

Asia: HE 109/2024 vp. Tulevaisuusvaliokunta 11.10.2024

Suomen ilmastopaneeli

Jyri Seppälä, sihteeristö Maria Karttunen, Marianne Leino, Sally Weaver

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Suomen ilmastopaneelin lausunto keskittyy talousarvion kestävän kehityksen budjetoinnin tarkoituksenmukaisuuteen etenkin ilmastoasioiden seurannan ja päätöksenteon kannalta sekä budjetoinnin politiikkajohdonmukaisuuteen eri hallinnonaloilla.

Keskeisimmät huomiot talousarviosta ja ilmastotoimista

- Vuoden 2025 talousarvio herättää huolen ilmastotoimien rahoituksen riittävydestä; Ilmastopaneeli peräänkuuluttaa hallituksen arviota siitä, miten suunniteltu rahoitus riittää toteuttamaan ilmastolain mukaiset suunnitelmat ja ilmastolain sekä EU-velvoitteiden mukaiset tavoitteet. Ilmastovuosikertomus 2024 toteaa yksiselitteisesti, että ilmastolain mukaisten suunnitelmien toimeenpanoon ei ole ohjattu tarvittavia resursseja. Ilmastopaneeli pitää tilannetta huolestuttavana, varsinkin kun nykypolitiikalla ei olla saavuttamassa tarvittavia päästövähennyksiä ja nielun lisäystä, kuten viimeisimmät perusskenaariolaskelmat (PEIKKO WEM-skenaariot)¹, epävarmuusnäkökohdat huomioon ottaen, osoittavat.
- Ilmastopaneeli muistuttaa, että talousarvion arvio on oikeanlainen: ”Kunnianhimoisilla ilmastotavoitteilla luodaan uudenlaista kasvua ja markkinoita vähähiilisille teknologioille ja ratkaisuille”. Toteutuakseen nämä investoinnit vaativat kuitenkin johdonmukaista ja ennakoitavaa ilmastopolitiikkaa, eivät tempoilevia ohjauskeinoja.
- Talousarvio toteaa, että ”hallitus jatkaa päästöjen vähentämisen ja nielujen vahvistamisen valmistelua ja toimeenpanoa energia- ja ilmastostrategiassaan sekä valmistautuu tekemään ilmastotavoitteiden täyttämiseen liittyviä päätöksiä myös puoliväliriihessä”. Ilmastopaneeli pitää kurssin korjaamista kiireellisenä tehtävänä ja tarjoaa tietotukensa hallituksen käyttöön. (ks. lisää Ilmastopaneeli 2024²).
- Ilmastotoimien osalta on huomion arvoista, että iso osa toimenpiteistä toteutetaan useammalla eri hallinnonalalla, joten yksittäisten ministeriöiden hallinnonalan budjettia katsomalla ei siten selviä kokonaistilanne Suomen ilmastopolitiikan toimeenpanosta. Ilmastopaneeli on erityisen huolissaan maankäyttösektorin kustannustehokkaiden toimien perumisesta sekä liikenteen päästöjä kasvattavasta politiikasta.

Huomioita kestävän kehityksen budjetoinnista

Talousarviossa tällä hetkellä oleva laadullinen kuvaus kestävän kehityksen tavoitteista hallinnonaloittain ei anna kokonaiskuvaa tiettyyn ilmiöön, kuten ilmastomuutokseen, liittyvästä budjetoinnista. Kuvausten laajuus ja tarkkuus myös vaihtelee hallinnonaloittain. Joillain hallinnonaloilla on eriteltynä summia ja joillain vain muutaman lauseen kuvaus. Lisäksi kuvaukset kattavat vain edistävät tekijät eivätkä lainkaan hidastavia tai ristiriitaisia tekijöitä. Talousarvion

¹ Koljonen ym. 2024. Perusskenaariot energia- ja ilmastotoimien kokonaisuudelle kohti päästöttömyyttä (PEIKKO). Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-219-0>

² Ks. lisää: Ilmastopaneeli 2024. Kannanotto. Ilmastotoimien jouduttaminen kiireesti on Suomen etu. Saatavissa: <https://ilmastopaneeli.fi/hallinta/wp-content/uploads/2024/06/Kannanotto-Ilmastopaneeli-2024-06-18.pdf>

arviointi ja seuranta kestävän kehityksen kannalta toteutuisi paremmin, jos kuvauksien tarkkuutta lisätään ja tuodaan esiin myös tavoitteiden vastaiset kehityssuunnat.

Tällä hetkellä hallinto ja päätöksenteko ovat siiloutuneita eri hallinnonaloille. Uudenlainen, ilmiötä kokonaisuuksina tarkasteleva, tapa hahmottaa talousarviota voisi purkaa siiloja ja lisätä hallinnonalojen välistä yhteistyötä, jota tarvitaan johdonmukaisia toimia vaativien haasteiden, kuten ilmastonmuutos ja luontokato, ratkaisemiseksi. Useimmilla valiokunnillakin on mandaatti tarkastella talousarviota vain tietyn hallinnonalan näkökulmasta, vaikka esim. ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen rahoitus ulottuu monelle eri hallinnonalalle.

Hallinnonalojen välisten siilojen purkaminen voisi auttaa myös ilmastotoimien yhteishyötyjen hahmottamisessa aiempaa paremmin ja kannustaa ottamaan käyttöön kustannustehokkaita ja toteuttamiskelpoisia toimia, kuten kosteikkoviljelyn tuki, josta on leikattu.

Seuranta ja päätöksenteko

Ilmastotavoitteiden seurantaa ja niiden saavuttamisen arviointia tehdään vuosittain hallituksen ilmastovuosikertomuksen yhteydessä. Tämän vuoden ilmastovuosikertomus toteaa jo toista vuotta peräkkäin, että lisätoimia tarvitaan ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisen haasteellista on tavoitteiden saavuttaminen maankäyttösektorilla. Hallituksella on velvollisuus seurata lain mukaisten suunnitelmien toteutumista ja päättää tarvittaessa lisätoimista sekä muuttaa ilmastosuunnitelmia. Tältä osin korjaavia toimia pyritään tunnistamaan päivityksen alla olevissa ilmastosuunnitelmissa ja ensi vuonna suunnitelmien pohjalta tehtävät päätökset toimenpiteistä ja niiden resurssoinnista selviävät. Ilmastotoimien kannalta keskeistä on, vastaako toimeenpano suunnitelmissa laskettua mitoitusta ja vaikutusta. Talousarvion tai ilmastovuosikertomuksen avulla rahoituksen riittävyyttä on haastava arvioida. Talousarvion yleisperusteluiden kuvaus hiilineutraaliutta ja vihreää siirtymää edistävistä määrärahoista ei myöskään kuvaa rahoituksen riittävyyttä tai sitä, ohjaavatko tuet ja verotus päästökehitystä oikeaan suuntaan.

Ilmastovuosikertomusta vastaavaa arviointia ei tehdä yhtä systemaattisesti esimerkiksi luonnon monimuotoisuustavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen haasteiden ratkominen tulisi kuitenkin tapahtua samalla kun kehitetään taloutta, sosiaalista hyvinvointia ja turvallisuutta. Ne eivät ole toisistaan irrallisia asioita, minkä takia tarvittaisiin entistä monipuolisempaa vuosittaista analyysia päätöksenteon pohjaksi siitä, miten kestävyysnäkökulmaksi koetut eri ulottuvuudet ovat kehittyneet ja miten ne kytkeytyvät toisiinsa. Vaikka tätä työtä tehdään osittain muun muassa kestävän kehityksen toimikunnan toimesta, eri osa-alueiden seuranta, päätöksenteko ja budjetointi tapahtuvat pitkälti irrallaan toisistaan. Kestävyyspaneeli suosittaa, että tulevaisuusnäkökulman ja kestävyyskysymysten huomioimiseksi tulee lisätä yhteistyötä eri ministeriöiden, toimialojen ja ohjelmien välillä. Kestävyyspaneelin mukaan toimeenpanoa voidaan edistää asettamalla selkeät tavoitteet ja aikataulut sekä etsimällä yhteishyötyjä.³

Politiikkajohdonmukaisuus

Budjetin ilmiöpohjainen tarkastelu voisi auttaa hahmottamaan ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen kokonaiskuvaa eri hallinnonalojen välillä ja siten lisätä myös politiikkajohdonmukaisuutta. Poliittikan johdonmukaisuutta on syytä tarkastella läpi budjetin, esimerkiksi erilaisten tukien ja verojen ohjaavuutta arvioiden. Osa ratkaisuista ohjaa päästökehitystä väärään suuntaan, osa puolestaan jää ohjausvaikutukseltaan vajaaksi. Vuosien 2019 ja 2020 talousarvioissa on arvioitu ympäristölle haitallisten tukien suuruus, mutta tästä on sittemmin luovuttu. Ilmastopaneeli kannustaa siihen, että niitä arvioitaisiin jatkossa.

³ ks. esim. Kestävyyspaneeli (2024). Suomesta kestävyysmurroksen onnistuja: Rajana luonto, voimana ihmiset. Kestävyyspaneelin politiikkasuositus 1/2024. Saatavissa: https://www.kestavyyspaneeli.fi/wp-content/uploads/sites/41/2024/05/kestavyyspaneeli_politiikkasuositus-1-2024.pdf

Päästö- ja nielukehitys sekä budjettileikkaukset osoittavat, että Suomi ei ole käytännössä harjoittanut sellaista politiikkaa, joka tähtää johdonmukaisesti vuosien 2030 ja 2035 ilmastotavoitteiden toteuttamiseen. Jokaisen hallituksen on tärkeää huolehtia, että politiikkajohdonmukaisuus esim. ilmastokysymysten kaltaisissa pitkäjänteistä työtä vaativissa haasteissa toteutuu yli vaalikausien. Suurimmat investoinnit Suomeen tulevat puhtaan siirtymän johdosta, ja politiikkajohdonmukaisuus on edellytys luotettavalle investointiympäristölle.

Osoituksena epäjohdonmukaisuudesta viime aikojen hallitusten toimissa ovat tavoitteiden kanssa ristiriitaiset päätökset sekä niiden tai toimeenpanon puute. Hallitus on leikannut nimenomaan kustannustehokkaista toimista, kuten vettämistä (MMM:n hallinnonala) ja perunut jo tehtyjä päätöksiä (esim. jakeluvelvoite (TEM:n hallinnonala), kuntien ilmastosuunnitelmat (YM:n hallinnonala). Ilmastopaneeli onkin huolissaan ilmastopolitiikan epäjohdonmukaisuudesta, mikä voi heikentää myös Suomen kuvaa puhtaiden investointien luotettavana maana.

Lausunnon laatimisessa on hyödynnetty Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisua Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista (2020). Saatavissa: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/10/vtv-julkaisu-havaintoja-ilmiopohjaisesta-budjetoinnista.pdf>