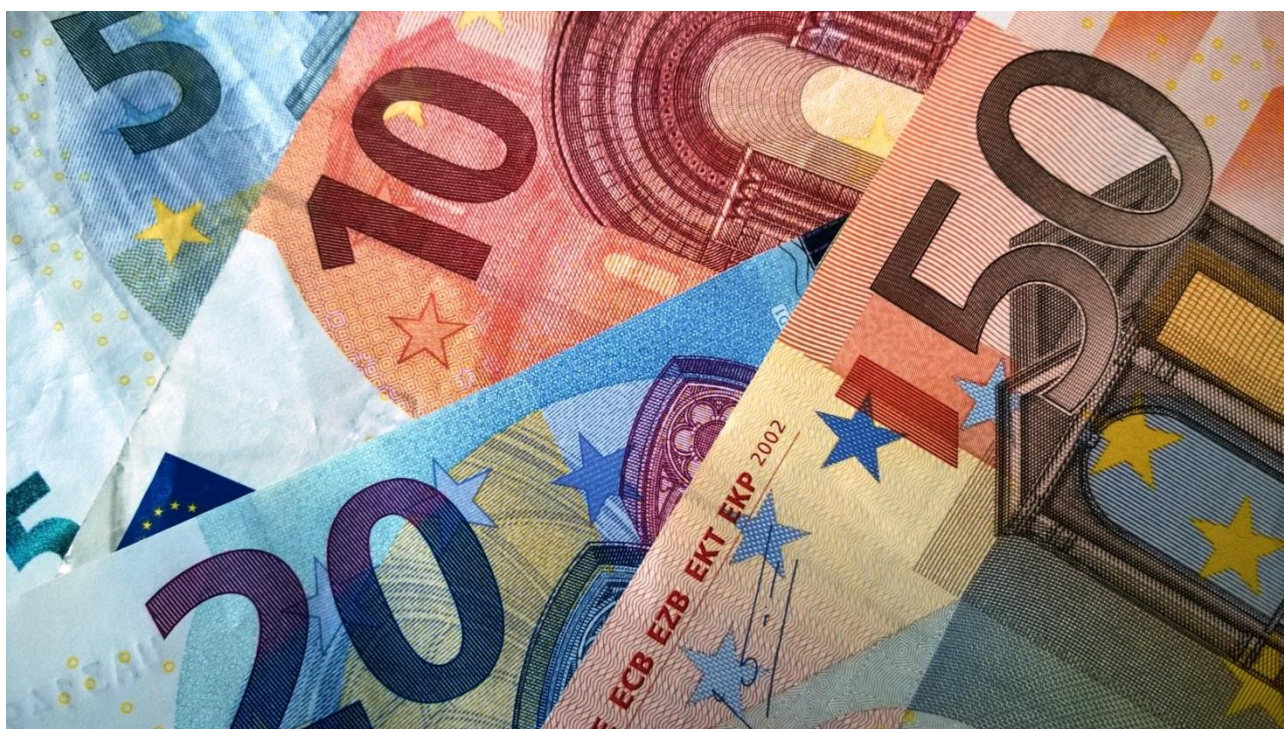




Selvitys Suomen BD-toimintaohjelman edellyttämistä voimavaroista

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön voimavarat -asiantuntijaverkosto
26.6.2015; päivitetty 15.2.2016



Tausta

Suomi on Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (*Convention on Biological Diversity, CBD suom. biodiversiteettisopimus*) osapuoli. Sopimuksen tavoitteena on ekosysteemien ja kasvi- ja eläinlajien suojelu, luonnonvarojen kestävä käyttö sekä geenivarojen saatavuudesta koituvien hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako. Sopimuksen osapuolet hyväksyivät maailmanlaajuisen strategisen suunnitelman 2011–2020 ja siihen sisältyvät ns. Aichi-tavoitteet vuonna 2010. Tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2020 mennessä.

Keskeisiä työkaluja biodiversiteettisopimuksen toimeenpanolle ja luonnon köyhtymisen pysäyttämiseksi ovat kansalliset luonnon monimuotoisuusstrategiat ja toimintaohjelmat (*National Biodiversity Strategies and Action Plans, NBSAPs*). Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti *Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia 2012–2020*¹ (biodiversiteettistrategia) päivitettiin vuonna 2012. Strategian linjaukset vastaavat sekä Aichi-tavoitteita että EU:n biodiversiteettistrategiaan sisältyviä, jäsenvaltioille osoitettuja tavoitteita. Jälkimmäisen tavoitteena on pysäyttää vuoteen 2020 mennessä EU:n luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen. Suomen biodiversiteettistrategia muodostaa joustavan kehikon, joka vastaa Suomen kansallisia tarpeita ja painopisteitä. Vuonna 2015 aloittanut pääministeri Juha Sipilän hallitus vahvisti 30.12.2015, että edellisen hallituksen aikana laaditun biodiversiteettistrategian linjaukset ovat edelleen voimassa.

Suomen biodiversiteettistrategian toimintaohjelma (*Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi: Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön toimintaohjelma 2013–2020 (BD-toimintaohjelma)*)² hyväksyttiin vuonna 2013. Ministeriöt työstivät toimintaohjelmaa laajapohjaisessa yhteistyössä eri sidosryhmien, ml. kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Ohjelmasta pyrittiin tekemään vaikuttava, kustannustehokas sekä määrälliset ja laadulliset seurantaperusteet sisältävä. Toimintaohjelma sisältää 105 toimenpidettä, joille on osoitettu vastuuministeriöt ja tavoiteaikataulut. Suurimmassa osassa toimia päävastuu on joko ympäristöministeriöllä tai maa- ja metsätalousministeriöllä.

Biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksissa sovitun mukaisesti osapuolten tulee laatia kansallisten strategioiden edistämiseksi myös kansalliset rahoitussuunnitelmat tai -strategiat. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön voimavarat -asiantuntijaverkoston yhtenä tehtävänä oli ”selvittää ja tehdä ehdotuksia siitä, miten CBD:n 10. ja 11. osapuolikokousten luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön voimavaroja koskevat päätökset toteutetaan Suomessa”. Tämä selvitys on asiantuntijaverkoston vastaus edellä mainittuun toimeksiantoon. Selvityksessä esitetään arvio kansallisen rahoituksen tasosta suhteessa BD-toimintaohjelman tavoitteisiin sekä kuvataan miten voimavaroja koskevat päätökset toteutetaan Suomessa. Asiantuntijaverkosto katsoo, että selvitys on biodiversiteettisopimukseen liittyvän ohjeistuksen³ mukainen ja sisällöltään myös kansainvälisesti kiinnostava. Selvityksen ydin on arvio BD-toimintaohjelman toteuttamista koskevasta rahoitusvajasta (Taulukko 1). Julkishallinnon osalta rahoituksesta ja määrärahoista päätetään julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioprosessien yhteydessä. Selvitys käännetään englanniksi ja toimitetaan tiedoksi biodiversiteettisopimuksen sihteeristölle.

¹ <http://www.ym.fi/download/noname/%7B42B4A7BC-EA00-4724-8599-703B5E6076BE%7D/24101>

² <http://www.ym.fi/download/noname/%7BA1006DC3-DDD2-4710-AFD4-C0F29D96C110%7D/31786>

³ <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12269>

<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=13165>

<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=13366>

Talousarvio- ja kehysmenettely

Suomen BD-toimintaohjelmaa toteutetaan valtiontalouden kehyspäätöksessä hyväksytyjen määrärahojen puitteissa.

Valtiontalouden kehysjärjestelmässä hallitus päättää vaalikauden kehuksesta vaalikauden alussa. Kehysmenettelyssä tehdään poliittinen sitoumus tulevien vuosien (t + 4) määrärahojen käytöstä. Vuodesta 2014 alkaen kehyspäätös on sisällynyt julkisen talouden suunnitelmaan, joka puolestaan kattaa koko julkisen talouden sisältäen siis valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osiot. Valtioneuvosto tarkistaa julkisen talouden



Kuvat: Matti Nummelin UM

suunnitelman vuosittain, minkä yhteydessä se voi muuttaa kehysten hallinnonaloittaista jakoa kehysten sisällä. Julkisen talouden suunnitelma toimii pohjana seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmistelussa. Kehysjärjestelmä tarjoaa välineen valtion talouden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Pääministeri Sipilän hallitus asetti syksyllä 2015 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan valtiota, kuntia ja sosiaaliturvarahastoja koskevat tavoitteet sekä esitti tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden toimenpiteiden vaikutukset BD-toimintaohjelman toteuttamiseen on huomioitu tässä selvityksessä.

Rahoitusvaje

Biodiversiteettisopimukseen liittyvän työn yhteydessä Suomi raportoi vuonna 2014 luonnon monimuotoisuuden tukemiseen aikavälillä 2006–2011 vuosittain käytetyn rahoituksen määrän ja jakautumisen julkishallinnon ja yksityisen sektorin välillä. Luonnon monimuotoisuuteen osoitettu rahoitus sisältää suorien panostusten lisäksi myös ns. epäsuoraa rahoitusta luonnon monimuotoisuuden säilymistä tukeviin toimiin (mm. maa- ja metsätaloudessa), jotka on niin ikään pyritty huomiomaan raportoinnissa. Raportin mukaan Suomessa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen käytetyt panostukset olivat vuonna 2011 yhteensä 2 283 milj. euroa, josta 829 milj. euroa valtion rahoitusta, 649 milj. euroa kuntien rahoitusta ja 805 milj. euroa yksityisen sektorin rahoitusta. Suomi rahoittaa kehitysmaiden luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväen käytön edistämistä kahdenkeskisen, alueellisen, monenkeskisen ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön kautta. Vuonna 2011 Suomen kehitysmaiden biodiversiteetin suojeluun kohdistama tuki oli runsaat 20 milj. euroa, 18,3 milj. euroa vuonna 2012, 16,2 milj. euroa vuonna 2013 ja 10,8 euroa vuonna 2014.

Tässä kansallista BD- strategiaa koskevassa selvityksessä on arvioitu kansallisen toimenpideohjelman toteutuksen ja olemassa olevien resurssien välinen rahoitusvaje. Rahoitusvaje määritellään BD-toimintaohjelmaan sisältyvien toimien edellyttämien määrärahojen ja pääministeri Sipilän hallituksen syksyllä 2015 vahvistaman julkisen talouden suunnitelman 2016–2019 mukaisen rahoituksen erotuksena. Lisäksi rahoituksesta tullaan päättämään vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä.

BD-toimintaohjelmassa esitettyihin toimiin on varattu syksyllä 2015 päätetyssä julkisen talouden suunnitelmassa 2016–2019 määrärahoja yhteensä noin 3,5 mrd. euroa, mikä on noin 700 milj. euroa vuodessa tavoitekaudella 2016–2020.⁴ Joiltain osin luonnon monimuotoisuuteen varatuista määrärahoista ei ole eroteltavissa BD-toimintaohjelman toimiin käytettäviä määrärahoja, minkä vuoksi em. arvio on yliarvio toimintaohjelman resursoinnista. Toisaalta toimintaohjelmaan varattu resursointi on vain osa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen käytettävistä valtion panostuksista. Tästä johtuen vertailua yllä olevaan vuoden 2011 luonnon monimuotoisuuden tukemiseen kohdistettuun resursointiin ei voi tehdä suoraan. **Asiantuntijaverkoston arvion mukaan toimenpideohjelman toteuttamiseen kohdistuu rahoitusvaje, joka on yhteensä noin 232 milj. euroa viisivuotiskaudella 2016–2020 eli noin 46 milj. euroa vuodessa (Taulukko 1).**

Valtionsektorin lisäksi myös yksityinen sektori, järjestöt ja kunnat käyttävät voimavaroja luonnon monimuotoisuuden tukemiseen, mutta niiden osuutta BD-toimintaohjelman toteutuksessa ei ole tässä selvityksessä käsitelty.

Rahoitusvaje on merkittävä toimenpiteissä, jotka kuuluvat BD-toimintaohjelmassa kohtaan *luonnon monimuotoisuuden suojelu*. Näiden toimenpiteiden toteuttamisen arvioidaan edellyttävän vuosittain noin 13 milj. euroa suurempia määrärahoja kuin mitä kehyspäätöksessä on kohdennettu luonnon monimuotoisuuden suojeluun. Erityisesti luonnonsuojelualuehankintoihin ja -korvauksiin osoitetut määrärahat ovat merkittävästi pienemmät kuin kansallisen toimenpideohjelman edellyttäisi. Lisäksi tässä kokonaisuudessa on rahoitusvajetta myös esimerkiksi laji- ja luontotyyppisuojelussa. Rahoitusvaje *sisävesiin* kohdistuvien toimien osalta on karkeasti arvioituna noin 9 milj. euroa vuosittain. Toimintaohjelmassa tavoitellaan alueellisten vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien sekä valtakunnallisen vesienhoito-ohjelman toteutusta, jonka osalta rahoitusvaje on noin 9 milj. euroa vuodessa. Rahoitusvaje on merkittävä myös toimintaohjelman kohdassa *metsät*, jossa vuosittaiset määrärahat ovat arviolta 10 milj. euroa pienemmät kuin kansallinen toimenpideohjelman edellyttäisi.

Kansallisen BD-toimintaohjelman edellyttämä lisäresursointi on pyritty arvioimaan mahdollisimman kattavasti ja realistisesti. Joidenkin toimien kustannuksia ei ole pystytty arvioimaan, joten laskelmassa niille ei ole kirjattu resurssivajetta. Suuri osa toimista toteutetaan ns. virkatyönä käytössä olevien voimavarojen mukaisesti. Yleisesti luonnon monimuotoisuuteen liittyvään työhön arvioidaan käytettävän valtionhallinnossa noin 795 henkilötyövuotta (htv) vuonna 2015. Tästä arviolta 30 htv:tä on ministeriöissä ja noin 665 htv:tä ministeriöiden alaisessa hallinnossa. Vain osa tästä virkatyöstä käytetään toimintaohjelman toteutukseen. Henkilöresursoinnista kuten myös muusta viranomaisresursoinnista päätetään talousarviomenettelyn yhteydessä⁵.

Usean toimenpiteen toteuttamiseksi tulisi virkatyön lisäksi teettää erilaisia selvityksiä ulkopuolisilla asiantuntijoilla. Selvityksiä hankitaan ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoimintarahoituksella sekä tutkimuslaitosten tulosohjauksen puitteissa.

Pääministeri Sipilän hallituksen päätökset valtiontalouden menojen sopeuttamistoimista vaikuttivat myös BD-toimintaohjelman rahoitukseen.

⁴ Viimeisin kehyspäätös ulottuu vain vuoteen 2019 asti. Koska raportoinnissa pyritään esittämään rahoitustarve vuosille 2016–2020, on laskelmassa oletettu, että vuodelle 2020 on varattu vastaavan suuruinen määräraha kuin viimeiselle kehyspäätöksen vuodelle eli vuodelle 2019.

⁵ Ministeriöiden alaiset virastot rahoittavat toimintaansa myös ulkopuolisella rahoituksella, joten kaikkien htv:eiden rahoitus ei tule valtion talousarviosta.

Taulukko 1. Rahoitusvajeita koskevat arviot BD-toimintaohjelman⁶ käyttämällä jaottelulla viisivuotiskaudelle 2016–2020, yhteensä milj. euroa

BD-toimintaohjelman mukainen jaottelu	BD-toimintaohjelman toteutuskustannusten ero budjetoituun, milj. euroa yhteensä kaudella 2016–2020
1.1 Viestintä ja yleisen tietoisuuden parantaminen	0,0
1.2 Koulutus ja kasvatusta	3,0
1.3 Taloudellinen ohjaus ja muut kannustavat ohjaukeinot	0,5
1.4 Lainsäädäntö	0,0
1.5 Luonnon monimuotoisuus alueidenkäytön suunnittelussa ja maankäytössä	0,0
1.6 Luonnon monimuotoisuuden suojele	66,5
1.7 Ilmastonmuutos	2,0
1.8 Haitalliset vieraslajit	8,0
1.9 Luontomatkailu ja luonnon virkistyskäyttö	0,0
1.10 Seuranta, tutkimus ja tietojärjestelmät	7,2
2.1 Metsät	52,5
2.2 Suot	0,0
2.3 Kosteikot	7,5
2.4 Maatalousympäristöt, ml. perinnebiotoopit	0,5
2.5 Korvaavat elinympäristöt ja uuelinympäristöt	0,1
2.6 Geologiset muodostumat ja luonnon monimuotoisuus	1,0
2.7 Järvet, joet ja muut sisävedet	45,0
2.8 Itämeri ja rannikko	4,0
2.9 Kalavarat ja kalastus	8,0
2.10 Riistaeläimet, riistavarat ja metsästys	0,0
2.11 Pohjoinen luonto ja poronhoito	0,0
2.12 Kaupungit ja taajamat	0,0
3 Elinympäristöjen ennallistaminen, luonnonhoito ja kunnostus	3,0
4 Alkuperäiskansa saamelaiset ja luonnon monimuotoisuus	0,5
5.1 Maa- ja metsätalouden sekä kalatalouden geenivarojen suojele	6,5
5.2 Muuntogeeniset eliöt	0,0
5.3 Geenivarojen saatavuus ja niistä saatavien hyötyjen oikeudenmukainen jako	0,0
6.1 Voimavarojen mobilisointistrategia	0,0
6.2 Monenkeskisten ympäristösopimusten ja -prosessien yhteistyö	0,0
6.3 Tiedeyhteisön ja päätöksenteon yhteyksien parantaminen	0,0
6.4 Kehitysyhteistyö ja teknologian siirto	16,0
6.5 Yhteistyö lähialueilla	0,0
7 Kansallisen strategian ja toimintaohjelman seuranta	0,0
YHTEENSÄ	231,8

⁶ <http://www.ym.fi/download/noname/%7BA1006DC3-DDD2-4710-AFD4-C0F29D96C110%7D/31786>