


Lausunto

24.1.2023

VN/21836/2021

VN/21836/2021-VM-33

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta kansalliseksi luonnon monimuotoisuusstrategiaksi 2035

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa vuoteen 2035 ulottuvasta kansallisesta luonnon monimuotoisuusstrategiasta. Strategialla tavoitellaan luontokadon pysäyttämistä ja luonnon monimuotoisuuden kehityksen kääntämistä elpymisuralle. Strategian tavoitteet ovat laajalle ulottuvia ja niiden saavuttamisen edellytyksenä on koko yhteiskunnan läpäisevä kestävyysmurros.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Luku 2. Strategian lähtökohdat

Valtiovarainministeriö pitää strategialuonnoksessa esitettyjä lähtökohtia mm. sitoutumisesta luontokadon pysäyttämiseen oikeanlaisina. Luvun tavoitetta olisi hyvä täsmentää, sillä ilmeisesti tekstin tarkoitus on taustoittaa strategiaa, mutta alalukujen otsikot viittaavat tavoitteiden asetteluun.

Luku 3.2 ja 3.2 Pää tavoite ja tarkemmat tavoitteet

Strategialuonnoksen päätavoite on, että *vuoteen 2030 mennessä luontokato on pysäytetty ja luonnon monimuotoisuus elpyy*. Valtiovarainministeriö kannattaa tätä kunnianhimoisena pidettävää mutta elintärkeää tavoitetta. Tarkempiin tavoitteisiin valtiovarainministeriö ottaa soveltuvin osin kantaa jäljempänä.

Luku 3.3 Luonnon tilan tavoitteet

Luonnon tilaa koskevilla tavoitteilla on lukuisia hehtaareihin ja prosentteihin perustuvia tavoitteita. Valtiovarainministeriö pitää luvun luettavuuden, ymmärrettävyyden ja läpinäkyvyyden kannalta erityisen ongelmallisena sitä, ettei tekstissä kerrota nykytilannetta. Tavoitteeksi esimerkiksi kerrotaan, että luomuviljelyn osuus kasvaa 25 prosenttiin kokonaispeltoalasta, mutta tekstissä ei kerrota nykytilannetta (vuonna 2019: 14 %). Vastaava ongelma vaivaa koko tekstiä. Strategialuonnoksessa ei myöskään kerrota, mihin ehdotetut numeraaliset tavoitteet perustuvat, ja mitkä niiden aiheuttamat kustannukset olisivat. Soveltuvin osin tähän lukuun pätevät jäljempänä lukua 3.4 ja vaikutusarviointia koskevat valtiovarainministeriön kannanotot.

Luku 3.4 Suojelu ja ennallistaminen

Toisin kuin edellisessä luvussa, suojelua ja ennallistamista koskevassa kokonaisluvussa käsitellään myös nykytilaa, mikä tekee tekstistä luettavamman. Luvussa 3.4.1 oleva teksti on kuitenkin hivenen epäselvää: tekstissä olisi hyvä selventää tarkemmin tiukasti suojeltujen ja muiden suojelualueiden erot ja milloin puhutaan kokonaispinta-alasta, milloin maapinta-alasta.

Postiosoite
 Postadress
 Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
 Besöksadress
 Office

Puhelin
 Telefon
 Telephone

Faksi
 Fax
 Fax

s-posti, internet
 e-post, internet
 e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Strategialuonnoksessa esitetään prosentiosuuksina suojelutavoitteita sekä elinympäristöjen ennallistamistavoitteita. Näitä täsmennetään varsin yksityiskohtaisilla elinympäristökohtaisilla tavoitteilla. Vaikka on ymmärrettävää, että strategiaan halutaan tuoda konkretiaa, pitää valtiovarainministeriö valittua lähestymistapaa monilta osin ongelmallisena. Ensinnäkin vaikuttaa siltä, että strategian kautta pyritään ottaa ennakkokantoja EU:lle myöhemmin kuluvana vuonna toimitettavien sitoumusten sisältöön. Ongelmallista tämä on etenkin siksi, että varsinaiset EU:lle toimitettavat sitoumukset siirtyvät vaalien jälkeen aloittavan seuraavan hallituksen linjattavaksi. Strategian ongelma on, että se ottaa etukäteen ennakkokantoja myös muihin voimassaoleviin ja tuleviin valtioneuvoston periaatepäätöksiin (esim. HELMI-elinympäristöohjelma, METSO-periaatepäätös).

Erityisen ongelmalliseksi ehdotuksen tekee se, ettei se sisällä taloudellisten vaikutusten arviointia. Siten ehdotuksen arviointi sekä luonnon että kokonaistaloudellisten vaikutusten näkökulmasta on tehty mahdottomaksi. On epäselvää, miksi strategiatasolla lyödään hyvin tarkasti tavoitteet lukkoon, jolloin toimenpideohjelman keinovalikoima jää hyvin kapeaksi.

Luku 3.5 Paineiden vähentäminen ja juurisyihin vaikuttaminen

Julkishallinnon ohjausta käsittelevässä luvussa 3.5.4 asetetaan tavoitteeksi (T14.8), että valmistellaan ja otetaan käyttöön luontoa koskeva puitelaki. Tätä edeltävässä perustelutekstissä asia todetaan, mutta strategialuonnoksessa ei pohdita sitä, mitä puitelaki käytännössä sisältäisi ja mikä sen suhde olisi juuri uudistettuun luonnonsuojelulakiin nähden. Tästä syystä valtiovarainministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena linjata uuden lain valmistelusta ja käyttöön otosta ennen kuin on selvitetty, mitä lisäarvoa uusi lainsäädäntö tuo nykytilaan nähden. Valtionhallinnon lainsäädännön valmisteluresurssit on kohdennettava sinne, missä niitä eniten tarvitaan, ja ennen uuden lainsäädännön valmistelua tulisi varmistua sen vaikuttavuudesta ja lisäarvosta.

Luvussa 3.5.6 käsitellään yksityistä ja julkista rahoitusta. Luvun tarkoituksena ilmeisesti on kertoa, millaisia rahoitustarpeita luontokadon torjunta vaatisi. Teksti on kokonaisuudessaan kuitenkin hyvin irrallinen strategialuonnoksesta ja sen tavoitteista. Luvussa tulisi kertoa vähintään se, mikä on luontokadon torjuntaan tällä hetkellä käytettävissä oleva rahoitus. Lisäksi luvussa (tai vaikutusarviointissa) tulisi käsitellä strategialuonnoksen asettamien tavoitteiden toteuttamisen edellyttämää rahoitusta.

Vaikka luvun 3.5.6 otsikossa mainitaan myös yksityinen rahoitus, sitä käsitellään hyvin vähän. Tavoitteessa ei mainita suoraan tarvetta lisätä yksityistä rahoitusta. Valtiovarainministeriö pitää nykyisessä valtionaloudellisessa tilanteessa välttämättömänä, että luontokadon torjuntaan etsitään enenevässä määrin yksityisiä rahoituslähteitä, ja sen tulee olla myös strategiassa selkeästi näkyvä tavoite.

Luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta, arviointia ja tutkimusta koskeva luku 3.5.7 on tärkeä, sillä luontokadon torjuntaan liittyvä seurantatieto ja erityisesti toimenpiteiden vaikuttavuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyvä tutkimus on edelleen vajavaista. Valtiovarainministeriö suhtautuu sinänsä myönteisesti ekosysteemitilinpitoon, mutta on liian aikaista arvioida sen hyödyntämismahdollisuuksia käytännössä. Siksi myös muiden mittareiden kehittämiseen on panostettava.

Muita huomioita luonnoksesta

Viittaukset resurssitarpeisiin

Strategialuonnoksen tapa käsitellä valtionalouden resurssveja on epäjohdonmukainen. Tavoitteissa mainitaan eri tavoin resurssien lisääminen tai turvaaminen ainakin seuraavissa kohdissa: T14.2, T16 ja T16.2, T17.2, T20, T20.5, T21.2. Valtiovarainministeriö korostaa, että rahoituksen lisääminen ei ole tavoite. Tavoitteen on oltava sisällöllisesti muotoiltavissa, ja rahoitus on väline tavoitteen saavuttamiseksi. On epäselvää, miksi juuri edellä mainitut tavoitteet sisältävät maininnan resurssitarpeista. Ne ovat luonteeltaan strategialuonnoksessa lähinnä hallinnollisia ja niihin liittyvät resurssitarpeet ovat kokonaisuuteen nähden pienehköjä.

Sen sijaan niissä tavoitteissa, joilla on tosiasiallisesti isoja vaikutuksia valtionalouteen, ei puhuta resurssista mitään (esim. suojelutavoite T7). Lisäksi luvussa 5 todetaan aivan oikein, että strategiaa toteutetaan resurssien puitteissa ja mahdollisista lisärahoitustarpeista linjataan julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevissa menettelyissä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että luvun 5 strategialuonnoksessa oleva teksti, jossa on viittaus päätöksentekoprosessiin, on välttämätön. Strategia ei sellaisenaan tuo lisärahoitusta millekään hallinnonalalle, vaikka se hyväksyttäisiinkin valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Rahoitus ratkaistaan aina normaalissa budjetti- ja kehysmenettelyssä. Sen sijaan yksittäisissä sattumanvaraisissa kohdissa

todetut resurssien varmistamiseen tai lisäämiseen viittaavista tavoitteista tulisi luopua. Koko strategia-luonnoksesta tarvitaan kunnollinen vaikutustenarviointi.

Vaikutusten, erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointi

Kansallisessa luonnon monimuotoisuusstrategiassa käydään läpi strategian lähtökohdat, tavoitteet, vaikutukset sekä toteutus ja seuranta. Lähtökohdat ja tavoitteet esitellään kattavasti, mutta strategian vaikutuksissa ei huomioida vaikutuksia kansantalouteen tai julkiseen talouteen. Valtiontaloudellisia vaikutuksia ei edes mainita vaikutusarvioinnissa. Tämä on strategialuonnoksen merkittävin puute.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan strategia olisi tarkoitus hyväksyä valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Strategialuonnoksen vaikutusarviointiin on välttämätöntä sisällyttää arvio myös sen taloudellisista vaikutuksista. Tämä tarkoittaa arviota sekä kansantaloudellisista että julkistaloudellisista vaikutuksista. Valtiontaloudellisten vaikutusten osalta on yksilöitävä, miltä osin arvioidaan, että strategian tavoitteet voitaisiin saavuttaa olemassa olevien määrärahojen ja julkisen talouden suunnitelman puitteissa, ja minkä verran tarvittaisiin lisärahoitusta. Valtiovarainministeriö muistuttaa lisäksi, että valtioneuvoston periaatepäätös tulee käsitellä raha-asiainvaliokunnassa ennen valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että erilaiset toimet vaikuttavat eri tavalla julkiseen talouteen. Esimerkkinä voidaan mainita se, maksaako valtio ekosysteemin suojelusta vai asettaako valtio haittamaksun ekosysteemin turmelemisesta. Ensimmäisen vaikutus julkiselle taloudelle on heikentävä, toisessa valtio voi saada lisää tuloja.

Strategian tavoitteissa tuodaan esiin kestävyysmurroksen vaatimia toimenpiteitä ja sitä, että luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen jatkuminen aiheuttaa vakavia ongelmia niin taloudellisesti kuin sosiaalisesti. Lisäksi mainitaan julkishallinnon rooli kansalaisia ja yrityksiä ohjaavana toimijana sekä sen oma rooli taloudenpitäjänä. Myöskään julkiseen hallintoon kohdistuvia vaikutuksia ei arvioida vaikutusarviossa.

Vaikutusten ennakoarvioinnissa esitetään arvioita esimerkiksi metsien suojelun ja ennallistamisen yksikkökustannuksista. Tätä tulisi kuitenkin laajentaa siten, että verrataan eri toimien vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Kustannustehokkuus ja vaikuttavuus mainitaan tekstissä ainoastaan puhtaassa rahoituksesta, mutta se on olennainen osa koko keinovalikoimaa ja toimenpiteiden valintaa.

Strategian vaikutuksissa sivutaan talous- ja työllisyysvaikutuksia yksittäisten toimialojen suhteen, mutta arviot vaikutuksista koko kansantalouden tasolla puuttuvat. Väistämätön kestävyysmurros aiheuttaa suurella todennäköisyydellä muutoksia kansantaloudessa. Nämä vaikuttavat suoraan tai välillisesti kotitalouksiin, yrityksiin ja julkiseen talouteen.

Strategian vaikutusten ennakoarvioinnissa on tuotu esiin, että tavoitteista ei pääsääntöisesti selviä, mitkä tahot toteuttamiseen tulisivat osallistumaan tai mikä olisi esimerkiksi kuntien tai aluehallinnon rooli tavoitteiden saavuttamisessa. Strategian toimeenpano edellyttäisi muutoksia viranomaisten käytäntöihin ja vaatisi lisäresursseja. Strategian taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan kuntienkaan osalta arvioida.

Strategiaa toimeenpanevan kansallisen luonnon monimuotoisuuden toimintaohjelman on tarkoitus valmistua kevään 2023 aikana. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa käydään laajaa vuorovaikutusta erilaisten kuntien kanssa. Strategian vaikutuksia tulisi arvioida eri kokoisten kuntien kannalta ja etenkin pienten kuntien resurssien ja kyvykkyyden näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön ilmasto- ja luontostrategia on julkistettu joulukuussa 2022. Strategian mukaan valtiovarainministeriö luo edellytyksiä kuntien ja hyvinvointialueiden ilmasto- ja luontopolitiikoille ja tekee yhteistyötä niiden kanssa. Kunnat toteuttavat suuren osan Suomen ilmasto- ja luontotoimenpiteistä. Kuntia luonnon monimuotoisuusstrategia koskettanee konkreettisimmin maankäytön ja rakentamisen kautta, ja esim. lieventämishierarkialla olisi toteutuessaan merkittäviä vaikutuksia maankäytön suunnitteluratkaisuihin. Luonnon monimuotoisuusstrategian jatkovalmistelussa tulisi pystyä konkretisoimaan näitä vaikutuksia tarkemmin.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Mika Niemelä

Jakelu YM Ympäristöministeriö
YM LYMO Luonnon monimuotoisuus -yksikkö, Joonas Lehtomäki

Tiedoksi VM KAO Hallinto- rakenne ja talousyksikkö, Anu Hernesmaa
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Armi Liinamaa
VM KO Poliittika-analyysiyksikkö, Sami Hautakangas

VN/21836/2021-VM-33

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: