

Jukka Hoffrén

# Ilmastonmuutos ei vielä näy valtion budjetissa

Kiihtyvä ilmastonmuutos ja Itämeren pahentuva sinilevätilanne ovat kuluneen vuoden aikana kasvattaneet huolta ympäristön tilasta. Tämä ei kuitenkaan näy valtion ensi vuoden talousarvioesityksessä. Ympäristömenot ovat lähes ennallaan, ja ympäristöön liittyvien verojen kertymään kasvatetaan vain 300 miljoonalla eurolla.

Uusimmista tutkimuksista koostetut kokonaiskuvat ilmastonmuutoksen nopeudesta ja vaikutuksista ovat hätkähdyttäviä. Britannian hallituksen neuvonantaja, entinen maailmanpankin pääekonomisti **Nicholas Stern** esitti syksyllä 2006 julkaistussa raportissaan, että ilmastonmuutoksen torjuntaan tulisi ryhtyä välittömästi. Jos ilmastonmuutokselle ei tehdä mitään, ihmiset joutuvat sopeutumaan 5–20 prosenttia nykyistä matalampaan elintason.

Toisaalta, jos yksi prosentti nykyisestä kokonaistuotannosta nyt heti käytettäisiin hiilidioksidipäästöjä vähentäviin toimiin, muutokseen olisi vielä mahdollista sopeutua kohtuullisin kustannuksin. Tämä tapahtuisi asettamalla kasvihuonekaasupäästöille vero ja hinnoittelemalla päästöt. Sopiva veron määrä olisi Sternin mukaan päästöjen aiheuttaman yhteiskunnallisen kustannuksen suuruinen.

Valtion ensi vuoden talousarvioesityksestä on kuitenkin turha etsiä vastauksia Sternin esiin nostamiin huoliin ja haasteisiin. Taloudellisten ohjauskeinojen käyttö ympäristönsuojelun edistämiseksi on Suomessa edelleen hyvin rajallista eikä ympäristömenoja ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen juuri suunnata.

**Matti Vanhasen** toisen hallituksen vuonna 2007 laadittu ohjelma toteaa, että ”ilmastonmuutos on aikakautemme suuria haasteita”. Vastauksia ilmastonmuutoksantorjuntaan Suomi etsii kuitenkin lähinnä vain EU:n ja kansainvälisten ilmasopimusten kautta.

## Ympäristöön liittyvät verot valtiolle tärkeä tulolähde

Suomessa suurin osa ympäristöön liittyvistä veroista koostuu energiaveroista ja liikenteeseen liittyvistä polttoaine- ja moottoriajoneuvoveroista. Polttonesteiden ja moottoriajoneuvojen osuus ympäristöön liittyvistä veroista on vuosi vuodelta kasvanut.

Ympäristöön liittyviä veroja ja maksuja kerätään valtion talousarvioesityksen mukaan ensi vuonna runsaat 5,3 miljardia euroa (Taulukko 1). Tämä on 14 prosenttia budjetin loppusummasta (Kuvio 1).

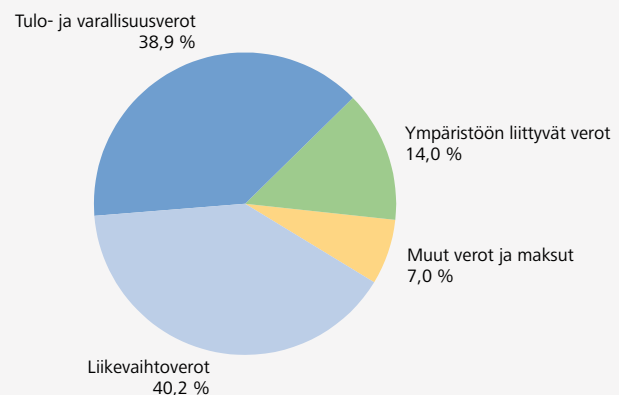
Dieselin verotusta korotetaan 4,46 sentillä ja bensiinin 3,98 sentillä litralta, mikä kasvattaa polttoaineverojen kertymää 180 miljoonaa euroa. Sähköverojen korotusten myötä energiaverojen kertymä kasvaa 70 miljoonalla eurolla, kun kotitalouksien sähkövero nousee 0,14

Ympäristöön liittyvät verot ja maksut 2005–2008, milj. euroa				
	2005	2006	2007	2008
	Tilin-pääätös	Tilin-pääätös	Talous-arvio	Talous-arvioesitys
Juomapakkauksivero	22	31	30	11
Torjuntaainemaksu	2	2	2	2
Energiaverot	2 885	2 946	2 957	3 251
Öljyjättemaksu	3	3	5	5
Autovero	1 277	1 304	1 350	1 370
Öljysuojamaksu	8	8	9	9
Ajoneuvovero	536	567	585	611
Jätevero	53	55	57	57
<b>Yhteensä</b>	<b>4 786</b>	<b>4 916</b>	<b>4 993</b>	<b>5 314</b>

Taulukko 1.

senttiä ja teollisuuden 0,03 senttiä kilowattitunnilta. Lisäksi lämmitykseen käytettävä kevyt polttoöljy kallistuu vajaat 2

## Verojen ja veronluontoisten maksujen kohdentuminen vuonna 2008



Lähde: Valtion talousarvioesitys 2008

Kuvio 1

Valtion ympäristömenot vuosina 2005–2008, milj. euroa	2007		2008	
	2005	2006	arvio	ennuste
Ympäristöhallinto	115	115	113	108
Kehitysyhteistyö	161	161	161	161
Lähialueyhteistyö	10	8	5	0
Pohjoismainen ympäristörahoitusyhtiö	1	1	1	0
Tutkimus- ja kehittämis-toiminta	197	168	175	174
Ympäristöjärjestöt	1	2	2	2
Ympäristönsuojelu	53	51	48	57
Luonnonsuojelu	70	65	63	61
Energian säästön edistäminen	6	3	3	3
Uusiutuvan energian investointituki	28	22	28	28
Asuntojen energiakorjausavustukset	17	17	4	0
Liikenteen ympäristönsuojelu	31	18	19	19
Lantala-investointien tuki	3	3	3	0
Maatalouden ympäristötuki	322	265	269	345
Metsäluonnon hoidon edistäminen	6	7	7	7
<b>Yhteensä</b>	<b>1 021</b>	<b>904</b>	<b>901</b>	<b>965</b>

Taulukko 2.

senttiä litralta ja biopolttoöljy vapautetaan verosta.

Energiaverojen korotuksilla hallitus yrittää ohjata ja kannustaa säästämään energiaa ja käyttämään uusiutuvia polttoaineita. Muutokset alentavat bensinin kulutusta arviolta 2 prosenttia ja dieselin kulutusta arviolta 3,5 prosenttia. Ajoneuvohallintokeskuksen teettämän ja syyskuussa 2007 julkistaman kyselytutkimuksen mukaan kuitenkin vasta polttoaineiden 2,23 euron litrahinta alkaisi vähentää suomalaisautoilijoiden ajokilometrejä ja muuttaisi ihmisten liikkumistottumuksia.

Periaatteessa liikenteen verotus on tärkeä keino ohjata kulutusta ympäristölle

haitattomampaan suuntaan. Tieliikenteen maksamien erityisverojen kertymä kasvaakin lähes 300 miljoonalla eurolla ensi vuonna. Sinällään moottoriajoneuvojen korkea verotus vähentää kannustintia auton hankkimiseen, mutta ei ohjaa auton hankinnassa ympäristöystävällisiin ratkaisuihin. Suomessa lakiesitys ajoneuvoveron muuttamisesta hiilidioksidipäästöihin perustavaksi on tulossa vasta myöhemmin syksyllä eduskunnan käsittelyyn. Voimaan veromuutos astuisi vasta vuonna 2010.

Muun energiaverotuksen tavoitteena on selkeämmin kerätä verotuloja valtiolle. Esimerkiksi sähkövero ei huomioi verotuksen kohteena olevan toiminnan aiheuttamaa ympäristöhaitan suuruutta, vaan vero on kaikille energiantuotantomuodoille sama riippumatta esimerkiksi aiheutuneista kasvihuonekaasupäästöistä. Niin sanottu veroleikkuri, jonka mukaan tietyn euromääräisen rajan ylittämisen jälkeen yritykset saavat maksamansa verot takaisin palautuksina, vähentää energiaintensiivisen teollisuuden energiansäästöön liittyviä kannustimia.

### Suomessa vähän varsinaisia ympäristöveroja

Ympäristöveropolitiikkaa on Suomessa tähän asti harjoitettu lähinnä verotulojen keräämiseksi valtiolle. Suurin osa nykyisin käytössä olevista ympäristöön liittyvistä valtion veroista ja maksuista on säädetty muulla kuin ympäristöperusteella. Niillä ei ole ollut alunperinkään tarkoitus parantaa ympäristön tilaa, joten ne eivät tavoittele ympäristön kannalta haitallisten toimintojen lopettamista.

Ympäristöön liittyvien verojen osuus kaikista valtion verotuloista oli vuonna 2002 Suomessa EU15-maiden neljänneksi korkein. Ympäristöön liittyvien verojen osuus oli suurempi vain Tanskassa, Hollannissa ja Portugalissa. Ympäristöverojen suuri osuus johtuu siitä, että tieliikenteeseen ja sen polttonesteisiin kohdistuvat verot ovat Suomessa muihin maihin verrat-

tuna korkeita. Sen sijaan energiaverotuksen taso verrattuna muuhun Länsi-Eurooppaan on matala, vaikka energiantuotanto ja teollisuus aiheuttavat suurimman osan Suomen kasvihuonekaasupäästöistä.

Ympäristöön liittyvistä veroista ja maksuista selvin ohjausvaikutus on ollut juomapakkausverolla, maatalouden torjunta-ainemaksulla, energiaverojen ympäristöperusteisilla lisäveroilla, öljyjätämaksulla, vesiensuojelumaksulla, öljysuojamaksulla ja jäteverolla. Näitä veroja voidaan kutsua varsinaisiksi ympäristöveroiksi, jotka pyrkivät parantamaan ympäristön tilaa. Niiden

kertymä vuonna 2008 on arviolta 84 miljoonaa euroa ja osuus ympäristöön liittyvistä veroista 1,5 prosenttia (Kuvio 2).

### Valtion ympäristönsuojelumenot pienenemässä

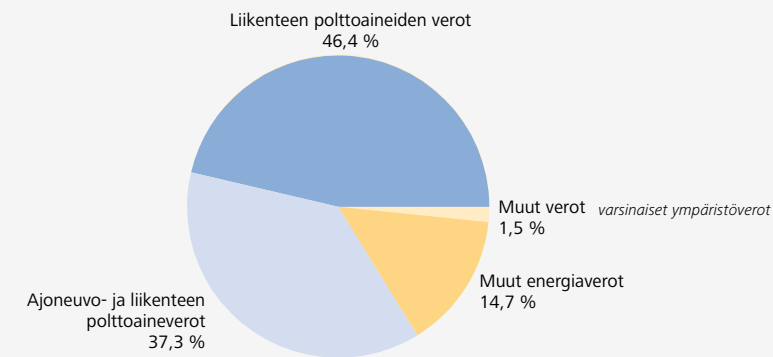
Valtion budjetista käytetään vuonna 2008 suoraan ympäristömenoihin 965 miljoonaa euroa eli 2,1 prosenttia talousarvioesityksen loppusummasta (Taulukko 2 ja Kuvio 3). Vielä vuonna 2005 osuus oli 2,7 prosenttia, sen jälkeen osuus kääntyi laskuun. Ympäristömenojen osuus budjetin loppusummasta on ollut näin pieni viimeksi vuonna 2000.

Kun ympäristömenojen suurin meno-erä, maatalouden ympäristötuki jätetään huomioimatta, valtion panostus ympäristöön pienenee ensi vuonna 12 miljoonalla eurolla (Taulukko 2). Maatalouden ympäristötuki on puolestaan arviomääräraha, joka osittain siirtynee käytettäväksi tulevina vuosina, joten sen 76 miljoonan euron lisäys ei luultavasti tule toteutumaan. Näin valtion kokonaisympäristömenotkin lienevät pieneneen päin.

Luonnonsuojeluun osoitetaan talousarviossa 61 miljoonaa euroa eli 2 miljoonaa euroa vähemmän kuin tänä vuonna. Ympäristönsuojeluun liittyvään tutkimus- ja kehitystoimintaan käytetään miljoona euroa vähemmän kuin tänä vuonna. Myös lähialueyhteistyön puitteissa ympäristönsuojeluun käytetty rahoitus on päät-

**Tutkimuksen mukaan vasta polttoaineiden 2,23 euron litrahinta vähentäisi suomalais-autoilijoiden ajokilometrejä.**

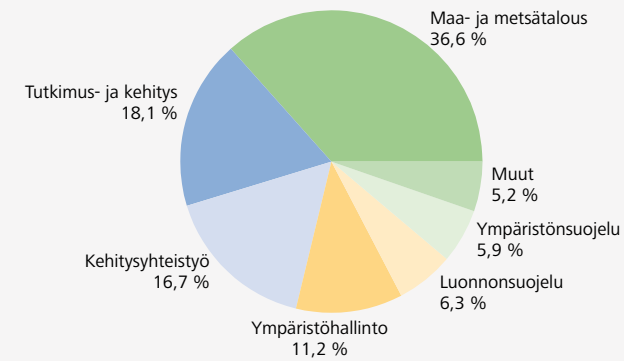
### Ympäristöön liittyvien verojen jakautuminen vuonna 2008



Lähde: Valtion talousarvioesitys 2008

Kuvio 2

### Valtion ympäristömenojen jakautuminen kohteittain 2008



Lähde: Valtion talousarvioesitys 2008

Kuvio 3

tymässä, lähialueyhteistyömaiden liittytyä EU:n jäseniksi toukokuussa 2004.

### Verotuksen rakenne väärissä tuotantorakennetta

Suomen ympäristönsuojelussa on perinteisesti suosittu hallinnollista ohjausta, jolla kuitenkin on tunnettuja haitallisia vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen. Hallinnollisten ohjauskeinojen avulla on saavutettu 1980- ja 1990-luvuilla merkittäviä päästövähennyksiä niin vesien- kuin ilmansuojelussakin. Ympäristöön liittyvien verojen osuus kaikkien verojen ja veronluonteisten maksujen kertymästä on 14 prosenttia vuonna 2008, kun tulojen

ja varallisuuden perusteella kerättävien verojen kertymä vastaa lähes 40 prosenttia kaikista verotuloista ja liikevaihdon perusteella kerättävien verojen kertymä yli 40 prosenttia verotuloista.

Ympäristöverot olisivat kuitenkin ympäristötavoitteisiin pyrittäessä parempia ohjauskeinoja kuin hallinnolliset keinot, sillä ne ovat talousjärjestelmän mukaisia ja kustannustehokkaita tapoja vähentää ympäristökuormitusta. Ympäristöverotuksen avulla hinnoittelussa voidaan ottaa huomioon tuotteen tai palvelun haitalliset ympäristövaikutukset ja näin ohjata tuotantoa ja kulutusta vähemmän ympäristöä kuormittaviin vaihtoehtoihin.

### Käsitteitä:

Ympäristövero = vero, joka pyrkii ensisijassa ympäristön tilaa haitallisesti vaikuttavan toiminnan supistamiseen ja lopettamiseen. Veron tavoitteena on ympäristön tilan parantaminen.

Ympäristöön liittyvä vero = vero, joka ei pyri ympäristöä haittaavan toiminnan lopettamiseen, mutta jolla on vaikutuksia ympäristön tilaan. Vero on säädetty ensisijassa tulojen keräämiseksi valtiolle.

Ympäristönsuojelumeno = meno, joka aiheutuu toimenpiteistä jonka ensisijainen tarkoitus on ympäristön tilan parantaminen. Menot, jotka aiheutuvat toimenpiteistä, joilla on vaikutuksia ympäristön tilaan, mutta joiden ensisijainen tarkoitus on jokin muu kuin ympäristön tilan parantaminen, eivät ole ympäristömenoja.

Nykyisellään palkkatyön korkea veroste on ohjannut työnantajat vähentämään työvoiman minimiin karsimalla työtehtäviä ja lisäämällä automaatiota. Painopisteen muutoksesta ympäristöverotuksen suuntaan hyötyisivät saastuttamattomat ja työvoimavaltaiset alat, ja laskua maksaisivat entistä enemmän pääomavaltaiset ja saastuttavat teollisuuden alat.

Muissa Pohjoismaissa, kuten Ruotsissa ja Tanskassa, on 2000-luvulla toteutettu ekologinen verouudistus eli verotuksen painopistettä on siirretty ympäristökuormitusta vähentävään suuntaan. Matti Vanhasen ensimmäisen hallitusohjelman (2003–2007) eräänä tavoitteena oli verotuksen rakenteen uudistaminen edistämään kestävästä kehitystä siten, että työn verotusta kevennettäisiin ja painopistettä siirrettäisiin ympäristöverotuksen suuntaan. Tämä verotuksen painopisteen muuttaminen on jäänyt toistaiseksi toteuttamatta, vaikka ympäristöön liittyvien verojen kertymä onkin voimakkaan talouskasvun ansiosta kasvanut. ■

*Jukka Hoffrén on Tilastokeskuksen tietotekniikka- ja menetelmäpalvelujen tutkimus- ja kehittämissyksikön tutkimuspäällikkö.*