LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEN VALTIONEUVOSTON SELONTEKOA JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2026—2029

Luontopaneeli kiittää valtiovarainvaliokuntaa lausuntopyynnöstä koskien valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029.

Luontokadon pysäyttäminen vaatii pitkäjänteistä rahoitusta ja heikentämisen lopettamista

Taloutemme pohjana on luonto, sen tarjoamat luonnonvarat ja ekosysteemipalvelut. Yli puolet maailman bruttokansantuotteesta on riippuvaista luonnosta. Tästä huolimatta vain noin prosentin kymmenesosa maailman bruttokansantuotteesta on suunnattu luonnon monimuotoisuutta tukevaan biodiversiteettirahoitukseen (Laako ym. 2024). Samankaltainen mittasuhde näkyy Suomen julkisen talouden suunnitelmassa. Luontokadon pysäyttämiseksi vaadittavien toimien rahoituskuilu on merkittävä sekä Suomessa että globaalisti.

Petteri Orpon hallitusohjelman (Valtioneuvosto 2023) tavoitteena on turvata luontopääoma ja pysäyttää luontokato osana kestävää talouspolitiikkaa sekä kääntää yhteiskunnan toiminta luontopositiiviseksi. Suomen kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian luonnoksessa luontopositiivisuudella tarkoitetaan sitä, että luonnon tila olisi vuoteen 2035 mennessä parempi kuin se oli vuonna 2020. Tämän edellytyksenä on luontokadon pysäyttäminen vuoteen 2030 mennessä.

Luontotavoitteiden saavuttaminen edellyttää pitkäjänteistä ylihallituskautista luonnon turvaamisen rahoitusohjelmaa, joka luo ennustettavan investointiympäristön. Ympäristöministeriön asettaman monialaisen elinympäristöjen tilaa ja niiden ennallistamistarpeita ja kustannuksia arvioineen ELITE-työryhmän, Suomen Luontopaneelin sekä Luonnonvarakeskuksen, Suomen ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen esittämien itsenäisten arvioiden mukaan tarvittava rahoitustaso luonnon ennallistamis- ja suojelutoimiin on moninkertainen valtioneuvoston selonteossa esitettyyn vuosien 2026–2029 tasoon verrattuna (Kotiaho ym. 2015, Kotiaho ym. 2016, Kotiaho ym. 2021, Kärkkäinen ym. 2021, Kareksela ym. 2022).

Hetkellisesti toteutettavat lisätoimetkaan eivät riitä pysyvän luontopositiivisuuden saavuttamiseksi (Kotiaho ym. 2023). Suojelu- ja ennallistamistoimien lisäksi luontokadon pysäyttäminen vaatii luonnon heikentämiseen puuttumista. Suomi on osana YK:n luontosopimusta sitoutunut selvittämään ympäristölle haitalliset tuet vuoteen 2025 mennessä ja suuntaamaan näitä tukia uudelleen luonnon monimuotoisuutta tukeviksi. Julkisen talouden suunnitelmassa tulisi tuoda esiin, mitä ympäristölle haitallisia tukia on tunnistettu ja miten näitä tullaan pitkän aikavälin talouden suunnittelussa suuntaamaan uudelleen.

Rahoitussektorilla on tunnistettu, että ympäristön tilan heikkeneminen ja luontokato ovat riskejä kansantalouksille, rahoitukselle ja yritystoiminnalle. Talousjärjestelmiä ja talouden suunnittelua on kehitettävä, jotta ne ottaisivat luonnon ja oikeudenmukaisuuden paremmin huomioon. Hallitusten välinen luontopaneeli IPBES tarjoaa keinoja talousjärjestelmien kehittämiselle. Yksi keino on antaa pitkän ja puolipitkän aikavälin talouteen, luontopääomaan ja sosiaaliseen kestävyyteen liittyville tavoitteille suurempi painoarvo ja rooli myös lyhyen aikavälin suunnitelmissa, jotka ulottuvat vain hallituskauden loppuun. Toinen keino on politiikkatoimien parempi yhteensovittaminen ja harmonisointi (politikkakoherenssi). Julkisen talouden suunnitelmassa on tätä hieman käsitelty ja siinä tunnistetaan luvussa 4.7 (s. 49–50), että osa verotukseen nyt tehtävistä muutoksista saattaa

heikentää ja olla ristiriidassa hiilineutraaliuuteen liittyvien tavoitteiden kanssa. Kolmas keino on ihmisen hyvinvointia ja luontopääomaa kuvaavien indikaattoreiden tuominen osaksi julkisen talouden suunnitelmia BKT:n ja työllisyyttä ja velkaantumista kuvaavien mittareiden rinnalle. Tällöin saataisiin tarkkapiirteisempi, läpinäkyvämpi ja monipuolisempi kuva budjettisuunnitelman kokonaisvaikutuksista ohjaamaan suunnittelussa tehtäviä valintoja.

Luonnonsuojelun ja ympäristöhallinnon rahoitus

Ympäristöministeriön menojen (sisältäen kehysmenot ja ulkopuoliset menot) suunnitellaan vähenevän vuoden 2026 435 miljoonasta eurosta 339 miljoonaan euroa vuonna 2029. Vähennystä on 22 prosenttia, ja se on suurin kaikille eri hallinnonaloille suunnitelluista vähennyksistä. Ympäristöministeriön budjetti on ministeriöistä valmiiksi kaikista pienin ja budjetin leikkaaminen noin 100 miljoonalla eurolla, yli viidenneksellä, vaikuttaa väistämättä hallinnonalaan ja ympäristötavoitteiden toteuttamiseen. Ympäristöministeriön budjetti on pienentynyt jo aiempien vuosien talousarvioissa. Vuoden 2024 talousarvioesityksessä luonnonsuojelun rahoitus väheni edelliseen hallituskauteen verrattuna huomattavasti. Myös tuolloin hallinnonaloista ympäristöministeriön budjetti pieneni prosentuaalisesti eniten ja rahoitusta vähennettiin 32 prosenttia vuoteen 2023 verrattuna. Luontopaneeli on huolissaan siitä, miten ympäristöministeriön alaiset organisaatiot pystyvät vastaamaan kasvaviin vaatimuksiin ja merkittävästi pienenevillä resursseilla toteuttamaan vaativia prosesseja (erityisesti ennallistamisasetuksen toteuttaminen) sekä vaalimaan tärkeintä kansallisvarallisuuttamme, luontopääomaa.

Kehyksessä luonnon monimuotoisuuden sekä vesien- ja ympäristönsuojeluun ollaan varaamassa noin 132 miljoonaa euroa vuosittain. Rahoitus on pysymässä samalla tasolla kuin aiemminkin Petteri Orpon hallituskaudella. Ympäristöministeriön määrärahat sisältävät tarpeellisia panostuksia Saaristomeren suojeluun, Metso- ja Helmi-ohjelmien toteutukseen sekä muun muassa ennallistamisen tutkimiseen EU:n biodiversiteettistrategian toteutukseen liittyen.

Vaikka suunnitelmassa luonnonsuojelun rahoitukseen lisätään 1,75 miljoonaan euroa vuosittain METSO- ja Helmi-ohjelmien kautta, luonnon monimuotoisuuteen sekä vesien- ja ympäristönsuojeluun osoitetut määrärahat ovat kuitenkin vähenemässä hieman vuodesta 2026 vuoteen 2029. On epäselvää, mistä rahoitusta on suunniteltu leikattavan. Jotta Suomi voisi onnistua luontotavoitteissaan, tulisi suuntauksen olla toinen. Suunnitelmasta ei myöskään käy ilmi, minkä verran rahoitusta ollaan varaamassa kokonaisuudessaan METSO- ja Helmi-ohjelmille ja kasvaako ohjelmien kokonaisbudjetti 1,75 miljoonan euron lisäyksen myötä aiempiin vuosiin verrattuna (vuodelle 2025 METSO-ohjelman toimenpiteisiin on varattu noin 46 miljoonaa euroa).

Osana ennallistamisasetusta Suomen tulee toteuttaa ensimmäiset ennallistamistavoitteet vuoteen 2030 mennessä ja tämän jälkeen jatkaa ennallistamisen toimeenpanoa kohti vuoden 2050 tavoitteita. Luonnonvarakeskukselle ja Suomen ympäristökeskukselle osoitetaan rahoitusta ennallistamisen tutkimukseen yhteensä 2 miljoonaa euroa vuodesta 2026 lähtien. Samalla tutkimuslaitosten rahoitus kokonaisuudessaan kuitenkin vähenee huomattavasti. Ennallistamista toteutetaan muun muassa METSO-, Helmi-, VELMU-, Nousu-, Ahti- ja Sotka-ohjelmien kautta ja on tärkeää, että näille ohjelmille varataan riittävä rahoitus tarvittavien ennallistamistoimien toteuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelmassa tulisi tuoda esiin mittakaava, minkä verran valtion rahaa tulisi varata ennallistamisasetuksen toimeenpanoon ja toisaalta, minkä verran rahoitusta suunnilleen odotetaan EU:sta.

Suunnitelmasta on hankala tulkita, millaista rahoitusta nykyisten ELY-keskusten toimintaan ollaan varaamassa. Vaikuttaa siltä, että ELY-keskusten toiminnoilta ollaan leikkaamassa, mutta voi myös olla, että rahoitus on varattu uuden vuonna 2026 aloittavan Lupa- ja valvontaviraston yhteyteen. Olisi

hyvä, että suunnitelmassa olisi selkeämmin esillä, millaiset resurssit ympäristöasioiden valvonnalle ja lupaprosesseille varataan. Suomeen on suunnitteilla useita teollisen mittakaavan investointeja, joilla on merkittäviä luontovaikutuksia ja on ehdottoman tärkeää varmistaa, että uudessa Lupa- ja valvontavirastossa on riittävä osaaminen ja resurssit valvontaan ja sujuvaan luvitukseen.

Suomen ympäristökeskukselle ja Luonnonvarakeskukselle osoitetaan yhteensä 4 miljoonan euron määräaikainen lisärahoitus vuosille 2026—2027 luontotyyppi- ja ekosysteemitiedon uusien kustannustehokkaiden menetelmien kehittämiseen. Suunnitelmasta ei käy ilmi, mihin hankkeeseen tämä rahoitus tarkemmin ottaen liittyy. Kun tutkimuslaitosten rahoitus on samaan aikaan selkeästi pienentymässä ei rahoitus ole varsinaista lisärahoitusta, vaan vähenevien resurssien ohjaamista.

Koska tulevien vuosien julkinen rahoitus ei vaikuta riittävältä lähivuosien luontotavoitteiden toteuttamiksi, olisi tärkeää kannustaa ja edellyttää toimia yksityiseltä sektorilta. Luonnonarvomarkkinat auttaisivat vivuttamaan yksityistä rahoitusta luonnonarvojen tuottamiseen, eli ennallistamisasetuksen ja suojelun toteuttamiseen. Luonnonarvomarkkinoiden syntyminen edellyttää valtiolta selkeitä kriteereitä luonnonarvoyksiköiden laskennalle, viranomaismenettelylle niiden vahvistamiseksi sekä rekisterin, jossa pidetään kirjaa markkinatoimijoiden luonnonarvojen kaupankäynnistä. Myös aiheuttaja maksaa -periaate tulisi ottaa käyttöön haittojen välttämiseen kannustamiseksi ja yksityisen rahan vivuttamista haittojen korjaamiseen.

Ympäristölle haitallisten tukien suuntaaminen uudelleen mukaan suunnitelmaan

Ympäristölle haitallisia tukia uudelleen suuntaamalla on mahdollista puuttua luonnon heikentämiseen, mikä on välttämätöntä ympäristötavoitteiden toteutumiselle. Suomi onkin osana YK:n luontosopimusta ja Kunming-Montreal -tavoitteita sitoutunut tunnistamaan ympäristölle haitalliset tuet vuoteen 2025 mennessä ja tämän jälkeen poistamaan, luopumaan ja vaiheittain uudistamaan kannustimia luonnon monimuotoisuutta turvaaviksi (CBD 2022). Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä (Pihlainen ym. 2024) luonnolle haitallisiksi suoriksi tuiksi on tunnistettu mm. pinta-alaperusteiset maataloustuet, jos ne lisäävät peltojen raivausta ja olemassa olevien peltojen tehotonta käyttöä. Lisäksi selvityksen mukaan metsätalouden tuet sisältävät positiivisesta kehityksestä huolimatta edelleen ympäristölle potentiaalisesti haitallisia elementtejä. Luontopaneeli on katsonut, että sekä maatalouden tukia että metsätalouden kannustinjärjestelmän tukia pitäisi suunnata selkeästi voimakkaammin tukemaan luonnon monimuotoisuutta – mikä myös pidemmällä aikavälillä tukisi ruuantuotannon ja metsätalouden resilienssiä ja huoltovarmuutta.

Suomen ympäristökeskuksen selvityksen keskeisin suositus on, että ympäristölle haitallisten verotukien tunnistamisessa ja veropohjan laajentamisessa otetaan huomioon nykyistä laajemmin luontokato ja muut ympäristöhaitat, joita ei veroteta lainkaan (Pihlainen ym. 2024). Luontopaneeli katsoo, että julkisen talouden suunnitelma olisi instrumentti, jossa tätä suositusta tulisi toteuttaa. Suunnitelmassa tulisi siis tuoda selkeästi esiin, mitä ympäristölle haitallisia suoria tukia ja toisaalta verotukia julkinen talous sisältää ja miten näitä tukia suunnataan uudelleen pitkäjänteisessä talouden suunnittelussa.

Muita huomioita

Suunnitelma sisältää useita T&K -panostuksia, joilla edistetään vihreää siirtymää, luonnon monimuotoisuutta ja hiilineutraaliutta. Kuitenkin samaan aikaan tutkimuslaitosten (ml. SYKE ja LUKE) ja yliopistojen toimintamenoja merkittävästi leikataan. Tämä luo epäsuhdan, koska näiden organisaatioiden odotetaan toteuttavan uusia panostuksia ja aloitteita, vaikka niiden käytettävissä olevat resurssit vähenevät.

Hiilineutraaliustavoitteesta kiinnipitäminen, hiilensidonnan turvaaminen ja päästövähennysten toteuttaminen on työtä myös luontokadon pysäyttämiseksi. Kun Suomeen suunnitellaan merkittäviä vihreän siirtymän investointeja, on kuitenkin huomattava, että myös näissä hankkeissa voi syntyä ristiriitoja ilmasto- ja luontotavoitteiden välillä. Energiamurroksesta toimeenpannessa on tärkeää huolehtia siitä, että rahoitusta suunnataan toimiin, jotka auttavat hillitsemään ilmastonmuutosta ja eivät lisää luontokatoa.

Suomen tulee kantaa myös globaalia vastuuta Suomessa tapahtuvan kulutuksen ulkoisvaikutuksista osana luonto- ja ilmastopolitiikkaa. Leikkaukset kehitysyhteistyömäärärahoihin iskevät myös alueisiin, joilla kulutuksen ulkoisvaikutusten kautta syntyvät vaikutukset luontoon näkyvät selvästi. Monilla Suomen tukemilla kehitysyhteistyöhankkeilla tuetaan luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja ilmastonmuutokseen sopeutumista, mikä osaltaan auttaa alueiden säilymisessä elinkelpoisina. Kehityspolitiikan tavoitteiden toteutuminen vaatisi pitkäjänteisyyttä rahoituksessa, ja leikkaukset vaarantavat monien Suomelle keskeisten hankkeiden vaikuttavuuden.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Kari Hyytiäinen Janne Kotiaho Minna Pappila ja Outi Silfverberg

Viitattu kirjallisuus:

CBD 2022. CBD/COP/DEC/15/4. Decision adopted by the conference of the parties to convention on biological diversity. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. https://www.cbd.int/doc/decisions/cop15/cop-15-dec-04-en.pdf.

Kotiaho, J. S., Bäck, J., Herzon, I., Häyrynen, S., Jokimäki, J., Kallio, K. P., Kulmala, L., Laine, I., Lehikoinen, A., Nieminen, T.M., Oksanen, E., Onkila, T., Pappila, M., Silfverberg, O., Sinkkonen, A., Sääksjärvi, I. ja Kangas, J. 2023. Suomen luonnon tila ja tulevaisuus – toimenpidekuilun analyysi ja ratkaisuja luontokadon pysäyttämiseksi. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4A/2023.

Laako, H., Aalto, J., Boström, C., Hyytiäinen, K., Häyrynen, S., Jarva, J., Koivula, M.J., Kosenius, A.-K., Laine, I., Lehikoinen, A., Mykrä, H., Onkila, T., Paloniitty, T., Pappila, M., Silfverberg, O., Sääksjärvi, I., Wolff, L.-A. ja Kotiaho, J.S. 2024. Kestävyysmurros edellyttää johdonmukaista ja läpileikkaavaa politiikkaa – Hallitustenvälisen luontopaneelin (IPBES) arviointiraporttien keskeiset viestit ja suosituksia kansallisen luontopolitiikan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4/2024.

Sampo Pihlainen, Johanna Pohjola, Aino Assmuth, Matti Hyyrynen, Mikko Kuussaari, Minna Pappila, Minna Pekkonen, Tiina Piiroinen, Pekka Punttila, Helena Valve: Luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat ohjauskeinot. Katsaus biodiversiteetin kannalta haitallisiin ja hyödyllisiin tukiin sekä muihin ohjauskeinoihin Suomessa. Syken raportteja 32/2024. http://hdl.handle.net/10138/587276