Asiantuntijalausunto: VNS 3/2021 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026. Ympäristövaliokunta 21.04.2023.

Suomen ilmastopaneeli
Ilmastopanelistit Markku Ollikainen, Paula Kivimaa, Ari Ekroos, tiedesihteeri Marianne Leino

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_2+2022.pdf

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

Valtioneuvosto on antanut julkisen talouden suunnitelman vuosille 2023—2026. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista.

Valtioneuvoston selonteon mukaan hiilineutraaliuteen liittyviä tavoitteita edistetään julkisen talouden suunnitelmassa yhteensä noin 2,7 miljardilla eurolla vuonna 2023 alentuen noin 2,1 miljardiin euroon vuonna 2026. Vuoden 2023 määrärahatasoa korottaa merkittävästi Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaiset rahoitukset, joista Suomen enimmäissaannoksi arvioidaan nykyennusteiden valossa 2,085 miljardia euroa. EU:n elpymis- ja palautumisrahoituksesta on ilmoitettu kohdennettavan noin puolet vihreään siirtymään.

Ilmastopaneelin näkemyksiä

Yleisesti

Ilmastotoimien ja vihreän siirtymän merkitys kestävyysvajeen kanssa kamppailevalle Suomen taloudelle on merkittävä. Hyvin mitoitetut ilmastotoimet edistävät talouskasvua ja vihreä siirtymä luo perustan tulevaisuuden työllisyydelle. Tämän olisi pitänyt välittyä selkeämmin myös julkisen talouden suunnitelmassa, erityisesti kappaleen 5.7. alussa.

Julkisen talouden suunnitelmassa ilmoitetaan hiilineutraaliuteen liittyvien tavoitteiden edistämiseen käytettävän noin 2,7 miljardia vuonna 2023, 2,4 miljardia vuonna 2024, 2,2 miljardia vuonna 2025 ja 2,1 miljardia vuonna 2026. Arvio hiilineutraaliuden edistämisestä perustuu julkisen talouden suunnitelmassa hallituksen arvioon, eikä Ilmastopaneeli pysty suunnitelmassa annetuilla tiedoilla arvioimaan missä määrin ilmoitetut määrärahat tosiasiallisesti edistävät hiilineutraaliutta. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että kaikki julkisen talouden suunnitelmassa linjatut määrärahat olisivat kautta linjan johdonmukaisia Suomen hiilineutraaliustavoitteen kanssa. Teknisenä kommenttina todettakoon, että läpinäkyvyyden parantamiseksi esimerkiksi taulukko 11 sivulla 51 olisi voinut tarjota hieman eritellympää tietoa määrärahoista.

EU:n elpymisrahoitus mahdollistaa historiallisen suuren panostuksen vihreään siirtymään. Tämä mahdollisuus pitää osata hyödyntää järkevällä tavalla, niin, että aidosti kiihdytetään vihreän siirtymän toimia.

Vihreän siirtymän investointien vauhdittaminen

Vihreää siirtymää koskevat toimet mahdollistavat taloudellisen kasvun ja sopeutumiskyvyn edistämisen monella tavalla. IPCC:n[1] viimeisin osaraportti sekä Venäjän sotatoimet Ukrainassa ovat korostaneet entisestään fossiilisista polttoaineista luopumisen kiireellisyyttä. Talouden kasvupotentiaalin, vihreän siirtymän ja resilienssin eri näkökulmien yhtäaikainen huomioiminen vaatii systeemitason vaikutusten ymmärtämistä. Olemassa olevien ratkaisujen vauhdittamisen lisäksi panostaminen seuraavan aallon innovaatioihin on tärkeää kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta.

[1] IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt varautumisen ministerityöryhmän 7.4. linjaamat toimet omavaraisuuden vahvistamiseksi, fossiilisesta energiasta luopumiseksi ja investointien vauhdittamiseksi sekä maatalouden toimet Venäjä-riippuvuuden vähentämiseksi suurimmaksi osaksi vauhdittavat vihreää siirtymää energia-, liikenne- ja maataloussektoreilla. Esimerkiksi kehyskaudelle osoitettavat lisäykset sähkö- ja kaasuautojen hankintatukiin (6 miljoonaa euroa), asuinrakennusten öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseksi ja kaukolämpöön liittymiseksi myönnettäviin avustuksiin (32 miljoonaa euroa), sekä kosteikkoviljelyn tukemiseen (30 miljoonaa euroa) vauhdittavat vihreää siirtymää. Sekoitevelvoitteen lasku sen sijaan toimii päinvastaisesti; kun Suomen ohella muutkin maat tekevät vastaavia toimia, lisääntyy suhteellinen kysyntä raakaöljylle. Lisäksi on varmistettava, ettei kriisi johda turpeen palaamiseen Suomen energiatuotantopalettiin pysyvästi, sillä Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä edellyttää, että turpeen energiakäytöstä luovutaan kokonaan[2]. Tuontienergian korvaamiseksi tulee ennen kaikkea jouduttaa polttoon perustumattomien lämmöntuotantotapojen käyttöönottoa.

Sähköistyminen on vahva trendi ja mahdollisuus leikata päästöjä merkittävästi kaikilla sektoreilla, mikä on huomioitava vihreän siirtymän edistämisessä[3]. Valtion tulee edesauttaa sähköistämiskehitystä aktiivisella ja johdonmukaisella politiikalla tarvittavan infrastruktuurin varmistamiseksi ja pitkäjänteisen tutkimuksen turvaamiseksi. Sääriippuvaisen uusiutuvan energian lisääntyminen vaatii huomattavasti nykyistä enemmän säätöratkaisuja sekä uusia ratkaisuja energian varastoimiselle, mukaan lukien akut, vety ja muut varastot. Varautumisen ministerityöryhmän linjaamat lisäpanostukset muun muassa vetytalouden investointeihin ja akkuarvoketjujen investointeihin ovat siten tervetulleita. Samaan aikaan energiatehokkuuden kasvattaminen ja energiansäästön edistäminen on entistä tärkeämpää, niin kasvihuonekaasupäästöjen hillitsemiseksi kuin pikaiseksi irtautumiseksi Venäjän tuottamasta fossiilienergiasta. Se on myös yksi kustannustehokkaimmista keinoista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi pidemmällä aikavälillä.

Lupa- & hallintomenettelyt

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vuosille 2023-2026 yhteensä 36,8 milj. euroa lisäyksiä lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisaatioon vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi. Kehysriihessä 5.4. päätettiin vauhdittaa vihreän siirtymän investointeja valmistelemalla niitä koskevien investointien määräaikainen etusija lupakäsittelyssä. Yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa viranomaisten kesken tiivistetään lainsäädännön muutoksilla ja voimavaroja lisätään lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin, hallintotuomioistuimille ja digitalisaatioon.

Vihreän siirtymän vaatima systeeminen muutos tulisi ulottaa myös hallinnollisten menettelyiden kehittämiseen. Hallinnollisia menettelyjä kehitettäessä tulisi lähtökohdan olla hankelähtöinen, eikä niinkään laki-/ja lupalähtöinen, kuten perinteisesti on ajateltu. Valtion ympäristöhallinnon keskittämisellä siten, että ainakin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintoviraston ympäristötoimialat (mahdollisesti myös jotkin TUKES:n toiminnot) muodostettaisiin yhdeksi valtion viranomaiseksi, voisi pidemmällä aikajänteellä sujuvoittaa ympäristöluvitusta. Erityisen tärkeää olisi huolehtia vihreää siirtymää edistävien hankkeiden vaatimien hallinnollisten prosessien kokonaiskuvan hallitsemisesta. On hyvä, että valtioneuvosto on linjannut, että toimien vaikuttavuutta vihreän siirtymän investointien käynnistymiseen seurataan ja arvioidaan vuosittain tilannekuvan muodostamiseksi.

Vihreän siirtymän investointien lupahakemusten ja valitusasioiden käsittelyn priorisointi on perusteltu, tervetullut ja nopeasti toimeenpantava uudistus. Tämän jatkaminen myös nyt suunniteltua pidemmällä aikajänteellä saattaa tulla kyseeseen, sillä varsinkin suurissa uusiutuvien energian hankkeissa voi kulua vuosia ennen lupa- ja valitusprosessien ajankohtaistumista. Samoin on positiivista, että valtioneuvosto päätti ohjata lisää resursseja hallinto-oikeuksiin, sekä lupaviranomaisiin. Tosin on huomattava, että lisäisen työvoiman hyötyjen realisoitumisessa kuluu myös aikaa. Kehysriihipäätösten mukaisesti tavoitteeksi asetetaan, että etusijalla olevien investointien lupakäsittelyn enimmäiskesto lupaviranomaisessa on 12 kuukautta. Pelkkä

---

[2] Lisää turvemaiden käytön vaihtoehdoista hiilineutraalissa Suomessa: Lång, K., Aro, L., Assmuth, A., Haltia, E., Hellsten, S., Larmola, T., Lempinen, H., Lindfors, L., Lohila, A., Miettinen, A., Minkkinen, K., Myllys, M., Nieminen, M., Ollikainen, M., Ojanen, P., Sarkkola, S., Sorvali, J., Seppälä, J., Tolvanen, A., Vainio, A., Wall, A. & Vesala T. 2022. Turvemaiden käytön vaihtoehdot hiilineutraalissa Suomessa. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2022. https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvemaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf

[3] Peter Lund. 2022. Sähköistämisen vaikutuksia ja mahdollisuuksia Suomen energiajärjestelmässä – skenaariotarkasteluja. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2022. https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/03/ilmastopaneelin-raportti-1-2022-sahkoistamisen-vaikutuksia-ja-mahdollisuuksia-suomen-energiajarjestelmassa-skenaariotarkasteluja.pdf

tavoitteen asettelu ei kuitenkaan välttämättä riitä menettelyn keston rajaamiseen, vaan määräajasta voisi olla tarpeen säätää laissa. Asettamalla lupakäsittelyn kestolle määräaika, voidaan vaikuttaa menettelyn kestoon, vaikka määräajasta voitaisiinkin laissa säädetyin edellytyksin myös perustellusta syystä poiketa. Monissa muissa EU:n jäsenvaltioissa määräajoista säätäminen on ollut pääsääntönä jo pitkään. Uusiutuvan energian hankkeiden (erityisesti tuulivoima ja mahdollisesti myös laajamittainen aurinkovoima) kannalta voisi nykyjärjestelmässä olla tarpeen asettaa nykyistä selkeämpiä määräaikoja myös kaavoitukselle.

Menettelyjen sähköiset asiointimahdollisuudet pitäisi saada mahdollisimman pikaisesti toimiviksi sekä hankkeesta vastaavan kannalta että viranomaisen kannalta. Järjestelmien pitäisi myös olla hankelähtöisiä siten, että eri menettelyissä tuotettu tieto olisi hyödynnettävissä myös toisissa menettelyissä. Olemassa olevan tiedon hyödyntämisessä voitaisiin saavuttaa merkittävää tuottavuuden parantumista sekä viranomaisissa että yksityisillä tahoilla. Tulevaisuudessa joidenkin toimintojen osalta myös tekoälyn hyödyntäminen päätöksenteon tukena voisi sujuvoittaa menettelyä. Panostukset hallinnollisten menettelyiden digitalisaation kehittämiseen ovat perusteltuja.

Tutkimus & kehitys

Suomen kansainvälinen menestys on viime kädessä kiinni korkeatasoisesta perus- ja soveltavasta tutkimuksesta ja tehokkaasta innovaatiojärjestelmästä. Investoimalla vihreään siirtymään, kehittämällä tutkimusinfrastruktuureja ja innovaatioympäristöjä, sekä edistämällä verkostoitumista, voidaan turvata suomalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä nopeasti muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä. Jo identifioitujen potentiaalisten innovaatioiden lisäksi lähivuosikymmeninä tullaan varmasti näkemään lukuisia toistaiseksi identifioimattomia ratkaisuja, mikä perustelee perustutkimuksen ja tutkimusinfrastruktuurien edistämisen tarvetta muiden maiden tasolle. Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan Suomen tavoitteen olevan nostaa tutkimus- ja kehittämismenot 4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2023 valtion T&K-panosten kokonaisuutta on korotettu 344 miljoonalla eurolla edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna. Tässä suhteessa on otettu askeleita oikeaan suuntaan.

Vihreä siirtymä edellyttää myös innovaatioiden nopeaa käyttöönottoa ja skaalautumista, joten alkuvaiheen perustutkimuksen ohella tarvitaan kehitys- ja demonstraatiotukea erilaisille teknologisille ja liiketoimintainnovaatioille. Näitä keinoja on jo osin olemassa, muun muassa Business Finlandin rahoitusinstrumenttien joukossa sekä osana kestävän kasvun ohjelmaa, mutta riittävä ja pitkäjänteinen rahoitus tulee turvata. Vihreän siirtymän innovaatioiden skaalaaminen saattaa edellyttää myös erilaisia hallinnollisia/ohjauskeinokokeiluja systeemistä muutosta parhaiten edistävän ohjauksen löytämiseksi[4].

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tarvittavan osaamisen varmistamiseen. Korkeakoulujen ja yliopistojen rahoituksen ja tutkimusedellytysten lisääminen ja toisaalta riittävien resurssien suuntaaminen fokusalueille on pitkällä aikavälillä paras keino edistää vihreää rakennemuutosta. Tähän liittyy myös osaamisen uudistaminen perinteisiltä laskevilta aloilta uusille vihreän siirtymän aloille.

Verotus

Osana käynnissä olevaa vihreää siirtymää myös valtion verokertymään tulee vääjäämättä muutoksia. Polttonesteiden valmisteverojen tuottojen laskiessa, erityisesti liikenteen siirtyessä pois fossiilisten polttonesteiden käytöstä, tarvitaan uudistuksia energiaverotukseen. Tämän muutoksen valmistelu tulevalla kehyskaudella olisi tärkeää.

[4] Paula Kivimaa & Karoline S. Rogge. 2022. Interplay of policy experimentation and institutional change in sustainability transitions: The case of mobility as a service in Finland, Research Policy, Volume 51, Issue 1.