Kestävyysratkaisut

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE 41/2023 vp)

Sitra kiittää Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostoa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ensi vuoden talousarvioksi. Lausunto on laadittu koskien pääluokkaa 32 (uudistuminen ja vähähiilisyys) ja erityisesti sen lukua 32.20 (energiaan ja ilmastotavoitteisiin liittyvät asiat). Lisäksi lausunnossa katetaan TKI-asioita siltä osin kuin niillä on yhtymäkohtia ilmastotavoitteisiin.

Keskeiset huomiot:

- Talousarvio ei ole aiemmin tehtyjen ilmastosuunnitelmien mukainen, eli se ei toteuta johdonmukaista ja ennakoitavaa politiikkaa, mikä olisi hiilineutraaliuden edellyttämille investoinneille olennaista.

- Vihreän siirtymän edellyttämiä uusia teknologioita vauhdittavat panostukset putoavat, kun energiatuen myöntövaltuus kutistuu murto-osaan tarpeesta. Huolta herättää myös Ilmastorahaston uudelleenjärjestely sekä talousarviossa kuvattu kestävään kehitykseen suunnatun TKI-panoksen pieneminen, vaikka yleinen TKI-rahoituksen nousu on erittäin tervetullut ja tärkeä vihreän siirtymän mahdollistaja.

- Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuki siltä osin kun se ei kohdistu uusiin ratkaisuihin on tehotonta valtion varojen käyttöä, ja olisi perustellumpi leikkauskohde.

- Kustannustehokas energiamurros vaatii laajoja investointeja myös energian fiksumpaan käyttöön. Energiatehokkuuden kasvattamisen edellytyksiä heikennetään merkittävästi leikkaamalla energianeuvonnasta ja lisäksi luopumalla muilla hallinnonaloilla öljylämmityksestä luopumisen tuista sekä asuinrakennusten energia-avustuksista.

- Liikenteen kestävyyssiirtymää tulisi vauhdittaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Talousarvioesitys kuitenkin hidastaa sitä. Julkisen latausinfratuen määrä laskee tarpeellisen tason alle, ja lisäksi muilla hallinnonaloilla heikennetään liikenteen kestävyyssiirtymän kannustimia polttoaineveron alennuksella, julkisen liikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn rahoituksen pienenemisellä sekä kotien ja työpaikkojen latausinfratuista luopumisella.

Investointiympäristön ennakoitavuuden heikentyminen vaikeuttaa investointeja

Vihreä siirtymä vaatii valtavia investointeja yrityksiltä. Valtion keskeinen tehtävä näiden investointien edistämisessä on pitää yritysten investointiympäristö vakaana ja ennakoitavana. Sitran asiantuntijahaastatteluihin perustuva Korjausliike – Suomi kohti 1,5 asteen tavoitteen mukaisia ilmastotoimia (2021) -selvitys tunnisti investointiympäristön hankalan ennakoitavuuden selkeäksi esteeksi suomalaisen teollisuuden kustannustehokkaalle siirtymälle.

Valitettavasti talousarvioesitys heikentää tilannetta entisestään. Ensinnäkin se ei toteuta aiemmin tehtyjä ilmastosuunnitelmia, kuten ilmasto- ja energiastrategiaa, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa tai fossiilittoman liikenteen tiekarttaa, joita yritysten tulisi voida pitää luotettavina linjauksina tulevista toimista. Toiseksi talousarvioesitys jättää linjaamatta niistä huomattavista lisätoimista, joiden tarve kansallisen hiilineutraaliustavoitteen sekä EU-velvoitteiden saavuttamiseksi on tunnistettu myös hallituksen omassa ilmastovuosikertomuksessa. Toimimattomuus nyt tulee tarkoittamaan vielä mittavampia ja nopealla aikataululla toteutettavia lisätoimia tulevaisuudessa, ja tämä heikentää siirtymän kustannustehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Regulaatioriski Suomeen investoiville yrityksille on kasvanut ja osin jo realisoitunut hallitusohjelman linjausten, erityisesti biopolttoaineen jakeluvelvoitteen muutosten myötä.

On kuitenkin investointiympäristön kannalta hyvä, että talousarvio satsaa luvituksen keventämiseen. Luvitusta kevennettäessä tulee kuitenkin varmistaa, että se ei johda luontohaittoihin. Tärkeää on muun muassa varmistaa kaikkien relevanttien viranomaisten, myös ympäristöhallinnon, riittävät resurssit, mikä jo itsessään nopeuttaisi lupien käsittelyä.

Hiilineutraaliutta edistävien uusien teknologioiden tukien heikkeneminen syö kasvun perustaa

Vihreä siirtymä on globaali megatrendi, joka luo Suomelle valtavia mahdollisuuksia kasvuun, työllisyyteen ja hyvinvointiin. Climate Leadership Coalition arvioi, että vihreä siirtymä voi tuoda Suomelle 85–100 miljardin euron vientitulot vuoteen 2035 mennessä. Myös hallitusohjelma visioi, että "Suomi nousee puhtaan energian ja ilmastokädenjäljen edelläkävijäksi. Suomi luo puhtaan talouden kasvua kotimaassa ja syrjäyttää saastuttavia ratkaisuja maailmalla teknologian viennin kautta. Suomen osuus puhtaan talouden investoinneista, työpaikoista ja arvonlisästä kasvaa."

Vihreä siirtymä edellyttää uuden teknologian kehittämistä, käyttöönottoa ja kaupallistamista. Talousarviossa esitetty panostusten heikkeneminen uuteen vihreän siirtymän edellyttämään teknologiaan rapauttaa Suomen kilpailukykyä kestävyysmurroksessa ja murentaa yhtä tulevan kasvun ja viennin peruspilaria.

Talousarvio satsaa näkyvästi TKI:hin ja koulutukseen, mikä on hyvä ja tärkeä asia: ehdotuksessa valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus kasvaa vuonna 2024 noin 280 miljoonaa euroa vuoteen 2023 verrattuna. Kuitenkin talousarvio kuvaa, että kestävään kehitykseen kohdistuvat tutkimuksen ja kehittämisen määrärahat alenevat 18 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2023, ja julkisen talouden suunnitelman mukaan vuonna 2027 laskua on jo 45 miljoonaa euroa.

Uuden teknologian demonstraatioita ja käyttöönottoa valtio vauhdittaa energiatuella. Pilotit ja demonstraatiot ovat välttämätön askel teknologian skaalaamisen mahdollistamiseksi. Niitä voidaan tehokkaasti vauhdittaa julkisella tuella, sillä ensimmäiset investoijat kohtaavat välttämättä suurempia kustannuksia ja korkeampia riskejä kuin ne, jotka investoivat jo vakiintuneeseen teknologiaan.

Tuorein ilmasto- ja energiastrategia tunnisti huomattavia rahoitustarpeita strategian mukaisen ja ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen edellyttämän vihreän siirtymän toteuttamiseksi: 150 miljoonaa euroa vuosittain uuden teknologian demonstraatiohankkeille energiatuen kautta sekä lisäksi 40 miljoonan euron vuosittainen energiatukivaltuus pienemmän kokoluokan uusiutuvan energian hankkeille sekä energiatehokkuushankkeille, yhteensä siis 190 miljoonaa euroa vuosittain. Energiatuelle on talousarviossa arvioitu 4–5-kertainen vipuvaikutus, eli valtion käyttämä euro tuottaa 4–5 euron verran investointeja. Talousarvion mukaan vuonna 2022 energiatukea myönnettiin 390 miljoonaa ja sillä saatiin aikaan 1,6 miljardin euron edestä investointeja.

Talousarvioesitys ja julkisen talouden suunnitelma esittävät energiatuen valtuuden laskua 68,6 miljoonaan euroon vuodelle 2024 ja siitä eteenpäin 14,1 miljoonaan euroon vuosille 2025–2027. Tukea esitetään siis myönnettävän kertaluokkaa ilmasto- ja energiastrategian määrittämää tarvetta vähemmän.

Uusien ratkaisujen kaupallistamista valtio on tukenut rahoituksella Ilmastorahaston kautta. Ilmastorahastoa on aiemmin pääomitettu TEM:n momentilta 32.20.88. Nyt Ilmastorahasto on Oppivainvestin ja Business Finland Venture Capitalin ohella suunniteltu siirrettäväksi Suomen Teollisuussijoituksen alle ja sen pääomana toimineet Nesteen osakkeet on siirretty takaisin valtiolle. Yhdistäminen ja resurssien pieneminen herättävät huolta Ilmastorahaston toiminnan jatkuvuudesta uusien ratkaisujen korkeariskisen kaupallistamisvaiheen mahdollistajana. Toisaalta yhdistäminen voi tuoda synergiaetuja ja poistaa päällekkäisyyttä ja näin tuoda lisää vaikuttavuutta TEMin hallinnon alan sijoituksille. Tesillä on pitkä kokemus ESG-kriteerien mukaisista teollisista sijoituksista, ja Ilmastorahaston tuomisella saman sateenvarjon alle tulee saada vihreän siirtymän lisäpainoa Tesin

sijoitusstrategiaan. Hankkeiden rahoituksessa tulee erityisesti kiinnittää huomioita ESG-kriteerien toteutumiseen.

Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuki on tehotonta valtion varojen käyttöä

Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistukeen on varattu 150 miljoonaa euroa. Tuesta vain 50 prosenttia edellytetään käytettävän kehittämistoimiin, ja loppu tukee nykyisen toiminnan kustannuskilpailukykyä alentamalla energiakustannuksia. Eurooppalaisessa vertailussa Suomen teollisuuden sähkön hinta on kuitenkin alhainen ilmankin tukea. Lisäksi kansainvälisen kilpailukyvyn muodostumisessa yrityskohtaiset tekijät, erityisesti yrityksen tuottavuus ja sen muutokset, vaikuttavat tutkimusten mukaan merkittävästi enemmän lopputulemaan kuin pelkät kustannukset. Sitra näkee, että pääluokassa 32.20 sähköistämistuki tarjoaisi muita haitattomamman leikkauskohteen.

Kuluttajien energiatehokkuuden tuet heikkenevät

Kustannustehokas energiamurros vaatii laajoja investointeja myös energian fiksumpaan käyttöön. Rakennusten lämmitys muodostaa yli neljänneksen Suomen energiankäytöstä. Sektorilla on merkittävä potentiaali sekä alentaa energian kokonaiskulutusta että tarjota kulutusjoustoa, ja siten alentaa energiajärjestelmän kokonaiskustannuksia ja myös kuluttajien energiakustannuksia.

Rakennusten energiatehokkuuden kasvattamisen edellytyksiä heikennetään talousarviossa merkittävästi alentamalla energianeuvonnan rahoitusta yli 40 % 2,4 miljoonasta 1,4 miljoonaan euroon, ja lisäksi luopumalla muilla hallinnonaloilla kotitalouksien sekä kuntien öljylämmityksestä luopumisen tuista sekä asuinrakennusten energia-avustuksista.

Liikenteen kestävyysmurrosta hidastetaan

Kotimaan liikenne on yksi Suomen merkittävimmistä päästösektoreista, ja liikenteelle on asetettu omat päästövähennystavoitteet Suomen ilmastolain tavoitteiden ja taakanjakosektorin EU-velvoitteiden saavuttamiseksi: päästöjen puolittaminen vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon ja päästöjen poistaminen vuoteen 2045 mennessä. LVM:n tuoreimman arvion mukaan liikenne voi saavuttaa tavoitteensa päästöjen puolittamisesta vain, mikäli Fossiilittoman liikenteen tiekartan vaiheen I toimenpiteet toteutetaan täysimääräisesti, erilaiset päästövähennyspotentiaalit toteutuvat toivotulla tavalla, EU:n liikenteen päästökauppa toteutuu komission esittämällä tavalla ja jakeluvelvoite nostetaan 34 prosenttiin.

Ensimmäisen vaiheen toimien toteutuminen täysin edellyttäisi toimien rahoituksen nostamista fossiilittoman liikenteen tiekartassa esitetylle tasolle. Toisin sanoen liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi lisätoimia, joilla parannetaan kannustimia siirtyä kestävämpiin kulkumuotoihin ja käyttövoimiin.

Talousarvioesitys kuitenkaan ei tee tarvittavia rahoituslisäyksiä ja lisäksi entisestään heikentää liikennesektorin mahdollisuuksia saavuttaa päästötavoitteet. Momentilla 32.20.47 tämä näkyy julkisen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuurin edistämistuen pienenemisenä. Vuonna 2023 tukea myönnettiin 21,5 miljoonaa euroa. Vuodelle 2024 ei talousarvioesityksen mukaan myönnetä lainkaan määrärahaa ja valtuutta myönnetään vain 10 miljoonaa euroa, vaikka fossiilittoman liikenteen tiekartassa määritetty rahoitustarve on 13,5 miljoonaa euroa vuosittain. Tuore tieliikenteen jakeluinfraohjelma arvioi, että pelkästään raskaan liikenteen uuden jakeluinfran toteuttaminen EU:n AFIR-vaatimusten mukaisesti edellyttää tukea 61–95 miljoonaa euroa vuoteen 2030 mennessä.

Muualla talousarviossa liikenteen kestävyysmurroksen kannustimia pienennetään polttoaineveron alennuksella, julkisen liikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn rahoituksen pienenemisellä sekä kotien ja

työpaikkojen latausinfratuista luopumisella. Lisäksi myöhemmin kehyskaudelle on esitetty korotettavaksi joukkoliikenteen lippujen arvonlisäveroa ja toisaalta laskettavaksi polttoaineveron CO_2-komponenttia sekä ajoneuvoveron perusveroa, mikä alentaa keski- ja suuripäästöisten autojen verorasitusta. Myös jakeluvelvoitetta on päätetty alentaa aiemmista suunnitelmista.

Hallitus on linjannut siirtävänsä verotuksen painopistettä työn verottamisesta kulutuksen ja haittojen verottamiseen. Liikenteen verotukseen esitetyt muutokset ovat myös tämän nk. kestävän kehityksen verouudistuksen kanssa ristiriidassa. Sitran selvityksen mukaan kestävän kehityksen verouudistuksella voidaan sekä kasvattaa taloutta että vähentää päästöjä.

Ilmastokriisin ja luontokadon pysäyttäminen edellyttävät riittävää ja pitkäjänteistä rahoitusta

Sitra painottaa, että Suomen menestyksen turvaaminen edellyttää ekologisen kestävyyden ottamista tosissaan läpi hallinnonalojen. Kaikki taloudelliset päätökset tulee arvioida myös ekologisen kestävyyden näkökulmasta, sillä taloutemme ja hyvinvointimme ovat täysin riippuvaisia luonnosta ja sen tarjoamista palveluista, kuten vakaasta ilmastosta, luonnonvaroista, veden puhdistuksesta tai ruokakasvien pölytyksestä. Luonto on taloutemme perusta.

Sitra on huolissaan ympäristöministeriön kokonaisrahoituksen laskusta. Ympäristöministeriön hallinnonalalle ehdotetaan määrärahoja yhteensä 241 milj. euroa, joka on 116 milj. euroa eli 32 % vähemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarviossa. Ilmastokriisin ja luontokadon pysäyttäminen edellyttävät riittävää ja pitkäjänteistä rahoitusta.

On hienoa, että vapaaehtoisen suojelun ohjelmia jatketaan ja Saaristomeren tilaa halutaan parantaa. Kokonaisuutena luonnon monimuotoisuuteen sekä vesien- ja ympäristönsuojeluun osoitetaan kuitenkin rahoitusta 67 miljoonaa tai 35 % edellisvuotta vähemmän. Tämä uhkaa Suomen luontotavoitteiden saavuttamista.

Kiertotaloudesta tulee tehdä Suomen talouden perusta, kuten talousarviokin toteaa. Siirtyminen kiertotalouteen on välttämätöntä ja samalla se on mahdollisuus luoda Suomeen kestävää kasvua, uutta osaamista, vientituloja ja työpaikkoja. Sitra katsoo, että valtakunnallisen kiertotalouden edistämisohjelman toteuttamiseen varattuja varoja (miljoona euroa) on tarpeen lisätä. Jotta kiertotalousohjelman avulla voidaan aidosti edistää systeemistä muutosta kohti kiertotaloutta, on ohjelmalla oltava riittävät resurssit. Erityisen tärkeää on huolehtia ylihallituskautisesta toimeenpanosta ja rahoituksesta.

Kuntien ilmastosuunnitelmien tukemiseen varatut resurssit (2,8 miljoonaa euroa) esitetään talousarviossa poistettavaksi. Herää kysymys, miten valtio aikoo tukea kuntien ilmastotyötä jatkossa. Kunnilla on valtava potentiaali ja suuri rooli edistää ilmastolain mukaisten päästövähennysten toteutumista.

Koska YM:n hallinnonalan määrärahat laskevat, tulee TEM:n ja YM:n hallinnonalojen tiivistää yhteistyötä kansallisella ja alueellisella tasolla. Konkreettisia toimia voisivat olla esim. YM:n mukanaolo TKI-sihteeristössä sekä yhteisten mittareiden sopiminen kiertotalouden ja biodiversiteetin vahvistamisen vauhdittamiseen sekä niiden arviontiin hankkeiden toteuttamisessa.

Myös maankäyttösektorin kestävän kehityksen toimien resurssit alenevat esityksen ja julkisen talouden suunnitelman mukaisesti 94 miljoonalla eurolla vuonna 2024 (–13 %) ja 187 miljoonalla vuonna 2027 (–26 %). Erityisen harmillisena Sitra pitää kosteikkoviljelyn tuen peruutusta. Sitra korostaa, että rahoitusta tulisi ohjata maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivittämiseen ensi tilassa.

Sitra on huolissaan myös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VNTEAS) alasajosta sekä merkittävistä leikkauksista kehitysyhteistyön kautta tehtävään kestävän kehityksen edistämiseen.

Sitra huomauttaa, että ympäristölle haitallisista tuista olisi löytynyt parempia leikkauskohteita, ja myös maankäytön muutosmaksu tulisi ottaa pikimmiten käyttöön.

Helsingissä 7.11.2023,



Lasse Miettinen
Johtaja, Kestävyysratkaisut, Sitra