

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 22/2021 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen luonnon monimuotoisuuden huomiomisesta Suomen talouspolitiikassa

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Atte Harjanteen /vihr ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KKV 22/2021 vp:

Miten hallitus turvaa luonnon monimuotoisuuden nykyistä paremman arvottamisen valtiotalouden hoidossa ja talouspolitiikassa?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön tilaama raportti luonnon monimuotoisuuden ja talouden kytköksistä julkistettiin 2.2.2021. Tutkimusryhmän työtä johti Cambridgen yliopiston taloustieteen emeritusprofessori Sir Partha Dasgupta. Raportti on tervetullut keskustelunavaus talouden ja luonnon suhteesta. Vaikka luonnon monimuotoisuudesta on paljon luonnontieteellistä tutkimusta, on aiheeseen liittyvä taloustieteellinen tutkimus vielä riittämätöntä. Dasguptan raportin lähtökohta on, että ihmiskunta ja talous ovat keskeisesti riippuvaisia luonnon tarjoamista palveluista. Luontoa tulisikin ajatella yhtenä pääoman muotona ja se on yksi tärkeimmistä ihmiskunnan hallussa olevista pääomista. Luonnon monimuotoisuus on keskeinen osa tämän luontopääoman arvoa, sillä se lisää luonnon tuottavuutta. Tuhoamalla luonnon monimuotoisuutta tuhoamme samalla merkittävällä tavalla luontopääomaa. Raportin pääteesi on, että luontopääoman hoitoon tulisi suhtautua kuten muun varallisuuden hoitoon ottamalla huomioon sen arvo niin taloudelle kuin ihmiskunnalle. Tähän pääsemiseksi meidän tulisi järjestelmällisellä tavalla mitata luontopääoman arvoa ja ottaa se huomioon päätöksenteossa. Raportti ei kuitenkaan suosittele yksiselitteistä tapaa määritellä tai mitata luonnon monimuotoisuutta.

Bruttokansantuote mittaa taloudellista aktiivisuutta eli taloudessa syntynyttä arvonlisää, joka riippuu tuotannon määrästä ja arvosta. BKT on korostetusti taloudellisen aktiivisuuden mittari. BKT ei suoraan mittaa esimerkiksi hyvinvointia, eikä se tietenkään mittaa ympäristön tilaa tai luonnon monimuotoisuutta. Jos tarkastelukohteena pidetään talouden raameja, on BKT tuolloin luonteva mittari, jolla mm. ennustetaan julkisen talouden tulojen ja menojen kehittymistä.

Vuosikymmenien aikana on kehitetty myös ns. vaihtoehtoisia mittareita, jotka on yleensä koostettu useammista erilaisista komponenteista (ns. koosteindikaattori). Vaihtoehtoiset mittarit on yleensä rakennettu useammista komponenteista, esimerkiksi yhdistettynä mm. BKT (tai sen osa), ympäristön tila, koettu onnellisuus ja elinajanodote. Koosteindikaattoriin mukaan otettavien mittareiden ja painotusten valinta ei ole helppoa, mutta mittareiden laatijat joutuvat väistämättä valitsemaan halutut painopistealueet. Mitä useampia erilaisia ilmiöitä koosteindikaattoriin sisällytetään, sitä vaikeampaa on sen tulkinta. Valittavien ilmiöiden välillä voi olla myös ristiriitaa, eli niiden sisällyttäminen samaan indikaattoriin tekisi tulkinnasta haastavaa. Näin ollen tarkasteltavat

mittarit olisi valittava asian mukaan. BKT on luonteva talouden mittari, mutta ympäristön tai luonnon monimuotoisuuden kehityksen tarkkailuun tarvitaan useampi mittari. Näiden mittareiden entistä parempi kehittäminen edistäisi parhaiten informaation lisäämistä mitattavasta ilmiöstä.

On syytä muistaa, että talouspolitiikka tai talouskasvun lisääminen ei ole sellaisenaan tavoite tai itseisarvo. Talouskasvulla ja etenkin kestäväällä talouskasvulla voidaan kuitenkin helpottaa ensisijaisten tavoitteiden saavuttamista. Sen avulla voidaan tavoitella esimerkiksi hyvinvoinnin lisäämistä, terveyden edistämistä tai luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Hyvinvointivaltion ylläpitäminen edellyttää julkisen talouden kestävyyttä.

Vaikka Dasguptan raportti tarjoaa kehikon ajatella talouden ja luonnon monimuotoisuuden yhteyttä, se ei tarjoa yksinkertaista politiikkakeinoa, joilla kaikki ongelmat voitaisiin ratkaista. Raportti hahmottelee yleisellä tasolla toimenpiteitä, jotka vaikuttaisivat sekä luontopääoman tarjonta- että kysyntäpuolella: luonnonsuojelu, ennallistaminen, kulutustottumusten muuttaminen, tuotantoteknologian muuttaminen, kauppapoliittiset toimenpiteet, luonnonsuojelua edistävä verotus, väestönkasvua hillitsevät toimet, luonnolle haitallisten tukien poisto, taloudellisen mittariston muutos ja institutionaaliset muutokset mm. rahoitusmarkkinoiden ja koulutuksen suhteen.

Ympäristöperusteisella taloudellisella ohjauksella pyritään ohjaamaan kulutusta tai taloudellista toimintaa siten, että ympäristölle aiheutuvat haitat otetaan huomioon esimerkiksi hinnoittelemalla niitä. Ilmastonmuutoksen hillinnässä keinoina on käytetty muun muassa päästöperusteisia veroja ja päästökauppaa. Luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen on kuitenkin ilmastonmuutosta huomattavasti monimutkaisempi ongelma, minkä takia sitä on vaikeaa ratkaista vastaavatyypillisellä suoraviivaisella taloudellisella ohjauksella.

Siltä osin kuin ohjauksen tavoite on selkeä, voidaan selvittää niitä keinoja, joita tavoitteeseen pääsemiseksi tarvitaan. Erilaisten taloudellisten ohjauskeinojen, kuten verojen ja maksujen ohella keinovalikoimaan tulee kuitenkin sisällyttää myös lainsäädäntö ja sitä kevyemmät toimet, kuten neuvonta ja vapaaehtoiset sitoumukset. Myös erilaiset standardit, määräykset ja lupajärjestelmät voivat sisältää keinoja, jotka vaikuttavat perinteisen taloudellisen ohjauksen tavoin. Keinojen vertailussa tulee kiinnittää huomiota niiden tehokkuuteen tavoitteeseen pääsyn kannalta samoin kuin keinojen haitallisiin sivuvaikutuksiin. Esimerkiksi neitseellisten luonnonvarojen hinnoittelua verotuksen keinoin on selvitetty maa-ainesveron osalta. Maa-ainesten ottoon perustuvan veron ohjausvaikutusta oli kuitenkin vaikea osoittaa. Esimerkiksi luonnonkiviaineksia korvaavien jätteiden tai uusiomateriaalien hyödyntämismahdollisuudet ovat rajallisia niiden vaihtelevan laadun, lupaprosessien ja alueellisten saatavuusongelmien vuoksi. Suurin potentiaali olisivat kaivosten sivu-kivet, mutta niiden kuljettaminen ei ole taloudellisesti eikä ympäristön kannalta järkevää, kun taas esimerkiksi soranotto on muutenkin vähentynyt. Tarvittavien korvaavien aineiden puutteiden takia vero lähinnä nostaisi erityisesti rakentamisen kustannuksia, mikä aiheuttaisi tehokkuustappiota.

Dasguptan raportissa nostetaan esiin myös luonnolle haitallisten tukien poisto. Näitä tukia (ml. ympäristölle haitalliset tuet) on Suomessa arvioitu etenkin vuosina 2013–2015, ja näissä arvioissa määrärahojen ohella korostuvat verotuet. Etenkin verotukien määrittelyihin ja erityisesti niiden yhteen laskemiseen sisältyy kuitenkin lukuisia haasteita. Verotukien määrittelyä ja niihin tehtyjä rajauksia ei ole tehty ympäristönäkökulmasta, eikä normijärjestelmästä tuleva vertailutaso, johon

verotukilaskenta on tehty, ole välttämättä ympäristön kannalta optimaalinen taso. Esimerkiksi energiaverotuet kuvaavat energiaverotuksen rakennetta vertaamalla käytössä olevia verotasoja Suomessa toistaiseksi valittuun normiverojärjestelmään. Normijärjestelmään on valittu joitain verorakenteen elementtejä, mutta se ei esimerkiksi huomioi muuta sääntelyä, kuten päästökauppaa. Tukien laskemisella yhteen ei voida kuvata ympäristölle tai luonnolle haitallisen ilmiön suuruutta. Ympäristötavoitteiden kannalta tulisivikin tarkastella ensi sijassa verotuksen rakenteita ja tasoja kokonaisuutena.

Erityisesti useiden energia- ja liikenteen verotukien voidaan katsoa olevan ympäristölle ja luonnolle haitallisia, koska ne alentavat energian tai autoilun hintaa verrattuna normijärjestelmään. Se, missä määrin eri verotuet tai määrärahat ovat kukin ympäristölle haitallisia, on kuitenkin hankalasti mitattavissa. Joitain aiemmin ympäristölle haitallisina pidettyjä tukia voidaan myös nykytiedolla ja esimerkiksi teknologisen kehityksen johdosta pitää neutraaleina tai jopa ympäristölle hyödyllisinä tukina. Myös määrärahoihin sisältyy tukia, joiden voidaan arvioida olevan ainakin osin ympäristölle haitallisia, mutta toisaalta näille tuille on muita perusteita. Näitä on etenkin maataloudelle ja energia- ja liikennesektorille kohdentuvissa menoissa.

Verotukikeskustelussa on otettava huomioon, että verotasojä määritettäessä huomioon on ympäristön rinnalla otettu sosiaalisia- tai yrittämisen tukemiseen liittyviä tekijöitä. Fossiilisten polttoaineiden energiaverotukia pienennetään jo tehdyillä päätöksillä. Energiaverotuksen rakennetta ja siihen sisältyviä tukia on tarpeen arvioida jatkossakin säännöllisesti, jotta energiaverotuksen rakenne olisi asetettujen tavoitteiden näkökulmasta mahdollisimman tehokas. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös siihen, missä määrin verotuksessa on luonnolle haitallisia elementtejä.

Hallitusohjelman linjauksen mukaan luonnon monimuotoisuuden suunnattua rahoitusta kasvatetaan kokonaisuudessaan 100 miljoonalla eurolla vuositasolla. Arvion mukaan tähän mennessä tehdyillä päätöksillä tämä taso on saavutettu keskimäärin, vaikka rahoitus kohdentuukin etupainotteisesti hallituskauden alkuun. Tärkeää on tämän rahoituksen käyttö vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti.

Luonnon monimuotoisuuden ja ilmastomuutoksen vaikutuksia talouteen ja talouspolitiikan väliaineistoon on tärkeää arvioida myös yhteistyössä kansainvälisten kumppaneiden ja instituutioiden kanssa. Suomi tekee tätä työtä muun muassa valtiovarainministerien ilmastokoalitiassa, joka tuo yhteen yli 50 maata ja noin 20 kansainvälistä taloudellisen yhteistyön instituutiota. Ilmastokoalitiota pyritään hyödyntämään myös luonnon monimuotoisuuden liittyvien vaikutusten arvioimisessa ja ymmärryksen lisäämisessä talouspolitiikan näkökulmasta. Vaikka toimilla on kiire, samalla on tärkeää korostaa laadukkaan kehittämistyön merkitystä, mikä vaatii pitkäjännitteistä sitoutumista.

Yhteenvetona voidaan todeta, että sekä ilmastomuutos että luontokato ovat laajoja yhteiskunnallisia haasteita, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan kaikkien osapuolten panosta ja yhteistyötä. Kestävälle kasvu-uralle pääseminen edellyttää talouden ja yhteiskunnan rakenteiden muutosta. Muutoksen aikaansaaminen edellyttää paitsi muutoksia yksityisellä sektorilla, myös julkisen vallan toimia, joilla tuetaan ja vauhditetaan tätä muutosta. Taloudellinen toiminta perustuu pitkälti luonnonvarojen käytölle, joten luonnonvarojen käytönkin on oltava kestävää myös ympäristön ja luonnon kannalta, jotta talous olisi kestävällä pohjalla.

Luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen keskeinen ajuri on ihmisen ekologisesti kestämatön taloudellinen toiminta. Yksityinen taloudellinen päätöksenteko ei ota kaikilta osin huomioon luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen liittyviä kustannuksia, jolloin ekologisesti kestämatöntä toimintaa harjoitetaan yhteiskunnan edun näkökulmasta liikaa. Julkisen vallan keskeisenä tehtävänä on puuttua markkinoiden epäonnistumisista aiheutuviin ulkoishaittoihin ja asettaa keskeiset tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat kannustimet ja ohjauskeinovalikoima mm. luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

Helsingissä 2.3.2021

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen