksi tavarankuljetuksen ja varastoinnin toimialoilta, ja 13 prosenttia tulovaikutuksia (Soimakallio ym. 2020, 23). Vuonna 2015 Suomen BTK oli 207 miljardia euroa (Suomen virallinen tilasto 2015), josta turvetuotannon osuus oli

siis 0,09 prosenttia, joskin on huomattava, että useimpien alatoimialojen merkitys BKT:n kannalta on vähäinen.

Turpeen työllisyysvaikutus vuonna 2015 oli 2457 henkilötyövuotta, josta hieman yli puolet oli suoraa turvetuotannon henkilötyövuosia. Kuten arvonalisäyksen kohdalla, myös työllisyyden osalta välilliset vaikutukset olivat merkittävimpiä tavarankuljetuksen ja varastoinnin toimialoille. Turvetuotannon välilliset vaikutukset ulottuivat lähes kaikille toimialoille, mutta ne olivat pääsääntöisesti vähäisiä. (Soimakallio ym. 2020, 24–25.) Henkilötyövuosien määrän odotetaan laskevan 1250 vuotta turpeen energiakäytön puolittuessa (TEM 2021b, 38). On kuitenkin huomattava, että turvetuotannon kausityöluontoisuudesta johtuen henkilötyövuodet eivät suoraan osoita työllistettyjen henkilöiden määrää. Lisäksi turvesektori on tarjonnut työpaikkoja harvaan asuttujen alueiden nuorille ja matalasti koulutetuille, eli ryhmille, joille työllistyminen on muutoin usein hankalaa.

2.2.3 Alue- ja paikallistason vaikutukset

Valtakunnallisesti turpeen merkitykset kansantalouden näkökulmasta ovat siis vähäiset ja siten turvetuotannon väheneminen ei ole kansallisesta näkökulmasta merkittävä haaste, joskin huoltovarmuuden turvaaminen vaatii suunnittelua. Mutta koska turvetuotanto on pääosin keskittynyt Itä- ja Pohjois-Suomeen ja sielläkin maakuntien välillä on eroja, turvetuotannon vaikutuksissa on merkittäviä alueellisia vaihteluita niin ympäristöhaittojen, työllisyysvaikutuksien, energiantuotannon, huoltovarmuuden kuin elinkeinoelämänkin osalta.

Vaikka alue- ja seutukuntatasolla turvetuotannon talousvaikutukset ovat merkittävämpiä kuin valtakunnallisesti, silloinkin ne ovat kuitenkin vain kohtalaisia tai kohtalaisen pieniä. Turve on merkittävimpiä Pohjois-Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa, joissa alan osuus maakuntien työllisistä oli kuitenkin alle prosentin luokkaa. Maakuntien sisällä turvetuotanto keskittyi myös tiettyihin kuntiin ja seutukuntiin, kuten Pohjois-Pohjanmaalla Haapavesi-Siikalatvan seutukuntaan. (TEM 2021b, 38.) Kuntien talouksiin turpeen väheneminen voi vaikuttaa pk-yritysten yhteisöverotulojen vähenemisen, työttömyyden lisääntymisen ja ostovoiman heikkenemisen kautta. Mitä vaikeammassa tilassa kunnan talous on, sitä merkittävimpiä pienetkin muutokset verotuloissa ovat kunnan mahdollisuuksiin tarjota asukkaalleen laadukkaita palveluita.

Onkin otettava huomioon, että Itä- ja Pohjois-Suomessa sekä yleensä ottaen harvaan asutuilla maaseutualueilla työllisyys on jo muutoinkin keskiarvoa matalammalla tasolla, joten turvetuotannon väheneminen voi mahdollisesti heikentää entisestään julkisten palvelujen rahoituspohjaa. Koska turpeen energiakäytön odotetaan enemmän kuin puolittuvan, tulevat niin alue- kuin kansantaloudellisetkin vaikutukset olemaan puolittamistavoitteeseen perustuvia arvioita merkittävämmät.

Samoin kuin aluetaloudessa, myös energiantuotannossa turpeen rooli voi toimintaympäristöstä riippuen olla kokoaan suurempi. Monet kunnat ja

kuntayhtymät omistavat energiayhtiöitä, joille turpeen energiakäytön vähentäminen aiheuttaa kuluja ja investointitarpeita, jotka ovat merkittäviä suhteessa toiminnan mittakaavaan. (TEM 2021b, 43). Turvetta voidaan käyttää kaukolämmön tuotannossa ainoana polttoaineena tai biomassan tukipolttoaineena. Tyypillisesti kun turvetta käytetään biomassan tukipolttoaineena, se on polttoteknisistä syistä välttämätön energiantuotannon kannalta eikä sitä voida korvata jollain muulla polttoaineella (Leinonen ym. 2020, 16). Turpeen sisältämä rikki hidastaa kattilan likaantumista ja korroosiota. Puhdas kattila on tehokkaampi, minkä lisäksi huoltovälit pidentyvät turvetta käytettäessä. (Soimakallio ym. 2020, 32.) Näin ollen energiaturpeen tuotannon väheneminen aiheuttaa lisäkustannuksia huolimatta siitä, onko turve ollut vain tukipolttoaineena. Kuten aiemmin on todettu, samoiten kuivike- ja kasvuturpeen tarjonnan väheneminen ja saman hintatason vastaavien tuotteiden puute merkitsee yrityksille aiempaa korkeampia kuluja, jotka voivat valua edelleen kuluttajille.

Turpeen energiakäytön vähentämisestä aiheutuvat kustannukset eivät osu vain voimaloihin, koska ne voivat aiheuttaa painetta hinnannostoihin (Leinonen ym. 2020, 16). Muutosinvestointeja isompi merkitys energian hintaan on metsäbiomassan hinnan nousemisella (AFRY 2020, 68). Metsäbiomassan käytön lisääminen turpeen korvaamiseksi voikin olla ongelmallista myös sosiaalisen kestävyuden kannalta, ja kuten edellä on kerrottu, metsäbiomassan käytön lisäämisellä on myös kielteisiä päästö- ja ympäristövaikutuksia, mikäli se tehdään metsien hiilinielun ja monimuotoisuuden kustannuksella. Tämän lisäksi metsäbiomassan energiatiheys on turvetta alhaisempi, ja sen varastointi ja kuljetus on vaativampaa (AFRY 2020, 63). Toisaalta panostukset metsäbiomassaan voivat tarjota uusia työllistymismahdollisuuksia.

2.2.4 Vaikutukset turvetuottajiin

Alueellisen ja kansallisen tason lisäksi energiaturpeen käytön vähentämisellä on vaikutuksia myös turvetuottajiin, joihin vaikutukset kaikista suorimmin kohdistuvatkin. Kuten edellä on kerrottu, turvetuotanto on vahvasti ulkoistettu kone- ja kuljetusyrittäjille, minkä takia toimiala on hyvin pääomavaltainen. Tämä on mielenkiintoinen ero energiasiirtymään muualla Euroopassa, jossa hiilen energiakäytön vähentäminen on ollut keskeinen tavoite. Tällöin huoli energiasiirtymän vaikutuksista on kohdistunut yrittäjiä vahvemmin työsuhteisiin työntekijöihin, minkä takia energiasiirtymäkeskustelua on käyty nimenomaan ammattiyhdistysliikkeen parissa. Suomessakin turvesektorilla on edunvalvontaa, kuten Suomen Turvetuottajat Ry, työnantaja- ja yrittäjäjärjestö Koneyrittäjät ry ja bioenergia-alan edunvalvoja Bioenergia ry, mutta kenties juuri toimialan yrittäjäpainotteisuuden takia Suomessa siirtymä- ja turvekeskustelu ei ole sävyttynyt samalla tavoin kysymykseksi työväenluokan asemasta.

Energiasiirtymän myötä turvetuottajien tappioiden määräksi on arvioitu 800 miljoonaa euroa menetettyjen voittojen sekä kaluston arvon alenemisesta.

Maksettavia velkoja jää 275 miljoonaa. (Taloustutkimus 2020, 2–3.) Sektorin toimijat kokevat jäävänsä vaikeaan asemaan, jossa aiemmat investoinnit on maksettava, mutta samalla olisi investoitava uuden elinkeinon aloittamiseen (Kareinen 2020, 8). Velat ovat kuitenkin vain yksi syy siihen, miksi turveyrittäjät kokevat työllistymisen haastavaksi.

Turvetuottajien suhtautumista tulevaisuuteen voi haastattelututkimuksien perusteella kuvailla pessimistiseksi tai vähintään epäileväiseksi. Turvetuotantoa pelkäävät kuivike- ja kasvuturvetta varten ei pidetty tuottajien keskuudessa kannattavana (Kareinen 2020, 9). Työllistymismahdollisuuksia pidettiin vähäisinä tai itselle sopimattomina. Metsäbiomassaa pidettiin mahdollisena työllistymismahdollisuutena, mutta siihenkin suhtauduttiin epäileväisesti raaka-aineen riittävyyden, markkinavaihteluiden, päätöksenteon arvaamattomuuden ja yleisesti ottaen kannattamattomuuden takia. Myös maaseudulla asumisen vaikutus työllistymismahdollisuuksien koettiin haasteena. (Haverinen 2020, 53, 60.) Toisaalta turvetuotannon kausiluontoisuudesta johtuen useilla tuottajilla on aiemminkin ollut muita sivuelinkeinoja ja kilpailukyvyn heikkenemisen takia uusia elinkeinoja on jo kokeiltu (Kareinen 2020, 10; Haverinen 2020, 25). Myös uudelleen koulutautuminen herätti epäilyksiä työntekijöiden aiemmasta heikosta koulumenestyksestä johtuen (Haverinen 2020, 60; Kareinen 2020, 12).

Yhtä lailla epäilevästi suhtauduttiin JTF-rahastoon. Rahaston koettiin käynnistyvän liian myöhään yrittäjien kannalta, ja ylipäätään sen hyödyllisyyttä turvetuottajien näkökulmasta epäiltiin, sillä rahoituksen odotettiin kohdistuvan jonnekin muualle kuin yrittäjille (Kareinen 2020, 8). Osasyynä pessimistiseen suhtautumiseen JTF-rahastoa ja myös yleisemmin tulevaisuutta kohtaan vaikuttaa molempien Sitran tilaamien haastattelututkimusten perusteella olevan tiedon puute tai sen epäselkeys.

Turvetuottajien näkökulmasta ongelmallista onkin myös se, onko JTF-rahastolla mahdollista vastata heidän toivomuksiinsa. Seinäjoen Ammattikorkeakoulun Hajautetun energiantuotannon hybridiratkaisut Etelä-Pohjanmaan maaseudulla -hanke (HYBE) teki eteläpohjalaisille turvealan yrittäjille kyselyn toimialan tilanteesta. Vastanneista yrittäjistä yli 80 prosenttia preferoi suoraa kompensatiota tulonmenetyksistä, jotka eivät ole mahdollisia JTF-rahaston kautta. Yli puolet vastaajista toivoi suoraa tukea uusiin investointeihin. Sen sijaan jatkuva oppiminen ja uudelleen koulutuksen tukeminen kiinnostivat alle kymmentä prosenttia vastanneista. (Laasasenaho ja Lauhanen 2021.) Tarpeiden ja JTF-rahaston käyttötarkoituksen kohtaamattomuutta voi pitää huolestuttavana, koska se voi mahdollisesti heikentää turvetuottajien innokkuutta hakea rahoitusta tai osallistua sillä rahoitettaviin hankkeisiin.

Turvetuotanto ei ole yrittäjille merkityksellinen ainoastaan työllisyyden ja toimeentulon näkökulmasta. Turvetuottajat kokevat työnsä haastavana mutta mielekkäänä, ja työ on nähty merkityksellisenä paikallisen elinkeinoelämän,

verotulojen ja työllisyyden näkökulmasta (Haverinen 2020). Lisäksi osa tuottajista on hakeutunut alalle vanhempiensa jalanjäljissä, joten heille työ on myös laajemmin osa oman perheen tarinaa. Ammattiylpeys ja työ osana identiteettiä ovat asioita, joita taloudellisen toimeentulon takaaminen uudella elinkeinolla ei välttämättä suoraan korvaa.

Energiasiiirtymän vaikutukset kohdistuvat välittömimmin ja näkyvimmin turvetuotannon toimialan yrittäjiin ja työntekijöihin. Koska turpeen vaikutukset energiantuotannossa ja elinkeinoelämässä ovat keskittyneet sinne, missä turvetta tuotetaan ja käytetään, energiasiiirtymässä turpeen osalta asianosaisia ovat myös kyseisten alueiden asukkaat, joihin aluetalouden heikkeneminen, palveluiden kysynnän väheneminen ja esimerkiksi voimaloiden investointien seuraukset voivat potentiaalisesti vaikuttaa. Lisäksi asianosaisena energiasiiirtymässä voi hahmottaa myös ympäristön, pääasiassa turvetuotantoalueet, mutta myös laajemmin kaikki alueet, joihin esimerkiksi vesistöhaitat välittyvät. Globaalista näkökulmasta katsoen turvesoiden päästöjen väheneminen kontribuoi ilmastonmuutoksen hillintään.

Onkin otettava huomioon, että vaikka turpeen energiakäytön vähentämisellä ja energiasiiirtymällä voi olla haitallisia vaikutuksia, se on itsessään ongelmallista sen päästö- ja ympäristövaikutuksien takia, joilla puolestaan on haittavaikutuksia alueella asuviin ja viime kädessä koko kansainväliseen yhteisöön. Turpeen yhteydessä energiasiiirtymä tulisikin siksi hahmottaa sekä uhkien että mahdollisuuksien kautta. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että turve kyetään korvaamaan vähäpäästöisemmällä vaihtoehdoilla, jotka ovat myös sosiaalisesti kestäviä. Siirtymä vaatii huolellista suunnittelua, jotta haitat pystytään minimoimaan ja mahdollisuudet maksimoimaan. Yksi näkökulma, jota energiasiiirtymää suunniteltaessa tulisi tarkastella, on oikeudenmukaisuus. Seuraavassa luvussa esittelen tarkemmin oikeudenmukaisen siirtymän käsitteen, johon JTF-rahaston syntytarina ja tavoitteet ovat kytköksissä.

3 OIKEUDENMUKAINEN SIIRTYMÄ

Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto saa nimensä oikeudenmukaisen siirtymän käsitteestä, joka on noussut 2010-luvulla useisiin kansainvälisiin sopimuksiin ja sitä käyttävät yhä useammat eri toimijat niin kansainvälisissä kuin kansallisissa ja paikallisissa konteksteissa. Käsitteellä ei ole vain yhtä merkitystä, mutta kenties yksinkertaisimmin ja ytimekkäimmin sen perusajatuksen ovat ilmaisseet McCauley ja Heffron (2018, 2): kyseessä on reilu (fair) ja tasapuolinen (equitable) prosessi kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa. Jo tämä ydinajatus käsitteen takana herättää kuitenkin kysymyksen siitä, mitä oikeudenmukaisuus tarkoittaa siirtymässä kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa – mikä tekee siirtymästä reilun tai tasapuolisen?

Tästä kysymyksestä johtuen oikeudenmukaista siirtymää on määritelty eri tavoin, minkä takia sitä myös voidaan käyttää erilaisiin tarkoituksiin monenlaisissa konteksteissa – monet valtiot, ammattiyhdistysliike ja muun muassa Maailman luonnonvarainstituutti sekä Greenpeace ovat omaksuneet käsitteen (Stevis ym. 2020, 4–5). Lisäksi sitä on mahdollista tarkastella yksittäisten sektoreiden näkökulmista, kuten ruokasiirtymän tai energiasiirtymän näkökulmista, jolloin pureudutaan kyseisillä sektoreilla esiin tuleviin problematiikkoihin. Nykyään oikeudenmukaisella siirtymällä viitataan kuitenkin niin tutkimuksessa kuin politiikassakin useimmiten juuri siirtymään hiilineutraaliin ja ekologisesti kestävään yhteiskuntaan. Muun muassa García-García ja kumppanit (2020, 3) hahmottavat oikeudenmukaisen siirtymän osana kestävyys siirtymää, mutta yhtenä mahdollisena tapana toteuttaa siirtymä nimenomaan energiasektorilla. Alun perin käsite liittyi kuitenkin läheisemmin ympäristöliikkeen kuin ilmastokriisin tai energiasiirtymän teemoihin.

Oikeudenmukainen siirtymä on nähty myös käsitteenä, joka yhdistää energia-, ilmasto- ja ympäristöoikeudenmukaisuuden näkökulmat (Wang ja Lo 2021, 3). Perinteisesti niitä on tutkittu itsenäisinä sektoreinaan, vaikka niitä tarkastellaan tyypillisesti samojen ulottuvuuksien – distributiivisen, proseduraalisen ja tunnustavan oikeudenmukaisuuden – kautta, ja etenkin siirtymän kohdalla niillä on vahvoja funktionaalisia kytköksiä. Parhaassa tapauksessa näitä teoreettisia ja funktionaalisia kytköksiä voidaan oikeudenmukaisen siirtymän viitekehyksessä

tutkia kokonaisvaltaisemmin. (McCauley ja Heffron 2018.) Käytännössä oikeudenmukainen siirtymä ei ole tuonut mukanaan vain synergioita eri tutkimushaarojen välillä, vaan myös jännitteitä muun muassa ekologisen kestävyuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sekä erilaisten oikeudenmukaisuuden käsitysten välillä. Kyseessä onkin monitulkintainen ja epäselvärajainen käsite, mitä on kärjistänyt sen politisoituminen ja ylipäätään suosion kasvu.

Oikeudenmukaisen siirtymän erilaisten lähestymistapojen taustalla on kuitenkin hahmotettavissa yhteinen lähtökohta: ajatus siitä, että siirtymää ei voi lähestyä vain teknologisen haasteena. Toisin sanoen vihreän teknologian käyttöönoton ja fossiilisista polttoaineista luopumisen haasteet eivät ole ainoita onnistuneen siirtymän kannalta olennaisia asioita. Vähäpäästöinen energiantuotanto ei takaa automaattisesti hiilineutraalin yhteiskunnan sosiaalista oikeudenmukaisuutta, ja tätä seikkaa oikeudenmukainen siirtymä nostaa esille, sillä siinä missä siirtymä voi aiheuttaa uusia eriarvoisuuksia ja ongelmakohtia, voi se myös toisintaa aiempia (Newell ja Mulvaney 2013, 136).

Tässä luvussa esittelen oikeudenmukaisen siirtymän käsitteen. Lähden liikkeelle kuvaamalla sen historiallista kehitystä, mutta tarkoitukseni on oikeudenmukaisen siirtymän aikaisempaa tutkimusta läpikäymällä muodostaa kuva sen keskeisistä tulkinnoista ja keskeisistä siihen liitetystä vaatimuksista. Tätä kuvausta vasten peilaan aineistosta tuottamiani tuloksia.

3.1.1 Käsitteen juuret ja vakiintuminen

Oikeudenmukaisen siirtymän juuret on paikannettu 1970-luvun Yhdysvaltoihin, ja erityisesti kemian- ja ydinvoimatyöläisten liitto OCAW:in Tony Mazzocchia pidetään konseptin isänä. Mazzocchi oli kuitenkin saanut vaikutteita toisilta ammattiliitoilta, joista osa oli jo aiemmin puhunut ympäristölainsäädännön puolesta (Stevis ym. 2020, 9-10). Alun perin oikeudenmukaisella siirtymällä ei ollutkaan suoraa yhteyttä energia- tai ilmastokysymyksiin, vaan keskustelu liittyi ensisijaisesti haitallisten aineiden vaikutuksiin ympäristöön ja työntekijöihin. Mazzochi toimikin OCAW:issa työturvallisuuden ja terveysasioiden parissa. (Stevis ym. 2020, 9; 22.)

Oikeudenmukaisen siirtymän ensivaiheet kuvataan tyypillisesti ammattiyhdistysliikkeen yrityksenä suojella työntekijöiden sosioekonomista asemaa ja nostaa vihreät työpaikat esille ratkaisuna siirtymään. Tällöin oikeudenmukainen siirtymä hahmottuu ammattiliittojen strategisena työkaluna, jossa ympäristö on väline sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseksi. Esimerkiksi Heffronin (2018, 1) mukaan käsitteen alkuperäinen tarkoitus oli toimia strategiana nostaa työpaikat keskeiseen rooliin siirtymässä hiilineutraaliin yhteiskuntaan. Toisinaan kuitenkin annetaan isompaa painoarvoa oikeudenmukaiselle siirtymälle yrityksenä yhteensovittaa työväen- ja ympäristöliikkeen agendat ja siten ylittää työpaikkojen ja ympäristökysymysten välinen jännite, joskin tällöinkin sen agenda kuvataan kapeana,

nimenomaan työttömyysuhanalaisten työntekijöiden ja heidän yhteisöjensä oikeuksia puolustavana (esim. Cha ja Pastor 2022, 2; Ciplet ja Harrison 2020, 437).

Tätä näkökulmaa vastoin Stevis ja kumppanit (2020, 11–12) väittävät laajassa kuvauksessaan oikeudenmukaisen siirtymän historiasta, että ammattiliitot eivät ajaneet yksinkertaisesti vain työpaikkojen suojelua, vaan laajempaa, transformatiivista yhteiskunnallista muutosta, jossa tulisi puuttua sosiaalisten ja ympäristöongelmien juurisyihin. Työntekijät nähtiin tässä muutoksessa keskeisessä osassa, sillä heidän asemansa parantaminen nähtiin sellaisen muutoksen edellytyksenä. Käsitteen varhaisten käyttäjien silmissä oikeudenmukaisen siirtymän tehtäväkenttä ei kuitenkaan suinkaan päättynyt heihin. (Stevis ym. 2020, 21–22.)

Yhdysvalloissa oikeudenmukainen siirtymä ei kuitenkaan onnistunut nousemaan valtavirtaan, koska vallitsevissa poliittisissa olosuhteissa ympäristörajoituksia vastustettiin. Ammattiyhdistysliike piti sitä kuitenkin esillä kansainvälisessä työskentelyssään niin ympäristö- ja ilmastokokouksissa kuin yhteistyöverkostoissakin, mikä johti käsitteen leviämiseen jo 1990-luvulla (Wang ja Lo 2021, 2). Tästä huolimatta 2000-luvulle tultaessa oikeudenmukaisen siirtymän suosio oli jo kuitenkin laskenut, mihin vaikutti muun muassa Yhdysvaltojen suurimman ammattijärjestö ACL-CIO:n kielteinen suhtautuminen ammattiyhdistysliikkeeseen ympäristöasioiden edistäjänä niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla (Rosemberg 2020, 34). 2010-luvulla ilmasto- ja energiapoliittisten tavoitteiden kunnianhimon tason nousun myötä käsitteestä tuli kuitenkin aikaisempaa ajankohtaisempi, ja toisaalta siihen suotuisasti suhtautuneet ammattiyhdistysliikkeen toimijat kuten Ammattiyhdistysliikkeen maailmanjärjestö ITUC, Kansainvälinen työjärjestö ILO sekä osa kansallisista ammattiyhdistyksistä Yhdysvaltain ulkopuolella olivat jo 2000-luvun aikana vähitellen omaksuneet käsitteen, minkä myötä se institutionalisoitui kansainvälisellä tasolla (Stevis ym. 2020, 14; 18).

Merkittävänä osoituksena oikeudenmukaisen siirtymän vakiintumisesta pidetään sen sisällyttämistä Pariisin ilmastosopimuksen esipuheeseen. Sopimuksen mukaan on ”- - ehdottoman tärkeää varmistaa työvoiman oikeudenmukainen siirtyminen ja luoda ihmisarvoista työtä sekä hyvälaatuisia työpaikkoja - -” (Pariisin sopimus 2015), eli siinä oikeudenmukainen siirtymä liitetään siis nimenomaan työvoiman siirtymiseen. Oikeudenmukainen sai lisää huomiota YK:n prosesseissa vuoden 2018 Katowicen ilmastonmuutoskonferenssissa, jossa allekirjoitettiin Silesian julistus. Julistuksessa nostettiin esille hyvien, hiilineutraalia taloutta tukevien työpaikkojen luomisen tärkeys sekä ilmastonmuutoksen ja ilmastopolitiikan aiheuttamien haasteiden ja toisaalta mahdollisuuksien tunnistaminen ja tunnustaminen (Solidarity and Just Transition Silesia Declaration 2018). Vuoden 2021 Glasgow’n ilmastokonferenssissa allekirjoitettiin oikeudenmukaisen siirtymän julistus, jossa luvattiin muun muassa toteuttaa siirtymä inklusiivisesti sekä edistää elinkeinoelämän monimuotoistamista (Just Transition Declaration 2021). Lisäksi

tietysti käsillä oleva EU:n oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi ja rahasto ovat esimerkkejä siitä, kuinka käsite on omaksuttu myös poliittisessa päätöksenteossa.

Koska nimenomaan kansainvälinen ammattiyhdistysliike on lobannut oikeudenmukaista siirtymää kansainvälisiin sopimuksiin, työntekijöiden asema on keskeisessä asemassa monissa käsitteen nykypäivän käyttöyhteyksissä. Oikeudenmukaisen siirtymän potentiaalinen ala on kuitenkin monipuolinen ja sen historian lähiluku osoittaa, että jo alun alkujaan sen puitteissa haluttiin tehdä muutakin kuin perustaa vihreitä työpaikkoja. Tutkimuksen saralla oikeudenmukaista siirtymää onkin tarkasteltu lukuisista eri näkökulmista ja monin erilaisin painotuksin, joita seuraavaksi käyn läpi.

3.1.2 Pienet ja suuret oikeudenmukaiset siirtymät

Kuten edellä todettiin, politiikan kentällä oikeudenmukainen siirtymä on tyypillisesti esillä työvoimakysymysten yhteydessä, mikä johtuu osaltaan ammattiyhdistysliikkeen roolista oikeudenmukaisen siirtymän kampanjoinnissa kansallisille agendoille ja kansainvälisiin sopimuksiin. Tällaista työvoimakeskeistä tulkintaa on myös luonnehdittu ”historialliseksi lähestymistavaksi”, koska kuten edellä on kuvattu, oikeudenmukaisen siirtymän varhaiset vaiheet käsitetään monesti työntekijöiden suojelun priorisoivina (Wang ja Lo 2021, 2). Sen taustalla on ajatus siitä, että yhteisöjen ja yhteiskunnan vaurauteen ja hyvinvointiin kontribuoineet työntekijät eivät saisi olla kärsijöinä siirtymässä, vaan sen sijaan heitä tulisi tukea muun muassa uudelleen koulutuksella, työllistymisen tukemisella sekä suoralla rahallisella tuella (Snell 2018, 552).

Vihreät työpaikat ovatkin keskeinen osa työvoimakeskeistä oikeudenmukaista siirtymää. Uusi työpaikka ja sen myötä aikaisemman elintason säilyminen nähdään kompensationsa siirtymän aiheuttamista muutoksista, ja usein puhutaankin nimenomaan hyvälaatuisista työpaikoista (esim. ILO 2015, Pariisin sopimus 2015), joskin korvaavan työn laatua tai vaikkapa työtuntien määrää ei ole toistaiseksi juuri mitattu, vaan keskitytty uusien työpaikkojen määrään (García-García ym. 2020, 7). Näin ollen ei ole varmaa tietoa siitä, millaisia työpaikkoja vihreä siirtymä on tähän mennessä tuonut tullessaan ja ovatko nimenomaan työpaikkansa fossiilisessa energiantuotannossa menettäneet työllistyneet niihin.

Oikeudenmukaista siirtymää, jonka keskiöön on asetettu työttömyysuhanalaisten työntekijöiden asema, on luonnehdittu myös kapealaiseksi. Huomio kiinnittyy vain yksittäisiin toimialoihin, vaikka hiilineutraaliin yhteiskuntaan siirtymisellä tulee olemaan laaja-alaisia seurauksia. Erottelua kapean ja laaja-alaisen oikeudenmukaisen siirtymän välillä on mahdollista kuvata kaksinaapaisesti termeillä siirtymä ja murros, joskin ”just transition” on vakiintunut englanninkielisessä kirjallisuudessa viittaamaan käsitteen molempiin tulkintoihin. Siirtymä on ymmärrettävissä olemassa olevien yhteiskunnallisten systeemien hallituksi muuttamiseksi ekologisesti kestävämpään suuntaan perinteisen

ympäristöpolitiikan keinoin ja sen sfäärin sisällä. Sitä voi siis verrata työvoimakeskiseen oikeudenmukaiseen siirtymään, jossa tähdätään vihreiden työpaikkojen luomiseen, mutta ei työelämän eriarvoistaviin tai kestäättömiin rakenteisiin puuttumiseen. Tällaista lähestymistapaa on myös kritisoitu status quon ylläpitämiseen tähtääväksi, ei aidosti transformatiiviseksi, ja jopa siirtymää hidastavaksi. (Huttunen ja Rekola 2021.)

Murros sen sijaan on kokonaisvaltaisempi prosessi, joka vaikuttaa laajemmin yhteiskunnan toimintaperiaatteisiin, esimerkiksi valtarakenteisiin ja talousjärjestelmään (Huttunen ja Rekola 2021, 156). Healy ja Barry sanoittavat asian siten, että oikeudenmukainen murros ei merkitse elämistä hiilineutraalissa versiossa maailmasta, vaan valintaa elää toisenlaisessa yhteiskunnassa (2017, 452–453). Näin ollen murros edellyttää energiajärjestelmän ongelmakohtien juurisyihin puuttumista ja ei ole siksi yhteensopiva business as usual -ajattelun kanssa.

Samasta jaottelusta on erilaisia variaatioita, mutta niissä kuitenkin toistuu sama ajatus siirtymän syvyydestä tai transformatiivisuudesta. Esimerkiksi Just Transition Research Collaborative (2018) hahmottaa kahden sijasta neljä eri lähestymistapaa. Ensinnäkin on olemassa kapitalistisen yhteiskunnan status quon säilyttämiseen pyrkivä lähestymistapa, jota luonnehtii markkinalähtöisyys. Toisessa lähestymistavassa, *managerial reform*, ei myöskään pyritä murtamaan status quota, mutta siinä julkinen sektori on vahvemmin mukana ohjaamassa siirtymää. Kolmannessa lähestymistavassa, *structural reform*, tähdätään eriarvoisuuden ehkäisyyn instituutioiden ja yhteiskunnan rakenteita parantelemalla, ja neljännessä, *transformatiove reform*, ajetaan nykyisen kasvuun perustuvan talousjärjestelmän radikaalia uudistamista ekologisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden nimissä. Tässä mallissa kaksijakoista siirtymä–murros-mallia on laajennettu jatkumoksi, jossa siinäkin määrittävänä tekijänä on nimenomaan se, kuinka merkittävästi yhteiskunnan rakenteita muutetaan oikeudenmukaisen siirtymän nimissä.

Samoihen Stevis ja Felli (2015) laajentavat kaksinapaisuutta, nimeten kolme erilaista siirtymätyyppiä. *Shared solution* eli jaetun ratkaisun lähestymistapa on lähinnä työvoimakeskisyyttä ja Just Transition Research Collaborativen kahta ensimmäistä lähestymistapaa. Niissä ei pyritä muuttamaan yhteiskuntaa, vaan vihertämään talous sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla yhdessä asianosaisten kanssa. Äärimmäisempi lähestymistapa on sosioekologinen lähestymistapa, joka rinnastuu murrokseen, eli siinäkin oikeudenmukainen siirtymä ymmärretään vallitseviin voimasuhteisiin puuttumisena, esimerkiksi teknologian ja jäljellä olevien fossiilisten polttoaineiden kansallistamisena.

Krawchenko ja Gordon (2021, 1–2) luokittelevat oikeudenmukaiset siirtymät syvyyden sijasta ensisijaisen kohderyhmän mukaan työpaikka- ja yhteiskuntakeskeisiin siirtymiin, jossa ensimmäinen rinnastuu kuitenkin siirtymään ja jälkimmäinen murrokseen. Niiden lisäksi he hahmottavat vielä kolmannen lähestymistavan, ympäristökeskeisen oikeudenmukaisen siirtymän, jossa painotetaan

hiilineutraaliin yhteiskuntaan siirtymisen mahdollistamista, eli suurempi painoarvo asetetaan ekologisen kestävyuden kannalta suotuisille lopputuloksille (Snell 2018, 552). Ekologinen kestävyys linkittyy oikeudenmukaisuuteen, koska ilmastonmuutos hahmotetaan uhkana hyvinvoinnille ja ihmisoikeuksille. Tämä tulkinta painottaa siis lopputuloksien merkitystä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiselle. Sen voisi myös kuvailla keskittyvän oikeudenmukaisuuteen ajallisesti ja maantieteellisesti laajemmalla tähtäimellä, kun taas esimerkiksi työvoimakaskeisempi tulkinta tapaa keskittyä jo käynnissä oleviin ja maantieteellisesti rajattuihin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiin.

Edelliset jaottelut perustuvat siihen, mikä on tai minkä tulisi olla oikeudenmukaisen siirtymän transformatiivisuuden asti. Siihen liittyy myös tulkinnallinen ero valtion roolista, eli siitä, voiko oikeudenmukainen siirtymä toteutua markkinalähtöisesti, vai onko valtion interventio välttämätön (Snell 2018, 553). Markkinalähtöisessä tulkinnassa painotetaan kilpailun kautta tapahtuvan innovoinnin synnyttämien uusien vihreiden työpaikkojen merkitystä oikeudenmukaiselle siirtymälle (Normann ja Tellmann 2021, 423). Toiset tulkinnat taas painottavat valtion interventiotoimia työntekijöiden suojelemiseksi työpaikkakeskeisen tulkinnan mukaisten työntekijöiden uudelleen koulutusta ja -työllistymistä tukevien toimenpiteiden muodossa. Lähestymistavasta riippuen oikeudenmukaiselta siirtymältä odotetaan erilaisia lopputuloksia ja siten myös erilaisia toimia.

3.1.3 Oikeudenmukaisen siirtymän asialista

Vaikka siirtymän kohderyhmä – työntekijä, yhteisö, yhteiskunta, ympäristö – antaa viitteitä siitä, mitä oikeudenmukainen siirtymä käytännössä tarkoittaa, on erikseen syytä tarkastella, mitä oikeudenmukaiseen siirtymään on esitetty sisältyvän; toisin sanoen mitä pitää konkreettisesti tehdä, jotta siirtymä hiilineutraaliin yhteiskuntaan olisi myös oikeudenmukainen.

Ammattiyhdistysliike on kenties merkittävin toimija, joka on pyrkinyt vakiinnuttamaan oikeudenmukaisen siirtymän sisältöjä. Esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestö ILO on pyrkinyt luomaan viitekehyksen opastamaan oikeudenmukaisen siirtymän toimeenpanoa, ”Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all”. Ohjeistus sisältää sekä siirtymää ohjaavia periaatteita että konkreettisia toimintasuosituksia. Sen mukaan oikeudenmukaisen siirtymän on edistettävä sosiaalista osallisuutta, hyvälaatuisten työpaikkojen syntymistä ja köyhyyden hävittämistä (ILO 2015, 5). Ohjeistuksessa painotetaan dialogia ja eri asianosaisten osallistamista siirtymän kaikissa vaiheissa sekä siirtymän suunnittelua paikalliset kontekstuaaliset tekijät huomioon ottaen. Toimintasuosituksen osalta keskiössä ovat alueiden kehittäminen ja työntekijöiden suojeleminen, ja punaisena lankana

on ajatus talouden vihertämisestä, josta vastaa pääasiassa julkinen sektori julkisten investointien kautta.

Toinen ammattiyhdistysliikkeestä kumpuava viitekehys on Ammattiyhdistysliikkeen maailmanjärjestö ITUC:n Anabella Rosebergin (2010) viitekehys, jossa hän nostaa esille kuusi toimenpidettä: 1) investointi työntensivisiin, vähäpäästöisiin elinkeinoihin, 2) siirtymän sosiaalisten ja työllisyyteen liittyvien vaikutusten arviointi, 3) dialogi asianosaisten kanssa, 4) työntekijöiden kouluttaminen ja ammattitaidon kehittäminen, 5) sosiaalinen suojele (muun muassa sosiaaliturva ja ilmastonmuutosten vaikutuksilta kuten sään ääri-ilmiöiltä suojele) sekä 6) elinkeinoelämän monipuolistaminen.

Siinä missä useat järjestöt ja julkiset organisaatiot ovat hahmotelleet muun muassa ILO:n ohjeistuksen inspiroimina omia linjauksiaan, akateemisessa kirjallisuudessa vastaavat koonnit ovat toistaiseksi harvassa (Tribaldos ja Kortetmäki 2022, 245). Tukholman ympäristöinstituutti SEI:n raportti (2020) tiivistää oikeudenmukaisen siirtymän eri käyttöyhteyksien ja tutkimuskirjallisuuden perusteella seitsemään periaatteeseen, jotka yhdessä tekevät siirtymästä oikeudenmukaisen: 1) hiilineutraaliuden aktiivinen edistäminen, 2) hiileen lukkiutumisen välttäminen, 3) siirtymästä kärsivien alueiden tukeminen, 4) työntekijöiden ja heidän yhteisöjensä tukeminen, 5) ympäristövahingoista huolehtiminen saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti, 6) olemassa olevaan taloudelliseen ja sosiaaliseen eriarvoisuuteen puuttuminen, ja 7) siirtymän suunnitteleminen läpinäkyvästi ja inklusiivisesti. Koska SEI:n listaus perustuu kirjallisuuskatsaukseen, näissä periaatteissa on havaittavissa lukuisia yhtymäkohtia edellisessä alaluvussa käsiteltyihin tulkintoihin.

Työvoimakeskeiselle tulkinnalle on ominaista tietenkin työntekijöiden ja heidän yhteisöjensä tukeminen. Toisaalta myös siirtymästä kärsivien alueiden tukeminen on mahdollista nähdä siitä kumpuavaksi, sillä kyseinen periaate viittaa hiili-intensiivisiä elinkeinoja korvaavien mahdollisuuksien luomiseen, mikä on keskeistä ajatellen työntekijöiden mahdollisuuksia pysyä ja menestyä asuinalueellaan. Kuten Roseberg (2010, 14) tuo esille, kestävyystavoitteita ei pystytä saavuttamaan, mikäli muutokseen vaadittavaa osaamista ei ole. Tästä näkökulmasta katsottuna elinkeinoelämän ja osaamisen tukeminen on olennainen osa oikeudenmukaista siirtymää ja toisaalta myös Krawchenkon ja Gordonin erottelemaa ympäristökeskeistä siirtymää.

Jälkimmäiseen, vihreän siirtymän nopeaa ja sujuvaa toteuttamista painottavaan oikeudenmukaiseen siirtymään on yhdistettävissä hiilineutraaliuden edistämisen periaate, sillä kuten muun muassa SEI muotoilee, "delay is fundamentally unjust" (2020, 7). SEI:n katsauksessa nostetaan esille myös ympäristövahingoista vastuun kantaminen, joka on luonnon monimuotoisuuden ja luontokadon estämisen kautta sidoksissa ympäristökeskeiseen lähestymistapaan. Muutoin tutkimuskirjallisuudessa on havaittavissa ajatus siitä, että ilmastoneutraaliutta tulisi toteuttaa yritysten ja teollisuuden liiketoiminnassa tapahtuvien muutoksien kautta. Suppeiden ja laajojen

lähestymistapojen välillä on tosin näkemuseroja siitä, tarkoittaako tämä elinkeinojen vihertämistä vai irtautumista jatkuvan kasvun tavoitteesta ja nykyisistä talouden toimintamalleista.

Toisaalta eriarvoisuuteen puuttumisen, hiili-intensiivisyyteen lukkiutumisen välttämisen ja alueiden tukemisen voi tulkita nousevan työvoimakeskeistä lähestymistapaa laajemmista tulkinnoista, koska niillä pyritään ratkaisemaan työvoimakysymyksiä laajempia ongelmakohtia. Lisäksi hiilineutraaliuden aktiivinen edistäminen voitaisiin tulkita kytkeytyvän kaikista syvimpiin, transformaatiota ajaviin oikeudenmukaisen siirtymän tulkintoihin, mikäli periaatteella viitataan vihreän teknologian ja talouden edistämisen lisäksi myös ilmastolle ja ympäristölle haitallisten tuotanto- ja kulutustapojen ja laajempien järjestelmien aktiiviseen purkamiseen. SEI:n kirjallisuuskatsauksesta ei kuitenkaan välity samanhenkinen ajatus yhteiskunnallisesta transformaatiosta tai murroksesta kuin esimerkiksi Just Transition Research Collaborative *transformative reform* -lähestymistavassa tai Healyn ja Barryn määritelmässä todellisesta siirtymästä uudenlaisen yhteiskunnan rakentamisen prosessina.

Tribaldos ja Kortetmäki (2022) lähestyvät oikeudenmukaista siirtymää eri näkökulmasta kuin Rosembergin, ILO:n ja SEI:n viitekehykset, joissa keskiössä on sen toimeenpano ja valmiiksi annetut toimenpiteet. Sen sijaan Tribaldosin ja Kortetmäen viitekehyksen tarkoitus on auttaa rakentamaan ja arvioimaan sektorikohtaisia siirtymiä oikeudenmukaisuusteoriaan vakiintuneiden ulottuvuuksien kautta. Viitekehys koostuu kuudesta oikeudenmukaisuuden ulottuvuudesta: jako-oikeudenmukaisuus, proseduraaliseen oikeudenmukaisuus, tunnustava oikeudenmukaisuus, kyvykkyyksinäkökulma, kosmopoliittinen oikeudenmukaisuus sekä ekologinen oikeudenmukaisuus. Näistä ulottuvuuksista Tribaldos ja Kortetmäki johtavat oikeudenmukaisuuden tarkasteluun sopivia periaatteita, kuten oikeudenmukaiset prosessit ja ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden, ja niistä edelleen on rakennettavissa sektorikohtaiset kriteerit.

Merkillepantavaa onkin, että oikeudenmukaisen siirtymän tutkimuksessa harvemmin pyritään määrittelemään oikeudenmukaisuutta, vaan sen tärkeys perustellaan ehkäistävien haittojen kautta. Edellä esiteltyjen asialistojen perusteella voi kuitenkin väittää, että oikeudenmukaisen siirtymän agendana ovat jako-oikeudenmukaisuus (vaikutukset eivät kohdistu epäreilusti), tunnustava oikeudenmukaisuus (haavoittuvat ihmisryhmät ja alueet tunnistetaan) ja usein myös proseduraalinen oikeudenmukaisuus (siirtymän hallinnassa kuunnellaan eri osapuolia).

Käytännön tasolla oikeudenmukaisen siirtymän nähdään tarkoittavan pääasiassa työntekijöiden suojelua, elinkeinojen vihertämistä sekä usein sosiaalista dialogia ja laajemmin haavoittuvien alueiden väestön intressien suojelua, mutta uudistamisen ja suojelun laajuus tai syvyys ovat riippuvaisia siitä, mikä nähdään oikeudenmukaisen siirtymän perimmäisenä tarkoituksena – siirtymä vai murros – ja

hahmotetaanko siirtymä markkinalähtöisenä vai julkisen vallan johtamana. Toimintatapoja suosittelevat viitekehukset eivät pyri tarjoamaan tarkkoja toimenpidesuosituksia, sillä kuten ILO painottaa, siirtymät täytyy suunnitella paikallinen konteksti huomioiden. Toisaalta tämä tarkoittaa sitä, että eri toimijat voivat muotoilla oikeudenmukaisen siirtymän asialistan pikemminkin omien päämääriensä kuin oikeudenmukaisen siirtymän tai edes oikeudenmukaisuuden innoittamina.

3.1.4 Käytännön esimerkkejä oikeudenmukaisista siirtymistä

Esimerkiksi Snell (2018, 550) kritisoi oikeudenmukaisen siirtymän tutkimustensa teoriapainotteisuudesta, jolloin tavoitteena on nimenomaan löytää sille määritelmä tai luokittelu, tai sitten rakentaa sen tarkasteluun ja arviointiin sopiva viitekehys. Sen sijaan oikeudenmukaisista siirtymistä käytännön tasolla on vähemmän tutkimusta, toisin sanoen kuvaileva ja selittävä tutkimus on jäänyt normatiivisen taka-alalle. Seuraavaksi tarkastelenkin, mitä uusia näkökulmia niiden tutkiminen on tuonut teoriapainotteisen keskustelun rinnalle.

Edellä on esitelty tutkimuksessa esiintyviä tapoja määritellä oikeudenmukainen siirtymä sen skaalan kautta. Teoreettisessa keskustelussa laajan, yhteiskunnan tasolla tapahtuvan siirtymän merkitystä on perusteltu epätasa-arvoistavien rakenteiden purkamisen ja ekologisen kestävyuden merkitystä korostamalla. Krawchenko ja Gordon (2021) ovat kartoittaneet 25 OECD-maan ja 74 alueen sekä Euroopan unionin tapoja harjoittaa oikeudenmukaista siirtymää, joskin heidän käyttämänsä kriteerit aineistoon valituille oikeudenmukaista siirtymää ajaville toimenpiteille oli laaja; sellaisiksi laskettiin kaikki toimenpiteet, jotka liittyivät teollisuuden siirtymiin ja huomioivat oikeudenmukaisen siirtymän tavoitteita. Tarkastelu paljastaa kuitenkin, että työpaikka- ja ympäristökeskeiset toimenpiteet ovat yhteiskuntakeskeisiä yleisempiä, huolimatta siitä, että tarve laajemmalle muutokselle tiedostetaan tutkituissa asiakirjoissa. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että oikeudenmukaisen siirtymän konseptualisoinnin ja käytännön toteutustapojen välillä on painotusero. Teoreettisen keskustelussa on tyypillisesti pyritty ymmärtämään oikeudenmukaista siirtymää määrittelemällä se tai rakentamalla sille viitekehäksiä, jolloin siitä kehitetään ikään kuin ideaaliversiota.

Vaikka energiasiirtymä on noussut valtioiden agendoille eritoten 2010–2020-luvuilla, esimerkkitapauksia löytyy hieman kauempaa historiasta. Arora ja Schroeder (2022) identifioivat Ruhrin hiili-intensiivisen teollisuusalueen jo 1960-luvulla alkaneen siirtymän taustalla neljä avaintekijää: riittävän rahoituksen, siirtymän monitasoisen ja -tahoisen hallinnan, kyvyn käsitellä vastustusta sekä riittävän pitkän, useiden vuosikymmenten aikajänteen. Nämä tekijät fasilitoivat muutoksen, jossa sekä Ruhrin hiilikaivosten tuotanto ja työllisyys putosivat yli 80 prosenttia vuodesta 1960 vuoteen 2001, samalla kun alueen talous uudistui tietopohjoiseksi ja palveluvaltaisemmaksi. Siirtymä sai aikaan myös rakenteellisen muutoksen aiemmin

vallinneeseen eriarvoiseen lähtötilanteeseen: Ruhrin elinkeinorakenteen muuttuessa naiset siirtyivät kodin sfääristä enenevässä määrin työmarkkinoille, etenkin palvelusektorille.

Ruhrin tapaus on monessa mielessä oikeudenmukaisen siirtymän esimerkkitapaus: työntekijöiden ei annettu kokea siirtymän koko taakkaa ja elinkeinoelämää onnistuttiin uudistamaan, minkä lisäksi työntekijöitä kuunneltiin prosessin aikana. Vaikuttavista tuloksista huolimatta siirtymän haittoihin vastaamisessa keskityttiin pääasiassa rahalliseen kompensatioon laajemman sosiokulttuurisen hyvinvoinnin kustannuksella. Liittovaltio tuki työpaikkansa menettäneitä erorahalla ja 1980-luvulla päätettiin luoda räätälöityjä, henkilökohtaisia uudelleentyöllistymissuunnitelmia. Sen sijaan sosiaalisten verkostojen ja kulttuurisen identiteetin menetystä ei tunnustettu merkittävinä muutoksina. Lisäksi matalasti koulutetut, nuoret ja maahanmuuttajataustaiset työntekijät kokivat muita enemmän vaikeuksia työllistymisen suhteen, eli he eivät hyötäneet siirtymästä siinä määrin missä ei-marginalisoidut ryhmät. Ruhrin siirtymä osoittaaakin, kuinka suuren haasteen energiasiirtymä muodostaa: edes vuosikymmeniä kestäneessä prosessi ei pystytty välttämään väliinpuotoajia tai huomioimaan kaikkia tarpeita. Ruhrin tapauksessa aikajänne oli vuosikymmeniä kestävä, mutta nykyään painotetaan monesti siirtymän kiireellisyyttä maapallon keskilämpötilan nousun rajaamiseksi 1,5 asteeseen, mikä voi tehdä 2000-luvun siirtymistä jopa haastavampia kokonaisuuksia hallita.

Esimerkiksi Kanadan Albertan provinssissa vastaava siirtymä tulee olemaan lyhyempi: vuonna 2015 päätettiin, että sähköntuotanto hiilellä lopetettaisiin vuoteen 2030 mennessä – joskin se korvataan osin öljyllä ja maakaasulla. Provinssin hallinto lupaa työntekijöille rahallista tukea enintään 45 kuukauden ajan, erillisen tuen pian eläkeiän saavuttaville työntekijöille, avustuksia kouluttautumiseen ja muuttamiseen sekä uraneuvontapalveluita. Lisäksi työnantajat ja ammattiliitot saivat listan toimijoista, jotka voivat avustaa työpaikkakohtaisten siirtymäsuunnitelmien luomisessa. Albertan siirtymää tutkineet Metrins-Kirkwood ja Hussey kuvaavat siirtymää pragmaattiseksi ja toimivaksi hiilen alasajon osalta, mutta toisaalta riittämättömäksi vähentämään merkittävästi Kanadan hiilijalanjälkeä ja vastaamaan ilmastonmuutoksen haasteisiin (Metrins-Kirkwood ja Hussey 2022.) Ruhrin 1960-luvun ja Albertan 2010-luvun lähestymistapa energiasiirtymään on lähes identtinen: oikeudenmukaisuus ymmärretään uusien työpaikkojen luomisena, jotta varmistetaan alueiden ja työntekijöiden pärjääminen energiasiirtymän aikana ja sen jälkeisessä maailmassa.

Albertan ja Ruhrin tapauksissa julkinen sektori toimii oikeudenmukaista siirtymää johtavana tai vähintäänkin siinä merkittävästi mukana olevana toimijana. Myös tässä tutkielmassa tarkastellaan julkisen sektorin koordinoimaa oikeudenmukaista siirtymää, mutta sitä voidaan johtaa ja organisoida toisin tavoin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa toimiva Cooperation Jackson -verkosto on omaksunut

oikeudenmukaisen siirtymän, joka ei merkitse sille vain energiasektorin siirtymää, vaan koko yhteiskunnan muuttamista oikeudenmukaisemmaksi ja kestävämmäksi. Cooperation Jackson pyrkii edistämään oikeudenmukaista siirtymää ruohonjuuritasolla osuuskuntatoiminnan muodossa. Alueelle on perustettu kansalaisten toimesta luomutila, jonka tuotteita käytetään Cooperation Jacksonissa osuuskuntakahvilassa, jonka jätteet kerää ja kompostoi myöskin Cooperation Jacksonin perustama yritys. (Akuno 2020.) Cooperation Jacksonin tavoitteet ovat enemmän linjassa laajan transformatiivisen muutoksen kanssa, sillä sen osuuskuntatoiminnan tarkoituksena on marginalisoitujen kansalaisten voimaannuttaminen ja osallistaminen.

Oikeudenmukainen siirtymä ei välttämättä tarkoita välittömiä konkreettisia toimia. Kuten monet muutkin paljon käytetyt ja politisoituneet käsitteet, myös oikeudenmukaista siirtymää käytetään erilaisin painotuksin erilaisissa konteksteissa erilaisiin tarkoituksiin. Snellin (2018, 561) mukaan tämä ei ole kuitenkaan välttämättä käsitteen heikkous, vaan sen sijaan sen joustavuus reflektoi sen erilaisia kontekstisidonnaisia ja paikallisten toimijoiden päätöksistä riippuvia sovellutuksia. Osaltaan tästä syystä käsite on onnistunut herättämään eri osapuolien välillä keskustelua siirtymän sosiaalisen ja ekologisen ulottuvuuden tasapainottamisesta. Oikeudenmukaista siirtymää onkin monesti tutkittu tosiasiallisen prosessin tai politiikkatoimenpiteiden sijaan pikemminkin diskurssina tai retoriikkana, jota käyttävät niin julkinen hallinto, ammattiyhdistys- kuin ympäristöliikekin. Tällaisissa tutkimuksissa keskiössä on se, mitä eri osapuolet tarkoittavat oikeudenmukaisuudella puhuessaan oikeudenmukaisesta siirtymästä, tai se, miten oikeudenmukaisen siirtymän ideaa hyödynnetään mahdollisten konfliktien välttämässä tai ratkaisemisessa. Tällöin oikeudenmukaista siirtymää ei välttämättä tapahdu tai ei ole vielä tapahtunut, mutta konseptia hyödynnetään esimerkiksi kun siirtymästä neuvotellaan politiikassa ja julkisessa keskustelussa.

Evans ja Phelan (2016) ovat tutkineet energiasiirtymää Australian Hunter-alueella, jossa hiilentuotannolla on ollut hegemoninen asema; se on ollut alueella tärkeää sekä aluetalouden menestyksen kannalta että kulttuurisen identiteetin rakentamisessa. Oikeudenmukainen siirtymä diskurssina haastaa tämän hegemonian huomioimalla yhteisön työllisyyteen ja hyvinvointiin liittyvät huolenaiheet. Näin ollen oikeudenmukainen siirtymä on parhaimmillaan siltoja rakentava käsite, joka yhdistää eri osapuolten intressit ja mahdollistaa nopeamman energiasiirtymän.

Sen sijaan Kaltin (2021) tutkimus Saksan energiasiirtymästä korostaa oikeudenmukaisen siirtymän jännitteitä hiilienergian tuotannon asemaa ympäröivässä keskustelussa 2010-luvun aikana. Hän on tutkinut, miten ammattiliitot ja ilmastoliike rakentavat käsityksiään oikeudenmukaisuudesta. Kaltin mukaan työpaikkojen ja ilmaston vastakkainasettelu säilyi, koska osapuolet eivät ole saavuttaneet yksimielisyyttä oikeudenmukaisuuden merkityksestä; ne tiedostivat ja tunnustivat toistensa huolenaiheet, mutta priorisoivat omansa. Myös Ciplet ja

Harrison ovat nostaneet esille ekologisen kestävyuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välisiä jännitteitä, ja kritisoivat tutkimuskirjallisuutta taipumuksesta suhtautua käsitteeseen kritiikittä (Ciplet ja Harrison 2020, 439). Oikeudenmukainen siirtymä ei voi toteutua ilman näiden jännitteiden tiedostamista ja niihin puuttumista, minkä takia sitä ei tulisi lähestyä arvoneutraalina prosessina.

Siinä missä teoreettisessa keskustelussa oikeudenmukainen siirtymä hahmotetaan normatiivisesta näkökulmasta, oikeudenmukaisen siirtymien ja sen diskurssin havainnointi erilaisissa konteksteissa osoittaa, että käytännössä ei ole olemassa oikeudenmukaista siirtymää, vaan oikeudenmukaisia siirtymiä, jotka muodostuvat eri toimijoiden ja heidän tarpeidensa ristipaineessa. Kontekstuaaliset tekijät vaikuttavat siihen, millaiset oikeudenmukaisuudet siirtymät ovat mahdollisia – esimerkiksi keskitytäänkö työvoimakysymyksiin vai laajemmin yhteiskuntatason muutokseen. Oikeudenmukainen siirtymä ei siis ole valmiiksi annettu ja aina samanlainen. Sen sijaan niitä rakennetaan eri osapuolten välisenä yhteistyönä, jolloin lopputuotokseen vaikuttavat tilannesidonnaiset tekijät. Heffron ja McCauley (2022) esittävätkin, että oikeudenmukaisen siirtymän käsite on viherpesty politiikassa. Esimerkiksi Saksassa sen nojalla hiiliteollisuutta tuetaan vuoteen 2038, mikä voi lähettää öljy- ja kaasuteollisuudelle viestin siitä, että myös niiden siirtymiä tullaan tukemaan pitkälle tulevaisuuteen, mikä tekee niistä houkuttelevia sijoituskohteita. Oikeudenmukainen siirtymä voi hyvistä aikeista huolimatta siis hidastaa siirtymää ilmastoneutraaliin yhteiskuntaan. Oikeudenmukaisen siirtymän nimeä kantavaa rahastoa onkin mielenkiintoista ja merkityksellistä tutkia sen takia, että sillä tavoin voidaan valaista, mitä asioita sen nojalla tehdään – ja ei tehdä.

4 TUTKIELMAN TOTEUTUS

4.1 Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimuskysymykseni ovat:

- 1) Minkälainen on Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien JTF-toimintalinja?
- 2) Minkälaista oikeudenmukaista siirtymää sillä pyritään edistämään?

Toimintalinja-termillä viitataan Suomen ohjelmakauden 2021–2027 rakennepolitiikan ohjelmassa toimenpiteiden kokonaisuuteen, jolla pyritään vastaamaan tiettyyn tavoitteeseen. Ohjelmassa toimintalinjoja on seitsemän, joista yksi on JTF-toimintalinja. Tarkoitan JTF-toimintalinjalla siis kaikkien suunnitelmissa olevien kehityskohteiden ja toimenpiteiden kokonaisuutta. Selvitän siis ensin, mistä asioista tämä toimintalinja koostuu ja sen jälkeen tarkastelen sitä suhteessa oikeudenmukaisen siirtymän teoriaan. Tarkoitukseni on siis selvittää ensin, mitä aiotaan tehdä, ja sitten millaista oikeudenmukaista siirtymää JTF-rahastolla ollaan tutkimuskirjallisuuden valossa rakentamassa.

4.2 Aineisto

Tutkielmani aineistona käytän Pohjois- ja Itä-Suomen maakuntien alueellisia oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmien luonnoksia, joista käytän tästedes pääasiassa ytimekkäämmin termiä JTF-suunnitelma. Viranomaisten asiakirjoissa on myös tapana käyttää lyhennettä TJTP, englannin kielen termistä Territorial Just Transition Plan.

JTF-asetuksessa määrätään, että valtion ja alueellisten viranomaisten yhteistyönä tehdyissä JTF-suunnitelmissa tulee kuvata ja arvioida siirtymän

aiheuttamia haittoja, mukaan lukien menetettyjen työpaikkojen määrää, tuella rahoitettujen toimenpiteiden odotettua panosta sekä JTF-rahaston hallinnointimenettelyjä. JTF-asetus sisältää mallipohjan enimmäismerkkimäärineen, jota tuettavien alueiden on täytynyt noudattaa, joten ohjelmien rakenne on identtinen kaikille jäsenmaille ja alueille. JTF-suunnitelmat sisällytetään jokaisessa jäsenmaassa rahoituskauden 2021–2027 kansallisiin rakennepolitiikan ohjelmiin. Käytännössä maakuntien omat suunnitelmat tulevat siis olemaan liitteitä Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelmassa Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027. Ohjelma valmistui EAKR:n ja ESR+:n osalta jo lokakuussa 2021, joten JTF-toimintalinja ja alueelliset suunnitelmat sisällytetään siihen ohjelmanmuutoksella.

Koska tutkielmaa tehdessä JTF-suunnitelmia ei ollut vielä hyväksytty komission toimesta, tutkielmani perustuu luonnosversioihin. Maakuntaliitot toimittivat ensimmäiset komissiolle lähetettävät luonnokset työ- ja elinkeinoministeriöön 16.3.2022 mennessä. Lähdin tekemään tutkielmaani aluksi tämän ensimmäisen kierroksen versioiden pohjalta. Komissio toimitti epävirallisen palautteensa 18.5.2022, minkä jälkeen uudistetut luonnokset toimitettiin TEMille 17.6.2022 ja edelleen komission kommentoitaviksi. Näistä toisista versioista saatiin palautetta jälleen 17.8.2022. Myöhemmin syyskuussa 2022 otin aineistokseni TEMiin 5.9.2022 mennessä toimitetut päivitettyt, kolmannet versiot JTF-suunnitelmista. Avaan analyysin kulkua ja kahden eri luonnosversion vaikutusta siihen seuraavassa alaluvussa. Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien JTF-suunnitelmaluonnoksien kokonaispituus on 166 sivua. Sivumäärä käsittää jokaisen suunnitelman kokonaisuudessaan, eli mukaan lukien mahdolliset kansilehdet ja kaikille suunnitelmille identtisen, TEMin valmisteleman johdanto-osuuden.

Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat käsittävät Pohjois-Pohjanmaan, Lapin, Pohjois-Karjalan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Kainuun ja Etelä-Savon. Niiden lisäksi rahoitusta saavat seitsemän Länsi- ja Etelä-Suomen kahdestatoista maakunnasta; Keski-Suomi, Kymenlaakso, Satakunta, Etelä-Karjala, Etelä-Pohjanmaa ja Pohjanmaa, sekä Pirkanmaalta Punkalaidun, Kihniö, Virrat ja Parkano. Olen kuitenkin rajannut aineistoni käsittämään nimenomaan Pohjois- ja Itä-Suomen maakuntien suunnitelmat, koska energiaturpeen tuotanto on ollut siellä merkittävämpää kuin Länsi- ja Etelä-Suomessa.

Turvesektorin merkitys heijastuu myös JTF-rahoituksen suuntaa antavaan jakoon, sillä rahoituksesta noin 66 prosenttia kohdistuu Pohjois- ja Itä-Suomen maakuntiin (Talouspoliittinen ministerivaliokunta 2021). Lukuun ottamatta Kainuuta ja Keski-Pohjanmaata kukin alueen maakunnista on saamassa enemmän tukea kuin yksikään Länsi- ja Etelä-Suomen maakunnista. Maantieteellisen rajauksen takia olenkin jättänyt aineistoni ulkopuolelle Keski-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan, joissa turvetuotanto on ollut merkittävämpää kuin esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla. Maantieteellinen rajausta perustuu turpeen merkityksellisyyden ohella kuitenkin myös siihen, että Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat ovat perinteisesti vetäneet yhtä köyttä

EU-asioiden parissa. Niillä on esimerkiksi yhteinen EU-toimisto Brysselissä ja ne kehittävät talouttaan yhteisessä Elinkeinot murroksessa -pilotissa.

Aineiston rajausta puoltaa myös se, että komissio ehdotti alun perin rahoituksen kohdistamista pelkästään Pohjois- ja Itä-Suomelle. Tämän jälkeen palautteessaan Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan pilottisuunnitelmista komissio huomautti, että muiden alueiden oikeutta rahoitukseen tulisi perustella vahvemmin, koska JTF-rahoitusta ei ole tarkoitus kohdistaa kaikille siirtymästä kärsiville alueille, vaan nimenomaan eniten kärsiville (Euroopan komissio 2022a). Tämä osoittaa, että EU:n tasolla Pohjois- ja Itä-Suomi on hahmotettu selkeiten siirtymästä kärsivänä alueena valmisteluprosessin eri vaiheissa.

Koska tutkielmani toteuttamisen aikana JTF-rahaston toimeenpano ei ollut vielä alkanut, JTF-suunnitelmat olivat luotettavin tietolähde siitä, mitä toimeenpanovaiheelta voi odottaa, eli mitkä ovat maakuntien näkökulmasta keskeisimpiä asioita oikeudenmukaisen siirtymän toteuttamisessa. On kuitenkin huomattava, että koska JTF-rahasto on EU-toimielimistä lähtöisin oleva rahoitusväline, maakunnat joutuvat toimimaan JTF-asetuksen puitteissa. Pohdin JTF-asetuksen asettamia rajoitteita suhteessa Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinjaan tarkemmin johtopäätösluvussa.

Lisäksi aineiston suhteen on huomattava, että vaikka JTF-suunnitelmat kuuluvat maakunnille, niitä on valmisteltu monitoimijaisesti. Mukana ovat olleet niin valtionhallinto, toiset maakunnat kuin monet sidosryhmätkin, kuten yrityselämän ja korkeakoulujen edustajat, ja myös Euroopan komissio on kommentoinut tekstejä epävirallisesti muutamaan otteeseen. Näin ollen vaikka viittaa suunnitelmiin tietyn maakunnan nimellä, on syytä muistaa, että ne ovat loppujen lopuksi moniäänisiä tekstejä, joskaan pelkästään tekstin perusteella ja tämän tutkielman puitteissa ei ole mahdollista erotella, missä määrin ja missä asioissa kukin valmisteluun osallistunut taho on vaikuttanut.

4.3 Tutkimusmenetelmä, aineistonkeruu ja analyysi

Analyysimenetelmäni oli sisällönanalyysi, jossa tekstimuotoista aineistoa eritellään ja tiivistetään tutkimuskysymysten ohjaamana. Tekstillä tarkoitetaan tässä yhteydessä myös muita kuin kirjoitettua tekstiä, esimerkiksi kuvaa tai videota. Sisällönanalyysissa päähuomio on tekstin sisällössä, siinä mitä aineistossa sanotaan, eli tutkija etsii tekstin merkityksiä. Sen tarkoituksena on muodostaa aineiston kuvaamasta ilmiöstä selkeä kuvaus, jonka perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä tutkimuksen aiheesta. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 117.)

Sisällönanalyysi ei ole tarkkarajainen menetelmä, ja sen takia sitä on mahdollista tehdä eri tavoin ja erilaisilla tekstimuotoisilla aineistoilla. Oma analyysiprosessini on lähinnä Milesin, Hubermanin ja Saldañan (2020) lähestymistapaa sisällönanalyysiin:

aineisto pelkistetään ja tiivistetään luokkiin tai muihin vastaaviin kokonaisuuksiin, josta tehdään johtopäätöksiä. Prosessi on iteratiivinen; sen vaiheita ei tehdä kertaalleen peräkkäin, vaan toistuvasti ja usein päällekkäisesti.

Sisällönanalyysi valikoitui analyysimenetelmäksi aineistoni ja tutkimuskysymysteni takia. Koska tutkielmani tavoitteena on nimenomaan tiivistää JTF-suunnitelmien sisältö ja selvittää, *mitä* siinä sanotaan oikeudenmukaisuuden toteutumisesta vihreässä siirtymässä, sisällönanalyysi tuntui luonnolliselta välineeltä. Tarkemmaksi tutkimusmenetelmäksi valikoitui aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Siinä aineisto pelkistetään ja ryhmitellään ilman analyysia ohjaavaa teoriaa tai käsitteistöä (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 108).

Puhtaasti aineistolähtöisen analyysin ideaa on kuitenkin kritisoitu, sillä sekä tutkijan omat ennakkokäsitykset tutkittavasta ilmiöstä että aiempi tutkimus vaikuttavat analyysiprosessiin ja sen tuloksiin (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 109). Tätä tutkielmaa tehtäessä analyysi toteutui analyysin aineistolähtöisesti siinä mielessä, että en hyödyntänyt esimerkiksi jotakin luvussa kolme esitellyistä viitekehysistä aineiston pelkistämässä tai luokkien muodostamisessa ja nimeämisessä. Toisaalta en myöskään pyrkinyt olemaan hyödyntämättä oikeudenmukaisesta siirtymästä tietämääni, vaan käytin sitä tulosteni tukena, työkaluna tulkintojen ja johtopäätösten tekemiseen.

Aineistonkeruuprosessini oli hyvin yksinkertainen, koska lähtökohtaisesti viranomaisen toiminnassa syntyneet asiakirjat ovat julkisia eli kaikkien saatavilla. Lähetin TEMin kirjaamoon sähköpostitse tietopyynnön JTF-suunnitelmien luonnoksista ensin maaliskuussa 2022 ja uudestaan syyskuussa 2022. Molemmilla kerroilla sain suunnitelmat sähköpostiini pdf-tiedostoina, ja säilytin ne henkilökohtaisen tietokoneeni kovalevyllä.

Aloitin analyysin lukemalla maakuntien 16.3.2022 TEMille toimittamat JTF-suunnitelmaluonnokset kertaalleen läpi. Jo ennen tätä olin löytänyt maakuntien pöytäkirjojen liitteistä yksittäisten maakuntien aikaisempia luonnoksia, joista olin saanut yleiskäsityksen siitä, minkälaista kieltä ja sisältöä voisin odottaa. Lisäksi jo tätä ennen JTF-asetuksen sisältämä mallipohja oli antanut minulle viitettä aineiston sisällöstä.

Vaikka kullakin maakunnalla on oma JTF-suunnitelmansa, Itä- ja Pohjois-Suomen vakiintuneen yhteistyön takia näen niiden suunnitelmien muodostavan toimintalinjan, joka yhdistää kaikki näitä maakuntia, joita maantieteellisen rajauksen lisäksi yhdistää myös turvetuotannon ja energiaturpeen käytön sijoittuminen lähinnä niiden alueelle. Aineisto osoittikin, että maakuntien suunnitelmat JTF-rahoituksen käyttämisestä ovat hyvin yhteneväiset, eikä niiden välillä ole merkittäviä eroja, jotka olisivat tehneet vertailuun perustuvasta tutkimusasetelmasta mielekkään. Analyysissa löysin kuitenkin joitain poikkeuksia tai erityispainotuksia, joita käsittelen tulosluvussa. Nämä poikkeukset eivät kuitenkaan vaikuta toimintalinjan suuriin linjoihin, vaan ovat vaihtelua sen sisällä.

Ensimmäisellä lukukerralla pystyin helposti identifioimaan ne osat suunnitelmista, jotka pystyisin rajaamaan aineistoni ulkopuolelle. Näitä osia olivat muun muassa TEMin valmisteleva kaikille suunnitelmille yhteinen johdanto-osa ("siirtymäprosessin pääpiirteet ja niiden alueiden yksilöinti, joihin siirtymä vaikuttaa kielteisimmin jäsenvaltiossa") sekä JTF-rahaston toimeenpanon kumppanuuksia kuvaileva osuus. Kirjoitin kuitenkin näistäkin suunnitelmien osuuksista muistiinpanoja, joita hyödynsin ikään kuin tulosteni tausta-aineistona.

Kun olin paikantanut JTF-suunnitelmista aineistoon kuuluvat osuudet, luin ne toistamiseen. Kolmannella lukukerralla poimin niistä kaikki kohdat, jotka olivat merkityksellisiä tutkimuskysymysteni kannalta, ja liitin ne erilliselle tiedostolle kaksisarakkeisen taulukon vasemmanpuoleisiin sarakkeisiin. Nämä poimitut kohdat toimivat siis alkuperäisilmauksina, jotka olivat virkkeitä tai useampia peräkkäisiä virkkeitä, ja jopa kokonaisia kappaleita, jos ne käsittelivät yhtä ja samaa aihetta. Merkitsin kunkin alkuperäisilmauksen maakuntaa edustavalla kirjainlyhenteellä – esimerkiksi Kainuu KA, Pohjois-Pohjanmaa PP – ja sitä seuraavalla luvulla. Näin ollen esimerkiksi 35. poimintani Keski-Pohjanmaan JTF-suunnitelmasta oli nimeltään KP35.

Alun perin tarkoitukseni oli poimia aineistosta vain konkreettisia toimenpiteitä kuvaavat kohdat, mutta huomasin aineistoa lukiessani, että ne eivät yksinään riittäisi kuvaamaan JTF-suunnitelmien toimintalinjaa. Tämä johtuu osaltaan siitä, että suunnitelmien tavoitteet ja keinot ovat monin paikoin identtisiä. Esimerkiksi syrjäntymisvaarassa olevien osaamisen kehittäminen nähtiin sekä oikeudenmukaisen siirtymän tuloksena että keinona sen toteuttamiseen. Tämän takia aloin ajatella JTF-toimintalinjaa laajempina erilaisten periaatteiden, linjausten, toimenpiteiden, tavoitteiden ja kehitystarpeiden kokoelmana.

Taulukkoni oikeanpuoleisiin sarakkeisiin tiivistin kunkin alkuperäisilmauksessa esiintyvän ydinajatuksen, oli se sitten tarkasti rajattu toimenpide tai ylempään tason tavoite tai linjaus. Esimerkiksi alkuperäisilmauksesta ES16, "Maakunnan omaa sähkön tuotantoa on lisättävä, kun turpeen käytöstä luovutaan. Tämä edellyttää mm. biokaasun, tuuli-, aurinko- ja geotermisen energian lisäämistä sekä järjestelmien kehittämistä", kirjasin oikeanpuoleiseen sarakkeeseen esimerkiksi "energiapaletin monipuolistaminen" ja "energiajärjestelmän kehittäminen". Liitin nämä tiivistykset erilliselle tiedostolle, jonka tulostin. Leikkasin kunkin ytimekkääksi koodiksi pelkistämäni ilmauksen omaksi lapukseen. Ensimmäisten lukukertojen aikana tekemieni muistiinpanojen tuella aloin sovitteluun koodeja laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Tällä tavoin muodostin ensimmäisen hahmotelmani tuloksista ja tulosluvun rakenteesta, jota lähdin sitten kirjoittamaan.

Sain kuitenkin käsiini jo aiemmin mainitut kolmannet luonnosversiot, jotka maakuntaliitot olivat toimittaneet TEMille 5.9.2022. Toistin maaliskuussa 2022 saamilleni JTF-siirtymäluonnoksille tekemäni prosessin, joskin siihen meni

huomattavasti vähemmän aikaa, koska muutokset luonnosten välillä eivät olleet merkittäviä, joten koodaus sujui nopeasti. Lopulliset tulokset perustuvatkin näihin uudempiin luonnoksiin, ja samoin kaikki aineistonostot ovat niistä peräisin. Tässä vaiheessa järjestelin tuloksiani uudelleen, abstrahoiden yläluokkia pidemmälle. Siinä missä aikaisemmassa versiossa tuloksista muodostamani pääluokat kuvasivat hyvin konkreettisesti erilaisia toimenpiteitä, nyt muodostin aineistossa kuvatuista toimenpiteistä ja tavoitteista pikemminkin oikeudenmukaiselle siirtymän toteuttamisen toimintaohjeita tai periaatteita, joiden puitteissa olisi mahdollista tehdä myös sellaisia asioita, joita Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa ei JTF-rahastolla tueta.

Uudemmat luonnokset JTF-suunnitelmista eivät kuitenkaan sinällään muuttaneet tutkimustuloksiani, vaan kyse oli aikaisemman hahmotelmani pidemmälle viemisestä, minkä takia muodostin uudet ala- ja yläluokat. Tämä merkitsi joidenkin toimenpiteiden ja tavoitteiden järjestelyä eri asioiden yhteyteen, kuin missä ne olivat aiemmin olleet. Uusilla JTF-suunnitelmien luonnoksilla oli kuitenkin jonkinlaista vaikutusta tuloksiini. Ensimmäisissä luonnoksissa esimerkiksi metsitystä ehdotettiin enemmän turvetuotantoalueiden jälkikäyttömuodoksi, mistä maakunnat saivat komissiolta torjuvaa palautetta, minkä lisäksi metsäbioenergiaa ja sen ekologista kestävyyttä perusteltiin uudemmissa luonnosversioissa laajasti. Toisin sanoen, vaikka koodit pysyivät kutakuinkin samoina, niissä oli uusien versioiden jälkeen joko vähemmän tai enemmän käsiteltävää kuin varhaisessa käsikirjoituksessani.

Tiivistetysti analyysiprosessini koostui siis seuraavista vaiheista:

- 1) aineiston läpiluku, tutkimuskysymysten kannalta relevanttien osien tunnistaminen
- 2) tutkimuksen kannalta relevanttien ilmaisujen (yksi tai useampi virke tai kappale) poimiminen erilliseen tiedostoon, eli alkuperäisilmaisujen poimiminen aineistosta
- 3) alkuperäisilmaisujen pelkistäminen asiasanoiksi tai lyhyiksi virkkeiksi, eli koodaus
- 4) pelkistettyjen ilmausten yhteensovittelu, eli luokkien muodostaminen

Tämän prosessin tuloksena muodostin yhdeksän alaluokkaa ja niistä edelleen kolme yläluokkaa (taulukko 3). Alaluokat rakensin pelkistetyistä ilmaisuista, eli ne koostuvat kehitystavoitteista ja toimenpiteistä, joita JTF-suunnitelmiin on kirjattu. Alaluokkien välisten yhtäläisyyksien pohjalta muodostin yläluokat, jotka puolestaan kuvaavat laajempia tavoitteita. Niitä voitaisiin toteuttaa monella tapaa, mutta JTF-toimintalinjan tapauksessa juuri alaluokkien kuvaamalla toimintatyypeillä. Alaluokkia voi siis pitää tavoitteina itsessään, tai tapoina ajaa yläluokkien kuvaamia tavoitteita, jotka puolestaan voi nähdä tapoina edistää oikeudenmukaista siirtymää.

Luokkien muodostamisen jälkeen tein vielä viimeiset muistiinpanot kunkin alaluokan ja yläluokan keskeisestä sisällöstä, ja raportoin havaintoni, hyödyntäen luvussa kaksi kuvaamaani JTF-rahaston lähtötilannetta Suomessa sekä luvussa kolme

kuvaamaani oikeudenmukaisen siirtymän tutkimusta. Raportoinnissa pyrkimykseni oli viedä tulososaa eteenpäin ”tutkimuksen tulosten ja aiemmin tiedetyn dialogilla” (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 182).

TAULUKKO 3 Analyysin tulokset.

Alaluokat	Yläluokat
Elinkeinoelämän vahvistaminen	Talouskasvu
Työpaikkojen luominen	
Liiketoiminnan kehittäminen	
Vihreän, tehokkaan ja älykkään energiajärjestelmän kehittäminen	Vihreän siirtymän edistäminen
Elinkeinoelämän vihertäminen	
Turvetuotantoalueiden vähähiilinen jälkikäyttö	
Kohderyhmien työllistymisen tukeminen	Haavoittuviin asianosaisiin kohdistetut tukitoimet
Maaseudun elinvoiman tukeminen	
Sosiaalisen osallisuuden ja hyvinvoinnin tuki	

4.4 Tutkimusetiikka

Valitun tutkimusasetelman takia tutkielmaa tehdessä ei ole muodostunut henkilötietorekisteriä tai muutoin käsitelty henkilötietoja. Tutkimuksessa ei ole tutkimushenkilöitä, joiden oikeuksia ja velvollisuuksia minun olisi ollut syytä pohtia tutkielmaa tehdessäni. Tutkimuksen tekemisestä ei ole ilmoitettu JTF-suunnitelmia valmistelleille tahoille, koska kaikki aineiston asiakirjat ovat julkisia eivätkä sisällä arkaluontoisia tietoja. Samasta syystä aineiston säilyttäminen ei ole vaatinut erityisiä toimenpiteitä tietoturvallisuuden suhteen.

Kuulin ensimmäisen kerran JTF-rahastosta eräältä maakuntaliiton edustajalta, ja tutkimusta tehdessäni otin yhteyttä erääseen JTF-rahaston toimeenpanosta vastaavaan työ- ja elinkeinoministeriön virkamieheen alueellisten suunnitelmien valmistumisaikatauluun liittyen. Kumpikaan henkilöistä ei ilmaissut vastustustaan suunnitelmien käyttämisestä aineistona, mikä vahvisti käsitystäni siitä, että aineiston käyttämiseen tutkielmani puitteissa ei liity eettisiä ongelmia.

Laadullinen sisällönanalyysi on menetelmä, jossa tutkimuksen tekijän oma tulkinta vaikuttaa tuloksiin, sillä aineistossa ei ole valmiita vastauksia, vaan tutkimuksen tekijä omalla aktiivisella työllään muodostaa tutkimustulokset ja

tulkitsen niitä. Laadullisen tutkimuksen yksi ominaispiirteistä on se, että tutkijan oma subjektiivisuus tunnustetaan ja hyväksytään, ja se vaikuttaa tutkimuksen tekemiseen heti tutkimusaiheen valikoimisesta ja tutkimusasetelman rakentamisesta lähtien. Olen kuitenkin pyrkinyt lisäämään analyysiprosessini läpinäkyvyyttä ja osoittamaan analyysin ja aineiston välistä suhdetta sekä omaa päätöksentekoaani sisällyttämällä tekstiini suoria lainauksia JTF-suunnitelmista sekä mainitsemalla yksittäisiä maakuntia nimeltä, mikäli jossakin suunnitelmassa on ollut jotain poikkeavaa tai merkittävää.

5 JTF-RAHASTO OIKEUDENMUKAISEN SIIRTYMÄN VÄLINEENÄ ITÄ- JA POHJOIS-SUOMESSA

Analyysin tuloksena muodostin Itä- ja Pohjois-Suomen alueellisista oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmiin kirjatusta tavoitteista, toimenpiteistä ja investointikohteista kolme luokkaa, jotka kiteyttävät sen, mitä asioita JTF-suunnitelmissa asetetaan keskeisiksi oikeudenmukaisen siirtymän edistämiseksi, eli millainen on maakuntien JTF-toimintalinja. Pääluokat ovat talouskasvuun pyrkiminen, vihreän siirtymän edistäminen ja kohdistettujen tukitoimien tarjoaminen kaikista haavoittuvaisimmille asianosaisille. Kolmessa seuraavassa alaluvussa käyn kunkin näistä pääluokista yksitellen läpi. Kuvaan ensin talouskasvun, vihreän siirtymän tai tukitoimien kohdistamisen merkitystä JTF-suunnitelmissa, minkä jälkeen kuvaan toimintalinjaa käymällä läpi alaluokat, joista pääluokat muodostuvat. Siinä missä pääluokat kuvaavat sitä mikä on keskeistä oikeudenmukaisen siirtymän edistämiseksi, alaluokat kuvaavat sitä mikä on keskeistä talouskasvun, vihreän siirtymän tai tukitoimien kohdistamisen edistämiseksi.

Kuvattuani JTF-toimintalinjan vastaan toiseen tutkimuskysymykseeni, eli siihen, millaista oikeudenmukaista siirtymää toimintalinjalla pyritään edistämään. Vastaan kysymykseen vertaamalla toimintalinjaa tutkimuskirjallisuudessa yleisesti esiintyviin kysymyksiin esimerkiksi oikeudenmukaisen siirtymän laajuudesta, syvyydestä, toimijoista ja asianosaisista sekä keinovalikoimasta.

5.1 Kasvu avaimena oikeudenmukaisuuteen

Itä- ja Pohjois-Suomessa JTF-suunnitelmien punaisena lankana on aikomus tukea yrityksiä ja vahvistaa työllisyyttä, eli viime kädessä JTF-rahasto nähdään tapana tukea talouskasvua. Talouskasvulla tarkoitan tässä maakuntien bruttokansantuotteen kasvua. Koska JTF-rahaston päätavoite on ”lieventää ilmastosiirtymän haitallisia vaikutuksia tukemalla alueita ja työntekijöitä, joihin siirtymä vaikuttaa eniten, ja

edistää tasapainoista sosioekonomista siirtymää” (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2021/1056), voidaan päätellä, että kasvun nähdään edesauttavan tämän tavoitteen saavuttamista. Kasvun tavoittelu on niin toistuvasti ja vahvasti esillä, että sitä voi jopa kuvata toimintalinjan ydinajatuksiksi, joka kytkeytyy vahvasti myös kahteen toiseen muodostamaani luokkaan. Tämä ei ole odottamatonta, sillä JTF-rahasto on osa Euroopan unionin vihreän kehityksen kasvuohjelmaa.

JTF-suunnitelmien tuensaajiksi mainitaan useimmiten pk-yritykset, vaikka JTF-rahasto ei ole ainoastaan yksityiselle sektorille suunnattu – suuryritykset puolestaan voivat vain perustellusti ja suunnitelmiin etukäteen kirjattuina olla tuensaajia. Toisaalta koska TKI-toiminnan kehittäminen on keskeinen elementti JTF-rahaston toimeenpanossa ja kasvun tavoittelussa, myös julkisyhteisöt, pääasiassa koulutusorganisaatiot, ovat jossain määrin esillä suunnitelmissa. Pääsääntöisesti JTF-toimintalinjaa toteutetaan siis elinkeinoelämälähtöisesti ja julkisen sektorin rooli on sen sijaan koordinoiva ja mahdollistava.

Taloukasvun merkitys on havaittavissa myös indikaattoreista, joilla JTF-rahaston toimeenpanon menestystä ja vaikuttavuutta mitataan. Suomen JTF-suunnitelmissa on kahdeksan yhteistä tuotos- ja neljä tulosindikaattoria, minkä lisäksi kaikki Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnista ovat sisällyttäneet suunnitelmiinsa kolme ohjelmakohtaista indikaattoria. Näistä yhteensä 15 indikaattorista 11 liittyy yrityksiin tai työllisyyteen. Toimeenpanossa luotetaan siis yritysten menestyksen tuottavan toivotut tulokset, mutta julkinen sektori – maakunnat ja ELY-keskukset – kontribuovat muutokseen jakamalla rahoitusta ja seuraamalla siirtymää valittujen indikaattorien kautta.

Seuraavaksi tarkastelen niitä JTF-suunnitelmissa olevia tavoitteita ja toimintatyyppisiä, jotka kontribuovat kasvun tavoitteeseen. Niitä ovat elinkeinoelämän monipuolistaminen, työpaikkojen luominen sekä yritysten toimintaympäristön ja -tapojen kehittäminen.

5.1.1 Panostaminen alueellisiin vahvuuksiin monipuolistamisen nimessä

Alueiden elinkeinoelämän monipuolistamista korostetaan kaikissa aineistoni JTF-suunnitelmissa keskeisenä tapana vastata siirtymän haittoihin ja vahvistaa aluetaloutta. Monipuolistamisen tausta-ajatuksena on tyypillisesti se, että yksipuoliset, muutamia avainsektoreihin tukeutuvat alueet ovat vähemmän resiliентtejä ja kasvukykyisiä kuin alueet, joilla on useampia vahvoja sektoreita (UNFCCC, economic diversification). Pohjois-Karjalan JTF-suunnitelmassa monipuolistamisen tarvetta perustellaan sillä, että *”turpeen energiakäytöstä luopuminen vaikuttaa koko aluetalouden tuotantoketjuihin ja sen paikkaamiseksi tarvitaan elinkeinojen monipuolistamista ja siihen tähtäävää TKI-toimintaa”*. Lisäksi Euroopan komissio on nimennyt Suomen JTF-rahaston toimeenpanon osalta yhdeksi prioriteetiksi paikallistalouksien monipuolistamisen (Suomen maaraportti 2020, 74–75).

JTF-rahastolle kaavailtuja investointikohteita ohjaavat maakuntien älykkään erikoistumisen strategiat, joissa maakunnat ovat valinneet muutamia vahvuusalueita, joiden kehittämiseen ne pyrkivät investoimaan (Euroopan komissio 2012, 11). Älykkään erikoistumisen strategioissa toistuu samoja teemoja kautta Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien, ja niillä onkin myös yhteinen ”Itä- ja Pohjois-Suomen elinkeinot murroksessa – älykkään erikoistumisen strategia”. Maakunnille yhteisiä teemoja, jotka ovat myös JTF-toimintalinjassa keskeisiä, ovat bio- ja kiertotalous, uusiutuva energia ja digitalisaatio. Niiden lisäksi Etelä-Savon, Kainuun ja Pohjois-Karjalan älykkään erikoistumisen strategioiden ja JTF-suunnitelmien yhtymäkohtana on matkailusektori. JTF-suunnitelmissa tuodaan esille myös joitain maakuntakohtaisia vahvuusalueita, joihin varoja halutaan käyttää: esimerkiksi Etelä-Savossa vesiliiketoiminta, Keski-Pohjanmaalla akkukemia ja Kainuussa mittaustekniikka.

Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinja on siis investointikohteiden osalta hyvin yhtenäinen, ja myös edellä mainittuja maakuntakohtaisia erityiskohteita yhdistää se, että kaikki JTF-rahaston varoin tuettavat kohteet liittyvät resurssiviisaaseen luonnonvarojen käyttöön. Keski-Pohjanmaan JTF-suunnitelmassa kerrotaan, että *”tavoitteena on edistää aluelouden uudistumista maakunnan omien vahvuuksien avulla, sillä ne soveltuvat hyvin hiilineutraalisuuden edistämiseen”*. Ilmastonmuutoksen yhteydessä elinkeinoelämän monipuolistamisella tarkoitetaan usein haavoittuvista elinkeinoista vähähiilisiin ja siten ilmastoresilientempiin siirtymistä (UNFCCC, economic diversification). Maakuntien investointikohteiden vihreys on linjassa sen kanssa, että JTF-rahastosta rahoitettavat toimet lasketaan kaikki ilmastotoimiksi. Pohjois-Savon suunnitelmassa todetaankin, että *”taantuvat toiminnot uudistuvat ja korvautuvat vihreän siirtymän mukaisilla elintarvike-, energia- ja palvelutuotannolla.”*

Toisaalta valittuihin kehityskohteisiin panostaminen on ristiriidassa elinkeinoelämän monipuolistamisen idean kanssa, sillä JTF-suunnitelmissa ei suunnitella uusiin sektoreihin investoimista, vaan pikemminkin tavoitteena on onnistua vahvistamaan jo ennestään kasvavia tai menestyviä elinkeinoja. Monipuolistaminen ymmärretään siis omien vahvuuksien jalostamisena ja yritystoiminnan lisäämisenä vahvuusalueiden sisällä. Elinkeinoelämä ei siis laajene rakenteellisesti, vaan nykyisten elinkeinojen halutaan kehittyvän ja kasvavan.

5.1.2 Työpaikat oikeudenmukaisuutena

JTF-rahastolla halutaan siis vahvistaa bio- ja kiertotaloutta, uusiutuvaa energiaa, digitalisaatiota sekä muita edellä mainittuja maakuntien valikoimia rahoituksen painopisteitä. Niiden parissa toimivien yritysten kasvaessa ja lisääntyessä odotetaan myös vastaavasti syntyvän uusia työpaikkoja. Uusien työpaikkojen syntyminen kytkeytyy JTF-toimintalinjassa ensisijaisesti kasvun tavoitteluun, sillä se liitetään sopivan osaamisen tarjoamiseen sitä tarvitseville yrityksille.

Turvetuottajien osalta korvaavien työpaikkojen luomisella on selkeä yhteys ajatukseen siitä, että oikeudenmukaisessa siirtymässä valtion tulisi kompensoida työpaikan menetys uudella. Turvetuottajille maanrakennus- ja metsäsektori mainitaan potentiaalisiksi korvaaviksi elinkeinoiksi. Valikoitujen kärkialojen toivotaan luovan uusia työpaikkoja myös muutenkin kuin turvetuottajia varten.

JTF-rahaston kohdalla työpaikkojen merkityksellisyys oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on sidoksissa myös siihen, mihin työpaikat syntyvät. Kuten luvussa 2 on kuvattu, turvesektorin työpaikat poistuvat monesti alueilta, joissa niitä on haastavaa korvata ja jotka ovat harvaan asuttuja. Yritysten ja työpaikkojen poistuminen harvaan asutuilta seuduilta asettaa kunnille haasteita tarjota asukkailleen palveluita, kun niiden verotulot vähenevät. Työpaikkojen ja palveluiden puute puolestaan vaikuttaa alueiden elinvoimaan. JTF-suunnitelmissa työpaikkojen osalta vihreyden ohella toiseksi keskeiseksi tavoitteeksi asetetaan niiden kohdistuminen oikeille alueille, eli niille, joilta työpaikkoja myös poistuu energiasiirtymän takia.

Pohjois-Pohjanmaan suunnitelmassa todetaan, että *"seutukuntien elinvoimaa kehitetään yritysten, investointien, työvoiman ja asukkaiden pitämiseksi ja saamiseksi alueelle"*. Etelä-Savon suunnitelmassa JTF-rahaston tavoitteeksi nimetään nimenomaan nuorten poismuuton vähentäminen muun muassa kausi- ja osa-aikaisia työpaikkoja lisäämällä. Maakunnissa nähdään siis, että työpaikkojen luominen on keskeisessä osassa poismuuton estämisen ja alueiden houkuttelevuuden kannalta, ei yksinomaan yksittäisten ihmisten, kuten vaikkapa turvetuottajien, tukemiseksi.

5.1.3 Liiketoiminnan kehittäminen

Valikoidut kärkialat ovat esillä uusien yritysten perustamisen lisäksi siinä, että kyseisten sektorien jo olemassa oleviin yrityksiin halutaan myöskin panostaa. JTF-toimintalinjan tausta-ajatuksena vaikuttaa olevan, että nykymuotoinen toiminta jarruttaa yritysten menestysmahdollisuuksia ja siten talouskasvua, minkä takia niiden toimintatapoja ja -ympäristöä on kehitettävä. Liiketoiminnan kehittämisen yhteyttä vihreän siirtymän haittoihin ei kuitenkaan tuoda juurikaan esille.

Yritysten toimintatapojen ja -ympäristön uudistamisen keskiössä on erityisesti yritysten liiketoiminnan integroiminen maakunnissa tapahtuvaan TKI-toimintaan, mikä mahdollistaa tuotteiden ja prosessien kehittämisen. Koska JTF-rahaston rahoitus suunnataan yrityksiin, jotka toimivat kestävyuden, uusiutuvan energian ja vihreän teknologian saralla, TKI-panostukset edistäisivät parhaassa tapauksessa samanaikaisesti sekä yritysten kasvua, työllisyyttä että vihreää siirtymää. TKI-toiminnalla halutaan kuitenkin vastata muun muassa kasvu- ja kuiviketurpeen tarjonnan vähenemisestä aiheutuvaan edullisten kasvualustojen ja kuivikkeiden tarpeeseen, ja siltä osin sillä on selkeä yhteys energiasiirtymästä johtuviin haasteisiin. Muutoin TKI-toiminta näyttäisi pääasiassa tukevan pikemminkin vihreää kuin oikeudenmukaista siirtymää.

Lisäksi yritysten toivotaan tekevän enemmän yhteistyötä myös muutenkin kuin TKI-toiminnan yhteydessä, ja että tälle yhteistyölle olisi valmiita alustoja, eli kuten Pohjois-Pohjanmaan JTF-suunnitelmassa luetellaan, on luotava *”ekosysteemejä, osaamiskeskittymiä, verkostoja, klustereita ja muita yhteistyömuotoja”*. Etelä-Savon suunnitelman mukaan yhteistyön kautta vahvistettaisiin teollisten symbioosin hyödyntämistä, Lapin suunnitelman mukaan näin lisättäisiin vientiä ja kansainvälisyyttä.

Osa toimintatapojen ja -ympäristön kehittämistä on myös vahva osaaminen niin valittujen kärkialojen kuin yleisenkin liiketoimintaosaamisen suhteen. Esimerkiksi Lapin JTF-suunnitelman mukaan on tarpeellista vahvistaa yrittäjien ja henkilöstön *”liiketoimintaosaamista, muutoskyvykkyyttä ja työhyvinvointiosaamista”*. Osaamista aiotaan vahvistaa erilaisin koulutustavoin, niin tutkintojen suorittamiseen kannustamisella kuin myös lyhyemmällä ja täydentävällä koulutuksella ja muutosvalmennuksella. Myös TKI-yhteistyön voi nähdä osana osaamisen kehittämistä, koska sen puitteissa yritykset tekevät yhteistyötä tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden kanssa.

5.2 Vihreä siirtymä vastauksena vihreän siirtymän ongelmiin

Toinen muodostamani oikeudenmukaisuuden toteutumista ohjaava periaate on vihreän siirtymän edistäminen, jolla tarkoitan muutosta kohti ekologisesti kestävää yhteiskuntaa, jossa kasvu ja hyvinvointi eivät perustu luonnonvarojen liikakulutukseen. Itä- ja Pohjois-Suomen toimintalinjassa vihreä siirtymä merkitsee ennen kaikkea elinkeinoelämän jatkumista business as usual -linjalla sikäli, että ainoa vihreän siirtymän edellyttämä muutos on aikaisempien tuotteiden, palveluiden ja tuotantoprosessien korvaaminen niin sanotusti vihreillä vaihtoehdoilla.

Voi vaikuttaa paradoksaaliselta, että vihreä siirtymä nähdään ratkaisuna vihreän siirtymän haittavaikutuksiin. Sen vauhdittaminen nähdään kuitenkin Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-suunnitelmissa vastauksena turvesektorin hiipumisen aiheuttamiin sosioekonomisiin haasteisiin, koska uusiutuvan energian ja vihreän teknologian nähdään tarjoavan korvaavia työpaikkoja turvesektorin yrittäjille ja työntekijöille.

Talouskasvuun pyrkiminen ohjaa myös vihreän siirtymän edistämisen tavoitetta. Vihreällä siirtymällä toivotaan olevan kaksoisrooli: päästövaikutusten ja ekologisen kestävyuden lisäksi se vahvistaisi myös alueiden elinvoimaa ja tarjoaisi uusia elinkeinomahdollisuuksia. Esimerkiksi Etelä-Savossa *”maaseudun yrittäjiä kannustetaan tuuli- ja aurinkoenergian sekä biokaasun tuottajiksi kohdennetun rahoituksen ja koulutuksen avulla”*.

Vihreän elinkeinoelämän lisäksi vihreän siirtymän osalta JTF-rahaston varoja kohdistetaan entisten turvetuotantoalueiden jälkikäyttöön, jotta energiaturpeen

käytön mahdollistamat päästövähennykset tosiasiallisesti toteutuisivat. Keskeinen investointikohde on myös energiajärjestelmä, jota halutaan kehittää tehokkaaksi ja älykkääksi. Maakunnissa JTF-rahaston varoja aiotaan käyttää vihreän siirtymän edistämiseen uusiutuvien energianlähteiden käyttöön valmistautumalla, etenkin metsäbioenergian osalta.

5.2.1 Tehokas ja vihreä energiajärjestelmä

JTF-rahaston varoja aiotaan JTF-suunnitelmien mukaan kohdistaa energiajärjestelmän uudistamiseen, pääasiassa energiantuotannon osalta. JTF-asetuksen mukaan JTF-rahaston varoilla on mahdollista tukea muun muassa investointeja ”joilla edistetään kohtuuhintaista puhdasta energiaa, energian varastointiteknologiat mukaan luettuna, ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä” sekä kaukolämpöjärjestelmien kunnostusta ja parantamista energiatehokkuuden parantamiseksi. JTF-suunnitelmissa uudistamisen tarvetta perustellaan turpeen energiakäytön lopettamisen luomilla muutostarpeilla sekä digitalisaation ja edistyneen vihreän teknologian antamalla mahdollisuuksilla modernisoida energiantuotantoa ja -jakelua energiatehokkaammaksi ja älykkäämmäksi.

Itä- ja Pohjois-Suomessa energiapalettia halutaan monipuolistaa uusiutuvilla energianlähteillä, kuten biokaasulla, aurinkoenergialla, tuulivoimalla ja vetytaloudella. Polttoon perustumattomien energianlähteiden osalta millään maakunnalla ei ole aikomusta painottaa minkään tietyn energianlähteen kehittämistä. Useimpiin uusiutuviin energianlähteisiin liittyvät kehitystarpeet eivät ole suunnitelmissa vielä konkreettisia, vaan pikemminkin niiden yhteydessä tuodaan esille tarve järjestää koulutusta ja TKI-toimintaa, jotta niiden laajempi käyttö olisi mahdollista myöhempänä tulevaisuudessa.

Sen sijaan bioenergian osalta Itä- ja Pohjois-Suomessa on konkreettisempi tiekartta, ja JTF-toimintalinjassa bioenergialla on ensisijainen rooli muihin uusiutuviin polttoaineisiin verrattuna. Bioenergialla viitataan eloperäisten uusiutuvien luonnonvarojen käyttämiseen polttoaineena, mukaan lukien biokaasun käyttö, mutta suunnitelmissa sillä viitataan lähes poikkeuksetta nimenomaan puubiomassan käyttämiseen energiantuotannon raaka-aineena, eli metsäbioenergiaan. Siihen käytettävä puu on lähtöisin pienpuusta, hakkuutähteistä ja metsäteollisuuden hyödyntämättömistä sivutuotteista, kuten puunkuoresta.

Pohjois-Karjalan suunnitelmassa kiteytyy muissakin suunnitelmissa toistuva ajatus kaksivaiheisesta energiasiirtymästä, jossa polttoon perustumaton uusiutuva energia on kaukaisempi tavoite ja metsäbioenergia lyhyen aikavälin ratkaisu: *”Puuenergia (hake) on lähimmän 10 vuoden siirtymävaiheen energiaa. Tänä aikana selvitetään muiden uusiutuvien energialähteiden (aurinko- ja tuulienergia, geolämpö, vetytalous) tuotannon ja käyttöönoton mahdollisuudet sekä varmistetaan niiden tarvitsemat logistiset järjestelmät ja varastointiratkaisut”*. Maakunnille tutun metsäbioenergian kehitystarpeet

ja potentiaali ovat siis jo selvillä, mutta muiden energianlähteiden käyttöönottoa hidastaa muun muassa tiedon puute.

Tästä huolimatta polttoon perustumattomat uusiutuvat energianlähteet nähdään energiasiirtymän perimmäisenä tavoitteena. Metsäbioenergian ekologinen kestävyys onkin herättänyt Suomessa keskustelua, sillä metsien rooli hiilinieluna nähdään merkittävänä niin osana kansallisia päästövähennystavoitteita kuin globaalia ilmastonmuutoksen hillintää. Luontokadon noustua enenevässä määrin poliittiseen ja julkiseen keskusteluun EU:ssa ja Suomessa myös puubiomassan enenevän käytön ja luonnon monimuotoisuuden välinen suhde on herättänyt kritiikkiä metsäbioenergiaa kohtaan. Toisin sanoen, vaikka metsäbioenergia on uudistuva energianlähde, ei se ole välttämättä kestävä ratkaisu, minkä lisäksi metsäbiomassalle on kysyntää muuhunkin käyttöön kuin energiantuotantoon. Tämä problematiikka huomioidaan Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-suunnitelmissa. Esimerkiksi Etelä-Savon suunnitelmassa kerrotaan, että *"energiapuuna käytetään hakkuutähteiden lisäksi nuoren metsän hoidon yhteydessä ylitiheistä talousmetsistä kerättävää pienpuuta. Näissä metsissä puiden kasvu kärsii elintilan puutteesta. Hakkuualoja ei tarvitse lisätä, vaikka metsäenergialla korvattaisiin kokonaan turpeen käyttö"*.

Metsäbioenergian lisääminen merkitsee kuitenkin tarvetta lisätä biomassan saatavuutta, esimerkiksi Kainuussa on tarve 140 000 hakekuution ja Pohjois-Karjalassa 1,3 miljoonan kuutiometrin lisätuotannolle, mikäli turve korvataan kokonaan metsäbioenergialla. Osa kaavailuista metsäbioenergiaan liittyvistä investointikohteista vastaakin tähän tarpeeseen lisätä biomassan saatavuutta lisäämättä hakkuita, kuten tehokkaiden puunkorjuutekniikoiden kehittäminen. Muiksi metsäbioenergian lisäämisen edellytyksiksi identifioidaan logistiikan kehittäminen ja bioterminaalit, sillä metsäbioenergian varastointi on turvetta hankalampaa.

Tutkimuskirjallisuudessa yhdeksi oikeudenmukaisen siirtymän kulmakiveksi on usein identifioitu fossiilisiin polttoaineisiin lukkiutumisen välttäminen (Tukholman ympäristöinstituutti SEI 2020, 7). Ottaen huomioon hiilinielujen merkitys hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä, saman periaatteen voi ulottaa metsäbioenergiaan, vaikka se ei olekaan fossiilinen energianlähde. Pohjois-Savon JTF-suunnitelman mukaan *"Ottaen huomioon useimpien turvealan työntekijöiden korkean iän, on todennäköistä, että heidän eläköitymisensä etenee siirtymäaikana yhtenevästi bioenergian laskevan kysynnän kanssa. Tästä syystä bioenergian käytön lisäys ei merkitse työvoiman kannalta ongelmallista lukkiutumista tiettyyn tuotantosuuntaan."* Tämä antaa ymmärtää, että bioenergian käytön lisäystä varten Pohjois-Savossa työllistettäisiin lähinnä tai ainoastaan turvesektorilla työskennelleitä ikääntyneitä.

JTF-rahaston varoin aiotaan tukea myös sellaisia energiajärjestelmän uudistuksia, jotka eivät ole sidoksissa mihinkään tiettyyn energianlähteeseen. Näiden toimien tavoitteena on optimoida energiajärjestelmän toimintaa älykkään sähköverkon suuntaan esimerkiksi energian varastointia ja akkuteknologiaa sekä

energiaverkkojen toimintaa kehittämällä. Älykäs verkko tarkoittaa automaatio- ja ICT-teknologian yhdistämistä energiateknologiaan, mikä mahdollistaisi muun muassa edistyneemmän energiankulutuksen ja -tuotannon mittauksen, tasaamisen ja ohjauksen sekä hajautetun energiantuotannon, kuten aurinkopaneeleilla tuotetun sähkön, liittämisen valtakunnalliseen verkkoon (STEK, älykäs sähköverkko). Kuten metsäbioenergian ja polttoon perustumattomien uusiutuvien energianlähteiden kohdalla, myös tällaisiin uudistuksiin liittyvät toimet olisivat käytännössä pitkälti TKI-toimintaa uusien ratkaisujen kehittämiseksi.

JTF-asetuksessa mahdollistetaan investoinnit uusiutuvaan energiaan energiaköyhyyden vähentämiseksi, mutta Pohjois-Savon JTF-suunnitelma on ainoa, jossa nostetaan eksplisiittisesti esille energiaköyhyys; siinä sen torjuminen nimetään jopa yhdeksi JTF-rahaston tärkeimmistä sosiaalisista tavoitteista. Kohtuuhintaisen energian saatavuus listataan Keski-Pohjanmaan JTF-suunnitelmassa aluetalouden uudistamiseen ja monipuolistamiseen liittyvänä tavoitteena, ei kotitalouksien tukemisen kontekstissa. Pohjois-Savon esittämät tavoitteet ja keinot eivät kuitenkaan muutoin poikkea kuudesta muusta Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-suunnitelmista, vaan nekin liittyvät uusiutuvien energianlähteiden käytön ja energiatehokkuuden lisäämiseen sekä huoltovarmuuden takaamiseen. Kysymys onkin pitkälti siitä, että suunnitelmissa toimia ei vain liitetä eksplisiittisellä tasolla energiaköyhyyden torjumisen kontekstiin.

5.2.2 Elinkeinoelämän vihertäminen

Elinkeinoelämän vihreä siirtymä eli vihertäminen on Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinjassa esillä kahdella tavalla: vihreiden työpaikkojen luomisena ja ekologisiin tuotteisiin ja aloihin panostamisena. Se on syvästi kytköksissä luvussa 5.1 läpikäytyihin elinkeinoelämään liittyviin tavoitteisiin, sillä vihreä siirtymä nähdään tarpeellisena ilmaston näkökulmasta, mutta myös lupaavana ja toivottuna osaamisalueena maakunnissa toimiville pk-yrityksille. Kuten edellä on kuvattu, monet maakuntien itselleen nimeämistä älykkään erikoistumisen kärkialoista sivuavat edistynyttä teknologiaa sekä bio- ja kiertotaloutta. Nämä ovat myös kaikkien niiden JTF-rahoituksen keskeisiä kohteita. Uusia yrityksiä, työpaikkoja ja innovaatioita toivotaankin syntyvän nimenomaan energiasektorille, mutta vihreän siirtymän tema on nähtävillä myös muissa maakuntien kärkialoissa, kuten luontomatkailemisessa ja bio- ja kiertotaloudessa.

Vaikka yritykset hahmotetaan JTF-suunnitelmissa vihreän siirtymän edistäjinä, suunnitelmiin valituilla indikaattoreilla mitataan lähinnä yritysten menestymistä ja toiminnan kehitystä. Rahaston ja elinkeinoelämän kontribuutioita vihreään elinkeinoelämään mitataan vain yhdellä indikaattorilla, joka on Suomen ohjelmakohtainen indikaattori: ”Pk-yritykset, jotka aloittavat energiatehokkuuteen tai uusiutuvan energian ratkaisuihin perustuvaa uutta liiketoimintaa”. JTF-asetukseen on kirjattu lisäksi kaksi muuta hiilineutraaliin talouteen liittyvää indikaattoria:

tuotosindikaattori RC121 "Tuetut yritykset, jotka pyrkivät vähentämään direktiivin 2003/87/EY¹ liitteessä I luetellusta toiminnasta syntyviä kasvihuonekaasupäästöjä" ja tulosindikaattori RCR29a "Arvioidut kasvihuonekaasupäästöt direktiivin 2003/87/EY liitteessä I luetellusta toiminnasta tuetuissa yrityksissä". Suomen ohjelmakohtainen indikaattori ja JTF-asetuksessa annettu mittari RCR121 ovat siis melko lähellä toisiaan, mutta Suomen indikaattorissa ei spesifioida, että yritysten pitäisi pyrkiä vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä uudessa liiketoiminnassaan. RCR29a puolestaan mittaa konkreettisesti yritysten päästövaikutuksia. Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa vihreää elinkeinoelämää tarkastellaan siis uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden näkökulmasta, ei suoraan päästövaikutusten kautta.

JTF-toimintalinjassa hahmotettu muutostarve elinkeinoelämän osalta ei siis liity toimintatapojen muutokseen, vaan uusiin liiketoimintamahdollisuuksiin tarttumiseen. Tästä poikkeuksen muodostaa kiertotalous, jonka edistäminen on JTF-toimintalinjassa paljon esillä. Vaikka kiertotalous ei irtisanoudu oikeudenmukaisen siirtymän tutkimuskirjallisuudessa toisinaan kritisoiduista jatkuvan kasvun tavoitteesta tai työelämän eriarvoistavista rakenteista, kasvun irtikykentä neitseellisten luonnonvarojen käytöstä ja resurssiviisaus eroavat lineaarisesta taloudesta, jossa luonnonvarat ja synteettiset materiaalit päätyvät lopulta jätteeksi, jolloin kulutus perustuu yhä uusien luonnonvarojen käyttöön ottamiseen. JTF-rahasto toimeenpannaan Euroopan unionin kasvuohjelman puitteissa ja JTF-asetuksen määrittelemien rajojen sisällä, joten maakuntien mahdollisuudet muunlaiseen rakenteelliseen muutokseen JTF-rahaston puitteissa ovat varsin niukat.

5.2.3 Turvetuotantoalueiden vähähiilinen jatkokäyttö

Kolmas keskeinen vihreän siirtymän edistämiseen liittyvä toiminnan kohde on entisten turvetuotantoalueiden jälkikäyttö. Turvetuotantoalueiden jälkikäyttöä seurataan indikaattorilla RCO38 "Turvetuotannosta poistuvien, ennallistamisen tai jälkikäytön kohteena olevien soiden pinta-ala", joka onkin ainoa hiilineutraaliuteen liittyvä indikaattori, jota Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa käytetään toimeenpanon seurannassa. Maakunnilla on vaihtelevia tavoitteita turvetuotantoalueiden jälkikäytön suhteen, mikä johtuu osaltaan vaihtelevista turvetuotantoalueiden pinta-aloista. Esimerkiksi Etelä-Savossa tavoitteena on hyödyntää JFT-rahoitusta 25 prosentilla eli 400 hehtaarilla kunnostettavasta kokonaisalasta, kun taas Pohjois-Savossa *"tavoite on ennallistaa tai ottaa jälkikäyttöön 700 hehtaaria turvetuotannossa ollutta aluetta tavalla, joka muuttaa turvemaan päästölähteestä hiilinieluksi"*, ja Pohjois-Pohjanmaalla turvetuotantoalueisiin kaavaillaan kohdistettavan JTF-varoista viisi prosenttia.

¹direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta

Kuten energiajärjestelmän kehittämisen osalta, myös jälkikäyttöön tehtävät investoinnit suunnataan pitkälti kehittämiseen ja tutkimiseen, mutta myös kouluttamiseen. Tätä perustellaan sillä, että eri suotyypit ja turvetuotantoalueet eivät ole soveliaita kaikille jälkikäyttömuodoille, vaan maanomistajia ja jälkikäytön toteuttajia täytyy kouluttaa ja auttaa selvittämään paras mahdollinen jälkikäyttömuoto. JTF-suunnitelmissa kaavaillaan turvetuotantoalueille ennallistamista ja uusia liiketoimintamahdollisuuksia, kuten kosteikkoviljelyä, aurinko- tai tuulivoiman tuotantoa tai luonto- ja metsästysmatkailua. Yleisenä linjauksena kaikissa JTF-suunnitelmissa todetaan, että jälkikäytön tavoitteena on vähentää turvetuotantoalueiden päästöjä.

Muutamasta JTF-suunnitelmasta käy ilmi varovainen preferenssi vettäminen eli suon pohjaveden nostoon. Vettäminen vähentäisi päästöjä tehokkaasti, sillä kosteat turvesuot vapauttavat hiiltä hitaammin kuin kuivat. Keski-Pohjanmaalla *”suotyypistä riippuen ennallistamisen ja vettäminen tulee olla etusijalla turvetuotantoalueiden jälkikäyttömuodon valinnassa”*, kun taas Pohjois-Pohjanmaalla vettämällä aiotaan suunnitelman mukaan ennallistaa 2500 hehtaarin verran turvetuotantoalueita, mikä vastaa koko sitä pinta-alaa, jonka jälkikäyttöön JTF-varoja pyritään käyttämään. Nämä linjaukset ovat toisaalta monitulkintaisia, sillä vettämisellä voidaan tarkoittaa alueen vettämistä kosteikkoviljelyyn tai soistamista, eli viljelemätöntä vettämistä. Kosteikkoviljely voisi jopa lisätä turvetuotantoalueiden päästöjä (TEM 2021b, 63). Molemmat käyttötavat mainitaan kaikissa aineistoni JTF-suunnitelmissa.

Käytännön seikoista johtuen JTF-toimintalinjassa ei sitouduta mihinkään tiettyyn jälkikäyttötapaan. Koska jälkikäytöstä päättävät viime kädessä turvetuotantoalueiden maanomistajat, niin JTF-rahastoa on mahdollista käyttää tässä tapauksessa lähinnä maanomistajien valistamiseen ja tukemiseen. Toisaalta rahallisen tuen saaminen jälkikäytön suunnitteluun voisi toimia houkuttimena suuntautua sellaisiin päätöksiin, joille tukea on mahdollista saada. Esimerkiksi metsittämiseen Euroopan komissio suhtautui kielteisesti ensimmäisistä JTF-suunnitelmaluonnoksista antamassaan palautteessa (Euroopan komissio 2022a, 4), joten mikäli rahoitusta kohdistetaan muihin jälkikäyttötapoihin, voi metsittämisestä tulla vähemmän houkutteleva vaihtoehto myös maanomistajille.

5.3 Tukea kohdistettava sitä eniten tarvitseville

Kolmas muodostamani JTF-rahaston toimintalinjaa ohjaavia periaatteita kuvaava pääluokka on tuen kohdistaminen sitä eniten tarvitseville tahoille. Tuettaviksi asianosaisiksi JTF-suunnitelmissa nimetään turvetuottajat, mutta myös muutamia muita vaikeasti työllistettäviä kohderyhmiä. Lisäksi maaseudun kokonaisuutena nähdään kärsivän siirtymän vaikutuksista siinä määrin, että siihen tulisi kohdistaa erityistä huomiota ja investointeja. Maaseudun osalta tukeminen on

elinvoimaisuuden ylläpitämistä, eli paikallisen elinkeinoelämän aktivoimista. Kohderyhmien osalta tukeminen painottuu uudelleentyöllistymiseen, jonka keskeisenä mahdollistajana nähdään kouluttautuminen. Toimien päätavoitteena on varmistaa alueiden ja ihmisten taloudellinen pärjääminen. JTF-suunnitelmissa oikeudenmukaisuus kytketään siis jako-oikeudenmukaisuuteen – marginalisoidut ryhmät ja alueet eivät saisi kärsiä taloudellisia menetyksiä siirtymästä johtuen. Poikkeuksen muodostaa Pohjois-Pohjanmaan JTF-suunnitelma, jossa kaavaillaan myös sosiaalisen osallisuuden tukemista.

Tämä luokka oli JTF-suunnitelmissa vähemmän esillä kuin talouskasvun ja vihreän siirtymän edistäminen. Vaikka JTF-rahasto on liitetty julkisessa keskustelussa nimenomaan turvesektoriin, käytännössä tuen kohdistaminen turvetuottajille tai muille sitä eniten tarvitseville tulee olemaan pienessä osassa. Tämä johtunee ainakin osin fokuoitumisesta turvetuottajiin, joita on JTF-suunnitelmissa esitettyjen laskelmien mukaan maakunnissa vähän. Henkilötyövuosina mitattuna vuonna 2019 heitä oli enimmillään Pohjois-Pohjanmaalla (263 htv), mutta Etelä-Savossa, Kainuussa, Keski-Pohjanmaalla ja Lapissa kussakin alle 50 htv:n verran. Lisäksi on otettava huomioon, että koska turpeen energiakäyttö on vähentynyt odotettua nopeammin, turvesektorin toimijoiden on täytyntä etsiä ratkaisuja tilanteeseensa JTF-rahaston käyttöönottoa nopeammalla aikataululla, joten potentiaalisten tuensaajien määrä on hyvin mahdollisesti voinut pienentyä entisestään.

5.3.1 Työllistyminen ja kouluttautuminen avainroolissa oikeudenmukaisessa siirtymässä

Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-suunnitelmissa haavoittuvaisimmiksi asianosaisiksi identifioidaan ensisijaisesti turvesektorin yrittäjät ja työntekijät. Tämä on niin kansallinen linjaus kuin myös Euroopan komission suositus Suomelle JTF-rahaston käyttöä koskien. Aiemman elinkeinon menetys saattaa turvesektorilla työskennelleet erityisen vaikeaan asemaan muun muassa siksi, että alalla on matala koulutustaso, korvaavan työpaikan löytyminen harvaanasutulta kotiseudulta voi olla haastavaa ja yrittäjillä on velkaa turvetuotantoon liittyvistä investoinneista. Siirtymän vaikutusta turvesektorilla työskenteleviin on kuvattu tarkemmin luvussa 2.2.

Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan JTF-suunnitelmissa nimetään turvesektorilta työttömiksi jääneet tai työttömyysuhanalaiset nuoret erityiskohteeksi, joskin myös Etelä- ja Pohjois-Savon suunnitelmissa viitataan nuorten osaamisen kehittämiseen. Maakunnat tuovatkin esille turpeen energiakäytön merkityksen harvaan asuttujen seutujen nuorille, esimerkiksi Pohjois-Karjalan suunnitelmassa todetaan, että *”turvetuotanto on tarjonnut kesätyötä maaseutualueiden nuorille. Näistä nuorista moni on myös jäänyt paikkakunnalle asumaan turvetuotannon tarjoamien työmahdollisuuksien ansiosta. Työt ovat myös aktivoineet nuoria työuralle. Tämän mahdollisuuden poistuminen lisää nuorten syrjäytymistä”*. Toiminta ei rajoitu kuitenkaan vain ja ainoastaan turvesektorin

työllistämiin nuoriin, vaan nuoret nähdään yleisestikin aluetalouden kannalta tärkeänä voimavarana, jonka osaamiseen ja erityisesti yrittäjyyteen tulisi panostaa.

Nuorten ohella tuettaviksi kohderyhmiksi nimetään Kainuun, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan suunnitelmissa tutkintoa vailla olevat, minkä lisäksi Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin suunnitelmissa mainitaan myös ikääntyneet yhtenä tuettavana ryhmänä. Näissä kohderyhmissä on päällekkäisyyttä turvesektorin toimijoiden kanssa, mutta Lappi, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaa aikovat suunnitelmiansa perusteella tukea ilmeisesti myös turvesektorin ulkopuolisia tutkintoa vailla olevia ja ikääntyneitä ihmisiä.

Näihin kohderyhmiin kohdistetut tukitoimet liittyvät lähinnä kouluttautumisen ja osaamisen vahvistamisen tukemiseen sekä uudelleen työllistymiseen ja yritystoiminnan uudelleen suuntaamiseen. Koulutuksen, osaamisen, yrittäjyyden ja työllistämisen välillä on suunnitelmissa vahva kytkös, sillä osaaminen ja koulutus nähdään edellytyksinä uudistuvaan elinkeinoelämään työllistymiseksi ja siinä pärjäämiseksi.

Uudelleen työllistymisen ja uuden liiketoiminnan aloittamisen tukeminen on JTF-suunnitelmissa keskeinen työkalu tukea turvesektorin työntekijöitä ja yrittäjiä siirtymässä. Entisten turvetuottajien toivotaan joko työllistyvän tai vaihtoehtoisesti uudistavan aiempaa omaa yritystoimintaansa. Vaikka JTF-rahasto ei mahdollista suoraa tukea turvesektorille esimerkiksi turvetuotantoon liittyvien investointien velkojen maksuun, Keski-Pohjanmaa ja Pohjois-Savo suunnittelevat tukevansa turvesektoria alanvaihtoon liittyvissä investoinneissa. Kaavailtuja uusia elinkeinomahdollisuuksia ovat entisten turvetuotantoalueiden kunnostamis- ja ennallistamistyöt ja metsäbioenergian tuotantoketju, jotka ovat turvetuotannolle läheisiä aloja.

Metsä- ja maankäyttösektori ovatkin vaihtoehtoja, joita turpeen tuottajat ovat pitäneet itselleen todennäköisinä, joskaan eivät ehkä luotettavina, uusina elinkeinoina (Kareinen 2020, 10; Haverinen 2020, 53). JTF-suunnitelmien osiossa 3.1 ”Kumppanuus” kerrotaankin, että osana niiden valmistelua on kuultu paikallisia yrittäjiä. Näiden alojen etuna on myös potentiaali jo olemassa olevan kaluston hyödyntämiselle sekä osaamisen vastaavuus. Luvussa 5.2 on jo kuvattu metsäbioenergiaan liittyviä riskitekijöitä ja sen funktiota kaksiosaisen energiasiirtymän ensimmäisenä vaiheena. Ikääntyneempien osalta tämä voikin ratketa itsestään, kuten Pohjois-Savon JTF-suunnitelmassa todetaan, mutta esimerkiksi Etelä-Savossa, jossa metsäsektori on yksi älykkään erikoistumisen strategian kärkialoja, ”nuoria pyritään houkuttelemaan etenkin metsäsektorille”. Koska metsäbioenergia on enenevässä määrin turpeen tavoin kiistelty energianlähde ja sen tulevaisuus epävarma, ei se välttämättä tarjoa turvetuottajille vakaata ja arvostettua työtä, vaan voi saattaa heidät uudelleen samankaltaiseen asemaan kuin turvetuottajinakin.

Uusien työmahdollisuuksien edellytyksenä JTF-suunnitelmissa nähdään kouluttautuminen, minkä takia Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat suunnittelevat tukevana osaamiskartoituksia ja koulutukseen ohjaamista. Kouluttautumista halutaan tukea myös tarjoamalla koulutusta joustavasti ja räätälöidysti, esimerkiksi etä- ja verkko-opetuksen muodossa. Tämä tavoite ajallisesti ja paikallisesti joustavasta koulutuksesta on yhteensopiva sen kanssa, että maaseutu halutaan pitää asuttuna. Keskeisenä tavoitteena on siis tehdä kouluttautumisesta mahdollisimman vaivatonta.

Pohjois-Savon linjauksena onkin, että turvealan työllisyys halutaan suunnata sellaisille aloille, joita varten turpeen tuottajien ei tarvitsisi pätevöityä uuteen ammattiin, vaan he pystyisivät työllistymään kevyemmällä muuntokoulutuksella. Kouluttautumisella tarkoitetaan JTF-suunnitelmissa niin tutkintojen suorittamista kuin valmennuksia ja muuntokoulutuksiakin. Korkeimmalla tasolla tavoitteeksi asetetaan ammatillisen tutkinnon suorittaminen. Tämä johtunee valituista kohderyhmistä ja niiden opiskeluinnoista ja -valmiuksista, kuten Pohjois-Savon suunnitelmassa kerrotaan, mutta toisaalta tavoite on ristiriidassa sen kanssa, että maakuntien tavoitteena on lisätä tutkimus-, kehitys- ja innovaatio-osaamista.

Kuten uudelleentyöllistymisen ja elinkeinoelämän monipuolistamisen kohdalla, myös koulutusta luonnollisesti ohjaavat maakuntien vahvojen sektorien osaamistarve. Pohjois-Pohjanmaan suunnitelmassa todetaankin, että koulutuksen osalta tuetaan nimenomaan työelämärelevanttia osaamista. Kuten luvussa 5.1 mainittiin, myös yleinen liiketoimintaosaaminen ja yrittäjäystaidot nostetaan esille alueina, joihin tulee työntekijöiden osaamisessa panostaa. Kohderyhmien tukemisella onkin siis kaksi tarkoitusta. Samalla kun pyritään tukemaan heidän työllistymistään taloudellisen itsenäisyyden varmistamiseksi, tuetaan elinkeinoelämää kehittämällä työvoimaa sen tarpeisiin.

5.3.2 Maaseudun elinvoimasta huolehtiminen

JTF-suunnitelmissa hahmotetaan maaseutu erityisen siirtymälle haavoittuvaisena, sillä turvesektorin toiminta on yleisesti ottaen keskittynyt nimenomaan harvemmin asutuille seuduille. Maaseudun tukeminen merkitsee pitkälti elinkeinojen vihertämistä ja elinkeinoelämän monipuolistamista, joita kuvasin jo edeltävissä alaluvuissa. Etelä-Savon suunnitelmassa JTF-rahaston tavoitteeksi nimetään maaseudun asuttuna pitäminen, minkä lisäksi Lapissa *"asukkaita ja yrityksiä kannustetaan sijoittumaan pahiten siirtymästä kärsiville alueille"*, joskaan suunnitelmassa ei kuvata, miten tämä kannustaminen käytännössä toteutuu rahaston puitteissa. Myös muiden maakuntien JTF-suunnitelmissa tuodaan esille maaseudun kehitystarpeet, joihin JTF-rahaston avulla halutaan kontribuoida. Esimerkiksi Lapissa *"osa [bio]terminaaleista sijoitetaan alueille, jotka kärsivät eniten turvetuotannon lopettamisesta, jolloin niihin kohdentuvat metsäbiomassan käytön kehittämistä syntyvät korjuuketjun yritys- ja työpaikkahyödyt"*, ja Pohjois-Pohjanmaassa *"siirtymästä eniten kärsivät alueet*

ovat toimenpiteiden ensisijaisia kohdealueita ja niiden kehittämistarpeet priorisoidaan korkealle”.

Toisaalta tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rahaston varoja kohdistettaisiin vain maaseutualueelle. Pohjois-Karjalan suunnitelmassa kerrotaan esimerkiksi, että uudelleen koulutus on tehtävä maakunnallisesti, koska siihen ei ole turvetuotantoalueiden kunnissa valmiuksia. Samoin Pohjois-Pohjanmaan JTF-suunnitelman mukaan *”kaupunkialueilla on huomattava kapasiteetti hoitaa siirtymää erityisesti TKI-toiminnassa siten että hyöty kohdentuu laajasti siirtymän hoitamiseen maakunnan alueelle”.* Kasvun siis uskotaan jakautuvan laajalti, mutta rakenteelliseen muutokseen kaupungin ja maaseudun välillä ei pyritä tekemään muutoksia.

Maaseutua halutaan tukea yleisesti, mutta sen lisäksi kaikissa Itä- ja Pohjois-Savon JTF-suunnitelmissa tuodaan esille yksi maaseutujen elinkeinoelämässä keskeinen erityisen haavoittuvassa asemassa oleva toimiala: maatalous- ja puutarhayritykset. Siinä missä monet elinkeinoelämään kohdistuvat investoinnit perustellaan JTF-suunnitelmissa alueellisen elinvoiman ylläpitämisen kautta, maatalous- ja puutarhayrityksien tukemiselle siirtymässä osoitetaan selkeä yhteys energiasiirtymän tuomiin haasteisiin. Kuten luvussa 2.2 olen kuvannut, turvetta ei käytetä vain energiantuotannon raaka-aineena, vaan se on tarjonnut kotimaisen, toimivan ja kohtuuhintaisen kuivikkeen ja kasvualustan maatalous- ja puutarhayrityksille. Maatalous- ja puutarhayrityksien haasteisiin vastaamiseksi aiotaankin tukea TKI-toimintaa vaihtoehtoisten, kilpailukykyisten tuotteiden kehittämiseksi.

5.3.3 Hyvinvointi ja osallisuus toimintalinjan marginaalissa

Sekä kouluttautuminen että uuden elinkeinon löytyminen kytketään JTF-suunnitelmissa vahvemmin aluetalouden tarpeisiin kuin yksilöllisiin lähtökohtiin. Kaikista haavoittuvaisimpien tukeminen ymmärretäänkin niissä pääasiassa tuenantona siihen, että kohderyhmät pystyisivät ylläpitämään kykyään huolehtia aineellisista voimavaroistaan. Tuen kohdistamisen tavoitteena ei sinällään ole JTF-suunnitelmien valossa kohderyhmien hyvinvointi tai osallisuus, vaan maakuntien talouden vahvistaminen.

Poikkeuksen muodostaa Pohjois-Pohjanmaa JTF-suunnitelma, jonka mukaisesti JTF-rahaston avulla myös *”tarjotaan asiantuntijapalveluita, vertaistukea, valmennusta ja muuta ryhmätoimintaa, joka auttaa sopeutumaan tilanteeseen ja löytämään uusia ratkaisuja tulevaisuuden haasteisiin”* ja lisäksi *”tukitoimenpiteitä voidaan suunnata myös sosiaalisen osallisuuden edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn”.* Turpeen tuottajien osallisuutta ja toimintakykyä halutaan tukea erityisesti mahdollisissa konkurssitilanteissa.

Toisin sanoen Pohjois-Pohjanmaan JTF-suunnitelmassa siirtymän ongelmaksi hahmotetaan toimeentulon lisäksi aiemman elinkeinon osallisuuden kokemuksen vaurioituminen ja siirtymä uuteen elämäntilanteeseen. Syrjäytyminen tuodaan esille useammassa suunnitelmassa, mutta nimenomaan työllisyyden ja varsinkin

nuorisotyöllisyyden kontekstissa. Tämänkin osalta Pohjois-Pohjanmaa on ainoa maakunta, jossa syrjäytyminen hahmotetaan potentiaalisesti työttömyyttä laajempänä ilmiönä, sillä sen JTF-suunnitelman mukaan ”tukitoimenpiteitä voidaan suunnata myös sosiaalisen osallisuuden edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn”.

Vaikka hyvinvointiin ja osallisuuteen liittyville toimille ei anneta JTF-suunnitelmissa suurta roolia, talouskasvun ja vihreän siirtymän edistämisen hahmotetaan tarjoavan työpaikkoja, jotka rinnastuvat toimintalinjassa hyvinvointiin ja siirtymästä selviämiseen. Samoin koska syrjäytyminen rinnastetaan suunnitelmissa nimenomaan työttömyyteen, JTF-rahaston toimeenpanossa keskitytään työllistämiseen ja työllistymiseen tähtäävään koulutukseen. Näin ollen erillisille osallisuuteen tai hyvinvointiin liittyville toimenpiteille ei välttämättä ole nähty tarvetta.

5.4 JTF-toimintalinja ja oikeudenmukainen siirtymä

Edellä olen kuvannut Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinjan, joka perustuu siis kolmeen ydinajatukseseen, joihin suunnitelmissa esitetyt toimenpiteet voidaan yhdistää: talouskasvun tavoitteluun, vihreän siirtymän edistämiseen ja haavoittuvaisimpien asianomaisten tukemiseen. Seuraavaksi vastaan tämän kuvauksen pohjalta toiseen tutkimuskysymykseeni: millaista oikeudenmukaista siirtymää Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinjalla pyritään edistämään. Aloitan esittämällä, että JTF-toimintalinjalla edistetään suppeahkoa, taluspainotteista oikeudenmukaista siirtymää. Sen jälkeen perustelen väitteeni tarkastelemalla JTF-toimintalinjaa suhteessa tutkimuskirjallisuudessa yleisiin kysymyksiin oikeudenmukaisen siirtymän laajuudesta, syvyydestä, toimijoista, asianosaisista, keinovalikoimasta ja tavoitteista.

Jos oikeudenmukaisen siirtymän käsittää sen syvyyden eli halutun muutoksen transformatiivisuuden asteen kautta, Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien JTF-toimintalinja sijoittuisi asteikon vähemmän syvään päähän, eli se rinnastuisi pikemminkin suppeaan siirtymään kuin syvään transformaatioon. Tämän tyypistä siirtymää on nimitetty esimerkiksi työvoimakeskiseksi lähestymistavaksi (Krawchenko ja Gordon 2021; Wang ja Lo 2021), *shared solution* -lähestymistavaksi (Stavis ja Felli 2015) ja *status quo*- ja *managerial reform* -lähestymistavoiksi (Just Transition Research Collaborative 2018). Keskeisiä piirteitä ovat usko vihreisiin innovaatioihin ja yrityksiin siirtymän edistäjinä sekä työpaikkojen hahmottaminen oikeudenmukaisen siirtymän ydinkysymyksenä. Toisin kuin syvempään muutokseen pyrkivissä oikeudenmukaisissa siirtymissä, suppeampien tulkintojen ja JTF-toimintalinjan taustalla on ajatus siitä, että kasvun ja luonnonvarojen ylikäytön irtikytkentä on mahdollista, kunhan vain vihreisiin innovaatioihin panostetaan.

Työvoimakeskeisyys tarkoittaa näissä tulkinnoissa sitä, että oikeudenmukaisen siirtymän oikeudenmukaisuus tarkoittaa uudelleentyöllistymistä, jolloin ainoa siirtymään liittyvä muutos työntekijöiden osalta on työpaikan ja kenties toimialan vaihto. Näin ikään kuin hyvitetään siirtymä työntekijöille ja joissain tulkinnoissa myös heidän laajemmille yhteisöilleen. JTF-toimintalinjassa toistuu sama ajatus. Hyvittäminen tapahtuu yksilötasolla ensisijaisesti uudelleentyöllistämisen ja yhteisötasolla aluetalouden vahvistamisen muodossa – JTF-toimintalinjalla pyritään ennen kaikkea tukemaan elinkeinoelämää vihreän kasvun tavoittelussa.

JTF-toimintalinjan ja oikeudenmukaisen siirtymän suppeiden versioiden välillä yhtäläistä on myös julkisen ja yksityisen sektorin roolijako. Keskeisinä toimijoina nähdään pk-yritykset – oikeudenmukainen siirtymä toteutuu, mikäli pk-yritykset pystyvät uudistumaan ja menestymään vihreässä elinkeinoelämässä. Aluetalouden menestyminen kehystetään oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi. Julkisen hallinnon puolestaan odotetaan luovan kannustimia ja sopivan toimintaympäristön oikeanlaiseen muutokseen, jonka yksityinen sektori toteuttaa kuitenkin loppujen lopuksi omista lähtökohdistaan. Yksityinen sektori on siis toimintalinjan keskeisin toimija sekä kohde.

5.4.1 Oikeudenmukaisessa siirtymässä kyse vihreästä kasvusta

JTF-toimintalinjassa elinkeinoelämälle annetaan suuri painoarvo, sillä oikeudenmukaisen siirtymän ensisijaiseksi tavoitteeksi Itä- ja Pohjois-Suomessa asetetaan vihreä kasvu. Sille keskeistä on pyrkimys edistää vihreää siirtymää elinkeinoelämän uudistamisen, uusiutuvien energianlähteiden investoimisen sekä turvetuotantoalueiden vähähiilisen jälkikäytön kautta, vaikka JTF-rahaston on tarkoitus vastata vihreän siirtymän ongelmallisiin seurauksiin.

JTF-suunnitelmissa erityisesti monipuolistaminen nähdään tienä kasvuun, joskin kuten olen tuonut esille, se näyttäytyy yleisenä aluetalouden vahvistamisena, koska maakunnissa aiotaan keskittyä vahvuuksiin sen sijaan, että lähdetäisiin rakentamaan edellytyksiä aidosti uudellelaiselle liiketoiminnalle. Luvussa 3 esitellyssä Ruhrin tapauksessa monipuolistaminen puolestaan tarkoitti sitä, että kun 1960-luvulla alueen työvoimasta kaivosalalla työskenteli 90 prosenttia, 2001 vastaava luku oli vain kolme prosenttia (Arora ja Schroeder 2022, 6). Esimerkiksi Rosenberg (2010) erottelee keskenään investoinnin vähähiilisiin elinkeinoihin ja elinkeinoelämän monipuolistamisen, mutta JTF-toimintalinjassa niillä vaikutetaan tarkoitettavan samaa asiaa. Toimintalinjaan samoiten kuuluva liiketoiminnan kehittäminen ei myöskään liity oikeudenmukaisen siirtymän vaan pikemminkin vihreän siirtymän vaatimuksiin.

Toimintalinjassa elinkeinoelämä asetetaan siis etusijalle huolimatta siitä, että monipuolistaminen ja liiketoiminnan kehittäminen eivät ole selkeästi yhteydessä siirtymä haittoihin. Toimintalinjalla edistettävän oikeudenmukaisen siirtymän elinkeinoelämälähtöisyys merkitsee sitä, että sosiaaliset kysymykset ja laajemmat

yhteiskunnalliset eriarvoisuudet on jätetty toimintalinjan ulkopuolelle. Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinja rinnastuu siis tutkimuskirjallisuudessa esiintyviin suppeisiin oikeudenmukaisen siirtymän tulkintoihin, koska sen puitteissa pyritään toimimaan oikeudenmukaisesti ja kestävästi, mutta vakiintuneisiin toimintatapoihin ja rakenteisiin kajoamatta.

Ajatus siitä, että vihreä siirtymä ja vihreä kasvu ovat olennainen osa oikeudenmukaista siirtymää on kuitenkin keskeinen ajatus myös tutkimuksessa; koska ihmisen ekologisesti kestävä toiminta maapallolla on epäoikeudenmukaista, hiilineutraalius on oikeudenmukaisemman yhteiskunnan edellytys (Tukholman ympäristöinstituutti SEI 2020, 7). Jotta pystytään välttämään lukkiutuminen fossiilisten polttoaineiden käyttöön, on panostettava uusiutuviin energianlähteisiin. JTF-toimintalinjassa vaikutetaan kuitenkin suorastaan luotettavan siihen, että vihreä kasvu on yhtä kuin oikeudenmukainen siirtymä.

5.4.2 Oikeudenmukainen siirtymä turvesektorilla

Koska Suomen tavoitteena on vähentää turpeen energiakäyttöä, JTF-rahastolle on asetettu tehtäväksi vastata juuri tästä siirtymästä aiheutuviin haittoihin. Vaikka sillä on selkeä yhteys siirtymän haittoihin, turvetuottajien asema on toimintalinjassa kuitenkin vähemmissä määrin esillä kuin yleinen vihreän siirtymän edistäminen. Tämä johtunee osittain turvesektorin pienestä työllistävyydestä, kuten olen esittänyt luvussa 5.3.

Työpaikkansa menettävien työllistäminen vihreihin työpaikkoihin on ollut alusta asti oikeudenmukaisen siirtymän keskiössä. Työvoimakeskeisissä siirtymissä ongelmaksi ei määritellä kasvuun perustuvaa taloutta tai työmarkkinoiden eriarvoistavia aspekteja, vaan sitä, että työpaikat ovat sijoittuneet ekologisen kestävyuden kannalta ongelmallisille sektoreille. JTF-toimintalinjassa turpeen tuottajien työllistymistä aiotaan tukea erimuotoisten ja -pituisten koulutusten avulla. Koulutus nimetään oikeudenmukaisen tutkimuksen kirjallisuudessa usein tavaksi tukea siirtymän takia taantuvien alojen työntekijöitä (Tukholman ympäristöinstituutti SEI 2020, 11). Krawchenkon ja Gordonin (2021, 5) jaottelussa kouluttaminen sijoitetaan työvoiman osaamisen kehittämiseen, kun taas sosiaalista tukemista ovat toimet, joilla varmistetaan "access to basic financial and social supports". JTF-toimintalinjassa sitä ei liitetäkään työntekijöiden hyvinvointiin, vaan pikemminkin tarpeeseen kehittää osaamista, joka vastaisi elinkeinoelämän tarpeisiin ja tukisi siten kasvua.

Ei ole siis jaettava käsitystä siitä, mitä sosiaalisella tuella tarkoitetaan oikeudenmukaisen siirtymän yhteydessä. Esimerkkinä sosiaalisesta tuesta voi kuitenkin pitää työ- ja elinkeinoministeriön turvetyöryhmän raportissa ehdottamaa turvetuottajille kohdistettua neuvontaa, tukitoimintaa sekä henkilöstön kuntoutus- ja terapiaohjelmaa JTF-rahaston puitteissa toteuttavaksi (TEM 2021b, 68). Ehdotus ei ole kuitenkaan sellaisenaan päätynyt JTF-suunnitelmiin, joissa on keskitytty turpeen tuottajien pikemminkin taloudelliseen kuin sosiaaliseen tukemiseen, ja joissa

työllistyminen nähdään Pohjois-Pohjanmaan suunnitelmaa lukuun ottamatta ainoana tavoiteltavana asiana turvetuottajien osalta.

Vaikka työllistyminen on toistuva teema oikeudenmukaisen siirtymän tutkimuksessa, pääpaino on ollut pikemminkin työpaikkojen määrän kuin laadun seurannassa (García-García ym. 7). Myös Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa työpaikkojen luontia mitataan nimenomaan määrällisesti indikaattorilla RCR01 ”Uudet tuella aikaansaadut työpaikat”. Ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys, että uudet työpaikat tarjoaisivat yhtä mielekästä ja taloudellisesti kannattavaa työtä kuin aikaisempi elinkeino, vaikka ne vahvistaisivatkin alueiden elinvoimaa ja toisivat alueille lisää mahdollisuuksia pitkällä tähtäimellä. Lisäksi koska JTF-toimintalinjan mukaisesti vihreitä työpaikkoja halutaan lisätä myös muutenkin kuin turvetuottajia varten, riskinä on että työllisyysvaikutukset eivät kohdistu nimettyihin kohderyhmiin, vaan mahdollisista uusista vihreistä työpaikoista hyöttyy se osa työvoimasta, joka toimii jo vaikkapa vihreän teknologian tai bioenergian parissa.

5.4.3 Laaja mutta laimea oikeudenmukainen siirtymä

Teoreettisessa keskustelussa oikeudenmukaisen siirtymän eri tulkintoja jaotellaan usein sen perusteella, kuinka syvään muutokseen pyritään tai kuinka laaja on asianosaisiksi katsottujen joukko. JTF-toimintalinja pyrkii työntekijöitä laajempaan muutokseen, eli elinkeinoelämän vihertämiseen, minkä takia sen edistämisen oikeudenmukaisen siirtymän skaala on yhtä toimialaa tai ihmisryhmää laajempi. Itse asiassa se on niin laaja, että monien etenkin elinkeinoelämään liittyvien toimenpiteiden linkitys energiaturpeen käytön vähenemiseen ja vihreän siirtymän haittoihin esiintyy aineistossa heikkona. Laajuudesta huolimatta tavoiteltu muutos on kuitenkin pintapuolinen, etenkin verrattuna tutkimuskirjallisuudessa esiintyviin kaikista transformatiivimpiin siirtymävisioihin. Mikäli JTF-toimintalinjan tavoitteet saavutetaan, lopputuloksena on lisääntynyt TKI-toiminta, kunnostettuja turvetuotantoalueita ja uusia vihreitä työpaikkoja.

Toisaalta toimintalinjan sisällöllä on merkittäviä yhtäläisyyksiä esimerkiksi SEI:n kirjallisuuskatsauksen, Rosembergin esittämän viitekehyksen ja ILO:n vuoden 2015 ohjeistuksen sisältöjen kanssa. Kaikissa neljässä toistetaan tarve elinkeinoelämän monipuolistamiselle ja työntekijöiden uudelleenkoulutukselle ja -työllistämiseksi. SEI:n kirjallisuuskatsaus nostaa esille myös oikeudenmukaisen siirtymän ympäristö- ja ilmastouloittuvuudet, jotka ovat JTF-toimintasuunnitelmassa esillä uusiutuvien energianlähteiden ja turvetuotantoalueiden vähähiilisemmän jälkikäytön muodossa. Näin ollen JTF-toimintasuunnitelmassa otetaan huomioon taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys, joskin taloudellinen on selkeästi etusijalla.

Oikeudenmukaisia siirtymiä voi arvioida myös muutenkin kuin vertaamalla niitä valmiiksi annettuihin keinovalikoimiin. Tribaldoksen ja Kortetmäen (2022) viitekehyksen mukaisesti sen voi tehdä oikeudenmukaisuuden eri ulottuvuuksien kautta. JTF-toimintalinjalla pyritään ennen kaikkea edistämään distributiivista

oikeudenmukaisuutta; se koostuu toimenpiteistä, joilla pyritään lieventämään siirtymästä koituvia haittoja. Esimerkiksi turvetuottajien kouluttautumisen ja työllistymisen tukemisen tarkoituksena on varmistaa, että elinkeinonsa menettämisestä huolimatta myös he voisivat hyötyä siirtymän luomista mahdollisuuksista. Koska energiaturpeen tuotanto on maaseudulle keskittynyttä, pyritään maaseutua tukemaan, jotta siirtymän haitat eivät kohdistuisi jo alun perin kipuileville alueille. Siirtymän haitat ja hyödyt, joita rahastolla pyritään hallitsemaan, ovat pääasiassa taloudellisia.

Muut oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet eivät ole selkeästi esillä toimintalinjassa. Toisaalta voisi väittää, että proseduraalinen ja tunnustava oikeudenmukaisuus ovat mukana jo JTF-rahastossa itsessään, sillä kyseessä on väline, jonka tarkoitus on ohjata EU-jäsenmaita identifioimaan haavoittuvaiset osapuolet, ja että JTF-rahaston ja -suunnitelmien laatimiseen on osallistettu relevantteja etujärjestöjä. Toimintalinjan pyrkimys edistää vihreää siirtymää voisi rinnastaa kosmopoliittiseen ja ekologiseen oikeudenmukaisuuteen, sillä tältä osin se pyrkii kontribuoimaan muutokseen, joka vaikuttaisi myönteisesti myös ei-inhimilliseen elämään ja koko globaaliin ihmisyyhteisöön.

Oikeudenmukaisen siirtymän käsitettä on käytetty tuomaan esille useita vihreään siirtymään liittyviä haasteita, joista yksi on tarve vähentää elinkeinoelämän päästöjä jättämättä alueita ja ihmisiä jälkeen. Tähän tavoitteeseen voidaan pyrkiä, kuten Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinjassa, keskittymällä ihmisten ja alueiden taloudelliseen hyvinvointiin ja pärjäämiseen liittyviin haasteisiin. JTF-toimintalinja keskittyy tähän yhteen tärkeään ja välttämättömään osa-alueeseen, mutta toisin kuin toimintalinjan pohjalta voisi ymmärtää, oikeudenmukaista siirtymää voi lähestyä monipuolisemminkin kuin vain taloudellisen kestävyysden kautta.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkimukseni tarkoitus oli valottaa JTF-rahaston toimeenpanoa Itä- ja Pohjois-Suomessa sekä sen suhdetta oikeudenmukaisen siirtymän teoriaan. Tutkimuskysymykseni olivat: minkälainen on Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien JTF-toimintalinja ja minkälaisena oikeudenmukainen siirtymä näyttäytyy sen kautta? Suomen osalta JTF-rahaston ja samalla tämän työn lähtökohtana on energiaturpeen käytön vähentämisestä aiheutuva energiasiirtymä, jossa turvesektorin työpaikat vähenevät ja turpeelle on löydettävä korvikkeita niin energiantuotannossa kuin maataloudessakin. Aineistoni muodostui Itä- ja Pohjois-Suomen seitsemän maakunnan alueellisista oikeudenmukaisen siirtymän suunnitelmaluonnoksista eli JTF-suunnitelmista, joihin JTF-rahaston toimeenpano perustuu.

Seuraavaksi esitän yhteenvedon tutkielmani tuloksista, minkä jälkeen pohdin, mitä seurauksia JTF-toimintalinjan talouspainotteisuudella on. Päätän tutkielmani pohdintaosuuteen, jossa käyn läpi lyhyesti tutkielmaani osana oikeudenmukaisen siirtymä tutkimusta, tutkielman tekemiseen vaikuttaneita tekijöitä, sekä esitän tuloksista kummunneita jatkotutkimuskysymyksiä.

6.1 Yhteenveto

Tiivistin laadullisella aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinjan kolmeksi pääluokaksi, jotka ovat talouskasvun tavoittelu, vihreän siirtymän edistäminen ja tukitoimien kohdistaminen kaikista haavoittuvaisimmille asianosaisille.

Ensimmäinen ja näkyvin pääluokka, talouskasvun tavoittelu, asettaa toimintalinjan keskiöön elinkeinoelämän vahvistamisen ja yritysten menestymismahdollisuuksien luomisen. Yhdeksi tärkeäksi tavaksi vahvistaa maakuntien taloutta nimetään elinkeinoelämän monipuolistaminen, vaikkakin rahastolla aiotaan investoida maakuntien kärkialoihin, eli todellisuudessa

elinkeinorakenteeseen ei kaavailla muutoksia. Lisäksi JTF-suunnitelmissa asetetaan tavoitteeksi liiketoiminnan kehittäminen yleisesti, esimerkiksi yhteistyön lisäämisen ja kansainvälistymisen tavoittelu. Tavoite vahvistaa aluetaloutta ei vaikuta perustuvan siihen, että turpeella olisi ollut merkittävä aluetaloudellinen vaikutus, jonka kokoinen aukko tulee paikata muulla liiketoiminnalla, vaan siihen, että pystytään realisoimaan vihreän siirtymän tarjoamat mahdollisuudet. Tähän pääluokkaan sisältyy myös uusien työpaikkojen luominen keinona luoda kasvua. Sen kohdalla linkki siirtymän haittoihin on selkeämpi, sillä nimenomaan turvetuottajille pyritään löytämään korvaavaa työtä.

Toinen luokka, vihreän siirtymän edistäminen, liittyy läheisesti talouskasvuun, sillä JTF-rahastolla halutaan ja on myös lainsäädännön mukaisesti tarkoitus tukea vihreän teknologian ja liiketoiminnan kehittämistä. Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinjassa vihreän siirtymän ytimessä on elinkeinoelämän vihertäminen, sillä kasvun toivotaan syntyvän juuri kestävyteen orientoituneilta toimialoilta. Toimintalinjan mukaisesti panostetaan myös siihen, että turvetuotantoalueiden jälkikäyttö olisi vähähiilistä. Tämä tarkoittaa maanomistajien kouluttamista ja kullekin suoalueelle sopivan jälkikäyttötavan selvittämistä. Turvetuotantoalueille toivotaan aineiston perusteella uutta liiketoimintaa, kuten viljelyä, matkailua ja uusiutuvan energian tuotantoa, joten tältäkin osin toimintalinjan kasvuhakuisuus on nähtävillä.

Vihreän siirtymän edistämistä on JTF-toimintalinjassa myös energiajärjestelmän uudistaminen, jossa tavoitteena on uusiutuvien energianlähteiden käyttöönottoon mahdollistaminen ja energiajärjestelmän tehostaminen sen älykkyyteen panostamalla. Toimintalinjassa metsäbioenergia asetetaan erityisen tärkeään asemaan turpeen korvaamiseksi niin turvetuottajien työllistämisen kuin energiapaletin osalta, joskin toimintalinjassa siitä kaavaillaan vain kymmenen vuoden siirtymävaiheen energianlähdeä.

Kaksi ensimmäistä pääluokkaa sivuavat turpeen energiakäytön vähenemisen vaikutuksia, mutta toimenpiteet liittyvät pääasiassa pikemminkin vihreän siirtymän edistämiseen ja siitä hyötymiseen kuin sen haittoihin. Kolmannes pääluokka on siirtymässä kaikista haavoittuvaisimmassa asemassa olevien tukeminen, ja siinä linkitys siirtymän haittoihin on selkeämpi. JTF-toimintalinjassa haavoittuvaisimmassa asemassa olevien tukeminen tarkoittaa ensisijaisesti turvetuottajien, nuorten, iäkkäiden ja tutkintoa vaille olevien työllistymisen tukemista esimerkiksi ohjauksen ja koulutuksen kautta. Pohjois-Pohjanmaan suunnitelmassa tuodaan esille työllisyyttä laajempi näkökulma turvetuottajien tukemiseen, sillä muista suunnitelmista poiketen siinä kaavaillaan vertaistuen järjestämisen ja osallisuuden edistämisen tukemista. Ensisijaisesti kohderyhmille suunniteltujen toimien päämääränä on kuitenkin työllistyminen, ja työllistyminen nimenomaan elinkeinoelämän eikä yksilön tarpeista lähtöisin.

Kohderyhmien lisäksi JTF-toimintalinjassa erityistä huomiota annetaan harvaan asutulle maaseudulle, jonne turvetuotanto ja kasvu- ja kuiviketurvetta hyödyntävät yritykset pitkälti ovat sijoittuneet. Maakunnat nostavat esille halun luoda yritystoimintaa ja työpaikkoja nimenomaan niille seuduille, joilta niitä myös katoaa. Toisaalta myös isompiin kaupunkeihin sijoittuvan TKI-toiminnan nähdään tukevan maaseutujen kehitystä.

Toimintalinjan ja aiemman tutkimuksen pohjalta esitin, että JTF-rahastolla pyritään Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa edistämään elinkeinoelämälähtöistä ja talouspainotteista, tutkimuskirjallisuuden valossa suppeahkoa oikeudenmukaista siirtymää, joka pyrkii kehittämään markkinataloutta haastamatta sitä. Suppeita tulkintoja ja toimintalinjaa yhdistää työpaikkojen asettaminen keskeiseksi oikeudenmukaisuuskysymykseksi, sekä usko vihreisiin innovaatioihin ja kasvuun. Toimintalinjassa oikeudenmukaisuus merkitsee pyrkimystä tehdä vihreän siirtymän kannalta tarpeelliset muutokset elinkeinoelämän menestyksen varmistamiseksi ja huolehtia siirtymän häviäjien taloudellisesta pärjäämisestä.

6.2 Johtopäätökset

Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-toimintalinjan selkeän taloudellisen painotuksen takia oikeudenmukainen siirtymä hahmottuu kasvuprojektina, jossa vihreä siirtymä ja talouskasvu kulkevat käsi kädessä. JTF-toimintalinjan kohdalla oikeudenmukainen siirtymä ei siis merkittävästi eroa vihreästä siirtymästä. Toisaalta käsitteet ovatkin osittain päällekkäisiä. Esimerkiksi hiilineutraaliin elinkeinoelämään pyrkiminen nähdään keskeisenä osana oikeudenmukaista siirtymää, mutta sama ajatus on esillä jo vihreässä siirtymässä.

Se missä käsitteet eroavat, on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden korostaminen. Oikeudenmukainen siirtymä nostaa esille sen, että vihreä teknologia ja talous eivät automaattisesti johda sosiaalisesti kestäväään maailmaan, vaikka ekologisen ja taloudellisen kestävyuden kannalta ne ovat ratkaisevan tärkeitä. JTF-toimintalinjassa riskinä on, että aikaansaadut tulokset eivät hyödytä oikeudenmukaisen siirtymän periaatteiden mukaisesti kaikista haavoittuvaisimpia asianosaisia. Näin ollen JTF-suunnitelmissa olisi hyvä olla indikaattoreita tai muita menetelmiä, joilla voitaisiin arvioida siirtymän hyötyjen oikeudenmukaista jakautumista.

Elinkeinoelämän tarpeisiin keskittyminen on arveluttavaa myös siksi, että energiaturpeen käytön vähentämisellä ei ole siihen maakuntatasolla merkittäviä vaikutuksia; Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat eivät ole olleet riippuvaisia turpeentuotannosta elinkeinona, vaikkakin energianlähteenä turve on voinut olla paikallisesti merkittävässä roolissa. Tästä huolimatta JTF-toimintalinjassa siirtymän haitat kytketään talouskasvuun sidoksissa olevaan elinvoimaisuuteen, ja samalla oikeudenmukaiselle siirtymälle tärkeä sosiaalinen ulottuvuus jää sivurooliin.

JTF-toimintalinjassa siirtymä hahmotetaan taloudellisena, teknologisena, ja vasta sitten sosiaalisena haasteena. Toisaalta taloudellista ja sosiaalista on vaikea erottaa toisistaan; tämä koskee sekä JTF-toimintalinjaa että teoreettista keskustelua oikeudenmukaisesta siirtymästä. Työttömyys on hyvinvointiriski, mutta toisaalta työpaikka ei automaattisesti estä syrjäytymistä tai osallisuuden ja merkityksellisyyskokemuksen vaurioitumista, jotka ovat siirtymän mahdollisia sivuvaikutuksia.

JTF-toimintalinja vastaa osittain turvetuottajien tutkimuksissa esittämiin tarpeisiin (kts. esim. Laasasenaho ja Lauhanen 2021, Kareinen 2020, Haverinen 2020), pääosin tarjoamalla tukea työllistymiseen. JTF-rahasto ei kuitenkaan mahdollista esimerkiksi turvetuotantokaluston romuttamispalkkiota tai suoraa tukea turvetuotantoon investoimisesta syntyneiden velkojen maksuun. Turvetuottajien haastattelututkimuksissa nousevat esille myös kysymykset siirtymän aiheuttamasta identiteettikriisistä, kun oma paikka yhteiskunnassa joutuu kritiikin kohteeksi ja lopulta häviää. JTF-suunnitelmissa ei sivuta näitä henkilökohtaisen tason ongelmia, jotka kuitenkin vaikuttavat yksilötason hyvinvointiin ja kokemukseen siirtymän oikeudenmukaisuudesta.

Tutkimuskirjallisuudessa tuodaan usein esille fossiilisten polttoaineiden kulttuurishistoriallinen merkitys siitä riippuvaisille alueille ja yhteisöille, mutta ei niinkään yksilöille, joiden kohdalla pääpaino on ollut nimenomaan mahdollisuuksissa ansaita oma elanto työnteolla. Tämä herättää kysymyksen siitä, pystytäänkö oikeudenmukaisen siirtymän puitteissa edes käsittelemään siirtymän henkilötason vaikutuksia ja tukemaan yksilöitä niissä. Samoin on epäselvää, ovatko julkinen tai yksityinen sektori vastuullisia tai edes kykeneviä siihen, vai jääkö se yksilöiden harteille, vaikka siirtymän haitalliset vaikutukset näyttävät kuitenkin olevan merkityksellisiä osallisuuden tunteelle ja henkiselle hyvinvoinnille.

JTF-asetus asettaa joitain rajoitteita JTF-rahaston toimeenpanolle. Kuten edellä todettu, rahaston kautta ei voida helpottaa turpeen tuottajien taloudellista ahdinkoa suoralla rahallisella tuella. Lisäksi koska kyseessä on hankemuotoinen rahoitusmalli, ei JTF-rahaston varoja voida käyttää esimerkiksi sosiaaliturvaan, kuten turvetuottajien aikaisempaan eläköitymiseen, tai oikeudenmukaisen *murroksen* mukaiseen rakenteellisiin muutoksiin. Toisaalta EU-komission tavoitteena ei ollut vihreän siirtymän rahoittaminen vaan sen haasteisiin vastaaminen (Kyriazi ja Miró 2022, 15) ja JTF-asetuksessa rahaston yhdeksi käyttötavaksi nimetään sosiaalisen osallisuuden edistäminen, joten JTF-toimintalinjan talouspainotteisuus on rajoitteiden ohella seurausta myös kansallisen tason ja maakuntien päätöksenteosta.

Nämä seikat huomioiden JTF-rahasto ei yksinään riitä vastaamaan vihreän siirtymän ongelmalliseen puoleen, ja sen takia sen rinnalla tulisi olla muita tapoja tukea muun muassa turvetuottajia ja heidän yhteisöjään. Suomessa onkin vuosina 2022–2024 käytössä turvetuotantokoneiden romutustuki (TEM 2022), mutta vaikkapa turvetyöryhmän ehdottamalle kuntoutus- ja terapiaohjelmalle (TEM 2021b) voisi olla

myös tarvetta. Lisäksi vaikka sekä EU-komissio että Suomi ovat asettaneet turpeen tuottajat JTF-rahaston kohderyhmäksi, turvetuotanto ei ole Suomen elinkeinoelämän ainoa päästöjä tuottava elinkeino. Muissa toimenpiteissä tulisi pyrkiä identifioimaan nämä toiset hiili-intensiiviset alat ja niiden alakohtaiset tarpeet ja haasteet.

6.3 Pohdinta

Aiemman oikeudenmukaista siirtymää koskevan tutkimuksen voi pelkistää kahteen päähaaraan, joista toisessa pyritään muodostamaan ilmiön tarkastelua tai arviointia ohjaava viitekehys, määritelmä tai luokittelu, ja toisessa tutkitaan pyrkimyksiä ratkaista vihreän siirtymän ja etenkin energiasiirtymän ongelmia oikeudenmukaisen siirtymän nimissä. Näistä kahdesta tutkimushaarasta tämä tutkielma lukeutuu jälkimmäiseen. Olen kuvannut yhden oikeudenmukaista siirtymää edistävän rahoitusvälineen päämäärät ja keinovalikoiman yhdellä maantieteellisellä alueella hiipuvan turvetuotannon kontekstissa.

Oikeudenmukaiseen siirtymään pyrkiviä välineitä tutkimalla voidaan verrata tosiasiallisia pyrkimyksiä ja prosesseja tutkimuksessa esiintyviin määritelmiin siitä, mitä oikeudenmukaisen siirtymän pitäisi tarkoittaa. Tutkielmani perusteella tämän kyseisen välineen kohdalla oikeudenmukainen siirtymä näyttäytyy tässä tapauksessa ennen kaikkea vihreän kasvun hankkeena, jossa vastataan ensisijaisesti elinkeinoelämän tarpeisiin vihreän siirtymän edessä. Samalla oikeudenmukainen siirtymä on tässä tapauksessa kaukana tutkimuskirjallisuudessa esiintyvistä tulkinnoista, joissa oikeudenmukainen siirtymä hahmotetaan yhteiskuntaa ravistuttavana prosessina. Lisäksi tutkielmani valotti, että JTF-toimintalinjan taloudellisen painotuksen takia osa oikeudenmukaisen siirtymän annista jää siinä hyödyntämättä, ja siksi sitä tulisi edistää Suomessa muutenkin kuin JTF-rahaston kautta.

Muutama ajoituksellinen seikka vaikutti tutkimusasetelmaani ja tutkielmani lopulliseen sisältöön. Tutkielmani tekemisen aikana energiaturpeesta käytävä keskustelu virisi uudelleen Venäjän hyökättyä Ukrainaun helmikuun lopulla. Samanaikaisesti maakuntaliitot viimeistelivät komissiolle maaliskuussa toimitettavia luonnosversioita JTF-suunnitelmista, joten tilanteeseen reagointiin oli vähäisesti aikaa. Syyskuun viimeisimmät ja tämän tutkielman lopulliseksi aineistoksi päätyneet JTF-suunnitelmaluonnokset sisälsivät vain muutamia mainintoja siitä, että huoltovarmuuden takaaminen on erityisen tärkeää Venäjän tilanteen vuoksi. Koska energiaturpeen käytön mahdollinen tilapäinen lisääminen ei ollut aineistossa juurikaan näkyvillä, en käsitellyt sitä tässä tutkielmassa, vaikka se voikin vaikuttaa turpeen tuottajien tilanteeseen ja energiasiirtymään.

JTF-suunnitelmat valikoituivat aineistokseni, koska tutkielman aloittaessani loppuvuodesta 2021 tiesin, että varsinainen toimeenpano ei olisi ehtinyt lähteä

kunnolla tai välttämättä ollenkaan käyntiin aikatauluni puitteissa. Pelkkien JTF-suunnitelmien perusteella ei ole kuitenkaan mahdollista sanoa, millä tavalla oikeudenmukaista siirtymää oikeasti toteutetaan, koska se on riippuvaista siitä, millaisia rahoitushakemuksia potentiaaliset tuensaajat tekevät. On siis mahdollista, että kuvaamani toimintalinja ei toteudu sellaisena kuin olen sen esittänyt. Suunnitelmat ovat JTF-rahaston toimeenpanon osalta silti olennaisessa roolissa, sillä rahaston varoja saa käyttää vain suunnitelmissa mainittuihin tarkoituksiin, ja tässä mielessä aineisto oli riittävä vastaamaan rajaamiini kysymyksiin, jotka liittyivät nimenomaan JTF-suunnitelmiin kirjattuihin aikomuksiin.

Toisaalta haastatteleamalla JTF-suunnitelmien valmistelun keskeisiä toimijoita, kuten maakuntaliittojen edustajia, olisi voinut olla mahdollista saada tietoa siitä, mitä asioita toimijat asiakirjojen takana korostavat JTF-suunnitelmien sisällössä ja myös siitä, millaisia hankkeita maakuntaliitot mahdollisesti osaavat odottaa. Lisäksi haastatteleamalla olisi voinut päästä asiakirjojen epämääräisten ilmausten, esimerkiksi "edistetään" tai "kannustetaan", taakse. Näin olisi ollut mahdollista saada pelkkää asiakirja-aineistoa laajempi kuva JTF-toimintalinjasta.

JTF-rahaston tosiasiallinen toimeenpano ja vaikutukset ovat tärkeä jatkotutkimuskohde, varsinkin sillä suunnitelmiin sisällytetyt indikaattorit ovat kaikki määrällisiä ja mittaavat pääasiassa yritysten toiminnassa tapahtuvia muutoksia. Toisin sanoen vaikka nimellisesti rahaston tarkoitus on tehdä vihreästä siirtymästä oikeudenmukaisempi, suunnitelmat tarjoavat hyvin rajallisen työkalupakin oikeudenmukaisuuden mittaamiseen ja arviointiin. Kun on kyse niinkin monitulkintaisesta asiasta kuin oikeudenmukaisuus, tarvitaan myös laadullista tutkimusta ja eettistä pohdintaa tehtyjen valintojen vaikutuksista.

JTF-suunnitelmia on syytä tutkia kansallisen tason ohella myös laajemmassa mittakaavassa. Olen esittänyt, että JTF-asetus on rajoittanut Itä- ja Pohjois-Suomen JTF-suunnitelmissa rakennettavaa toimintalinjaa, koska rahoitusta jaetaan hankemuotoisesti ja koska JTF-asetuksessa on määritelty, minkälaisiin tarkoituksiin rahoitusta saa käyttää. En ole kuitenkaan tutustunut muiden EU-jäsenmaiden JTF-suunnitelmiin, joten on mahdollista, että alueilla on ollut olettamaani enemmän liikkumatilaa JTF-asetuksen puitteissa. Olisi siis syytä vertailla keskenään eri jäsenmaiden JTF-toimintalinjoja, jotta voidaan muodostaa tarkempi kuva JTF-rahastosta oikeudenmukaisen siirtymään pyrkimisen välineenä.

LÄHTEET

- AFRY. 2020. Selvitys turpeen energiakäytön kehityksestä Suomessa. Raportti työ- ja elinkeinoministeriölle 8/2020. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/selvitys-turpeen-energiakaytto-vahenemassa-nopeasti-lahivuosina>, viitattu 1.2.2022.
- Akuno, K. 2020. Tales from the frontlines: Building a people-led just transition in Jackson, Mississippi. Teoksessa *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*. Toim. Morena, E., Krause, D. ja Stevis, D. Lontoo: Pluto Press.
- Arora, A. ja Schroeder, H. 2022. How to avoid unjust energy transitions: insights from the Ruhr region. *Energy, Sustainability and Society*, 12:19.
- Bennett, N. J., Blythe, J., Cisneros-Montemayor, A. M., Singh, G. G. ja Sumaila, U. R. 2019. Just Transformations to Sustainability. *Sustainability*. 11(14). 3881.
- Bhatti, Y, Lindschow, K. ja Pedersen, L. H. 2010. Burden-sharing and global climate negotiations: the case of the Kyoto Protocol. *Climate Policy* 10(2), 131-147.
- Cameron, A., Claeys, G., Midões, C. ja Tagliapietra, S. 2020. How good is the European Commission's Just Transition Fund proposal?, Bruegel Policy Contribution, No. 2020/04.
- Cha, M. J. ja Pastor, M. 2022. Just transitions: Framing, organizing, and power-building for decarbonization. *Energy Research & Social Science*, 90, 102588.
- Ciplet, D. ja Harrison, J. L. 2020. Transition tensions: mapping conflicts in movements for a just and sustainable transition. *Environmental Politics*, 29:3, 435-456.
- Delreux, T. ja Ohler, F. 2019. Climate Policy in European Union Politics. Oxford Research Encyclopedias, Politics.
- Eikeland, P. O. ja Skjærseth, J. B. 2016. Evolution of EU climate and energy policies. Teoksessa *Linking EU Climate and Energy Policies*. Toim. Skjærseth, J.B., Eikeland, P.O., Gulbrandsen, L.H. ja Jevnaker, T. Edward Elgar Publishing.
- Etelä-Pohjanmaan liitto. 22.8.2022. Maakuntahallituksen pöytäkirja 22.8.2022 90§. Saatavilla: <https://epliitto.tweb.fi/ktwebscr/files/show?doctype=3&docid=148409>, viitattu 10.9.2022.
- Euroopan parlamentti. 2020. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käsikirja.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta 2021/1056. Annettu 24.6.2021.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset 2021/1119 puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki). Annettu 30.6.2021.
- Euroopan komissio. Coal regions in transition. Saatavilla: https://ec.europa.eu/energy/topics/oil-gas-and-coal/EU-coal-regions/coal-regions-transition_en, viitattu 22.11.2021.
- Euroopan komissio. 2012. Guide to Research and Innovation Strategies. Saatavilla: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2013-06/RIS3_GUIDE_FINAL.pdf, viitattu 29.12.2022.

- Euroopan komissio 2020a. Komission tiedonanto 14.1.2020 Kestävä Eurooppa - investointiohjelma. Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelma.
- Euroopan komissio. 2020b. Allocation method for the Just Transition Fund. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_66
- Euroopan komissio. 2022a. Informal observations on the draft Territorial Just Transition Plans for Finland. Ref. Ares (2022)37060665.
- Euroopan komissio 2022b. EU Cohesion Policy: More than €465 million for a just climate transition in Finland. Tiedote. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7802, viitattu 4.1.2023.
- Euroopan unioni. 2019. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käsikirja. Euroopan parlamentti lainsäädäntövallan käyttäjänä.
- Evans, G. ja Phelan, L. 2016. Transition to a post-carbon society: Linking environmental justice and just transition discourses. *Energy Policy*, vol 99, 329–339.
- García-García, P., Carpintero, Ó. ja Buendía, L. 2020. Just energy transitions to low carbon economies: A review of the concept and its effect on labour and income. *Energy Research & Social Science*. 70 (2020) 101664.
- Haverinen, R. 2020. Haastattelututkimus turvetuottajien näkemyksistä ja tulevaisuuden odotuksista. Sitran yhteenvetoraportti. 68 s. Saatavilla: <https://media.sitra.fi/2020/06/22130503/haastattelututkimus-turvetuottajien-nakemyksista-ja-tulevaisuuden-odotuksista.pdf>
- Healy, N. ja Barry, J. 2017. Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a “just transition”. *Energy policy*, 108, 451– 459.
- Heffron, R. J. ja McCauley, D. 2022. The ‘just transition’ threat to our Energy and Climate 2030 targets. *Energy policy*, 165, 1-12.
- Huttunen, S. ja Rekola, A. 2021. Reilu siirtymä, ekologinen solidaarisuus ja kestävyysmurroksen mahdollisuus? *Alue ja ympäristö* 50:2, 154–164.
- ILO. 2015. Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. Saatavilla: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf, viitattu 17.7.2022.
- Juha Sipilän hallitusohjelma. 2015. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163399/VNK_2015_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y, viitattu 9.9.2022.
- Just Transition Declaration. 2021. <https://ukcop26.org/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally/>
- Just Transition Research Collaborative. 2018. Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World. Saatavilla: <https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/report-jtrc-2018.pdf>
- KAA 7/2021. Turve on luokiteltava uusiutuvaksi luonnonvaraksi. Kansalaisaloite.
- Kalt, T. 2021. Jobs vs. climate justice? Contentious narratives of labor and climate movements in the coal transition in Germany. *Environmental Politics*, 30:7, 1135–1154.
- Kareinen, J. 2020. Turvedialogien yhteenveto: Keskustelutarja turvealan oikeudenmukaiseen siirtymään liittyvistä haasteista ja mahdollisuuksista.

- DialogiAkademia. Saatavilla:
<https://media.sitra.fi/2020/12/10081625/turvedialogienyhteenvetoda-1.pdf>
- Keski-Suomen liiton JTF-ohjausryhmän muistio 8.3.2022. Saatavilla:
<https://keskisuomi.fi/wp-content/uploads/2022/03/JTF-ohjausryhman-8.3.2022-kokouksen-muistio-liitteinen.pdf>, viitattu 10.12.2022.
- KKV 684/2020, elinkeinoministeri Mika Lintilän vastaus kirjalliseen kysymykseen turvealan työpaikkojen menetyksistä ja niistä aiheutuvien kulujen korvaamisesta yrittäjille. Saatavilla:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_684+2020.pdf, viitattu 11.7.2022.
- Komission tiedonanto. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. COM(2019) 640. Annettu 11.12.2019.
- Krawchenko, T. A. ja Gordon, M. 2021. How Do We Manage a Just Transition? A Comparative Review of National and Regional Just Transition Initiatives. *Sustainability*, 13, 6070.
- Kyriazi, A. ja Miró, J. 2022. Towards a socially fair green transition in the EU? An analysis of the Just Transition Fund using the Multiple Streams Framework. *Comparative European Politics*.
- Laasasenaho, K. ja Lauhanen, R. 2021. Finnish energy peat entrepreneurs request direct financial support from EU Just Transition Mechanism. *Peatlands International*, 1, 14–15.
- Leinonen, T., Haanperä, O., Kohl, A., Landström, M., Hietaniemi, T. ja Tynkkynen, O. 2020. Turpeen käytöstä luopuminen – Keinoja Suomelle reilun siirtymän tukemiseen. Sitran työpaperi. Saatavilla:
<https://media.sitra.fi/2020/06/22121621/turpeen-kaytosta-luopuminen.pdf>
- Leppänen, T. ja Liefferink, D. 2022. Agenda-setting, policy formulation, and the EU institutional context: The case of the Just Transition Fund. *European Policy Analysis*, 8, 51–67.
- Maaseudun Tulevaisuus 2.3.2022. Turpeelle kaavaillaan jatkoa huoltovarmuuden turvaksi – Lintilä: "Ihan merkittävä kokonaisuus turpeelle on tulossa". Saatavilla: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/uutiset/80117ac5-d0d8-5357-85d3-f3dc1dd20ae4>, viitattu 21.4.2022.
- McCauley, D. ja Heffron, R. 2018. Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy policy*, 119, 1–7.
- Mettrins-Kirkwood, H. ja Hussey, I. 2022. A top-down transition: A critical account of Canada's government-led phase-out of the coal sector. Teoksessa *Teoksessa Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*. Toim. Morena, E., Krause, D. ja Stevis, D. Lontoo: Pluto Press.
- Miles, M. B., Huberman, A. M. ja Saldaña, J. 2020. *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*. 4.p. Los Angeles: SAGE.
- Neova. 2022. Neova käynnistää energiajyrsinturvetuotannon kesällä 2022. Lehdistötiedote. Saatavilla: <https://www.neova-group.com/fi/neova-kaynnistaa-energiajyrsinturvetuotannon-kesalla-2022/>, viitattu 18.7.2022.
- Newell, P. & Mulvaney, D. 2013. The political economy of the 'just transition'. *The Geographical journal*, 179(2), 132-140

- Normann, H. E. ja Tellmann, S. M. 2021. Trade unions' interpretation of a just transition in a fossil fuel economy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 40, 421–434.
- Pariisin sopimus. 2015. Saatavilla: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- Phylipsen, G. J. M., Bode, J. W. ja Blok, K. 1998. A Triptych sectoral approach to burden differentiation; GHG emissions in the European bubble. *Energy Policy*, Volume 26, Issue 12, 929-943.
- Pohjois-Savon liitto. 28.2.2022. Maakuntahallituksen pöytäkirja 28.2.2022 § 23. Saatavilla: <https://pohjois-savo.tweb.fi/ktwebscr/files/show?doctype=7&docid=3275>, viitattu 19.12.2022.
- Rakennerahastot.fi. 2022. Hakemuksen käsittely. Saatavilla: <https://rakennerahastot.fi/hakemuksen-kasittely>, viitattu 30.11.2022.
- Rosemberg, A. 2010. Building a Just Transition: The linkages between climate change and employment. *International journal of labour research*, 2(2), 125.
- Rosemberg, A. 2020. 'No Jobs on a Dead Planet': The International Trade Union Movement and Just Transition. Teoksessa *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*. Toim. Morena, E., Krause, D. ja Stevis, D. Lontoo: Pluto Press.
- Skjærseth, J. B. 2021. Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes. *Int Environmental Agreements* 21:25–41.
- Snell, D. 2018. 'Just transition'? Conceptual challenges meet stark reality in a 'transitioning' coal region in Australia. *Globalizations*, vol. 15, NO. 4, 550–564.
- Soimakallio, S., Sankelo, P., Kopsakangas-Savolainen, M., Sederholm, C., Auvinen, K., Heinonen, T., Johansson, A., Jáchym, J., Karhinen, S., Lehtoranta, S., Räsänen, S. ja Savolainen, H. 2020. Turpeen rooli ja sen käytöstä luopumisen vaikutukset Suomessa. Tekninen raportti. Saatavilla: <https://media.sitra.fi/2020/06/31150012/turpeen-rooli-ja-sen-kaytosta-luopumisen-vaikutukset-suomessa-tekninen-raportti.pdf>
- Solidarity and Just Transition Silesia Declaration. 2018. <https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=134978&token=91237abd5b4e38c1e7c2e4364b2b8e7095d8e0fd>
- STEK ry, Sähkötekniikan ja energiatehokkuuden edistämiskeskus. Älykäs sähköverkko. Saatavilla <https://stek.fi/alykas-sahkon-kaytto/alykas-sahkoverkko/>, viitattu 14.10.2022.
- Stevis, D. ja Felli, R. 2015. Global labour unions and just transition to a green economy. *International environmental agreements : politics, law and economics*, 15(1), 29-43.
- Stevis, D., Morena, E. ja Krause, D. Introduction: The genealogy and contemporary politics of just transitions. Teoksessa *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*. Toim. Morena, E., Krause, D. ja Stevis, D. Lontoo: Pluto Press.
- Suomen ilmastopaneeli. 2022. Turvemaiden käytön vaihtoehdot hiilineutraalissa Suomessa. Raportti 2/2022. Saatavilla: <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvemaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf>

- Suomen maaraportti. 2020. Talouspolitiikan EU-ohjausjakso 2020: rakenneuudistusten edistymisen arviointi, makrotalouden epätasapainojen ehkäisy ja korjaaminen ja asetuksen (EU) N:o 1176/2011 nojalla tehtyjen perusteellisten tarkastelujen tulokset.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2015. Kansantalouden tilinpito. Verkkojulkaisu. ISSN=1795-8881. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla: http://www.stat.fi/til/vtp/2015/vtp_2015_2016-03-16_tie_001_fi.html, viitattu: 10.9.2022.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2017. Alueellinen yritystoimintatilasto. Verkkojulkaisu. ISSN=2342-6241. 2016. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla: http://www.stat.fi/til/alyr/2016/alyr_2016_2017-12-21_tie_001_fi.html, viitattu: 29.12.2022.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2022. Energian hankinta ja kulutus. Verkkojulkaisu. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla: <https://www.stat.fi/julkaisu/cl1xmekvw1pp80buvn1cznxmy>, viitattu: 10.9.2022.
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta. 2021. Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 – EU:n alue ja rakennepolitiikan ohjelman alueellisessa päätöksenteossa olevan EU-rahoituksen indikatiivinen jako maakunnittain, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston kansallinen vastinrahoitus sekä valtakunnallisessa päätöksenteossa olevan rahoitusosuuden muuttaminen. Annettu 30.9.2021.
- Taloustutkimus Oy. 2020. Energiaturpeen käytön lopettaminen: alan yritysten menetykset. Tutkimus Vapolle, Turvetuottajille, Koneyrittäjille ja Metsäalan Kuljetusyrittäjille. Saatavilla: https://www.koneyrittajat.fi/media/Julkinen/Liitteet/tiedoteliitteet/LOP_Turve%20II.pdf
- TEM. 2021a. Ohje alueellista oikeudenmukaista siirtymää koskevan suunnitelman valmistelusta 29.1.2021. Saatavilla: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=19a12b19-5af8-4ae4-bdb8-ce5adc129f33&attachmentId=15308>, viitattu 20.12.2022.
- TEM. 2021b. Turvetyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Energia. 24/2021.
- TEM. 2022. Asetus turvetuotantokoneiden romutustuesta voimaan. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 27.1.2022. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/asetus-turvetuotantokoneiden-romutustuesta-voimaan>, viitattu 8.1.2023.
- TPA 19/2022. Toimenpidealoite turpeen palauttamisesta energiantuotantoon.
- Tribaldos, T. ja Kortetmäki, T. 2022. Just transition principles and criteria for food systems and beyond. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 43, 244–256.
- Tukholman ympäristöinstituutti SEI. 2020. Seven principles for a just transition.
- UNFCCC. Economic diversification. Saatavilla: <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/economic-diversification>, viitattu 29.9.2022.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

- Wang, X. ja Lo, K. 2021. Just transition: a conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 82, 102291.
- Widuto, A. ja Jourde, P. 2021. Just Transition Fund. EU Legislation in Progress briefing. European Parliamentary Research Service.