HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024. VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027.
Ympäristövaliokunta 19.10.2023

Suomen ilmastopaneeli
Panelistit Markku Ollikainen, Antti Arasto, Kristiina Lång, Peter Lund, Paula Kivimaa, tiedesihteeri Marianne Leino

Ilmastopaneeli lausuu vuoden 2024 talousarviosta ja julkisen talouden suunnitelmasta ottaen samalla huomioon valiokunnan toiveen kiinnittää erityistä huomiota liikenteen ja energiamurroksen teemoihin. Lausuttavista asiakirjoista julkisen talouden suunnitelma on luonteeltaan strateginen, kun taas kunkin vuoden talousarvio toteuttaa lyhyen aikavälin toimia ja valintoja.

Hallitusohjelmassa linjataan, että päästötavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan aktiivisia toimia. Lisäksi hallitus toteaa ohjelmassaan suuntaavansa ”ilmastotoimia kustannustehokkuuden, teknologianeutraaliuden ja kestävästi kannattavan liiketoiminnan synnyttämiseen tunnistaen ylivaalikautisen pitkäjänteisyyden merkityksen investointien houkuttelussa.”

Näkemyksiä vuoden 2024 talousarvioon

Vihreän siirtymän ratkaisujen edistäminen

Euroopan unionin elpymis- ja palautumisväline ja REPower EU -rahoitusinstrumentti kasvattavat merkittävästi vihreään siirtymään ohjattavaa rahoitusta. Edellinen tarjoaa rahoitusta noin 1,82 Mrd€ ja jälkimmäinen 127M€. Tämän rahoituksen ohjaaminen tehokkaasti kansallisen rahoituksen ohella vihreän siirtymän edistämiseen, erityisesti puhtaan energian ja vetytalouden edistämiseen sekä energiakäytön tehostamiseen on tähdellistä. Tämä seikan tulisi kulkea läpi koko budjetin, sillä se rakentaa Suomesta kiinnostavaa ja innovatiivista investointiympäristöä. Kuten julkisen talouden suunnitelmassa todetaan: vihreän siirtymän investoinnit voivat yllättää positiivisesti ja nostaa Suomen kansantalouden kasvun korkeammalla kasvu-uralle.

Vihreän siirtymän edistämiseksi talousarvio ohjaa rahoitusta taloudellisiin avustuksiin, luvituksen edistämiseen ja puhtaan siirtymän investointeihin. Nämä ovat lähtökohtaisesti perusteltuja toimia ja on hyvä, että uusiutuvan energian tukia kasvatetaan budjetissa. Tukien onnistuminen riippuu osin kohdennuksesta. Esimerkiksi tuen myöntäminen puupolttoainesähkön tuottamiseen ei kuulu suositeltavien kohteiden joukkoon, sillä Suomi polttaa biomassaa energiaksi liiallisesti, ja polttoon menee valitettavasti myös ainespuuta, jota tarvitaan tähdellisen kipeästi metsäteollisuudessa. Hallitus on myös linjannut 4 miljardin kertaluontoisesta investointiohjelmasta, josta vuoden 2024 talousarvioesityksessä on mukana 690 miljoonaa määrärahoina ja valtuuksina, ja vuodelle 2024 kohdentuvia määrärahoja on 349 miljoonaa euroa. Tästä vain 10 miljoonaa osoitetaan puhtaan energian ratkaisuihin, tarkemmin julkisen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuurin edistämiseen. Sähköistymisen tuki energiaintensiiviselle teollisuudelle 150 M€ nykymuodossaan ei ohjaa merkittävästi päästöjen vähentämiseen, vaan toimii ennemmin suoran tuotantotuen muodossa. Eräs vaihtoehto olisi kohdistaa tai ehdollistaa kyseisen rahan käyttö esimerkiksi strategisesti uusia mahdollisuuksia luovaan teknisten nielujen ja vetyratkaisujen edistämiseen. Ratkaisujen edistämisessä tulee ottaa huomioon tarvittava osaamispohja ja osaajat, mikä vuorostaan edellyttää koulutuksen ja elinikäisen oppimisen vahvistamista vihreän siirtymän keskeisillä alueilla.

Energiaverotus

Kuten hallitus talousarviossaan toteaa, Suomessa on 16 energiaverotuloihin kohdistuvaa verotukea. Näistä ilmaston kannalta haitallisin on turpeen alempi verokanta ja verottoman käytön yläraja.

Samankaltainen vaikutus on turvetta ja biomassoja polttavien CHP-laitosten verotuella. Ilmastopaneeli katsoo, että tällaiset tuet ylläpitävät energiaturpeen tuotantoa ja vaikeuttavat Suomen pääsyä ilmastotavoitteisiinsa. Hallituksen olisi pikemminkin annettava aikahorisontti turpeen alasajolle, jotta alan toimijoilla olisi mahdollisuus sopeutua siirtymään hyvissä ajoin. Ilmastopaneelin suositus takarajaksi on 2030.

Liikennepolttonesteisiin liittyy useita jo aiempien hallitusten toimesta laskettuja verokantoja (dieselpolttoaineen alempi verokanta, parafiinisen dieselöljyn verotuki, työkoneiden kevyen polttoöljyn alempi verokanta). Verotukia on asetettu myös ilmastoperustein (lämpöpumppujen ja konesalien alempi verokanta, biokaasun verotuki lämmityksessä, liikennekaasun alempi verokanta, raideliikenteen sähkön verottomuus). Osa näistä tuista edistää fossiilisten polttoaineiden käyttöä, pieni osa jouduttaa päästövähennyksiä. Talousarvio tunnistaa puupohjaisen biomassan polton verottomuuden verotueksi. Ilmastopaneeli katsoo, että puupohjaisten polttoaineiden verottomuus ja jätteenpolton verottomuus ovat ilmaston kannalta haitallisia verotukia, jotka tulisi lakkauttaa.

Talousarvioon sisältyy myös uusia energiaverotuksen muutoksia, muun muassa polttoaineiden valmisteveron alennus. Lisäksi julkisen talouden suunnitelman mukaan polttoaineveron CO_2-komponenttia lasketaan myöhemmin kehyskaudella. Kaiken kaikkiaan Ilmastopaneeli yhtyy hallituksen arvioon siitä, että energiaverotuksen päästöohjausvaikutus laskee näiden ratkaisujen myötä ja korostaa, että toimet eivät ole linjassa KAISUun kirjattujen toimenpiteiden kanssa ja hankaloittavat taakanjakosektorin päästövähennystoimia.

Liikenne

Talousarvio sisältää liikenteen ilmastotoimien kannalta merkittäviä muutoksia, ja siinä myös toimeenpannaan päätöksiä, jotka eivät edistä ilmastonmuutoksen hillintää.

Tieliikenteen osalta lasketaan polttoaineveroa (arvioitu 168 M€ lasku vuosittaisissa verotuloissa) ja ajoneuvoveron perusveroa (50 M€ lasku verotuloissa) sen ohella, että liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoite pidetään 13,5 prosentissa. Nämä ratkaisut kasvattavat liikenteen päästöjä[1]. Verrattuna Marinin hallituksen kaavailemaan korjaavan jakeluvelvoitteen nostoon 28 prosenttiin vuonna 2024, päästöt jäävät tuon vuoden osalta noin 1,5 Mt korkeammalle tasolle ja kaikkiaan päästöjä tulee LVM:n arvion mukaan vuosina 2023-2027 4,5 Mt enemmän KAISUn perusskenaarioon verrattuna. Tämä vastaa myös Ilmastopaneelin arviota. Yllä mainitut liikenteen energiaveromuutokset sen sijaan kasvattavat päästöjä kysyntäjouston mukaisesti[2].

Laivaliikenteen osalta budjetti sisältää laivaliikenteen saaripoikkeuksesta aiheutuvaa kustannusrasitusta. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi on ottamassa päästökaupassa käyttöön määräaikaisen saaripoikkeuksen, ja tämän epäjohdonmukaisen päätöksen myötä päästökaupan päästöohjaus meriliikenteen päästöjen vähentämisessä kärsii ja yhteiskunta menettää päästökauppatuloja. Sen ohelle syntyy tarve tukea Merenkurkun laivaliikennettä 2 M€.

Lentoliikenteen osalta tuetaan maakuntalentojen ylläpitämistä yli 3 tunnin junamatkan päässä oleville kentille. Kustannusrasitus on merkittävä, samoin päästöt. Korvaavien ratkaisujen etsiminen olisi tähdellistä.

Kuntien ilmastoperusteisen julkisen liikenteen tuen (13,3 M€) poisto on outo valinta siinä valossa, että samaan aikaan tukea kuitenkin maksetaan kasvihuonekaasupäästöjä paljon aiheuttavalle (lento)liikenteelle. Traficomin[3] mukaan suurin osa kuntien ilmastoperusteisen julkisen liikenteen tuesta on kohdistunut puhtaan joukkoliikennekaluston, erityisesti sähkölinja-autojen hankintaan.

---

[1] Ks. lisää: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/09/Asiantuntijalausunto_VN-20525-2023_hallituksen-esitys-jv-muuttamiseksi_TaV.pdf
[2] Ks. lisää: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/09/Asiantuntijalausunto_VN_23866_2023_HE-luonnos-polttoaineiden-valmistevero.pdf
[3] https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/joukkoliikenteelle-myonnetty-yli-100-miljoonaa-euroa-tukea

Myös *kävelyn ja pyöräilyn* edistämisen rahoitusta alennettiin hallitusohjelman mukaisesti 0,5 miljoonaa.

Hallinnonalojen toimien rahoitus

Ilmastopaneeli käsittelee alla tarkemmin talousarvioesityksen 2024 kirjauksia, erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma KAISUn toimeenpanon kannalta.

Ilmastotoimet ympäristöministeriön hallinnonalalla

Ympäristön- ja luonnonsuojelu

Ilmastopaneeli katsoo, että kuntien ilmastosuunnitelmien poistaminen ilmastolaista, ja siihen liittyvän tuen poisto on lyhytnäköistä ja epäjohdonmukaista politiikkaa. Kuntien ilmastosuunnitelmat ja niiden tekemiseen osoitettu tuki olisivat saattaneet toimia hyvänä kannustimena ilmastotyön kehittämiseen sekä kunnan alueen päästöjen seuraamiseen myös niissä kunnissa, joissa ilmastotyötä ei ole tähän asti saatu kunnolla käyntiin.

Kuntia ja alueita tulee kannustaa ilmastotyöhön jatkossakin. Kuntien ilmastotyön vauhdittamisen seurauksena voidaan muun muassa kehittää kuntien taloudellista aktiviteettia ja edistää päästövähennysten kustannustehokkuutta. Kunnat ovat suuria maanomistajia, ja pystyvät vaikuttamaan kaavoituksella ja muilla maankäyttöpäätöksillä paljon myös maankäyttösektorin nielun kehitykseen.

Hallituksen linjaukset, joilla leikataan rahoitusta ilmastosuunnitelmien lisäksi esimerkiksi liikenteen ilmastotoimilta kunnissa (LVM:n hallinnonalalla) sekä avustuksista kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen, eivät valitettavasti anna kovin hyvää signaalia paikalliseen ja alueelliseen ilmastotyöhön.

Monimuotoisuuden suojelu ja ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen liittyvät yhteen monin tavoin. METSO-ohjelma ja Helmi-elinympäristöohjelma ovat keskeisiä luonnon monimuotoisuuden tilan parantamiseen tähtääviä instrumentteja, ja on hyvä, että niitä rahoitetaan myös tällä hallituskaudella. Ohjelmien pitäisi suojella hiilirikkaita kohteita, jotka ovat myös luonnon monimuotoisuuden osalta rikkaita. Tällöin ylläpidetään sekä hiilivarastoa että monimuotoisuutta. Hiilipreemion liittäminen mukaan METSO-ohjelmaan ja rahoituksen kasvattaminen ilmastokomponentilla voisi edistää tätä tavoitetta, sillä usein suuri hiilivarasto ja monimuotoisuusarvo ovat samoissa kohteissa, kuten tutkimus osoittaa.

Yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen

Talousarviossa kohdistetaan merkittäviä leikkauksia yhdyskuntien, rakentamisen ja asumisen ilmastotoimiin. Hallitus esittää kokonaan lakkautettavaksi useita tukia, joilla on vauhditettu lämmitystapasiirtymää pois fossiilisista ja tehty myös energiatehokkuutta parantavia toimia, mukaan lukien:

- avustukset kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen, aiempina vuosina n. 10 milj.,
- avustukset asuinrakennusten öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseksi, noin 45–46,5 milj /vuosi vuosina 2022–2023,
- ARAn korjausavustukset ja
- ARAn energia-avustus asuinrakennuksille.

Kaikki esitetyt leikkaukset kohdistuvat suurimmilta osin KAISUn mukaisiin toimiin, erityisesti rakennusten erillislämmityksen päästövähennyksiin. Nämä tuet ovat olleet aivan olennaisia kotitalouksien tukemisessa energiamurroksessa. Öljylämmityksestä luopumiseen saatavaa korotettua kotitalousvähennystä jatketaan, mutta sen aikaansaama vaikutus on suoria tukia epävarmempi.

Ilmastovuosikertomus toteaa, että öljy- ja kaasulämmityksestä luopumisen tuki on aktivoinut merkittävästi energiatapamuutoksia. Ilmastovuosikertomuksen kirjoittamisajankohtana myönteisen

päätöksen saaneiden toteuttaessa lämmitystapamuutoksen arvioitu vaikutus vuotuisiin päästöihin on ollut noin 0,14 Mt CO_2 -ekv. Talousarvion antamisen yhteydessä olisikin ollut tarpeen arvioida millainen vaikutus tuen lopettamisella on energiatapamuutosten tahtiin. KAISUssa todetaan, että vuoteen 2030 mennessä asuin- ja palvelukiinteistöjen öljylämmityksestä luopuminen KAISUn mukaisten toimien johdosta tuottaisi 0,6 Mt lisäisen päästövähenemän verrattuna perusskenaarioon. Rakennusten erillislämmityksen päästöjen vähentäminen vähintään KAISUn mukaisessa tahdissa on tärkeää taakanjakosektorin päästökiintiöissä pysymiseksi. KAISUn hyväksymisen yhteydessä annetussa rahoitusarviossa on todettu, että öljylämmityksestä luopumisen tukiin kotitalouksille tulisi varata 30 M€/vuosi 2024-2030.

Nyt talousarvion mukaan lopetettavat energia-avustukset ovat olleet myös keino vähentää asuinrakennusten päästöjä. Ilmastovuosikertomuksen mukaan arvioitu vaikutus vuotuisiin päästöihin on noin 0,16 Mt CO_2-ekv, mutta koska vaikutus kohdistuu kaikkien asuinrakennusten päästöihin eikä pelkästään öljylämmitteisiin kiinteistöihin, niin osa päästövähennysvaikutuksista kohdentuu päästökauppasektorin puolelle. KAISUn rahoitusarviossa todetaan, että energia-avustuksiin tulisi varata 40 M€/v vuosille 2024–2030.

Talousarviossa ei myöskään osoitettu rahoitusta avustuksiin sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen asuinrakennuksissa. Tältä osin hallitus on kuitenkin tehnyt lisätalousarviossa esityksen 10 miljoonan myöntövaltuuden osoittamisesta. Tämä vastaa fossiilittoman liikenteen tiekartassa arvioitua vuosittaista tukitarvetta 10 M€/vuosi vuosina 2022–2030.

Ilmastopaneeli esittää huolensa ohjauskeinojen tempoilevuuteen. Talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman yhteydessä olisi tärkeää esittää arvio siitä onko esitetty rahoitus riittävällä tasolla toimeenpanemaan ilmastolain mukaisia ilmastosuunnitelmia.

Talousarvio & ilmastotoimet muilla hallinnonaloilla

Ilmastopaneeli nostaa seuraavia huomioita koskien muiden kuin ympäristöhallinnonalan talousarviokirjauksia. Tässä yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota ilmastolain mukaisten KAISUn ja MISUn toimeenpanoon, sekä nostetaan muutama huomio energiaan liittyen.

Energia

Ilmastopaneeli esitti yllä huolensa lämmitystapamurroksen ohjaamiseen kotitalouksissa ja kunnissa.

Luopumalla lämmitykseen käytettävistä fossiilisista polttoaineista ja edistämällä polttoon perustamattomien lähteiden käyttöä edistetään energiaomavaraisuutta ja vähennetään Suomen energiasektorin geopoliittisista heilahteluista johtuvia saatavuus- ja hintariskejä. Lisäksi pientalojen öljy- ja kaasulämmityksestä luopumisen ja kaukolämpöön liittymisen tuet, asuinrakennusten energia-avustukset ja matalalämpöiseen kaukolämpöön myönnettävät avustukset edistävät fossiilisista polttoaineista irtautumista sekä yhteiskunnalle tärkeää energiatehokkuutta. Energiatehokkuuteen ei kuitenkaan talousarviossa tunnuta laitettavan paukkuja, päinvastoin:

- Edellä mainitut tuet leikataan
- Energiatehokkuuden rahoituksesta (hallitusohjelman mukaan neuvonnasta) leikataan (TEM:n hallinnonala)
- Energiatukea heikennetään (TEM:n hallinnonala), hallitusohjelman mukaan myöntövaltuus puolitetaan 2024 alkaen

Energiatuen heikennystä lieventää 2024 budjetissa REPowerEU-sta saatava 54,5 miljoonan rahoitus. Kehyskaudella energiatuen myöntövaltuuden puolittaminen tarkoittaa kuitenkin merkittävää rahoituksen vähenemistä yritysten ja yhteisöjen vähähiilistä energiajärjestelmää tukeviin investointeihin. Energiatuen vipuvaikutus on ollut merkittävä; talousarvion mukaan vuonna 2022 energiatuen myötävaikutuksella on toteutunut 1,6 miljardin arvosta investointeja, kun vuonna 2024 energiatuen myötävaikutuksella tavoitellaan vain 56-70 miljoonan investointeja. Energiatuen esitetyllä vähentämisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia vihreän siirtymän hyötyjen, kuten uusien innovaatioiden ja teknologiaviennin saamisessa Suomeen.

Energiatehokkuuden parantaminen on olennainen edellytys vihreän siirtymän toteutumiselle. Energian loppukäytön tehostaminen vaikuttaa positiivisesti koko energiatuotantoketjun läpi säästäen luonnonvaroja ja resursseja, millä on myönteinen vaikutus ympäristöön. Kansainvälinen energiajärjestö IEA on arvioinut, että energiatehokkuus pitäisi kaksinkertaistaa vuoteen 2030, jotta Pariisin ilmastotavoitteisiin päästäisiin. Energiatehokkuuteen panostamisen tärkeys ei välity talousarvioesityksestä.

Lisäksi viime hallitukselta toteuttamatta jäänyt biopolttoöljyn jakeluvelvoite on KAISUssa oletettu toteutuvaksi, ja mikäli sitä ei saada toimeenpantua, kasvaa tarvittavien päästövähennysten kuilu entisestään.

Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että fossiilisten polttoaineiden käyttöä korvaavien investointien tukea ei ohjata biomassan polton lisäämiseen. Biokaasun edistäminen paikallisena, räätälöitynä ratkaisuna on ilmasto- ja muiden hyötyjen, kuten ravinnekierrätyksen edistämisen, ansiosta tervetullut.

Maankäyttösektori

Maankäyttösektorin nettopäästöjen vähentämiseksi olisi kiireellistä kehittää kansallisia toimia erityisesti jouto- ja turvemaiden siirtämiseksi päästöjä vähentävien käyttömuotojen piiriin esimerkiksi kosteikkoviljelyn ja metsityksen avulla. (ks. Lisää turvemaiden päästövähennysmahdollisuuksista Ilmastopaneelin raportista Lång ym. 2022).

Tätä taustaa vastan Ilmastopaneeli pitää valitettavana hallituksen esitystä leikata kokonaan kosteikkoviljelyn tuki, sillä se olisi pinta-alaa kohden tehokkain yksittäinen päästöjä vähentävä toimenpide turvepelloilla, jotka tuottavat yli puolet maatalouden päästöistä.

Samoin Ilmastopaneeli pitää huolestuttavana, että joutoalueiden metsitystukea ei aiota jatkaa.

Näillä leikkauksilla hallitus on peruuttamassa maankäyttösektorin kustannustehokkaimpia ja kivuttomimpia ilmastotoimia.

Ilmastotoimet ja julkisen talouden suunnitelma

Julkisen talouden rahoitussuunnitelma on tärkeä työkalu keskipitkän aikavälin johdonmukaisuuden luomisessa talouspolitiikan, ympäristöllistä ja sosiaalista kestävyyttä koskevien tavoitteiden kesken. Suunnitelma korostaa kestävän kasvun investointien ja tutkimus- ja kehitystyön voimistamisen sekä julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnan merkitystä taloudellisen kasvun voimistamisessa. Suunnitelmassa todetaan, että vihreät investoinnit voivat yllättää positiivisesti ja johtaa tuottavuuden kasvuun sen myötä voimistaa taloudellista kasvua.

Määrärahat

Hallitus katsoo, että julkisen talouden suunnitelmassa hiilineutraaliuteen liittyvien tavoitteiden edistämiseen ohjataan vuonna 2024 n. 2,3 miljardia euroa, alentuen asteittain 1,6 miljardiin euroon vuoteen 2027. Tässä summassa on mukana myös muuta vihreään siirtymään liittyvää rahoitusta. Edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa 2022–2026 hiilineutraaliuteen liittyviä toimia katsottiin rahoitettavan n. 2,7 mrd. eurolla v. 2023 alentuen n. 2,1 mrd. euroon v. 2026. On epävarmaa, onko nyt annetussa julkisen talouden suunnitelmassa arvioitu osuus täysin verrannollinen tähän.

Määrärahatasossa näkyy merkittävänä Suomen elpymis- ja palautussuunnitelman rahoitus, joka päättyy vuonna 2026. Hallituksen mukaan noin puolet Suomen enimmäissaannosta kohdistetaan vihreään siirtymään ja määrärahalisäyksiä kaudella 2023–2027 kohdistetaan mm. puhtaan energiantuotannon investointeihin, vähäpäästöisiin innovaatioihin ja rakennusalan ympäristöratkaisuihin. Esimerkiksi uusiutuvan energian tuotannon tuotantotuet ovat lisääntyneet merkittävästi vuoden 2024 talousarviossa. Vähäpäästöisiin innovaatioihin kohdentuu rahoitusta useaa reittiä pitkin, EU-rahoituksen ollessa keskeistä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalle saadaan RePowerEU-rahoituksen myötä 20,5 miljoonan euron lisärahoitus, joka ohjataan tietoperustaisen päätöksenteon tukemisen tutkimushankkeeseen ja ympäristöluvituksen sujuvoittamiseen. Ympäristöluvituksen sujuvoittaminen on tarpeellista siirtymän edistämiseksi, kunhan se tehdään ympäristökriteereistä karsimatta. Niin sanottu yhden luukun ympäristölupaviranomainen on tässä yhteydessä kannatettava kehityssuunta. Kestävän energiasiirtymän näkökulmasta on tärkeää, että REPowerEU-rahoituksella vauhditetaan siirtymää ja lisätään siihen liittyvää tieto- ja osaamisperustaa - eikä korvata muualta vähennettävää budjettirahoitusta. Ilmastopaneeli katsoo tietoperustaisen päätöksenteon olevan keskeistä vihreässä siirtymässä, mihin liittyen Ilmastopaneeli on huolissaan VN TEAS –rahoituksen lakkauttamisen vaikutuksista sekä Suomen Akatemian tutkimusvaltuuden pienenemisestä noin 18 prosentilla vuodesta 2025 lähtien. Toisaalta hallitus on ohjelmassaan sitoutunut pitämään kiinni kansallisten tutkimus- ja kehittämismenojen kasvattamisesta 4 prosentin osuuteen BKT:stä vuoteen 2030 mennessä.

Ilmastotoimiin kohdistuu kuitenkin myös merkittäviä määrärahan alennuksia tälle kehyskaudelle; ympäristöministeriön hallinnonalalla mm, öljy- kaasulämmityksestä luopumisen tukien lopettaminen ja kuntien ilmastosuunnitelmien tukemisen lopettaminen. Myös muilla hallinnonaloilla ilmastotoimiin kohdistetaan määrärahojen alentamisia; mm. maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla kosteikkoviljelyn tuista luopuminen, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alalla energiatuen myöntövaltuuden puolittaminen, sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla julkisen liikenteen ilmastoperustaisten tukien lakkauttaminen, sekä kävelyn ja pyöräilyn avustusten alentaminen.

Liikenteen päästövähennysten osalta kaavailtu rahoitus ja hallitusohjelmaan kirjatut toimet, kuten jakeluvelvoitteen jarruttaminen ja polttoaineiden veroalennus eivät vastaa KAISUssa ja fossiilittomassa liikenteen tiekartassa linjattuja tarpeita. LVM onkin todennut, että näyttää siltä, että tällä hetkellä politiikkatoimet johtavat päästöjen kasvattamiseen suhteessa perusuraan, eivät niiden vähentämiseen.

Energiamurroksen osalta energiajärjestelmä vähähiilistyy pitkälti päästökaupan ansiosta. Julkisen talouden suunnitelmassa on mukana edelleen energiasiirtymää vauhdittavia toimia, mutta esimerkiksi lämmitystapasiirtymän edistämisestä leikataan merkittävästi.

Ilmastotoimien edistämisen kannalta on oleellista, että EU-rahoitus, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston, REPowerEU:n, yhteisen maatalouspolitiikan tukien ja rakennerahastojen varat kohdistuvat niin, että ilmastotoimille ei aiheudu haittaa, vaan rahoituksen avulla autettaisiin ihmisiä, yrityksiä ja toimialoja siirtymään vähähiiliseen yhteiskuntaan.

Verotus

Hallitus toteaa julkisen talouden suunnitelmassaan, että hiilineutraalisuustavoitteen mukaisia veroja on useita, erityisesti energiaverot, ajoneuvoverot, autovero ja eräiden juomapakkausten valmistevero sekä jätevero. Todetaan myös, että yksittäiset verotusrakenteet voivat kuitenkin pitää sisällään myös tavoitteen vastaisia verotusrakenteita. Talousarviossa tunnistetaan 16 energiaverotuloihin kohdistuvaa verotukea, joista useimmat toimivat tukena fossiilisille polttoaineille, kuten turpeen verotuki.

Ilmastopaneeli huomauttaa, että hallituksen esittämät veromuutokset esimerkiksi polttoaineiden valmisteveroon ja ajoneuvoveroon lisäävät vaikutusarvioiden mukaan päästöjä, ja vähentävät verotuloja.

Valtion olisi mahdollista uudistaa verotusta niin, että kerättävät verot ohjaisivat ilmastotoimien kannalta oikeaan suuntaan. Ei ole järkevää pienentää valtion verotuloja ja samalla kasvattaa päästöjä, kun niin sanottuja win-win –ratkaisujakin olisi. Samalla tulee huolehtia siitä, etteivät arjen kustannukset varsinkaan heikoimmassa asemassa oleville kasva liian suuriksi.

Tutkimuskirjallisuuden valossa tällaiset kompensaatiot kannattaa toteuttaa tasapalautuksina, jolloin ne kohdistuvat reilummin juuri niihin kotitalouksiin, joiden käytettävissä olevat tulot ovat pienimmät[4].

Julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion vaikutukset ilmastotoimien saavuttamiseen arvioitava

Ilmastopaneeli peräänkuuluttaa kokonaisvaltaisempaa arviota julkisen talouden suunnitelmakaudelle 2024–2027 sekä talousarviossa vuodelle 2024 suunniteltujen päätösten vaikutuksesta hiilineutraaliustavoitteen sekä EU:ssa yhteisesti sovittujen 2030-ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Tämä arvio tulisi huomioida hallitusohjelman mukaisen päästövelan lyhentämisohjelman laadinnassa, ilmastosuunnitelmien päivittämisessä ja tulevissa talousarvioesityksissä.

Ilmastopaneeli huomauttaa, että talousarvio ei tarjoa yhtenäistä ja perusteltua näkemystä päätösten vaikutuksesta Suomen kasvihuonekaasupäästöihin ja maankäyttösektorin nettonieluun. Useilla hallinnonaloilla (YM, TEM, LVM) yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi on otettu, osin toisistaan eroavia, päästöjen kehitystä kuvaavia mittareita. Toisaalta on erikoista, että esimerkiksi MMM:n hallinnonalalla hiilineutraaliustavoitteeseen keskeisesti vaikuttavat maankäyttösektorin nettopäästöt tai nielut eivät näy vaikuttavuustavoitteissa. Seuraavaan talousarvioon olisi kokonaiskuvan muodostamiseksi syytä esittää yhteisesti eri hallinnonaloilla koottuja perusteltuja mittareita, mukaan lukien päästö- ja nielukehitysarviot hiilineutraaliuden saavuttamiseksi, sekä arvio suunnitellun rahoituksen vaikutuksesta esitettyihin mittareihin.

Ilmastopaneeli on talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman osalta erityisesti huolissaan taakanjakosektorin päästövähennysohjauksen heikentymisestä ja siten KAISUn toimeenpanosta sekä puutteista maankäyttösektorin nettonielun vahvistamiseksi tarvittavista toimista.

Ilmastolain mukaan hallituksen on seurattava ilmastosuunnitelmien toteutumista ja tehtävä tarvittaessa päätös lisätoimista.

Ilmastopaneeli esittää huolensa ilmastopolitiikan johdonmukaisuuden heikentymisestä, ja sen antamasta ristiriitaisesta viestistä vihreän siirtymän investointeihin.

[4] Ks. esim. Palanne, Kimmo ja Selina Clarke (2023): Tasapalautus tehokkain tapa hyvittää polttoainekuluja pienituloisille. Talouspolitiikan arviointineuvosto, Policy Brief 2/2023.