

Kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmä

Helsinki 2014

Kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmä

Helsinki 2014

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 3.10.2013 kestävänsä metsätalouden rahoituslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan hankkeen ajalle 15.10.2013–31.12.2014. Säädöshankkeen tavoitteena on valmistella uusi metsätalouden rahoitusta koskeva hallituksen esitys.

Toimeksiannon mukaan säädöshankkeen valmistelussa tulee ottaa huomioon tulevat metsätalousalaa koskevat Euroopan unionin valtioneuvoston päätökset, KMO 2015 -toimeenpanon yhteydessä metsäneuvostolle 9.8.2012 tehty muistio, metsälain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 75/2013 vp) ja metsätoimien torjuntaa koskeva hallituksen esitys (HE 119/2013 vp).

Toimeksiannon mukaisesti ensimmäisessä vaiheessa työryhmä valmisteli:

- 1) metsätalouden rahoitusta koskevien toteuttamisvaihtoehtojen kuvaukset mukaan lukien perustelut, jotka puoltavat tai eivät puolla vaihtoehtojen käyttöönottoa,
- 2) metsätalouden rahoitusta koskevat ehdotukset, joihin sisältyy ehdotetut tuet, niiden myöntämisen edellytykset ja alustavat tukitasot sekä ehdotettuihin tukiin liitettävät ehdot ja
- 3) edellä kohdassa 2 tarkoitettuja ehdotuksia koskevat vaikutusarvioinnit.

Työryhmän tuli valmistella edellä mainitut aineistot sillä tarkkuudella, että niitä voidaan hyödyntää hallituksen esityksen virkatyönä tapahtuvassa valmistelussa. Työryhmän tuli valmistella vaikutusarvioinneista ainakin ehdotusten taloudellisten sekä ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten kuvaukset ja mahdollisuuksien mukaan myös viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten kuvaus.

Työryhmän toimikausi oli 15.10.2013–31.3.2014. Työryhmän puheenjohtajana toimi metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat strateginen johtaja Sixten Sunabacka työ- ja elinkeinoministeriöstä, budjettineuvos Kirsti Vallinheimo valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Maarit Loiskekoski ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Ville Schildt maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Kirsi Taipale maa- ja metsätalousministeriöstä, rahoitus- ja tarkastuspalvelujen päällikkö Aki Hostikka Suomen metsäkeskuksesta, metsäasioiden päällikkö Jouni Väkevä Metsäteollisuus ry:stä, metsäasiantuntija Lea Jylhä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, varatoimitusjohtaja Simo Jaakkola Koneyrittäjien liitto ry:stä ja puheenjohtaja Håkan Nystrand METO – Metsäalan Asiantuntijat ry:stä. Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Niina Riissanen maa- ja metsätalousministeriöstä.

Työryhmä kokoontui kaikkiaan yksitoista kertaa. Työryhmä kuuli valmistelun aikana seuraavia asiantuntijoita: varttunut tutkija Esa Uotila, erikoistutkija Mikko Hyppönen, vanhempi tutkija Sauli Valkonen, erikoistutkija Jari Hynynen, erikoistutkija Ville Ovaskainen, professori Hannu Ilvesniemi ja professori Jarkko Hantula Metsäntutkimuslaitokselta, johtaja Jukka Aula Metsänomistajien liitto Pohjois-Suomesta, dosentti Samuli Joensuu ja ympäristö ja ekosysteemipalvelut -yksikön johtaja Lauri Saaristo Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta, johtava luonnonhoidon asiantuntija Matti Seppälä Suomen metsäkeskuksesta, ympäristöpäällikkö Markus Nissinen Metsänomistajien liitto Länsi-Suomesta, ylitarkastaja Teemu Seppä maa- ja metsätalousministeriöstä, toimitusjohtaja Jaakko Rahja Suomen tieyhdistyksestä, aluepäällikkö Teuvo Taura OTSO Metsäpalveluista, kehityspäällikkö Kalle Kärhä Stora Enso Metsästä, puheenjohtaja Risto Sulkava Suomen luonnonsuojeluliitosta ja metsäsuunnittelun professori Annika Kangas Helsingin yliopistosta. Lisäksi erikoistutkija Hannu Hökkä Metsäntutkimuslaitokselta toimitti työryhmälle muistion.

Toimeksiannon mukaisesti työryhmä järjestää hankkeesta 9.4.2014 kuulemistilaisuuden, jossa esitellään työryhmän ehdotukset metsätalouden tukijärjestelmästä ja kuullaan asiantuntijoita.

Työryhmän muistioon on jätetty yksi eriävä mielipide, joka on liitetty muistioon.

Työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittavasti maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 8 päivä huhtikuuta 2014

Marja Hilska-Aaltonen

Aki Hostikka

Simo Jaakkola

Lea Jylhä

Maarit Loiskekoski

Håkan Nystrand

Ville Schildt

Sixten Sunabacka

Kirsi Taipale

Kirsti Vallinheimo

Jouni Väkevä

Tiivistelmä

Maa- ja metsätalousministeriön asettama kestävä metsätalouden rahoituslainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmä valmisteli toimeksiannon mukaisesti ehdotuksen uudeksi kestävä metsätalouden rahoituslain toteuttamisvaihtoehdoksi sekä laati vaikutusten arvioinnin esityksestään.

Työryhmä on työssään ottanut huomioon EU:n uudet valtiontukisuuntaviivat sillä tarkkuudella kuin se valtiontukisuuntaviivojen tiedossa olleen luonnoksen perusteella on ollut mahdollista. EU:n valtiontukisuuntaviivojen johdosta työryhmä on päätenyt esittämään muun muassa määritelmää metsälle.

Työryhmä on tarkastellut tuettavia työlajeja, tukiehtoja ja tukitasoja. Työryhmä ehdottaa tuettaviksi toimenpiteiksi metsän uudistamista, nuoren metsän hoitoa, terveyslannoitusta, juurikäävän torjuntaa, suometsien hoitoa, yksityisteiden perusparannusta ja uuden metsätien rakentamista. Lisäksi rahoitusta voitaisiin myöntää ympäristötukeen ja luonnonhoitohankkeisiin sekä luonnonarvotukeen, mikäli EU:n valtiontukisuuntaviivat sen mahdollistavat. Tuki myönnettäisiin jatkossa hankkeen kokonaiskustannuksiin.

Työryhmä ehdottaa, että tukivöhykkeet perustuisivat metsälain nojalla määriteltyihin vyöhykkeisiin. Työryhmän ehdotuksen mukaan metsänuudistamisen tuki rajattaisiin pohjoiseen Suomeen, eikä pelton metsitykseen tai luonnonhoidon korjaamiseen olisi jatkossa mahdollista saada tukea. Työryhmän ehdotuksen mukaan rahoituksen painopistettä siirretään taimikoiden varhaishoitoon, jotta tukijärjestelmä kannustaisi tekemään metsänhoitotöitä oikeaan aikaan ja nykyistä kustannustehokkaammin. Juurikäävän torjunnan tukialuetta, torjunta-aikaa ja tuen saajien määrää laajennetaan. Ehdotuksen mukaan tukea juurikäävän torjuntaan saisivat yksityisten metsänomistajien lisäksi myös yhteisöt paitsi Metsähallitus eteläisen ja keskisen Suomen alueella toukokuun alun ja marraskuun lopun välisenä aikana tehtyyn juurikäävän torjuntaan. Kantojen nostoon tukea ei kuitenkaan enää myönnettäisi. Työryhmä ehdottaa, että nykyisestä energiapuun korjuutuesta luovutaan. Työryhmä ehdottaa ympäristötuen laskentaa uudistettavaksi siten, että kasvupaikan tuottokyky voitaisiin ottaa paremmin huomioon ja siten monimuotoisuuden kannalta arvokkaimpia kohteita tulisi nykyistä enemmän sopimusten piiriin.

Tukijärjestelmä on määräaikainen ja tukijärjestelmän rahoitus on harkinnanvaraista. Toiminta tulee sopeuttaa vuosittain hyväksytyyn julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion puitteisiin.

Sammandrag

Jord- och skogsbruksministeriets arbetsgrupp för totalreforming av lagstiftningen om finansiering av ett hållbart skogsbruk har i enlighet med uppdraget arbetat fram ett förslag till en ny lag om finansiering av ett hållbart skogsbruk. Gruppen tog också fram en bedömning av förslaget konsekvenser.

Arbetsgruppen har iakttagit EU:s nya riktlinjer för statliga stöd så noggrant som det utifrån det tillgängliga utkastet till riktlinjerna varit möjligt. Med anledning av riktlinjerna för statliga stöd har arbetsgruppen beslutat sig föreslå bl.a. definition för skog.

Arbetsgruppen har diskuterat de arbetsslag som beviljas stöd samt stödvillkor och stödnivåer. Enligt gruppens förslag ska följande åtgärder beviljas stöd: skogsförnyelse, vård av ungskog, vitaliseringsgödsling, bekämpning av rotticka, vård av myrskog, grundläggande reparation av enskilda vägar och byggande av nya skogsvägar. Ytterligare får finansiering beviljas för miljöstöd och naturvårdsprojekt samt för stöd för naturvärden om EU:s riktlinjer det tillåter. I fortsättningen ska stödet beviljas för projektets totalkostnader.

Arbetsgruppen föreslår att stödregioner ska bygga på de regioner som fastställts med stöd av skogslagen. Stödet för skogsförnyelse begränsas till Norra Finland. I fortsättningen är det inte heller möjligt att få stöd för beskogning av åker eller reparation efter skador av naturkatastrofer. Enligt gruppens förslag ska finansieringen fokuseras på tidig skötsel av plantskog för att stödsystemet ska uppmuntra till skogsvårdsarbeten i rätt tid och kostnadseffektivare än i dag. Stödregionen för bekämpning av rotticka, bekämpningstiden och antalet stödmottagare ska utvidgas. Enligt förslaget ska förutom privata skogsägare även samfund, med undantag av Forststyrelsen, i södra och mellersta Finlands område få stöd för bekämpning av rotticka när bekämpningen utförs under tiden maj-november. För upptagning av stubbar ska inte längre beviljas stöd. Arbetsgruppen föreslår att det gällande systemet med stöd för drivning av energivirke avvecklas. Beräkningen av miljöstöd ska reformeras så att växtplatsens biokapacitet kan beaktas bättre och på så vis få fler med tanke på biodiversiteten värdefulla objekt med i avtalen.

Stödsystemet är tidsbundet och finansieringen av stödsystemet är behovsprövat. Verksamheten ska anpassas efter den årligen godkända planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

Sisällysluettelo

1. Metsätalouden rahoitus.....	10
1.1 Voimassa oleva lainsäädäntö.....	10
1.2 Aikaisemmat esitykset tukijärjestelmän muuttamiseksi.....	11
1.3 Rahoitus.....	12
1.3.1 Metsätalouden rahoitusta koskevat tavoitteet	12
1.3.2 Käytettävissä olevat määrärahat vuonna 2014	12
1.3.3 Viime vuosina käytetyt määrärahat	14
1.4 Kansainvälinen tarkastelu	15
1.4.1 Ruotsi	15
1.4.2 Itävalta.....	16
1.4.3 Irlanti.....	17
1.4.4 Viro.....	17
2. Voimassa olevan tukijärjestelmän vaikuttavuusanalyysi	18
2.1 Tukijärjestelmän vaikuttavuus metsäpolitiikan välineenä.....	18
2.2 Hallinnolliset kustannukset.....	21
3. Euroopan unionin valtiontukisäännöt.....	21
3.1 Yleistä.....	21
3.2 Maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivat.....	22
3.3 Ympäristö- ja energia-alan valtiontuen suuntaviivat	23
3.4 Vuosia 2014–2020 koskevat valtiontuen suuntaviivat	24
3.5 De minimis -säännökset ja kestävä metsätalouden rahoitus	26
4. Metsätalouden tukijärjestelmän uusiminen -taustamuistio.....	27
5. Toimiympäristön arviointi.....	27
5.1 Yleistä.....	27
5.2 Metsät biotalouden perustana	29
5.3 Metsänomistusrakenne.....	29
5.4 Euroopan unioni.....	30
5.5 Metsäorganisaatiot	31
5.6 Tukijärjestelmän yleiset kehittämistarpeet.....	32
6. Tukijärjestelmän yksityiskohdat ja työryhmän ehdotukset	33
6.1. Yleiset säädökset.....	33
6.1.1 Tukijärjestelmän tarkoitus	33
6.1.2 Soveltamisala.....	35

6.1.3 Rahoituksen muoto	36
6.1.4 Tuensaaja	37
6.1.5 Muita tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä	40
6.2 Tuen määrä	41
6.2.1 Tuen määräytymisen periaatteita	41
6.2.2 Tukivyohtykykeet	41
6.2.3 Tuen taso	43
6.3 Toimenpiteet, jotka ovat ekologisesti ja metsänkasvupotentiaalin ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä	44
6.3.1 Metsänuudistaminen	44
6.3.2 Taimikon varhaishoito ja nuoren metsän hoito	46
6.3.3 Terveyslannoitus	49
6.3.4 Juurikäävän torjunta	51
6.3.5 Suometsän hoito	52
6.4 Metsätiet	54
6.5 Ympäristötuki ja metsäluonnonhoitohankkeet	57
6.5.1 Metsätalouden ympäristötuki	57
6.5.2 Metsäluonnon hoitohankkeet	60
6.5.3 Luonnonarvotuki	61
6.6 Energiapuun korjuu	62
6.7 Tukijärjestelmästä poistuvat toimenpiteet	63
6.8 Toimenpiteen suunnittelu ja muut hakemuksessa ilmoitettavat tiedot	64
6.9 Valtionapuviranomainen ja tuen hakemisen määräaika	67
7. Vaikutusten arviointi	67
7.1 Valtion tuen taloudelliset vaikutukset	67
7.2 Ympäristövaikutukset	69
7.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	69
7.4 Vaikutukset metsänomistajiin ja yrityksiin	70
7.4.1 Vaikutukset metsänomistajiin	70
7.4.2 Vaikutukset metsäasiantuntijoihin	71
7.4.3 Vaikutukset koneyrityksille	72
7.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	72
8. Voimaantulo	73
Liite 1: Vuonna 2013 nuoren metsän hoidon tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna	74

Liite 2: Vuonna 2013 energiapuun korjuun tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna	75
Liite 3: Vuonna 2013 metsä uudistamisen tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna	76
Liite 4: Vuonna 2013 terveyslannoituksen tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna	77
Liite 5: Vuonna 2013 kunnostusojituksen tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna	78
Liite 6: Ympäristötuki esimerkit	79
Liite 7: Eriävä mielipide	80

1. Metsätalouden rahoitus

1.1 Voimassa oleva lainsäädäntö

Nykyinen kestävän metsätalouden rahoituksesta annettu laki (1094/1996) tuli voimaan 1. päivänä tammikuuta 1997. Siinä säädetään valtion rahoituksesta toimenpiteisiin, joilla edistetään yksityismetsien kestävä hoitoa ja käyttöä metsälain (1093/1996) mukaisesti. Lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä on muutettu useita kertoja.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettu rahoitus voi olla tukea tai lainaa. Lainaa on myönnetty yhteishankkeina toteutettaviin metsätie- ja kunnostusojitushankkeisiin. Muu rahoitus on myönnetty tukena.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa rahoitus on jaettu neljään ryhmään, jotka ovat puuntuotannon kestävyiden turvaaminen, metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen, metsäluonnon hoitohankkeet sekä edellä mainittuja toimenpiteitä tukevat muut edistämistoimenpiteet. Puuntuotannon kestävyiden turvaamiseksi myönnettävä rahoitus kohdistetaan seuraaviin työlajeihin: metsänuudistaminen, kulotus, nuoren metsän hoito, energiapuun korjuu, metsänterveyslannoitus, kunnostusojitus ja metsätien tekeminen. Metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämistä koskevaa rahoitusta on ympäristötuki. Metsäluonnon hoitohankkeina voidaan rahoittaa yksittäisiä työlajeja laajempia hankkeita. Hankkeet suunnitellaan ja toteutetaan metsäkeskuksen toimesta tai valvonnassa. Muina edistämistoimenpiteinä voidaan rahoittaa toteutusselvityksen laatiminen, juurikäävän torjunta, ennalta arvaamattoman virheen korjaaminen, vahingon korvaaminen sekä kokeilu- ja selvitystoiminta. Juurikäävän torjunnan tuki voidaan myöntää sekä biologiseen että mekaaniseen torjuntaan. Juurikäävän mekaanista torjuntaa koskevat säännökset ovat olleet voimassa vuoden 2003 alusta. Haketustukea koskevat säännökset olivat voimassa 31. päivään joulukuuta 2012.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain nojalla rahoitusta voidaan myöntää tietyin edellytyksin myös hankesuunnitelman laatimiseen.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettu rahoitus myönnetään pääsääntöisesti yksityiselle maanomistajalle. Yksityisellä maanomistajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä sellaista luonnollisten henkilöiden muodostamaa yhtiötä, osuuskuntaa tai muuta yhteisöä taikka säätiötä, jonka pääasiallisena tarkoituksena on maatalo- tai metsätalouden harjoittaminen. Yksityisellä maanomistajalla tarkoitetaan myös sellaista yhteismetsän osakaskuntaa ja yhteisaluelaisa (758/1989) tarkoitettua yhteisen alueen osakaskuntaa, jonka osuuksista vähintään puolet on luonnollisten henkilöiden omistuksessa. Yksityistä maanomistajaa koskevia säännöksiä on voitu soveltaa myös yksityiseltä maanomistajalta saadun maanvuokraoikeuden, testamenttiin perustuvan käyttöoikeuden, lesken hallintaoikeuden, eläkeoikeuden tai muun vastaavan oikeuden haltijaan. Edellä mainittu muita edistämistoimenpiteitä koskeva rahoitus on voitu myöntää muullekin kuin yksityiselle maanomistajalle. Tällöinkin on edellytetty, että rahoitettavalla toimenpiteellä edistetään yksityismetsien hoitoa ja käyttöä.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annettuun lakiin perustuvasta rahoituksesta säädetään tarkemmin asetustasolla.

Vuoden 2012 alusta lähtien kestävän metsätalouden rahoituslain tukien verovapaus poistettiin. Tukia käsitellään siten verotuksessa vastaavalla tavalla kuin yritystukia yleensäkin, eli tuki on veronalaista tuloa ja tulon hankkimisesta aiheutuneet menot ovat verotuksessa vähennyskelpoisia myös siltä osin

kuin niihin on saatu tukea. Ympäristötuki on siten myös veronalaista, toisin kuin ympäristöhallinnon myöntämä määräaikainen tai pysyvä suojelukorvaus luonnonsuojelulain nojalla suojeltavista kohteista.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa säädetään lisäksi rahoituksen hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta, takaisinperinnästä ja sen seuraamuksista sekä valvonnasta. Rahoituksen myöntäminen, maksaminen ja valvonta kuuluvat Suomen metsäkeskukselle. Rahoituksen takaisinperinnästä huolehtii Maaseutuvirasto Suomen metsäkeskuksen esityksestä. Lainojen takaisinperintä kuuluu Valtiokonttorin tehtäviin. Kokeilu- ja selvitystoiminnan tuen myöntäminen, maksaminen ja valvonta kuuluvat kokonaisuudessaan maa- ja metsätalousministeriölle. Maa- ja metsätalousministeriölle kuuluvat lain ohjaus- ja valvontatehtävät.

1.2 Aikaisemmat esitykset tukijärjestelmän muuttamiseksi

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annettuun lakiin on tehty edellinen kokonaisuudistus vuonna 2007. Uudistus oli tarpeen muun muassa uuden perustuslain ja uusien valtioneuvoston päätösten vuoksi. Valtiovarainministeriö oli myös edellyttänyt, että metsätalouden rahoitukseen sovelletaan valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Uutta kestävän metsätalouden rahoituslakia (544/2007), joka sisältää säännökset metsätalouden tukien myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä, ei ole saatettu voimaan. Uusi kestävän metsätalouden rahoituslaki sisältää myös säännökset tukien myöntämisestä, maksamisesta, valvonnasta, takaisinperinnästä ja metsäkeskuksen tietojensaantioikeuksista siltä osin kuin se on tarpeen valtionavustuslain asianomaisten säännösten lisäksi. Laki oli tarkoitus saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella.

Uuden metsätalouden rahoituslain voimaansaattamisen viivästymisen johdosta peruutettiin hallituksen kirjelmällä marraskuussa 2010 seuraavat eduskunnassa vireillä olleet uuden rahoituslain muuttamiseksi annetut hallituksen esitykset: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kestävän metsätalouden rahoituslain muuttamisesta (HE 72/2008 vp) ja Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kestävän metsätalouden rahoituslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 72/2008 vp) täydentämisestä (HE 54/2009 vp)

Ensin mainitun hallituksen esityksen tarkoituksena oli tehdä uuteen rahoituslakiin komission edellyttämät valtioneuvoston päätöksistä johtuvat muutokset. Jälkimmäisen esityksen tarkoituksena oli muuttaa nuoren kasvatusemetsän hoitoon, energiapuun korjuuseen ja haketuksen sekä niihin liittyvään toteutusselvitykseen myönnettävä tuki ns. de minimis -tueksi. De minimis -sääntely oli tarkoitus ottaa mainittujen tukien osalta käyttöön, jotta määräaikaisesta puun myyntitulon verovapaudesta annetut säännökset ja mainittua metsätalouden rahoitusta koskevat säännökset eivät johtaisi kiellettyyn valtioneuvoston tukien kasautumiseen. Mainitut eduskunnassa vireillä olleet hallituksen esitykset siis peruttiin marraskuussa 2010, ja niiden sijaan annettiin hallituksen esitys laiksi kestävän metsätalouden rahoituslain muuttamisesta ja laiksi pienpuun energiatuesta (HE 270/2010 vp). Kestävän metsätalouden rahoituslain osalta esitys sisälsi ne muutokset mainituista peruutetuista esityksistä, jotka olivat edelleen ajankohtaisia.

Pienpuun energiatukea koskeva esitys liittyi EU:n asettamiin sitoviin uusiutuvan energian lisäämistä koskeviin velvoitteisiin. Jotta Suomi saavuttaisi EU:n asettaman 38 prosentin uusiutuvan energian velvoitteen, käynnistettiin vuonna 2009 uusiutuvan energian tukijärjestelmien uudelleen tarkastelu ja päivittäminen. Metsähakkeen tukijärjestelmien uudistaminen pohjautui vuonna 2010 laadittuun selvitykseen, jossa käytiin läpi mahdollisuuksia ja keinoja yli kaksinkertaistaa metsähakkeen käyttö sähkö- ja lämpölaitoksissa vuoteen 2020 mennessä. Selvityksessä todettiin, että sähkön- ja lämmöntuotannossa keskeistä metsähakkeen käytön lisäämisessä on metsähakkeen kilpailukyky kilpaileviin polttoaineisiin ja erityisesti turpeeseen nähden. Metsäpohjaisen energian tukijärjestelmien osalta uudistuksessa päädyttiin esittämään tukijärjestelmää, jossa metsähakkeella tuotetulle sähkölle maksetaan muuttuvaa tuotantotukea sekä lisäksi erillistä pienpuun energiatukea, jota maksettaisiin nuorista met-

sistä tai ensiharvennuksilta peräisin olevalle pienpuuhakkeelle. Uudistuksen yksi tarkoitus oli myös irrottaa nuoren metsänhoitokohteilta ja ensiharvennuksilta korjattavan pienpuun tuki irralleen metsänhoidollisista tuista. Tämän mukaisesti kestävän metsätalouden rahoituslaista (100/2010) poistettiin energiapuun korjuutuki ja laadittiin uusi laki pienpuun energiatuesta (101/2010). Tästä johtuen myös näiden kahden lain voimaantulo on ollut kytkettynä toisiinsa.

Myöskään vuoden 2010 uutta kestävän metsätalouden rahoituslakia ei ole voitu saattaa voimaan, koska komissio ei vielä ole hyväksynyt pienpuun energiatukea koskevia säännöksiä ja koska uuden rahoituslain säännösten voimaantulo on kytketty pienpuun energiatukea koskevien säännösten voimaantumoon. Kun metsätaloutta koskevat komission antamat valtiontuen suuntaviivat muuttuvat heinäkuun alusta 2014, joudutaan tukijärjestelmä sopeuttamaan uusiin suuntaviivoihin.

1.3 Rahoitus

1.3.1 Metsätalouden rahoitusta koskevat tavoitteet

Metsäpoliittisessa selonteossa todetaan, että kehitämme metsätalouden tukijärjestelmää siten, että rahoitus on metsäpolitiikan tavoitteiden kannalta vaikuttavaa ja kustannustehokasta.

Kansallisen metsäohjelman 2015 tavoitteiden toteuttamiseksi on arvioitu tarvittavan vuosittain kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla rahoitettaviin metsänhoito- ja perusparannustöihin momentilta 30.60.44 (Tuki puuntuotannon kestävyden turvaamiseen) 70 miljoonaa euroa vuodessa. Pienpuun energiakäyttöön kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla tulisi olla käytettävissä momentilla 30.60.47 (Pienpuun energiatuki) 25 miljoonaa euroa vuodessa ja vastaavasti lain mukaisiin metsien monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviin ympäristötukisopimuksiin ja metsäluonnon hoitohankkeisiin momentilla 30.60.45 (Metsäluonnon hoidon edistäminen) 21 miljoonaa euroa vuosittain.

1.3.2 Käytettävissä olevat määrärahat vuonna 2014

Metsänhoito- ja metsänparannustöihin on vuonna 2014 käytettävissä määrärahaa 59,730 miljoonaa euroa momentilla 30.60.44. Useampivuotisia hankkeita voidaan hyväksyä vuosittain vain myöntämisvaltuuden osoittaman määrän verran. Vuonna 2014 myöntämisvaltuutta on käytettävissä 35 miljoonaa euroa.

Vuodesta 2011 lähtien valtion talousarviossa on energiapuun korjuutukeen ja haketuksen osoitettava määräraha ollut omalla momentillaan 30.60.47. Haketuksen tukea myönnettiin vuoden 2012 loppuun. Energiapuun korjuu tukeen varattiin käytettäväksi 18 miljoonaa euroa vuonna 2013 ja 20 miljoonaa euroa vuonna 2014. Tätä määrärahaa käytetään kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) mukaisiin energiapuun korjuu tukiin, joilla edistetään pienpuun energiakäyttöä.

Metsänparannuslainoja voidaan myöntää talousarvion momentin 30.60.83 (Lainat puuntuotannon kestävyden turvaamiseen) määrärahan puitteissa. Vuonna 2014 lainavaroja on momentilla 10 000 euroa, mutta käytössä on myös vuosilta 2012 ja 2013 siirtynyttä määrärahaa 110 000 euron verran.

Metsäluonnon hoitohankkeisiin ja ympäristötukisopimuksiin on vuonna 2014 käytettävissä määrärahaa 6,527 miljoonaa euroa momentilla 30.60.45 ja lisäksi edelliseltä vuodelta siirtynyttä määrärahaa 1,1 miljoonaa euroa.

Taulukko 1: Valtion rahoittamien toimenpiteiden kokonaiskustannukset, valtion tuki erikseen toteuttamiskustannuksiin ja suunnittelun ja toteutusselvitysten laadinnan tuki ja maanomistajien omarahoitusosuus kokonaiskustannuksista sekä tehtyjen töiden määrät viimeisten kolmen vuoden ajalta.

Työlaji	Vuosi	Työtuki milj. €	Suunnittelu ja toteutusselvitys milj. €	Kemeratuet yhteensä milj. €	Maanomistajan varat milj. €	Kokonais- kustannukset milj. €	Suoritemäärä ha, k-m ³ , i-m ³
Metsänuudistaminen	2013	7,712	0,491	8,203	5,149	13,352	15 279 ha
	2012	9,270	0,546	9,816	6,256	16,072	16 324 ha
	2011	9,114	0,631	9,745	5,490	15,235	15 792 ha
Juurikäävän torjunta	2013	6,094	0,123	6,217	0,000	6,217	91 716 ha
	2012	5,212	0,095	5,307	0,000	5,307	70 840 ha
	2011	3,631	0,068	3,699	0,000	3,699	49 057 ha
Kulotus	2013	0,043	0,007	0,050	0,029	0,079	142 ha
	2012	0,020	0,004	0,024	0,017	0,041	73 ha
	2011	0,031	0,007	0,038	0,021	0,059	104 ha
Nuoren metsän hoito	2013	21,929	4,228	26,159	18,187	44,344	125 065 ha
	2012	22,462	4,356	26,690	18,993	45,811	129 536 ha
	2011	23,416	4,518	27,934	20,085	48,019	133 744 ha
Energiapuun korjuu	2013	11,926	0,018	11,944	0,000	11,944	34 249 ha 1 703 714 k-m ³
	2012	11,381	0,041	11,422	0,000	11,422	34 424 ha 1 625 857 k-m ³
	2011	13,617	0,021	13,638	0,000	13,638	39 472 ha 1 945 315 k-m ³
Energiapuun haketus	2013	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	---
	2012	10,658	0,642	11,300	0,000	11,300	6 270 000 i-m ³
	2011	4,878	0,292	5,170	0,000	5,170	2 869 665 i-m ³
Laatupuiden pystykar- sinta	2013	0,099	0,018	0,117	0,088	0,205	487 ha
	2012	0,121	0,023	0,144	0,103	0,247	585 ha
	2011	0,244	0,044	0,288	0,219	0,507	1 201 ha
Terveyslannoitus	2013	1,447	0,219	1,666	1,488	3,154	10 636 ha
	2012	0,978	0,160	1,138	1,006	2,144	7 474 ha
	2011	1,187	0,226	1,413	1,238	2,651	10 329 ha
Kunnostusojitus	2013	4,883	4,321	9,204	4,313	13,518	44 088 ha
	2012	3,893	3,587	7,480	3,508	10,989	38 718 ha
	2011	4,422	4,537	8,959	4,103	13,062	43 689 ha
Uuden metsätien tekeminen	2013	0,852	0,711	1,563	2,459	4,025	247 km
	2012	0,563	0,467	1,030	1,720	2,757	163 km
	2011	0,678	0,667	1,345	1,839	3,190	177 km
Tien perusparannus	2013	7,761	3,162	10,923	10,870	21,796	1 636 km
	2012	6,380	2,936	9,316	8,704	18,025	1 373 km
	2011	6,418	3,354	9,772	9,160	18,933	1 681 km
Kokeilu- ja selvitystoi- minta	2013	0,289	0,000	0,298	0,000	0,289	
	2012	0,290	0,000	0,290	0,000	0,290	
	2011	0,261	0,000	0,261	0,000	0,261	
Yhteensä	2013	63,035	13,298	76,333	42,583	118,923	
	2012	71,228	12,857	84,085	40,307	124,405	
	2011	67,897	14,365	82,262	42,155	124,424	

1.3.3 Viime vuosina käytetyt määrärahat

Valtio on tukenut vuosina 2011–2013 kestävänsä metsätalouden edistämistä metsänhoito- ja metsänparannustöissä 76–83 miljoonalla eurolla vuosittain. Tästä summasta on käytetty suunnitteluun ja toteutusselvityksiin 13–14 miljoonaa euroa ja työstä aiheutuvien kustannusten tukemiseen 63–71 miljoonaa euroa. Lisäksi lainaa on käytetty vuosittain yhteensä noin 10 000 euroa kunnostusojitukseen ja tien tekemiseen. Rahoituksen jakautuminen työlajeittain ja saavutetut työmäärät käyvät ilmi taulukosta 1. Vuosittaisista määrärahoista yli 40 % on käytetty nuoren metsän hoitoon sekä energiapuun korjuuseen ja haketukseen. Energiapuun korjuuseen ja haketukseen käytettyjen tukien kokonaismäärät ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 2008 lähtien (taulukko 2). Maksettu tukimäärä on kahdeksankertaisunut vuoteen 2012 mennessä vuosituhannen alkuun verrattuna. Haketustuki oli määräaikainen tukimuoto, ja sen myöntäminen päättyi vuoden 2012 lopussa.

Nuoren metsän hoidossa, energiapuun korjuussa, haketuksessa ja juurikäävän torjunnassa sekä kaikissa metsänomistajan itse toteuttamissa töissä samoin kuin suunnittelussa ja toteutusselvityksen laadinnassa tuki perustuu arvioituihin euromääräisiin kustannuksiin eikä todellisiin kustannuksiin. Siten maanomistajan omarahoitusosuus on näissä tapauksissa arvio.

Taulukko 2: Korjuu- ja haketustukien määrät vuosina 2001–2013.

Energiapuun korjuu- ja haketustuet, milj.€			
Vuosi	Korjuutuki	Haketustuki	Yhteensä
2001	2,4	0,3	2,7
2002	2,6	0,4	3,0
2003	3,2	0,6	3,8
2004	4,0	0,7	4,7
2005	4,3	0,9	5,2
2006	4,4	1,2	5,6
2007	4,3	1,5	5,8
2008	4,1	1,0	5,1
2009	11,2	1,8	13,0
2010	14,5	3,0	17,5
2011	13,6	5,2	18,8
2012	11,4	11,3	22,7
2013	11,9	-	11,9

Ympäristötukeen ja luonnonhoitohankkeisiin käytetty tuki on vähentynyt kolmen viimeisen vuoden aikana noin puoleen (taulukko 3). Vuonna 2013 ympäristötukeen käytettiin 4,385 miljoonaa euroa ja luonnonhoitohankkeisiin 1,312 miljoonaa euroa.

Taulukko 3: Kolmena viimeisenä vuotena myönnetyn ympäristötuen määrä, tehtyjen ympäristötukisopimusten pinta-ala ja keskekustannus sekä luonnonhoitohankkeisiin käytettyjen varojen määrä.

Vuosi	Ympäristötuki			Luonnonhoitohankkeet
	Tuki milj. €	Suoritemäärä ha	Keskekustannus €/ha	Tuki milj. €
2013	4,385	1714	2558	1,312
2012	5,187	3514	1476	1,592
2011	8,579	4830	1776	2,231

1.4 Kansainvälinen tarkastelu

Kansainvälisessä vertailussa tarkastellaan metsätalouden tukijärjestelmiä Ruotsissa, Itävallassa, Irlannissa ja Virossa. Kaikissa näissä maissa metsien yksityisomistus on merkittävää. Perinteiset metsätalousmaat Ruotsi ja Itävalta liittyivät Euroopan unioniin samaan aikaan Suomen kanssa vuonna 1995. Irlanti puolestaan on ollut leimallisesti maatalousvaltainen maa, jossa metsätalouden merkitys on ollut pieni mutta kasvussa metsitysten kautta. Virossa yksityinen maanomistus sosialisoiin neuvostoajankana, mutta uudelleenitsenäistymisen jälkeen maita on palautettu entisille omistajille ja heidän jälkeläisilleen maareformissa. Viro liittyi Euroopan unioniin vuonna 2004. Vertailtavissa maissa olosuhteet vaihtelevat suuresti. Metsäpolitiikan eri keinojen kokonaisuus muodostaa perusteet metsätalouden rahoitukselle. Tästä syystä eri maiden metsätalouden tukijärjestelmiä ei voi vertailla ilman, että tarkastellaan ainakin pääpiirteissään myös metsätalouden verotusta ja joitakin muita merkittävimpiä metsäpolitiikan keinoja.

1.4.1 Ruotsi

Ruotsissa metsän osuus maa-alasta on 70 prosenttia eli vain muutaman prosenttiyksikön vähemmän kuin Suomessa. Metsämaasta yksityismetsänomistajien osuus on 50 prosenttia. Ruotsissa metsäpolitiikan uudistus 1990-luvun alussa muutti merkittävästi metsätalouden rahoitusta, ja metsäpolitiikan uudistus limittyi ajallisesti myös ansio- ja pääomatuloihin eriytetyn verotuksen uudistukseen. Uudistuksessa Ruotsin metsäpolitiikkaan tulivat yhdenvertaiset tuotanto- ja ympäristötavoitteet. Metsätalouden tuotantotuista luovuttiin ja samalla niiden rahoittamiseksi metsänomistajilta kerätystä metsänhoitomaksusta. Käytännössä metsänhoitomaksuilla siirrettiin varoja puuntuotannon tukien avulla maan sisällä korkeatuottoisilta alueilta heikkotuottoisille alueille, eivätkä ne rasittaneet julkista taloutta vastaavalla tavalla kuin kokonaan valtion varoista maksettavat julkiset tuet. Metsäpolitiikan uudistuksen myötä metsätalouden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi kuitenkin lisättiin puhtaasti julkista rahoitusta.

Suoria tukia ei ole suunnattu puuntuotantoon 1990-luvun alun jälkeen lukuun ottamatta Ruotsin metsänhoitolaissa (skogsvårdslag 1979:429) mainittuja jalopuumetsätalouden tukia (28§). Tiettyjä poikkeuksia on ollut suurten luonnontuhojen vuoksi. Metsänomistajien osaamista ja koulutusta on tuettu EU:n maaseutuohjelman kautta saadulla rahoituksella. Kaikkiaan tuet voidaan jakaa kolmeen osaan: luonnon ja kulttuuriympäristön hoidon tuet, jalopuumetsätalouden tuet ja EU:n maaseutuohjelman kautta myönnettävät tuet. Näitä säädellään mm. asetuksessa tiettyjen metsätalouden toimenpiteiden tukemisesta (förordning om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket 2010:1879). Lisäksi julkisia varoja käytetään biotooppien suojeluun sekä luonnonsuojelusopimuksiin.

Metsätalous käsitetään Ruotsissa elinkeinotoimintana. 1990-luvun alussa metsänhoitomaksuista luopumisen lisäksi myös ansio- ja pääomatulojen verouudistus alensi metsätalouden verotusta. Ansiotuloverotus perustuu kuntien ja maakuntien tasaveroon sekä vasta ylemmissä tuloluokissa mukaan tulevaan progressiiviseen valtionveroon. Lisäksi ansiotulovero-osuudesta maksetaan sosiaalimaksuja. Elinkeinotoiminnassa pääomatuloverotus on vapaaehtoista ja perustuu nettovarallisuuden määrään. Pääomatuloveroaste on kiinteä 30 prosenttia. Lisäksi pienyrityksillä metsätalous mukaan lukien on mahdollisuus nettovarallisuuden määrään sidottuun laajennusvaraukseen, jonka verotus perustuu 22 prosentin yhteisöveroasteeseen. Laajennusvarauksen avulla pienyritykset voivat yritystasolla saavuttaa vastaavia tulo-rahoitusetuja kuin osakeyhtiöt. Vuoden 2004 lopussa Ruotsissa luovuttiin perintö- ja lahjaverosta. Metsätilan luovutukset ovat kattavasti verotuksen piirissä.

Varsinaisten rahoituskeinojen lisäksi Ruotsissa metsätaloutta on edistetty jo pitkään kiinteistönmuodostamislain (fastighetsbildningslag 1970:988) kautta, jossa tilojen jakamista on rajoitettu voimakkaasti niiden metsätalouteen soveltuvuuden ja elinkelpoisuuden turvaamiseksi.

1.4.2 Itävalta

Itävallassa metsän osuus maa-alasta on 47 prosenttia. Yksityismetsiä on 70 prosenttia metsäalasta. Itävalta on liittovaltio, joka koostuu yhdeksästä osavaltiosta. Liittovaltion tasolla metsätalouden rahoitusta säätelee metsälaki (Forstgesetz 440/1975), jossa rahoituksen tehtäväksi on määrätty ”metsätalouteen liittyvien julkisen edun mukaisten vaikutusten edistäminen” (§ 141). Itävallassa metsätalouden tukirahoituksen tavoitteena on (§ 142) ”1) metsien monikäytön säilyttäminen ja kestävä kehitys, erityisesti taloudellisesta, ekologisesta ja yhteiskunnallisesta näkökulmasta; 2) metsätalouden integrointi maankäytön jatkuvuuteen ja kestäväan kehitykseen; sekä 3) metsien kestäväan talouskäytön säilyttäminen, kehitys ja kestävyys, erityisesti liittyen metsätalouden kilpailukyvyn vahvistamiseen ja puuhuollon varmistamiseen”. Edelleen laissa mainitaan liittovaltiotason toimenpiteinä ”1) luonnontuhoilta suojeleminen, 2) suojametsien tai hyvinvoinnin kannalta tärkeiden metsien säilyttäminen, parantaminen tai uudelleen perustaminen, 3) metsien yhteiskunnallisten arvojen säilyttäminen tai parantaminen, 4) metsien ekologisten tasapainon säilyttäminen tai parantaminen, 5) metsien monikäytön informaatio tai innovaatiot, 6) metsätaloudessa toimivien jatkokoulutus ja neuvonta, 7) metsien talous- tai ekologisten arvojen säilyttäminen tai parantaminen, 8) metsätalouden infrastruktuurin tai metsätyön rationalisoinnin laajentaminen tai parantaminen, 9) metsätalouden yhteistoiminnan laajentaminen tai parantaminen, 10) puunkorjuun ja markkinoinnin toimenpiteet tai biomassan tuottaminen, 11) rakenteellinen parantaminen”.

Itävallan metsälain § 143:ssä todetaan tukirahoituksen ehdot. Tukirahoitus voi liittyä kustannuksiin tai korkokustannuksiin osallistumiseen. Suurimmassa osassa toimenpiteitä osavaltion tulee myöntää vähintään puolet varoista liittovaltion vastatessa lopusta rahoituksesta. Vain kohdissa ”luonnontuhoilta suojeleminen” ja ”metsätaloudessa toimivien jatkokoulutus ja neuvonta” liittovaltio voi rahoittaa toimenpiteet kokonaisuudessaan. Itävallassa metsätalouden rahoituskohteet voivat olla hyvinkin moninaisia ja vaihdella osavaltioittain. Itävallan metsälaki säätelee myös metsätilojen jakokäytäntöä, sillä sen § 15:ssä rajoitetaan voimakkaasti metsää käsittävien kiinteistöjen jakoa.

Itävallassa yksityismetsätalous on pitkälti sidoksissa maataloihin, joiden lukumäärä on ollut laskusuunnassa. Vain kymmenesosa maataloista harjoittaa pelkkää metsätaloutta. Maatalojen verotus on osa yritysverotuksen kokonaisuutta. Pienten maa- ja metsätilojen verotus voidaan verovelvollisen pyynnöstä perustaa tulojen ja menojen kirjaamisen sijasta myös maatalon yksikköarvoon (Einheitswert) sidottuun arvioverotukseen (Vollpauschalierung). Näin voidaan menetellä jos maatalon yksikköarvo on korkeintaan 100 000 euroa, jolloin voitoksi katsotaan 39 prosenttia yksikköarvosta. Jos yksikköarvo on enemmän kuin 100 000 euroa mutta korkeintaan 150 000 euroa, maatila voi käyttää osittaista arvioverotusta (Teilpauschalierung), joka perustuu liikevaihtoon. Menoiksi katsotaan tällöin hakkuutavasta (hankintahakkuu tai pystykauppa) riippuva osa arvonnisäveron sisältävästä liikevaihdosta. Vasta yli 150 000 euron yksikköarvolla maatalon voitto lasketaan todellisten tulojen ja menojen erotuksena. Yksikköarvon suuruuden lisäksi arvioverotuksen käytön ehtona on myös liikevaihdon jääminen alle 400 000 euroon. Arvioverotus hyödyttää tehokkaasti tilojaan hoitavia ja myös tienvarsikaupoin puuta myyviä metsänomistajia. Arvioverotussäännöt tulevat hieman kiristymään vuonna 2015. Myös perintö- ja lahjaverotus sekä kiinteistövero perustuvat Itävallassa yksikköarvoihin. Molempia voidaan pitää ta-soiltaan maltillisina.

1.4.3 Irlanti

Irlannin maa-alasta vain 11 prosenttia on metsää. 47 prosenttia metsistä on yksityisomistuksessa. Metsätalouden tuet perustuvat Irlannin metsälakiin (Forestry Act 1946, No. 13 of 1946), joka mahdollistaa laajasti metsätalouden ja metsitysten kehittämisen sekä puuntuotannon ja -tarjonnan edistämisen. Tukia myönnetään metsityksiin, metsien hoitoon ja parannukseen sekä bioenergiaksi kasvatettavien pajuviiljelmien perustamiseen. Metsien vähäisyyden vuoksi metsitysohjelmat ovat olleet tärkeitä Irlannille. Metsitystä tuetaan kolmesta eri ohjelmasta, EU:n metsitystuki- ja -palkkio-ohjelmasta, metsäympäristön suojeluohjelmasta ja kotimaisten metsäpuiden (metsitys)ohjelmasta.

Metsien hoitoon ja parannukseen liittyviä tukia voidaan saada asutusalueiden lähimetsien hoitoon, lehtipuumetsien taimikonhoitoon ja ensiharvennukseen, metsäteiden rakentamiseen, metsätuhojen korjaamiseen sekä metsiköiden aitaamiseen kauristuhojen estämiseksi. Irlannissa kaupallisin perustein harjoitetun metsätalouden tuloista ei juurikaan makseta veroja. Metsätalouden puunmyynnistä ei peritä tuloveroa eikä pääomatuloveroa. Perintö- ja lahjaverotuksessa metsätalous katsotaan osaksi maatalouskiinteistöä ja on siten oikeutettu maataloutta koskevaan huomattavaan verohuojennukseen. Metsätalouden tuloista maksetaan kuitenkin yleisiä sosiaalimaksuja, jotka kasvavat progressiivisesti kahdesta prosentista seitsemään prosenttiin tuloista.

1.4.4 Viro

Virossa maa-alasta metsää on 52 prosenttia. Vuoden 1991 uudelleenitsenäistymisen jälkeen Viron talouspolitiikan linjaksi valittiin liberaali markkinatalous, joka on perustunut vähäisiin julkisiin menoihin ja alhaiseen verotukseen. Vuonna 1991 maassa ei käytännössä ollut ollenkaan yksityistä maanomistusta. Maanomistuspolitiikassa suurin julkisen vallan tehtävä onkin ollut maareformi, jonka myötä yksityismetsien osuus on ollut nopeasti kasvussa ja on jo noin puolet metsäalasta. Maareformiin liittyen Viron metsälaissa (metsaseadus 2006, 30, 232) on säädetty valtion metsien osuudeksi vähintään 20 prosenttia Viron maa-alasta (§ 5).

Yksityismetsätalouden tuet perustuvat Viron metsälakiin (§ 10). Tukea voidaan myöntää 1) metsänomistajien neuvontaan ja koulutukseen; 2) neuvojen koulutukseen ja koulutustutkintoihin metsänhoitoasioissa; 3) yksityismetsänomistajien investointeihin, jotka lisäävät yksityismetsien taloudellista, ekologista, sosiaalista ja kulttuurillista arvoa, sekä metsänomistajien metsänhoitotyöhön, mukaan lukien kulttuuriperinnön ja avainbiotooppien vaaliminen ja metsänparannustyö; 4) yksityismetsänomistajien yhteistoimintaan; 5) metsätuhojen välttämiseksi ja niiden leviämisen estämiseksi tarkoitettuihin toimiin; ja 6) yksityismetsänomistajien metsävarojen arvioimiseen ja metsäsuunnitelmien tekoon. Myös avainbiotooppien suojelun korvaukset perustuvat metsälakiin (§ 22).

Virossa metsätalouden tulot verotetaan tulojen ja menojen erotuksena, ja se on osa tasaverotukseen perustuvaa tuloverotusta. Vuonna 2014 tasaveron suuruus on 21 prosenttia. Virossa yksityismetsänomistajat omistavat metsiään myös yritysmuodossa. Tällöin maksetaan kuitenkin sosiaalimaksuja. Osakeyhtiöt eivät maksa tuloveroja, jos voitot jätetään yritykseen. Yrityksestä jaetuista voitoista maksetaan sama kiinteä tulovero kuin muistakin tuloista (21 prosenttia). Lisäksi metsistä maksetaan paikallishallinnon määräämää maamaksua, joka perustuu maan verotusarvoon. Perintö- ja lahjaveroa Virossa ei ole.

2. Voimassa olevan tukijärjestelmän vaikuttavuusanalyysi

2.1 Tukijärjestelmän vaikuttavuus metsäpolitiikan välineenä

Nykyistä kestävä metsätalouden rahoituksesta annettua lainsäädäntöä voidaan pitää jatkumona 1920-luvun lopulla aloitetulle metsänparannustoiminnalle. Metsänparannustoiminnan ja julkisen tuen pääpaino on ollut alusta alkaen yksityismetsien metsänhoidossa ja puuntuotannossa. Tärkeä peruste puuntuotannon tukemiselle on ollut yksityismetsänomistajien aktivoiminen metsiensä puuntuottokyvyn mahdollisimman täysimääräiseen hyödyntämiseen. Ennen 1990-lukua pääasiallisena tavoitteena on ollut puun riittävyden turvaaminen teolliseen tuotantoon. Metsänomistajien aktivoiminnan vaikuttavuutta voidaan tutkimusten perusteella karkeasti arvioida siten, että esimerkiksi nykyisen nuoren metsän hoidon toimenpiteistä jäisi lyhyellä tähtäimellä noin kolmannes tekemättä, jos nykyinen tuki poistettaisiin.

Ajan kuluessa työllisyysnäkökohdat ja metsätalouden alueellisten erojen vähentäminen sekä sittemmin ympäristönsuojelu ja uusiutuvan energian käytön lisääminen ovat nousseet yhä korostuneemmin esille metsätalouden tukipolitiikkaa kehitettäessä. Metsäpolitiikassa puuntuotannollisen kestävyysnäkökulman rinnalle omaksuttiin 1990-luvulla taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kestävyysnäkökulman tavoitteet. Vuoden 1997 alusta voimaan tullessa kestävä metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa on omana kokonaisuutenaan tuki metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiseen. Painotusten laajeneminen selittyy yhteiskunnan muutoksilla, metsänomistajien tavoitteiden erilaistumisella sekä metsäteollisuuden muuttuneella toimintaympäristöllä. Metsätalouden töillä on huomattava aluepoliittinen merkitys, ja niiden työllistävä vaikutus on noin 20 000 henkilötyövuotta.

Voimassa olevan kestävä metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaiset toimenpiteet voidaan jakaa päävaikutuksiltaan puuntuotannon edellytyksiä tai luonnon tilaa parantaviin toimiin. Vaikka puuntuotannon edellytyksiä parantavien hoitotoimenpiteiden vaikutukset puuntuotantoon ja puuntuotannon eri vaiheisiin eroavat toisistaan, yhteiskunnan toimenpiteistä saamat hyödyt syntyvät työllisyysvaikutuksista, työmenetelmien kehittymisestä, puun tarjonnan kasvusta ja verotulojen lisääntymisestä. Metsätalouden aktiivisuus heijastuu suoraan maaseutualueiden hyvinvointiin. Suuri osa metsänomistajista ja alan työntekijöistä asuu maaseudulla tai lähellä olevissa kaupungeissa.

Metsäpolitiikka ja metsätalouden tukijärjestelmä ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että metsät kasvavat Suomessa enemmän puuta kuin koskaan. Aikaisempien investointiohjelmien ja puuntuotannon tukien vaikutuksista kertoo osaltaan se, että puuston kokonaiskasvulla mitattu metsien vuotuinen tuotos on lisääntynyt reilussa viidessä vuosikymmenessä 55 miljoonasta kuutiometrillä yli 100 miljoonaan kuutiometriin. Voidaankin arvioida, että metsiemme nykyisestä vuosittaisesta kasvusta noin 15–20 miljoonaa kuutiota on aikaisemman metsänparannustoiminnan ansiota. Samalla vuotuinen hakuumäärä on noussut alle 40 miljoonasta kuutiometrillä keskimäärin yli 53 miljoonaan kuutiometriin.

Kansallisen metsäohjelma 2015:ssä on kestävä metsätalouden rahoituslailla rahoitettavien keskeisten töiden vuotuisiksi suoritettaviksi asetettu seuraavaa: metsänviljelyä 20 000 hehtaaria, taimikon hoitoa ja nuoren metsän kunnostusta yhteensä 170 000 hehtaaria, kunnostusohjelmia 60 000 hehtaaria, metsäteiden perusparannusta 2 000 kilometriä, uusien metsäteiden rakentamista 320 kilometriä, terveyslannoitusta 21 000 hehtaaria ja juurikäävän torjuntaa 51 000 hehtaaria. Kestävä metsätalouden rahoituksella on ollut suuri merkitys energiapuun markkinoille saamisessa sekä metsän- ja luonnonhoidollisten töiden toteuttamisessa. Asetetut tavoitteet ovat olleet haastavia. Kansallisen metsäohjelman mukainen työmäärä on saavutettu kuitenkin ainoastaan juurikäävän torjunnassa (taulukko 1). Rahoituksen suhteen on ollut niukkuutta. Metsähakkeen käytön määrä on lisääntynyt huomattavasti (taulukko 2), mutta uusiutuvan energian tukimekanismien epävarmuus on kuitenkin hidastanut käytön kasvua.

Hyvä esimerkki kestävästä metsätaloudesta ja puuntuotantoa edistävästä tuista on metsän uudistamista koskevat tuetut toimenpiteet. Tukia on myönnetty metsiköihin, jotka pienten hakkuutulojen ja suurten uudistamiskustannusten johdosta olisivat todennäköisesti jääneet metsänomistajilta uudistamatta. Vuonna 2004 arvioitiin, että kaiken kaikkiaan runsaassa viidesosassa toisen maailmansodan jälkeen toteutetuista uudistamishankkeista on hyödynnetty julkista tukea. Kannustamalla metsänomistajia vaaja- ja tuottoisten metsiköiden uudistamiseen on tuettu puuvarannon kasvattamista ja puuntuotantokyvyn mahdollisimman tarkoituksenmukaista hyödyntämistä pitkällä aikavälillä, koska puhtaasti liiketaloudellisin perustein metsänomistajan olisi usein ollut kannattavampaa jatkaa metsikön edelleen kasvatusta kuin toteuttaa uudistaminen ja investoinnit uuteen puusukupolveen. Keskeinen peruste tuella on ollut metsätalouden pitkä aikajänne. Kun yksityisen metsänomistajan aikahorisontti on lyhyempi ja aikapreferenssi oletettavasti korkeampi kuin yhteiskunnan, investoinnit jäävät usein yhteiskunnan tavoitetasoa vähäisemmiksi. Siten metsävarojen riittävyys ja hyvä kunto on haluttu varmistaa myös tuleville sukupolville metsänhoitoon kannustavalla tukipolitiikalla. Lisäksi puuntuotannon tukemisen perusteena on ollut myös tulonjakoon ja työllisyyteen liittyvät kysymykset sekä aluepolitiikka.

Kestävän metsätalouden rahoituslain avulla on parannettu kestävästä metsätaloudesta edellytyksiä koko maassa. Tukijärjestelmä on osaltaan edistänyt maaseudun elinvoimaisuutta ja työllisyyttä. Valtion rahoittamalla metsänhoito- ja metsänparannustoilla on vuosittain saavutettu työpanos, joka vastaa noin 2 500–3 000 henkilötyövuotta. Metsätalouden työpaikoilla on ollut aluetaloudellisesti erityinen merkitys. Toiminnalla on luotu työpaikkoja varsinkin syrjäisillä maaseutualueilla, joilla muu elinkeinotoiminta ei ole pystynyt väestöä työllistämään. Tarkasteltaessa myönnettyjen tukien alueellista jakautumista suhteutettuna yksityismetsien pinta-alaan voidaan todeta, että nuoren metsän hoitoon ja energiapuun korjuuseen käytetty tuki painottuu läntiseen ja keskiseen Suomeen (liitteet 1 ja 2). Metsänuudistamisen osalta tukea on myönnetty Pohjois-Suomeen vähätuottoisten metsien uudistamiseen, mutta myös sinne missä kulloinkin on ollut tarvetta luonnontuhojen jälkeiseen metsänuudistamiseen (liite 3). Terveyslannoitukseen on myönnetty eniten tukea Pohjanmaan maakunnissa ja boorinpuutosoireiden korjaamiseen pääsääntöisesti kaskialueilla (liite 4). Kunnostusojitukseen on käytetty eniten tukea Pohjanmaan maakunnissa, joissa on myös eniten soita (liite 5).

Metsätalouden harjoittaminen koko maassa on mahdollistanut puun saatavuuden erityisesti pienille paikallisille toimijoille, jotka jalostavat puuta valtakunnallisia toimijoita pienemmässä mittakaavassa esimerkiksi puutuotteiksi ja energiaksi. Siten metsätalouden tukijärjestelmä on osaltaan tuonut maakuntiin työpaikkoja ja hyvinvointia myös metsätaloutta laajemmassa mittakaavassa, kuten esimerkiksi lämpöyrittäjyytenä.

Lämpö- ja voimalaitokset ovat käyttäneet vuosina 2008–2012 keskimäärin kuusi miljoonaa kuutiometriä metsähaketta, mikä vastaa 12 TWh energiaa. Metsähake on korvannut erityisesti turpeen ja jossain määrin myös kivihiilen käyttöä. Huomionarvoista on, että metsähakkeen osalta kasvu on ollut merkittävä nimenomaan pienpuun käytössä. Kaikkiaan pienpuuhakkeen osuus vuonna 2012 oli 47 prosenttia lämpö- ja voimalaitosten käyttämästä hakkeesta. Vuonna 2013 pienpuuta korjattiin kestävästä metsätaloudesta rahoituslain tuella yhteensä 1,7 miljoonaa kuutiometriä kaikkiaan 34 250 hehtaarialta. Tukea pienpuun korjuuseen myönnettiin 12 miljoonaa euroa.

Metsähakkeen lisääntyneen käytön vaikutusta hiilidioksidipäästöjen vähenemiseen voidaan arvioida suhteessa fossiilisten energialähteiden käyttöön. Esimerkiksi vuosien 2011 ja 2012 tilastoja tarkasteltaessa voidaan todeta, että samanaikaisesti kun metsähakkeen käyttö on kasvanut, on fossiilisten polttoaineiden käyttö laskenut. Energiantuotannon ja -käytön hiilidioksidipäästöt laskivat noin 11 prosenttia vuodesta 2011 ollen 46,4 miljoonaa hiilidioksiditonnia. Päästöjen vähenemiseen vaikutti fossiilisten polttoaineiden käytön väheneminen sähkön- ja lämmöntuotannossa.

Tukijärjestelmän tavoitteena on ollut kannustaa yksityisiä metsänomistajia metsiensä kestävästi hoitoon ja käyttöön tavalla, jolla yksityistalouden tavoitteiden ohella voidaan saavuttaa myös yhteiskun-

nan metsäpolitiikalle ja metsien käytölle asettamat tavoitteet. Terveet, kasvuisat metsät tarjoavat moninaisia ekosysteemipalveluja ja vaikuttavat oleellisesti siihen, miten Suomessa pystytään vaikuttamaan hiilensidontaan ja sopeutumaan ilmastonmuutokseen. Puuston määrä on lisääntynyt metsisämme valtakunnallisen metsien inventoinnin mukaan 1970-luvun alun noin 1 500 miljoonasta kuutiosta noin 2 332 miljoonaan kuutiota, joten myös metsien rooli hiilen varastona on korostunut.

Metsät hallitsevat suomalaista maisemaa, ja jokamiehen oikeuden perusteella metsät ovat laajasti virkistyskäytössä. Metsänhoitotoimenpiteiden vaikutukset metsien virkistysarvoihin vaihtelevat ihmisten mieltymysten perusteella, mutta tutkimusten mukaan suomalaiset pitävät hoidettuja talousmetsiä parhaimpina esimerkiksi luonnossa liikkumiseen. Tukijärjestelmällä yksityisiä metsänomistajia on kannustettu hoitamaan ja käyttämään metsiään menetelmillä, jotka ovat yhteisesti hyväksytyjä ja lisäävät metsien kestävästä käytöstä ja niiden tuottamien palvelujen arvostamista sekä yhteensopivuutta yhteiskunnan ja kansalaisten asettamiin tarpeisiin.

Nykyisellä tukijärjestelmällä on kannustettu maanomistajia tekemään taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla edistetään metsävarojen suotuisan kehittymisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen lisäksi metsien biologisen monimuotoisuuden turvaamista. Tukijärjestelmällä on esimerkiksi ollut huomattava merkitys pinta- ja pohjavesien hyvän tilan säilyttämisessä metsätalousvaltaisilla alueilla.

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman eli METSO:n tavoitteena on pysäyttää metsäisten luontotyyppien ja metsälajien taantuminen sekä vakiinnuttaa luonnon monimuotoisuuden suotuisa kehitys vuoteen 2016 mennessä. METSO-ohjelma on osa Kansallista metsäohjelmaa. METSO-ohjelman hehtaaritavoitteet ovat osoittautuneet ylimitoitetuiksi valtion rahoitusmahdollisuuksiin nähden, etenkin kun rahoitusta on vähennetty viime vuosina.

METSO:n keinovalikoima on laaja. METSOa toteutetaan muun muassa kestävästä metsätalouden rahoituksella solmittavien ympäristökisopimusten ja metsäluonnon hoitohankkeiden kautta. Ympäristökisopimuksia solmittiin vuonna 2013 noin 400 kappaletta. Luonnonhoitohankkeita on vuosina 2009–2013 ollut 471 kappaletta.

Luonnon tilaa parantavat toimet, kuten nykyinen ympäristötuki sekä luonnonhoitohankkeet mutta myös metsänhoito- ja metsänparannustöiden hyvä suunnittelu ja toteutus, lisäävät metsien monimuotoisuutta ja parantavat esimerkiksi eläin- ja lintulajiston pesimämahdollisuuksia. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisella ja esimerkiksi metsätalouden vesiensuojelutoimenpiteillä edistetään markkinattomien hyötyjen syntymistä tai vältetään haitallisten ulkoisvaikutusten muodostumista. Esimerkiksi metsätalouden vesiensuojelutoimenpiteitä ei olisi yksityistaloudellisesti kannattavaa tehdä samassa laajuudessa kuin mitä yhteiskunnallinen optimi edellyttää, koska toimenpiteillä vähennetään haitallisia ulkoisvaikutuksia.

Runsaiden metsävarojen turvaaminen ja niiden kestävä hyödyntäminen on keskeistä myös tulevaisuudessa, kun uusiutuvien raaka-aineiden merkitys korostuu uusiutumattomien raaka-aineiden niukkuudessa. Nykyiset metsävarat antavat Suomelle erinomaiset lähtökohdat kehittää vähähiilistä yhteiskuntaa sekä biotaloutta, jonka toivotaan antavan uuden pohjan luonnonvarojen hyödyntämiselle.

Nykyisellä tukijärjestelmällä on kannustettu maanomistajia tekemään taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla edistetään metsävarojen suotuisaa kehittymistä, metsien biologisen monimuotoisuuden turvaamista sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista pitkäjänteisesti. Tukijärjestelmällä on ollut esimerkiksi huomattava merkitys pinta- ja pohjavesien hyvän tilan säilyttämisessä metsätalousvaltaisilla alueilla.

2.2 Hallinnolliset kustannukset

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaan maa- ja metsätalousministeriö päättää vuosittain varojen suuntaamisesta toimenpiteisiin, asettaa varat tilitystä vastaan Suomen metsäkeskuksen käytettäväksi, antaa toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita sekä valvoo toimintaa ja valtion varojen käyttöä. Lisäksi ministeriöllä on yksittäisiä rahoituksen myöntämiseen liittyviä tehtäviä. Maa- ja metsätalousministeriössä tukijärjestelmän liittyviin tehtäviin käytetään vuosittain 4–5 henkilötyövuotta.

Suomen metsäkeskus ratkaisee sen käyttöön asetettujen määrärahojen puitteissa rahoitushakemukset, valvoo rahoituslain mukaista toimintaa ja valtion varojen käyttöä. Vuosittain metsäkeskuksen alueyksiköissä hyväksytään rahoitettavaksi yhteensä noin 55 000 hanketta. Metsäkeskus tekee kaikille hankkeille hallinnollisen tarkastuksen ja suorittaa vähintään ministeriön määräämän verran maasto-tarkastuksia. Metsäkeskus käytti vuonna 2013 rahoituslain hankkeiden hallinnointiin ja tarkastuksiin 5 175 500 euroa. Se on 6,2 prosenttia hankkeille maksetusta tuesta. Hallinnointiin ja tarkastuksiin käytettiin 44 henkilötyövuotta.

Maaseutuviraston tehtäviin kuuluvat rahoituslain nojalla tehtävät merkittävää julkista valtaa sisältävät päätökset, muun muassa rahoituksen takaisin periminen. Vuosittain takaisinperintäesityksiä ja niihin liittyviä päätöksiä tehdään 10–20 kappaletta. Lisäksi maaseutuvirasto tekee Suomen metsäkeskuksen tarkastustoiminnan laaduntarkastusta. Maaseutuvirastossa käytetään metsätalouden tukijärjestelmään liittyviin tehtäviin vuosittain noin yksi henkilötyövuosi.

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten lainojen perinnästä vastaa Valtiokonttori. Viime vuosina lainojen määrä on vähentynyt. Lainoihin ja ympäristötukisopimuksiin liittyy myös pantti- ja rasiteoikeuden kirjaustehtäviä, joista huolehtii maanmittauslaitos. Vuonna 2013 kirjauksiin liittyviä ilmoituksia oli noin 400 kappaletta. Lisäksi Metsäntutkimuslaitos tuottaa vuosittain alueyksiköittäin keskikantohinnoista tiedon, jota käytetään ympäristötuen laskennassa.

3. Euroopan unionin valtiontukisäännöt

3.1 Yleistä

Euroopan unionin valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109. Valtiontuen määritelmä perustuu artiklaan 107. Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua. Tuen muodolla ei ole merkitystä. Yleensä kyseessä on suora avustus tuen saajalle. Yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Taloudellisella toiminnalla taas tarkoitetaan kaikkea tavaroiden ja palvelujen tarjoamista tietyillä markkinoilla. Edellä oleva tarkoittaa, että Euroopan unionin valtiontukisääntelyssä yrityksen käsite on laajempi kuin miten se tavallisesti Suomessa ymmärretään. Koska toiminnan harjoittamisen oikeudellisella muodolla ei ole merkitystä, Euroopan unionin valtiontukisääntelyssä yrityksiä ovat kaikki metsänomistajat (myös luonnolliset henkilöt ilman y-tunnusta), koska puun myyminen on edellä mainittua taloudellista toimintaa.

Valtiontuet ovat artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti kiellettyjä. Artiklan 107 kohdissa 2 ja 3 määritellään kuitenkin poikkeukset, joiden nojalla tukitoimenpiteet voidaan hyväksyä. Jäsenvaltiot eivät itse voi tehdä arvioita tukien hyväksyttävyydestä, vaan asiassa sovelletaan ennakoilmoitusmenettelyä (s.o. tukien notifiointi). Pääsääntöisesti kaikki artiklan 107 mukaiset tuet tulee hyväksyttäväksi ennen täytäntöönpanoa komissiossa (artikla 108, kohta 3). Ilman ennakoilmoitusta myönnetty tuki on laitton. Tällöin voidaan määrätä, että se peritään takaisin yritykseltä.

Komissio on antanut runsaasti alemmanasteisia säädöksiä (muun muassa suuntaviivoja, tiedonantoja ja puitesääntöjä), jotka täsmentävät valtiontukien hyväksyttävyyden perusteita. Esimerkiksi valtiontuen suuntaviivoissa komissio määrittelee ne kriteerit, joiden pohjalta se hyväksyy tai jättää hyväksymättä jäsenvaltioiden notifioimia tukijärjestelmiä, muun muassa metsätalouden tukia. Komission antamat valtiontukien suuntaviivat ovat keskeisiä uusien tukijärjestelmien suunnittelussa, koska komissio ei pääsääntöisesti hyväksy sellaisen toiminnan tukemista, jonka hyväksyttävyydestä se ei ole erikseen määritellyt tulkintaohjeita. Komissio antoi ensimmäiset suuntaviivat metsätalouden tukien osalta vuosiksi 2007–2013. Suuntaviivoja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

Kuten edellä on todettu, pääsääntöisesti valtion tuet on hyväksyttävä komissiolla. Poikkeuksen muodostavat vähämerkityksiset tuet eli de minimis -tuot. Niitä tukia koskee komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

De minimis -asetuksen puitteissa yritykselle on mahdollista maksaa tukea enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Summassa tulee huomioida kaikkien eri viranomaisten yhteensä de minimis -tukena kyseisenä ajanjaksona myöntämä rahoitus. Tuki voi olla lähtökohtaisesti tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan yrityksen kaikki eri lähteistä kolmen verovuoden aikana saama de minimis -tuki ei ylitä 200 000 euron rajaa. Jos yritys saa samoihin kustannuksiin myös muuta kuin de minimis -tukea, on varmistettava, että tuen myöntäminen ei johda tälle muulle tuelle asetetun maksimi-intensiteetin ylittymiseen. De minimis -tukea koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännökset. Jotta tuki katsottaisiin de minimis -tueksi, sen tulee täyttää kaikki asetuksessa säädetyt edellytykset.

Uusi de minimis -asetus on pitkälti samansisältöinen kuin vuoden 2006 vastaava asetus. Uusikaan asetus ei edellytä keskusrekisterin perustamista de minimis -tuen enimmäismäärän seurantaan. Tuen enimmäismäärän noudattamista on jatkossakin mahdollista seurata järjestelmällä, joka perustuu yritykseltä saatuihin ilmoituksiin kuluva ja kahden edeltävän vuoden aikana saaduista de minimis -tuista. Uudessa asetuksessa on täsmennetty ”yhden yrityksen” käsitettä tukien enimmäismäärän seurannassa. Samoin asetuksessa on säännökset yrityskauppa- ja fuusiotilanteista.¹

Maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen osalta komissiossa on valmisteilla niin sanottu ryhmäpoikkeusasetus. Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvat tuet olisi tietysti edellytyksin vapautettu notifiointivelvoitteesta. Ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan eivät kuitenkaan kuulu ne metsätalouden tuet, joita ei osarahoiteta maaseuturahoituksena tai myönnetä kansallisena lisärahoituksena tällaisiin toimenpiteisiin.

Komissio tarkastelee säännöllisin määräajoin antamia valtiontukisääntöjä. Vastaavasti jäsenvaltiot ovat velvollisia tarkastamaan säännöllisin määräajoin sen, että niiden myöntämät tuet ovat Euroopan unionin valtiontukisääntöjen mukaisia.

3.2 Maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivat

Komissio antoi ensimmäiset myös metsätaloutta koskevat maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivat rakennerahastokaudelle vuosille 2007–2013 (EUVL C 319, 27.12.2006). Maa- ja metsätalouden valtiontukea koskevat suuntaviivat ovat luoneet puitteet sille, millaisia tukia ja missä määrin komissio on hyväksynyt jäsenmaissa kohdistettavaksi metsiin suuntaviivojen voimassaoloaikana. Suun-

¹ Ks. työ- ja elinkeinoministeriön tiedote tukia myöntäville viranomaisille uuden de minimis -asetuksen keskeisistä muutoksista 23.1.2014: [https://www.tem.fi/files/38654/De_minimis-tiedote_tammikuu_2014_\(2\).pdf](https://www.tem.fi/files/38654/De_minimis-tiedote_tammikuu_2014_(2).pdf)

taviivoja on sovellettu kaikkien metsässä tehtävien metsätaloustoimenpiteiden tukeen, eli kansalliset tuet on tullut hyväksyttävä näiden suuntaviivojen nojalla komissiossa.

Valtiontuet jaetaan mainituissa maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivoissa muutamiin luokkiin, joista yksi on metsäalan tuet. Suuntaviivat koskevat vain eläviä puita ja niiden luonnollista elinympäristöä metsissä ja muilla metsämailla. Suuntaviivoja ei sovelleta valtiontukeen, joka koskee metsäteollisuutta tai puutavaran kuljetuksia taikka puun tai muiden metsävarojen jalostamista tuotteiksi tai sähköntuotantoa varten. Edellä oleva tarkoittaa, ettei komissio ole mainittujen suuntaviivojen perusteella voinut hyväksyä tukea esimerkiksi energiapuun korjuuseen.

Maa- ja metsätalouden valtiontukea koskevat suuntaviivat vuosiksi 2007–2013 sallivat valtiontukia, joilla on ollut seuraavia tavoitteita:

- metsien ekologisen ja suojaavan tehtävän ja virkistyskäytön, biodiversiteetin ja metsäekosysteemin terveyden säilyttämisen tai kunnostamisen edistäminen
- maatalousmaan tai muun kuin maatalousmaan metsittäminen, peltometsätaloustalouksjärjestelmien käyttöönotto maatalousmaalla, Natura 2000 -tuet, metsätalouden ympäristötuet, metsätalouden tuottokyvyn palauttamisen ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottamisen kustannukset sekä tuottamattomat investoinnit
- sellaisten lisäkustannusten ja tulonmenetysten kattaminen, jotka johtuvat asiaa koskevat pakolliset vaatimukset ylittävien ympäristöystävällisten metsäteknologioiden käytöstä, jos metsänomistaja tekee tällaisen teknologian käyttöä koskevan vapaaehtoisen sitoumuksen ja sitoumus täyttää tietyt edellytykset
- metsämaan osto, kunhan tuki-intensiteetti ei ylitä maatalojen investointituelle vahvistettua tuki-intensiteettiä
- metsänomistajien ja metsätyöläisten koulutus ja kolmansien osapuolten antama neuvonta
- metsäalan järjestöjen perustaminen
- uusien tekniikoiden, pilotti- tai esittelyhankkeiden tunnetuksi tekemisen tukeminen suuntaviivojen kohdassa "Tekninen apu maatalousalalla" asetettujen edellytysten mukaisesti

3.3 Ympäristö- ja energia-alan valtiontuen suuntaviivat

Metsäpohjaisen energian edistämistä koskevien tukimuotojen osalta tukijärjestelmien soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevat yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (EUVL C 82, 1.4.2008). Ne annettiin vuonna 2008 ja ne ovat voimassa vuoden 2014 loppuun saakka. Suuntaviivoja sovelletaan tukijärjestelmiin, jotka koskevat esimerkiksi uusiutuvien energianlähteiden edistämistä, päästökauppajärjestelmiä, energiansäästöä, jätehuoltoa tai ympäristöveroja. Suuntaviivoja ollaan uudistamassa, ja uudet suuntaviivat koskisivat sekä ympäristö- että energia-alaa.²

Metsäenergian edistämisen näkökulmasta olennainen on suuntaviivojen luku, joka koskee tukia uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseen. Suuntaviivat tunnistavat uusiutuvien energialähteiden edistämässä sekä investointituet että toimintatuet. Esimerkiksi maaliskuussa 2011 voimaan astunut metsähakkeen muuttuva sähköntuotannon tuki on hyväksytty ympäristönsuojelun suuntaviivojen nojalla. Vastaavasti edellä mainittu pienpuun energiatuki on ollut tarkoitus hyväksyttävä ympäristönsuojelun suuntaviivojen nojalla. Myös tulevaisuudessa ympäristö- ja energia-alan suuntaviivoissa uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseen liittyvät tuet on tarkoitus kytkeä laitostoimintaan. Komissio ei ole sen vuoksi hyväksynyt pienpuun energiatukijärjestelmää siinä muodossa kuin Suomi sitä alun perin esitti. Notifiointimenettely on edelleen vireillä komissiossa kilpailuasioden pääosastolla.

² guidelines on environmental and energy aid for 2014-2020; draft

3.4 Vuosia 2014–2020 koskevat valtiontuen suuntaviivat

Komissio uudistaa parhaillaan valtiontukisääntöjä rahastokaudelle 2014–2020. Uudet maa- ja metsätalouden suuntaviivat annettaneen viimeistään kesäkuussa 2014. Kuten edellä on jo todettu, myös ympäristö- ja energia-alan valtiontuen suuntaviivoja uudistetaan. Seuraavassa tulevia suuntaviivoja kuvataan helmikuussa 2014 komission Internet-sivulla julkaistun luonnoksen perusteella³.

Suuntaviivaluonnoksen mukaan tukea ei voitaisi ”periaatteessa” myöntää vaikeuksissa oleville yrityksille. Näihin yrityksiin tulisi soveltaa pelastamis- ja rakenneuudistamistukea koskevia säännöksiä.

Luonnoksen mukaan metsätalouden tuki voidaan myöntää

- osana maaseudun kehittämisseloa tai tällaisen toimenpiteen lisäosana,
- pelkästään kansallisista varoista rahoitettavana maaseudun kehittämistoimenpiteen kaltaisena toimenpiteenä tai
- muina kansallisista varoista rahoitettavana tukitoimenpiteenä, jonka pääasiallisena tavoitteena on säilyttää, parantaa tai palauttaa metsien ekologisia ja suojaavia tehtäviä ja virkistyskäyttöä, metsäluonnon monimuotoisuutta ja metsien ekosysteemin terveyttä.

Suuntaviivaluonnoksen alkuosa sisältää yleiset säännökset. Suuntaviivaluonnos on nykyisiä maa- ja metsätalouden suuntaviivoja yksityiskohtaisempi. Komissio on valmistelussaan pyrkinyt yhdenmu- kaistamaan eri valtiontukisääntöjen yhteisiä arviointiperusteita. Niitä ovat:

- Vaikutus yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen
- Valtion toteuttamien toimien tarve
- Tuen tarkoituksenmukaisuus
- Kannustava vaikutus ja tuen tarve
- Tuen oikeasuhteisuus
- Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen
- Läpinäkyvyys

Yhteisen edun mukaisena tavoitteisiin kuuluu muun muassa edistää resurssien tehokasta ja kestävää käyttöä. Lisäksi tuen tulisi olla sekä maaseudun kehittämistavoitteiden että yhteisen ympäristöpolitiikan tavoitteiden mukainen. Tuen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa taas tulee kiinnittää huomiota tuki-instrumentin (suora tuki, veronpalautus, matalakorkoinen laina jne.) soveltuvuuteen ja valita vähiten markkinoita vääristävä väline. Tuen katsotaan pääsääntöisesti olevan kannustava vain silloin, kun hakemus on jätetty ennen rahoitettavan toimenpiteen toteuttamista. Tuen kannustavuuteen liittyen hakijan tulisi kuvata ns. vaihtoehtoinen tilanne eli se, mitä hakija tekee, jos hän ei saa toimenpiteeseen tukea. Vaihtoehtoisen tilanteen kuvaamisen velvoitetta ei kuitenkaan sovellettaisi pieniin ja keskisuu- riin yrityksiin.

Nykyisen kestävä metsätalouden rahoituksen kannalta keskeisimmät metsätoimenpiteiden ryhmät suuntaviivaluonnoksessa ovat:

- Investoinnit metsäalueiden kehittämiseen ja metsien elinkelpoisuuden parantamiseen (luku 2.1)
- Metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalveluihin ja metsien suojeleluun tarkoitettu tuki (luku 2.3)
- Muu metsätalouden tuki, jolla on ympäristöön tai ilmastoon taikka metsien suojaaviin tehtä- viin ja virkistyskäytön liittyvä tavoitteita (luku 2.8)

Investoinnit metsäalueiden kehittämiseen ja metsien elinkelpoisuuden parantamiseen tarkoittavat maaseudun kehittämisselun (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013) kaltaisia toimenpiteitä. Näiden tukien myöntämisen edellytyksenä on metsäsuunnitelma tai vastaava

³ Ks. http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/policy/feedback-gl/index_en.htm

instrumentti. Suuntaviivaluonnoksen mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä tietty vähimmäistilakoko, jota suuremmilla tiloilla tuensaannin edellytyksenä on metsäsuunnitelma tai vastaava. Tämänhetkisen arvion mukaan vastaava instrumentti voisi olla metsäkeskuksen tai muun tahon keräämät metsävaratiedot toimenpide-ehdotuksineen. Kyseinen maaseudun kehittämisasetukseen perustuva vaatimus koskee suuntaviivaluonnoksen luvun 2.1 tukia silloinkin, kun tuet rahoitetaan pelkästään kansallisista varoista.

Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin on raportissaan ”Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuki metsien taloudellisen arvon parantamiseen”⁴ arvioinut, onko maaseudun kehittämistukea metsien taloudellisen arvon parantamiseen hallinnoitu tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tilintarkastustuomioistuin toteaa raportissaan, että jäsenvaltiot määrittävät kovin eri tavoin kokorajan, jonka ylittäviltä metsätiloilta vaadittiin metsänhoitosuunnitelma, ja että yhdessä jäsenvaltiossa (Itävallassa) 99 prosenttia yksityisistä metsänomistajista oli vapautettu tästä velvoitteesta. Raportissa todetaan, että komission mielestä kohtuulliselta osalta toimenpiteessä tuettuja metsiä pitäisi edellyttää metsänhoitosuunnitelmien laatimista. ”Kohtuullinen osa” pitäisi määritellä ohjelmasuunnittelun yhteydessä. Kansallisesti rahoitettavien metsätoimenpiteiden osalta komissio kiinnittänee tilakoon määrittelyyn vastaavalla tavalla huomiota.

Kestävän metsätalouden rahoituksen kannalta maaseudun kehittämisasetuksen kaltaisista toimenpiteistä keskeisimpiä ovat:

- Metsäpaloista, luonnonmullistuksista, epäsuotuisista sääoloista, taudeista, tuholaisista ja muista katastrofeista metsille aiheutuvien vahinkojen ennaltaehkäisyyn ja korjaamiseen tarkoitettu tuki (luku 2.1.3)
- Tuki investointeihin, joilla parannetaan metsäekosysteemien häiriönsietokykyä ja ympäristöarvoa (luku 2.1.4)
- Metsätalouden tekniikoihin sekä metsätuotteiden jalostukseen, käyttöönottoon ja kaupan pitämiseen tehtäviin investointeihin tarkoitettu tuki (luku 2.1.5)
- Metsätalouden kehittämiseen, uudenaikaistamiseen tai mukauttamiseen liittyvään infrastruktuuriin tehtäviin investointeihin tarkoitettu tuki (luku 2.1.6)

Metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalveluihin ja metsien suojeluun tarkoitettulla tuella (luku 2.3) tarkoitetaan vapaaehtoisia sitoumuksia, jotka ylittävät kansallisessa metsälaissa tai muussa vastaavassa kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut pakolliset vaatimukset. Tuki määräytyisi kohteen koon perusteella (€/ha). Tuen määräytymisessä voitaisiin ottaa huomioon tuensaajille aiheutuneet kustannukset tai tulonmenetykset.

Muulla metsätalouden tuella (luku 2.8) tarkoitetaan tukia, joiden ”pääasiallisena tavoitteena on säilyttää, parantaa tai palauttaa metsien ekologiaa ja suojaavia tehtäviä ja virkistyskäyttöä, metsäluonnon monimuotoisuutta ja metsien ekosysteemien terveyttä”. Tältä osin suuntaviivaluonnoksessa viitataan vuosien 2007–2013 vakiintuneeseen politiikkaan, millä ilmeisesti tarkoitetaan nykyisten suuntaviivojen mukaisia metsätalouden tukia.

Suuntaviivaluonnos näyttäisi sallivan pääsääntöisesti suunnittelun tuen. Siltä osin kuin kyse on investoinneista metsäalueiden kehittämiseen ja metsien elinkelpoisuuden parantamiseen (luku 2.1), tukielkelpoiset kustannukset ovat esimerkiksi insinöörien ja konsulttien palkkioita ja ekologista ja taloudellista kestävyyttä koskevaan neuvontaan liittyviä palkkiota mukaan lukien toteutettavuustutkimukset. Suunnittelun kustannukset sisältyvät myös muuhun metsätalouden tukeen, jolla on ympäristöön tai ilmastoon taikka metsien suojaaviin tehtäviin ja virkistyskäyttöön liittyviä tavoitteita (luku 2.8). Sen si-

⁴ Raportti löytyy tilintarkastustuomioistuimen Internet-sivulta:
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_08/SR13_08_FI.pdf

jaan metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalveluihin ja metsien suojeluun tarkoitetun tuen (luku 2.3) kohdalla ei mainita suunnittelun kustannuksia.

Suuntaviivaluonnoksessa määritellään eri toimenpiteille tukitasot. Jos tuen ensisijaiset tavoitteet ovat ekologiset tai yleishyödylliset (esimerkiksi virkistyskäyttö), tuki voi olla korkeintaan 100 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Jos tuen tavoitteet liittyvät metsän arvon parantamiseen tai muihin taloudellisiin seikkoihin, luonnoksen sallima tukien enimmäistaso on 40 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Suuntaviivaluonnoksen mukaan tuen enimmäisintensiteetti on kuitenkin 100 % sellaisen metsätien osalta, jolla liikkuminen on ilmaista ja joka palvelee metsien monitoiminnallisuuteen liittyviä näkökohtia (s.o. tie on muussakin kuin metsätalouskäytössä).

Työryhmän toimikauden aikana ei ole mahdollista arvioida, miltä osin työryhmän ehdotukset olisivat uusien valtioneuvoston päätösten mukaisia, koska suuntaviivat annetaan vasta kesäkuussa 2014. Työryhmä on työssään ottanut huomioon luonnoksessa esitetyt linjaukset.

3.5 De minimis -säännökset ja kestävä metsätalouden rahoitus

De minimis -tukea voidaan maksaa yritykselle enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Summassa tulee huomioida kaikkien eri viranomaisten yhteensä de minimis -tukena kyseisenä ajanjaksona myöntämä rahoitus. Nykyisen metsätalouden rahoituksen kannalta de minimis -tuen käyttöön ottamista voidaan pitää ongelmallisena tuensaajien yhdenvertaisuuden kannalta. De minimis -tuet lisäisivät myös tukiviranomaisen hallinnollista työtä nykyiseen hakemusmenettelyyn verrattuna.

Maa- ja metsätalousministeriö tarkasteli de minimis -tukien käyttöön ottamisen tarkoituksenmukaisuutta vuonna 2008, jolloin oli tarkoitus muuttaa nuoren metsän hoidon, energiapuun korjuun ja haketuksen tuki de minimis -tueksi. Tällöin selvisi, että esimerkiksi maatalousyrittäjät, jotka ovat saaneet yleistä de minimis -tukea (yrityksen käynnistystuki, yrityksen investointituki ja yrityksen tai yritysryhmän kehittämistuki), saattaisivat jäädä ilman de minimis -tukena myönnettävää kestävä metsätalouden rahoituslain tukea. Tämä johtuu siitä, että eri viranomaisten eri tarkoituksiin myöntämät de minimis -tuet lasketaan yhteen. Tällöin huomattiin myös se, että suurimpien yhteismetsien osalta 200 0000 euron tukikatto voisi täytyä hyvin nopeasti, minkä jälkeen nämä yhteismetsät eivät enää olisi oikeutettuja de minimis -tukena myönnettävään kestävä metsätalouden rahoituslain tukeen. Tuensaajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ja myös metsäpoliittisesti olisi vaikea perustella tuen epäämistä vain sillä perusteella, että tuen saaja on saanut tukea muuhun yritystoimintaansa de minimis -tukena. Suomessa metsien omistusrakenne on pirstoutunut. Tätäkin taustaa vasten olisi vaikea perustella tukijärjestelmää, jossa toiminnan harjoittamisen volyyymi käytännössä rajoittaisi tuen saamista.

Suomessa ei ole de minimis -tukien keskusrekisteriä. Maa- ja metsätalousministeriön tietojen mukaan sellaista ei ole suunnitteilla. Tämä tarkoittaisi tukien hakumenettelyn kannalta sitä, että kaikkia hakijoita pitäisi informoida de minimis -tukien luonteesta. Hakijoiden tulisi ilmoittaa hakemuksessaan saamansa de minimis -tuet. Metsätalouden tukien osalta on kuitenkin tavanomaista, että hakemuksen tekee maanomistajan puolesta valtakirjan nojalla muu kuin maanomistaja (yleensä työn toteuttaja). Informoinnin tulisi siten koskea myös metsäalan toimijoita. Osa metsätalouden tuista on euromäärältään pieniä, ja de minimis -sääntöjen noudattamiseen liittyvä hallinnointi nostaisi tukien hallinnolliset kulut suhteettoman suuriksi näiden tukien osalta. De minimis -tukien osalta tuensaajan ilmoitusvelvollisuus on käytännössä ainoa tapa täyttää de minimis -asetuksen velvoitteet tilanteessa, jossa viranomaisten käytössä ei ole de minimis -tukien keskusrekisteriä. De minimis -tukia voivat myöntää hyvin erilaiset tahot (valtion ja kuntien viranomaiset). Tämän vuoksi tuensaajan saamien de minimis -tukien ilmoitusvelvollisuutta ei käytännössä ole mahdollista korvata viranomaisten välisellä tietojenvaihdoilla.

4. Metsätalouden tukijärjestelmän uusiminen -taustamuistio

Kansallisen metsäohjelman 2015 Metsätalous ja energia -työryhmä, jäljempänä KMO-alatyöryhmä, on tarkastellut työlajikohtaisesti sekä voimassa olevia että voimaan saattamattomia metsätalouden tukia (kestävän metsätalouden rahoituksesta annettu laki ja laki pienpuun energiatuesta) ja todennut, että monille tuettaville työlajeille on löydettävissä hyvät perustelut. Metsien käytön tavoitteet monipuolistuvat, puunkäyttö muuttuu, tekniikkaa kehittyä ja käytettävissä oleva julkinen rahoitus supistuu, joten työryhmä on katsonut, että on tehtävä priorisointia tuettavien työlajien kesken ja kohdennettava tuki vaikuttavimpiin työlajeihin.

KMO-alatyöryhmä on esittänyt, että nykyisiä metsätalouden tukijärjestelmiä korjataan siten, että rahoituksessa painotetaan seuraavia työlajeja:

- taimikonhoito painottuen taimikon varhaishoitoon
- metsäenergiapuun markkinoille saaminen
- juurikäävän torjunta
- metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen
- vesien suojelutoimenpiteet kunnostusohjelmien yhteydessä
- metsäteiden perusparannus

KMO-alatyöryhmä on todennut, että pidemmällä aikavälillä metsätalouden tukijärjestelmä tulisi rakentaa kokonaan uudelleen. Se edellyttää yhteistä näkemystä, visiota siitä, millaista hyvinvointia metsistämme tavoitellaan. Koska metsien käsittelyn muutokset realisoituvat markkinoilla kaukana tulevaisuudessa, myös vision tulee olla riittävän kaukana tulevaisuudessa. Visiosta johdetaan tavoitteet ja niistä toimenpiteet, joista metsätalouden tukijärjestelmä on yksi.

KMO-alatyöryhmä on esittänyt, että metsäpoliittisen selonteon yhteydessä käynnistetään metsäalan tulevaisuustyö/strategiatyö, jossa rakennetaan metsäalan yhteinen visio, asetetaan pitkän aikavälin tavoitteet ja määritellään keskeiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän työn osana rakennetaan uusi metsätalouden tukijärjestelmä.

5. Toimiympäristön arviointi

5.1 Yleistä

Suomen metsäpolitiikan perustana toimii Kansallinen metsäohjelma, jota arvioidaan säännöllisesti ja jonka arvioinnin perusteella sopeutetaan linjauksia, toimenpidesuosituksia ja tavoitteita vastaamaan kulloinkin olemassa olevan toimintaympäristön vaatimuksia. Hallitusohjelman mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö on vuosien 2013–2014 aikana valmistellut pitkän aikavälin metsäpolitiikan linjauksia, metsäpoliittista selontekoa, joka on annettu eduskunnalle maaliskuussa 2014. Selonteko ja eduskunnan siitä aikanaan laatima mietintö ohjaavat Kansallinen metsästrategia 2025:n laatimista, joka tehdään kuluvan vuoden aikana. Kansallinen metsästrategia 2025 korvaa jatkossa Kansallisen metsäohjelman.

Suomen kansantaloudessa ja hyvinvoinnin luomisessa metsillä ja puunjalostuksella synnyttävällä lisäarvolla on suuri merkitys. Lisäksi puuperäisellä energialla tuotetaan yhä suurempi osa lämmöstä ja sähköstä. Vuonna 2012 puupolttoaineet nousivat suurimmaksi energialähteeksi, ja niillä tuotettiin 24 prosenttia energian kokonaiskulutuksesta. Metsät ovat myös merkittävä muun hyvinvoinnin lähde. Metsillä on merkittävä rooli ympäristömatkailussa, virkistyskäytössä ja metsästyksessä.

Suomen maapinta-alasta metsiä on noin 23 miljoonaa hehtaaria eli noin 75 prosenttia, mikä on korkein osuus Euroopassa. Puuston määrä on lisääntynyt 50 prosenttia viimeisten 50 vuoden aikana hyvän metsänhoidon ansiosta samanaikaisesti kun puuta on käytetty puuvarannon verran. Tämänhetkinen puuvarantomme on noin 2,3 miljardia kuutiometriä runkopuuta, jonka kasvu on yli 104 miljoonaa kuutiometriä vuodessa. Vuotuiset markkinahakkuut vaihtelevat 50–56 miljoonan kuutiomerin tasolla. Lisäksi metsästä korjataan energiapuuta lämpölaitoksiin noin 8 miljoonan kuutiometrin edestä, ja tavoite on 13,5 miljoonaa kuutiometriä vuosikymmenen lopussa. Energiapuu sisältää runkopuuta, latvuksia, oksia ja kantoja. Yksityisten kotitalouksien kotitarvepuun käyttö on edellä mainitun lisäksi noin 6 miljoonaa kuutiometriä vuodessa. Suomessa metsien kestävä taloudellinen hyödyntämispotentiaali on erittäin suuri, ja metsäalalla on edelleen tärkeä rooli vientitulojen kannalta sekä tuonnin korvaajana energiasektorilla.

Suomen tieverkoston kokonaispituus on yli 400 000 kilometriä. Yksityisteitä on maassamme noin 250 000 kilometriä, josta metsäteitä arviolta 130 000 kilometriä. Kuten valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossakin todetaan, vähäliikenteinen tieverkko on elintärkeä metsä- ja energiateollisuudelle raakapuukuljetusten, työkoneiden kuljetusten ja työmatkakulkemisen vuoksi sekä maatalouden toiminnalle. Metsäteollisuuden osuus koko tieliikenteen kuljetussuoritteesta on lähes 30 prosenttia, ja puun kuljetukset alkavat lähes poikkeuksetta vähäliikenteiseltä tieverkolta. Tieverkko on tärkeä myös muille maaseudun elinkeinoille, palo- ja pelastustoimelle sekä monimuotoiselle virkistyskäytölle. Kunnossa oleva tieverkko takaa häiriöttömän toiminnan ympärivuotisesti. Tällä hetkellä uhkana on vähäliikenteisen tieverkon liikennöitävyyden heikkeneminen. Alemmalla tieverkolla ongelmana on erityisesti kelirikko. Kullakin yksityisellä tiellä on tiekunta, jonka tehtävänä on huolehtia tien ylläpidosta ja kunnosta osakkaiden lukuun.

Vuonna 2012 valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyssä Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategiassa vuosiksi 2012–2020, Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi, tavoitellaan luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä vuoteen 2020 mennessä sekä luonnon monimuotoisuuden suotuisan tilan ja ekosysteemipalveluiden varmistamista vuoteen 2050 mennessä. Tähän niin sanottuun biodiversiteettistrategiaan liittyy toimintaohjelma, jonka toimenpiteenä on talousmetsien luonnonhoidon kehittäminen muun muassa rahoitusjärjestelmää, metsänhoitosuosituksia ja ohjeistusta uudistamalla sekä metsänomistajien ja metsäalan toimijoiden koulutuksella. Lisäksi toimenpiteenä on metsätalouden ympäristötuen suuntaaminen monimuotoisuuden turvaamisen kannalta tehokkaasti. Yhtenä keskeisenä keinona tähän on METSO-toimintaohjelmassa asetettujen suojelu- ja luonnonhoitotavoitteiden saavuttaminen. Kestävä metsätalouden rahoitukseen sisältyvällä ympäristötuella ja luonnonhoitohankkeiden rahoituksella toteutetaan METSO-ohjelmaa.

Suojellut metsät ovat pääosin valtion omistuksessa, mutta myös yksityismetsissä on noin 50 000 hehtaaria ympäristöntukisopimusten perusteella hakkuiden ulkopuolelle jätettyjä alueita. Lisäksi yksityisiä suojelualueita on tehty luonnonsuojelulain nojalla noin 159 800 hehtaaria. Suojeltua alaa aiotaan lisätä muun muassa soiden suojelun täydennysohjelmalla.

EU:n vesipuitedirektiiviä toteutetaan Suomessa vesienhoitolailla. Vesipuitedirektiivin tavoitteena on jäsenmaiden vesistöjen hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä. Metsätalouden vesien suojelun tarvetta on käsitelty valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymässä Vesien suojelun suuntaviivat vuoteen 2015 -ohjelmassa. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä vesien suojelun suuntaviivoista todetaan, että metsätalouden suurimmat vesistövaikutukset aiheutuvat kunnostusajatuksista, hakkuista ja niihin liittyvästä maanmuokkauksesta sekä lannoituksesta. Metsätalouden kuormitusta vähennetään muun muassa metsänhoitomenetelmiä kehittämällä, suunnittelun ohjausta parantamalla sekä neuvonnan ja metsätalouden rahoitustukijärjestelmien avulla. Lisäksi huolehditaan, että kaikkiin kunnostusajatuksiin, hakkuihin ja metsämaiden lannoitukseen sisällytetään vesistövaikutukset huomioon ottaen riittävät suoja- ja suotautumisvyöhykkeet. Tätä tavoitetta tuetaan kestävä metsätalouden rahoitus-

lain kautta tukemalla hankkeiden hyvää suunnittelua ja tarkoituksenmukaisia vesiensuojelutoimenpiteitä kunnostusohjushankkeissa / suometsien hoidossa.

5.2 Metsät biotalouden perustana

Metsiin perustuva biotalous on Suomen elinkeinotoiminnan tulevaisuuden kannalta avainasemassa. Metsäalalla on mahdollisuudet tuottaa nykyistä monipuolisempia tuotteita ja palveluja, mutta myös raaka-ainetta muunkin kuin perinteisen puuta käyttävän teollisuuden tarpeisiin. Metsät ovat uusiutuva luonnonvara, ja puupohjaisilla tuotteilla voidaan korvata uusiutumattomia polttoaineita ja muita materiaaleja sekä samalla parantaa kansantalouden tasolla vaihtotasettamme. Biotalousstrategiassa todetaan, että metsien käyttöä voidaan kestävästi lisätä ja että kestävä biotalouden lisääminen edellyttää kestävä ja kehittyvä raaka-ainemarkkinaa puuta käyttäville toimijoille.

Puubiomassan monipuolisempi hyödyntäminen lisää myös metsien käyttöä. Viime vuosina suurimmasta kestävästä hakkuumäärästä on hyödynnetty noin 70 prosenttia, joten metsävarojen lisäkäytölle biotalouden tarpeisiin on hyvät mahdollisuudet. Lisäksi metsät tarjoavat monipuolisia ravinnonlähteitä (marjat, sienet, riista) sekä virkistys- ja luontomatkailumahdollisuuksia, joilla on huomattava merkitys kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin kannalta.

Maapallon luonnonvarojen nykyinen korkea käyttöaste asettaa aikaisempaa suuremmat vaatimukset uusiutuvien luonnonvarojen kestäväälle käytölle, ja myös puusta tulee olemaan kasvavaa kysyntää tulevaisuudessa. Metsiin perustuva biotalous edellyttää siten jatkossakin metsien hyvän kasvukunnon turvaamista. Tulevaisuuden hakkuumahdollisuudet realisoituvat vain varmistamalla riittävän korkea metsänhoidon taso.

Metsien kestäväällä hoidolla ja käytöllä turvataan metsien elinvoimaisuus, tulevaisuuden hakkuu- ja muut käyttömahdollisuudet sekä monimuotoisuuden edistäminen. Monimuotoiset metsät ovat se ekologinen perusta, jolle kaikki metsien hoito ja käyttö rakentuu. Pitkäjänteinen ja viisas metsävarojen hyödyntäminen edellyttää metsien hoidon ja käytön tasapainottamista metsien monimuotoisuuden turvaamisen ohella. Kestävä metsätalous turvaa metsien ekosysteemipalvelut. Suomessa on suojeltu metsiä ja käytetty talousmetsien luonnonhoidon menetelmiä sekä kehitetty ympäristö- ja metsälainsäädäntöä sekä -sertifiointia, pyrkien yleisten kestävyysperiaatteiden mukaisesti löytämään tasapaino eri metsien hyödyntämistapojen välillä.

5.3 Metsänomistusrakenne

Yksityismetsänomistajat eli luonnolliset henkilöt tai heidän muodostamansa yhteenliittymät omistavat metsätalousmaasta 52 prosenttia, valtio 35 prosenttia ja yhtiöt 8 prosenttia. Loput 5 prosenttia kuuluvat kunnille, seurakunnille, yhteismetsille ja muille pienille yhteisöomistajille. Yhteismetsien määrä on ollut hienoisessa kasvussa.

Yksityismetsänomistajien metsien osuus puuntuotannon metsätalousmaasta on 61 prosenttia ja vastaavasti puuston kokonaistilavuudesta 70 prosenttia. Vuonna 2011 yksityiset henkilöt omistivat noin 347 000 vähintään kahden metsämaahehtaarin metsätilakokonaisuutta keskipinta-alan ollessa 30,3 hehtaaria. Metsätiloista 60 prosenttia on alle 20 hehtaarin suuruisia. Metsätilojen koon kehityksessä suuntauksena on ollut sekä pienten että suurten metsätilojen määrän lisääntyminen. Metsänostajia kiinnostavat eniten 20–100 hehtaarin suuruiset metsätilat. Metsätilojen kauppaa rajoittaa kuitenkin niukka tarjonta. Pienten, alle 10 hehtaarin metsätilojen määrän kasvu johtuu lähinnä metsätilojen pilkkomisesta perinnönjakotilanteissa.

Suomalainen metsänomistaja 2010 -tutkimuksen mukaan yksityismetsänomistajakunta muuttuu. Eri-tyisen nopeasti on noussut metsänomistajien keski-ikä, joka on nyt noin 61 vuotta. Eläkeläisten osuus metsänomistajista onkin jatkuvasti lisääntynyt. Tällä hetkellä 45 prosenttia metsänomistajista on eläkeläisiä. Päätoimisten maatalousyrittäjien osuus metsänomistajista on sen sijaan vähentynyt, heitä on enää 16 prosenttia. Palkansaajien osuus on 30 prosenttia, muita yrittäjiä kuin maatalousyrittäjiä on 7 prosenttia ja 2 prosenttia metsänomistajista on työikäisiä, mutta työelämän ulkopuolella.

Yksityismetsien metsätiloista 76 prosenttia on yhden henkilön tai puolisoitten yhteisessä omistuksessa. Yhtymät ja perikunnat omistavat molemmat 12 prosenttia tiloista. Yhtymien määrä on lisääntynyt samalla kuin perikuntien määrä on vähentynyt.

Tavoitteittain ryhmiteltynä yksityismetsänomistajista 30 prosenttia oli monitavoitteisia, 24 prosenttia virkistyskäyttäjiä, 20 prosenttia metsätaloudesta riippuvaisia, 16 prosenttia taloudellista turvaa korostavia ja 10 prosenttia epätietoisia.

Noin 80 prosenttia teollisuuden käyttämästä kotimaisesta puusta ostetaan yksityismetsänomistajilta. Vuonna 2012 yksityismetsistä ansaitut bruttokantorahatulot olivat noin 1,4 miljardia euroa. Yksityismetsien hoidolla ja käytöllä on siten merkittävä rooli kansantaloudessa mutta varsinkin aluetaloudessa. On arvioitu, että puun myyntituloista jää alueille noin 75 prosenttia.

Yksityismetsien iso osuus metsistä, omistajien suuri lukumäärä (noin 700 000 yksityismetsänomistajaa) ja metsän omistuksen pirstoutuminen edellyttävät kannustimia metsien hoidossa ja käytössä, jotta metsänomistajien aktiivisuus metsien käyttöön ja hoitoon liittyvissä asioissa säilytetään. Pienten tilojen suuri määrä ja metsänomistajien oman metsäammatillisen osaamisen vähentyminen lisäävät edelleen neuvonnan, ammattiavun ja metsäpalveluiden markkinoinnin tarvetta. Neuvonnan ja kannustimien avulla voidaan turvata metsien puuvarannon riittävyys, kestävyys ja saatavuus biotalouteen perustavassa liiketoiminnassa samalla kun turvataan metsien monimuotoisuus ja ekosysteemipalvelut.

5.4 Euroopan unioni

EU:lla ei ole yhteistä metsäpolitiikkaa. Silti metsätalous ja siihen liittyvät tuet ovat nousseet muun muassa ympäristö-, energia- ja ilmastopolitiikan myötä EU-päätöksenteossa ja esimerkiksi komission valtiontukiin liittyvissä linjauksissa toistuvasti esiin. Esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuin antoi erityiskertomuksen (nro 8) vuonna 2013 aiheesta ”Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuki metsien taloudellisen arvon parantamiseen”. Myös energiantuotantoon käytettävien biomassojen kestävyyskriteereistä viime vuosina käyty keskustelu komission eri pääosastojen kesken osoittaa, että painetta puuttua metsätalouden kansalliseen toimivaltaan on olemassa. Komissiossa parhaillaan valmisteltavissa maa- ja metsätalousalan valtiontukisuuntaviivoissa vuosille 2014–2020 pyritään aikaisempaa yksityiskohtaisemmin säätämään metsätalouteen myönnettävän, puhtaasti kansallisista määrärahoista maksettavan rahoituksen ehdoista ja rahoitettavista toimenpiteistä kilpailupolitiikan ja toisaalta ilmaston- ja metsiensuojelun näkökulmasta. Uudet maa- ja metsätalousalan valtiontuen suuntaviivat valmistellaan yhdenmukaisiksi muiden EU:n valtiontukisääntöjen kanssa ja periaatteena on, että vain maaseudun kehittämisasetuksessa luetellut, EU-osarahoitteisten metsätaloustoimien kanssa yhdenmukaiset toimenpiteet ovat hyväksyttävissä. Kun aiemmin tuista oli mahdollista säätää siten, että tukilainsäädäntö on voimassa toistaiseksi, voivat tukijärjestelmät voivat nykyisin olla voimassa ainoastaan komission valtiontukisääntöjen mahdollistaman määrärajan.

Kauaskantoisista, isoista linjauksista voidaan mainita komission tammikuussa 2014 julkaisema tiedonanto vuoteen 2030 ulottuvista EU:n ilmasto- ja energiatavoitteista. Tiedonannossa korostetaan uusiutuvan energian osalta markkinavetoisuutta ja sisämarkkinoiden toimivuutta ja todetaan, että kansallisten tukijärjestelmien tulee olla paremmin linjassa sisämarkkinoiden kanssa.

EU:n eri politiikkasektoreiden lisääntyvä halu ohjalla metsien käyttöä – muutoin kuin metsäsektorin näkökulmasta – on aiheuttanut etenkin metsäisissä jäsenvaltioissa huolta kansallisen, paikallisiin metsänkasvuolosuhteisiin ja maanomistusoloihin mukautetun metsäpolitiikan kohtalosta. Suomenkin ajama, komission syksyllä 2013 julkaisema EU:n uusi metsästrategia pyrkiikin siihen, että metsäsektoria tarkasteltaisiin kokonaisvaltaisesti ja että siihen kohdistuvat tavoitteet eivät olisi keskenään ristiriitaisia. Suomi pyrkii strategian vahvan toimeenpanon kautta myös parantamaan metsäsektorin vaikuttamismahdollisuuksia siihen vaikuttaviin aloitteisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Aktiivinen metsätalous tuottaa ympäristön kannalta kestäväää raaka-ainetta, mutta turvaa samalla metsien elinvoimaisuuden ja paremman sopeutumisen ilmastonmuutokseen. Lisäksi metsien hyvä kasvu-kunto parantaa hiilensidontaa ja myös siten hillitsee ilmastonmuutosta. Metsillä ja puuraaka-aineella on tärkeä merkitys EU:n merkittävimmän strategian, Eurooppa 2020 -strategian, toimeenpanossa. Eurooppa 2020 on kestävään kasvun strategia, joka muun muassa pyrkii ohjaamaan kohti vähähiilistä taloutta ja vahvistamaan teollisuuden kilpailukykyä. Yksi sen seitsemästä lippulaivahankkeesta on Resurssitehokas Eurooppa, jota pannaan toimeen lukuisilla eri strategioilla ja aloitteilla, joista monissa metsät ovat avainasemassa. Esimerkkinä voidaan mainita EU:n uusiutuvan energian tavoitteet ja vähähiilisyystiekartta, biotalousstrategia sekä biodiversiteettistrategia. Uusimpana voidaan mainita komission tammikuussa 2014 julkaisema tiedonanto vuoteen 2030 ulottuvista EU:n ilmasto- ja energia-tavoitteista. Senkään tavoitteita ei voida saavuttaa ilman vahvaa metsäsektorin panosta. Näiden lukuisten aloitteiden metsiin kohdistuvat tavoitteet eivät suinkaan lähtökohtaisesti ole toisiaan poissulkevia, päinvastoin. Metsäsektorin kannalta on merkittävää, että lukuisat EU:lle tärkeät strategiset tavoitteet ovat riippuvaisia siitä, että metsiä hoidetaan ja käytetään aktiivisesti.

5.5 Metsäorganisaatiot

Metsäalan lakisääteisillä organisaatioilla, metsäkeskuksilla ja metsänhoitoyhdistyksillä, on ollut suuri merkitys metsänhoito- ja metsänparannushankkeiden aikaansaamisessa sekä metsänomistajien neuvonnassa. Metsäalan organisaatiot toimivat usein rahoituksen hakemisessa metsänomistajien avustajina, mutta ne myös johtavat ja toteuttavat valtaosan hankkeista. Metsänomistajien itse tekemiä rahoitushakemuksia on vähän. Metsänhoitoyhdistykset ovat tehneet valtaosan yhden tilan hankkeiden rahoitushakemuksista, kun taas metsäkeskuksen liiketoimintayksikkö on suunnitellut ja toteuttanut valtaosan yhteishankkeista. Edellä mainituilla organisaatioilla on ollut jonkin verran työntekijöitä töiden tekemiseen, mutta valtaosan työsuoritteista ne ovat ostaneet alan metsäpalvelu- ja koneyrityksiltä. Toimintamalli on taannut ammattimaiset suunnitelmat ja rahoitushakemusten laadun.

Eriyisesti yhteishankkeissa korostuu toimijan osuus hankkeen aikaansaamisessa. Ennen rahoitusta, suunnitelllessaan hanketta, toimija käyttää huomattavasti resursseja hankkeen markkinointiin metsänomistajille, mutta myös varsinaiseen suunnitteluun ja hankkeen kokoon saattamiseen. Esimerkiksi metsäteiden perusparannushankkeissa tieyksiköinti joudutaan usein päivittämään ennen rahoituksen hakemista. Kun lisäksi otetaan huomioon, että yhteishankkeiden toteuttamiseen kuluu useita vuosia, on tämä edellyttänyt toimijalta hyvää taloudellista tilannetta.

Metsäalan organisaatiot muuttuvat. Vuoden 2012 alusta lukien 13 alueellista metsäkeskusta yhdistettiin yhdeksi valtakunnalliseksi Suomen metsäkeskukseksi. Uudessa Suomen metsäkeskuksessa julkisen palvelun yksikkö on eriytetty liiketoimintayksiköstä. Vuoden 2015 alusta on tarkoituksena perustaa liiketoimintayksiköstä osakeyhtiömuotoinen yritys. Liiketoimintayksikkö käyttää nimeä OTSO Metsäpalvelut.

Vuoden 2014 alusta voimaan tullut metsänhoitoyhdistyslain (1090/2013) muutos merkitsee metsänhoitoyhdistystoiminnassa siirtymistä lähemmäs edunvalvontaorganisaatiota ja toisaalta myös mahdolli-

suutta harjoittaa jäsentensä lukuun liiketoimintaa normaalien liiketoimintamallien ja yhdistyslain mukaisesti. Lakisääteisen metsänhoitomaksun poistaminen lisää merkittävästi kilpailuneutraaliutta metsänhoitoyhdistysten ja muiden maanomistajille palveluita tarjoavien yritysten suhteen.

Organisaatiomuutokset merkitsevät sitä, että jatkossa yksityiselle metsänomistajalle tarjotaan palveluja vain liiketoimintapohjalta. Tällä on suuri merkitys maanomistajille tarjottavien palvelujen ja asiakassuhteiden kannalta. Kilpailu lisää asiakaslähtöisyyttä. Samalla yhteiskunnan rooli metsätalouden edistämässä muuttuu. Muutos tarkoittaa, että metsänomistajille palveluja tarjoavilla organisaatioilla ei ole enää velvoitetta yhteiskunnan metsätaloudelle asettamien tavoitteiden edistämiseen tai näitä tavoitteita tukevien palvelujen tarjoamiseen, mikäli ko. palveluille ei ole liiketaloudellista pohjaa eikä metsänomistajilta tule aktiivista kysyntää.

Yksittäisen maanomistajan tarpeista lähtevässä neuvonnassa yhteishankkeiden aikaansaaminen esimerkiksi teiden peruskunnostuksessa tai aikanaan ojitettujen suoalueiden kunnostuksessa vesiensuojelutoimenpiteineen on aikaisempaa huomattavasti haasteellisempaa ja kustannuksiltaan kalliimpaa, jos menettelytapoja ei mukauteta muuttuneeseen tilanteeseen.

5.6 Tukijärjestelmän yleiset kehittämistarpeet

Vuoden 2014 alusta voimaan tullut metsälain muutos edellyttää valtion rahoittaman metsätalouden tukijärjestelmän uudelleen arviointia. Metsälain poistuvat uudistamisen ikä- ja järeysrajat, ja metsien käsittelymenetelmät monipuolistuivat. Samoin kasvatettavan puulajin valintaa säädellään aikaisempaa vähemmän. Metsälain uusissa säännöksissä on otettu huomioon eri-ikäisrakenteisen metsänkasvatuksen vaatimat edellytykset ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen aikaisempaa laajemmin. Metsän uudistamisen velvoitteita ja taimikon määrittelyä tarkennettiin. Maanomistajan omaa päättösvaltaa metsiensä hoidossa lisättiin, minkä seurauksena myös hänen vastuunsa omaisuutensa hoitajana voidaan katsoa kasvaneen. Valtiovallan ohjauksen väheneminen metsien hoidossa ja käytössä muuttaa metsätaloutta markkinalähtoisemmäksi ja siten edistää myös puuta käyttävän teollisuuden toimintaedellytyksiä.

Tässä tilanteessa on tarpeen uudelleenarvioida, mitkä ovat kestävän metsätalouden harjoittamisen kannalta ne oleelliset metsätalouden toimenpiteet, joiden toteuttamiseksi valtion rahoitustuki on välttämätöntä. Jotta pitkäaikaiset metsänhoitotyöt ja pitkäaikaiset investoinnit tulevat tehdyksi, on joka tapauksessa panostettava työmenetelmien kehittämiseen ja siten parannettava toimenpiteiden kustannustehokkuutta toimenpiteistä maanomistajalle aiheutuvien kustannusten suotuisaan kehittymiseen. Esimerkiksi kehitystyön tärkeydestä voidaan todeta, että puunkorjuun kustannustaso on pystytty tuottavuuden nousulla pitämään kurissa vuosikymmenten ajan. Sen sijaan taimikon hoitotöiden kustannukset ovat samassa ajassa nousseet huomattavasti. Pääosin kustannustason erilainen kehittyminen on johtunut eroista töiden koneellistamisessa.

Metsänhoidon menetelmiä kehittämällä voidaan metsissä samanaikaisesti tuottaa biomassaa puutuotteisiin, kuidun jalostajille, biokemikaaleihin, energiaksi ja muihin ekosysteemipalveluihin sekä mahdollistaa metsien virkistyskäyttö.

Riittävän tason säilyttäminen metsien hoidossa edellyttää valtion kannusteita yksityismetsiin. Tukijärjestelmällä ohjataan töiden oikea-aikaiseen tekemiseen, parhaimpiin käytäntöihin, ympäristöarvojen riittävään huomioon ottamiseen ja metsänomistajien yhteishankkeiden aikaansaamiseen.

Nykyjärjestelmän keskeisenä ongelmana on, että nuoren metsän hoidon tuki ohjaa metsänhoitoa metsän kasvatukseen ja puun korjuun kannalta tehottomaan suuntaan. Kustannuksiltaan edullisemmän ja tuloksiltaan tehokkaamman taimikon varhishoidon sijaan metsänomistaja viivästyttää hoitotyötä, kos-

ka siihen saa tukea vasta kun poistettavien puiden koko ja määrä on riittävä. Hoitotöitä on paikoin pakko viivästyttää myös hirvivahinkojen välttämiseksi hirvien talvehtimisalueilla.

Tukien voidaan katsoa ohjanneen energiapuun korjuuta myös sellaisiin kohteisiin, joissa korjuutyö on ollut tehotonta ja kallista, sillä tuki on mahdollistanut myös sellaisten kohteiden korjuun, jossa hoitamattomuuden tai muun syyn vuoksi energiapuukertymä on ollut pienehkö taikka puusto on ylitieheä ja työtä haittaavassa kunnossa. Energiapuun korjuuseen käytettävien määrärahojen käytön ja riittävyyden arviointia on pidetty tarpeellisena myös siksi, että tietyillä kohteilla, joilla hakkuukertymä on ollut suuri, energiapuun korjuu- ja haketustukia on voinut saada yhteensä jopa 1 000 euroa hehtaaria kohden. Osana uusiutuvan energian velvoitepakettia (ns. risupakettia) tehtiin uudistus, jossa kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla myönnetyt energiapuun korjuun ja haketuksen tuet on esitetty korvattavaksi uudella tukijärjestelmällä eli pienpuun energiatuella, sekä lisättiin valtion talousarvioon kokonaan uusi momentti 30.60.47. Komission kannanottojen pohjalta tuki pitää kuitenkin maksaa energialaitokselle, joka tuottaa energian.

Suometsien hoidossa ja käytössä onnistuneet vesiensuojeluratkaisut edellyttävät laajahkoa pinta-alaa, joka kattaa mieluusti koko valuma-alueen tai joka tapauksessa useampia tiloja. Tällaisten hankkeiden suunnittelu ja aikaansaaminen on työläs tehtävä. Kokonaisvaltainen suometsien hoito ja käyttö edellyttää, että haittavaikutukset ympäristöön kyetään minimoimaan.

Yksityisteiden kunnostuksen tukeminen ja metsäteiden peruskunnostuksen rahoitus tulisi yhdenmukaistaa, sillä metsätieverkostossa yksityistiet ja metsätiet liittyvät usein yhteen. Tiestökokonaisuudessa on yhteiskunnan perusinfrastruktuuria, joka on keskeinen edellytys kannattavalle elinkeinotoiminnalle.

Ympäristötuen kustannustehokkaampaa suuntaamista voitaisiin kehittää kytkemällä tuen myöntäminen selvemmin tarpeeseen, esimerkiksi myöntämällä tukea kohteille, joille metsänkäyttöilmoituksen perusteella on tulossa luonnon monimuotoisuuden turvaamista vaarantavia metsätaloustoimenpiteitä.

Ympäristötuki määräytyy taloudellisten menetysten perusteella. Tähän liittyen on käyty keskustelua siitä, pitäisikö tuen määrän laskemisessa ottaa huomioon myös kohteen luonnonarvot. Uusien valtiontukisuuntaviivaluonnosten mukaan tämä ei näyttäisi olevan mahdollista.

6. Tukijärjestelmän yksityiskohdat ja työryhmän ehdotukset

6.1. Yleiset säädökset

6.1.1 Tukijärjestelmän tarkoitus

Valtion tukipolitiikan tulisi olla pitkäjänteistä ja ennakoitavaa. Toisaalta EU:n valtiontukisäännöt edellyttävät tukijärjestelmien säännöllistä uudelleentarkastelua rahoituskausien vaihtuessa eli seitsemän vuoden välein. Lisäksi valtion tukipolitiikan tulee kannustaa yksityisiä metsänomistajia aktiiviseen, mutta kestäväan ja tavoitteelliseen metsätalouden harjoittamiseen.

Nykyisen tukijärjestelmän tavoitteena on kannustaa yksityisiä metsänomistajia metsiensä kestäväan hoitoon ja käyttöön tavalla, jolla yksityistalouden tavoitteiden ohella voidaan saavuttaa myös yhteiskunnan metsäpolitiikalle ja metsien käytölle asettamat tavoitteet. Terveet, kasvuisat metsät tarjoavat moninaisia ekosysteemipalveluita ja vaikuttavat oleellisesti siihen, miten Suomessa pystytään vaikuttamaan hiilensidontaan ja sopeutumaan ilmastonmuutokseen. Metsät hallitsevat suomalaista maise-

maa, ja jokamiehen oikeuden perusteella metsät ovat laajasti virkistyskäytössä. Tukijärjestelmällä yksityisiä metsänomistajia on kannustettu hoitamaan ja käyttämään metsiään menetelmillä, jotka ovat yhteisesti hyväksytyjä ja lisäävät metsien kestävästä käytöstä ja niiden tuottamien palveluiden arvostamista ja yhteensopivuutta yhteiskunnan ja kansalaisten asettamiin tarpeisiin.

Nykyisellä tukijärjestelmällä on kannustettu maanomistajia tekemään taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla edistetään metsävarojen suotuisaa kehittymistä, metsien biologisen monimuotoisuuden turvaamista sekä ilmastomuutokseen sopeutumista pitkäjänteisesti. Tukijärjestelmällä on ollut huomattava merkitys pinta- ja pohjavesien hyvän tilan säilyttämisessä metsätalousvaltaisilla alueilla.

Tukijärjestelmän hallinnoinnin tulee olla nykyistä yksinkertaisempaa ja tuen saajalle helposti ymmärrettävää. Tuettavia toimenpiteitä määriteltäessä tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon tuen kannustavuus eli tuen tosiasiallinen vaikutus metsänhoito- ja metsänparannustöiden aikaansaamiseksi.

Työryhmä on käynyt keskustelua siitä, onko jatkossakin tarkoituksenmukaista suunnata metsätalouden tuet yksityisten maanomistajien metsiin. Käytännössä tämä on tarkoittanut rahoituksen kohdistamista niille maanomistajille, jotka ovat luonnollisia henkilöitä. Tukijärjestelmän tarkoitus kytkeytyy tuen kannustavuuteen. Tähän liittyen on keskusteltu siitä, mitkä tahot tarvitsevat kannustimia metsätalouden harjoittamiseen. Yhtäältä keskustelussa on tullut esiin se, että kannustimia tarvitsee nimenomaan ei-ammattimainen toiminta. Tällöin yhteiskunnan intressissä on kannustaa niitä metsänomistajia, jotka eivät pääsääntöisesti toimi yrittäjämäisesti, kansallisesti tuottaviin ja näin ollen järkeviin investointeihin. Toisaalta työryhmän keskusteluissa on tuotu esiin se, että tukijärjestelmän tulisi kannustaa kansallisen metsäohjelman linjausten mukaisesti tehokkaampaan ja yritysmäisempään toimintaan sekä samalla myös tilakoon kasvattamiseen. Tähän liittyen työryhmä on tarkastellut, voisivatko esimerkiksi yhteisöt (yritykset, kunnat ja seurakunnat) tietyin edellytyksin olla nykyistä laajemmin tuensaajina. Tähän viimeksi mainittuun näkemykseen kytkeytyy ajatus metsätalouden harjoittajien tasapuolisesta kohtelusta ja kilpailuneutraaliteetista.

Metsätalouden tuet ovat luonteeltaan harkinnanvaraisia. Niiden saamiseen kytkeytyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lisäksi edellytyksenä on, että tarkoitukseen on käytettävissä valtion talousarvion määrärahaa. Edellä selostetut kaksi toisistaan poikkeavaa tulokulmaa tukijärjestelmän tarkoitukseen ovat kumpikin relevantteja tukijärjestelmän suunnittelussa, kun asiaa tarkastelee harkinnanvaraisten valtionavustusten yleisten myöntämisedellytysten valossa. Valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Lain 7 §:ssä säädetään tuen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Valtionavustuslain esitöissä näitä yleisiä edellytyksiä kuvataan muun muassa seuraavasti:

Valtionapuviranomainen on veloitettu ”ottamaan huomioon valtionavustukselle mahdollisesti määritellyt tavoitteet sekä arvioimaan sitä, onko haetun valtionavustuksen myöntäminen perusteltua näiden tavoitteiden kannalta”.

”Valtionavustuksen myöntämiseen käytettävissä olevien varojen riittävyyden varmistamiseksi ja sitä kautta valtionavustusten avulla harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että valtionavustusta ei myönnetä sellaiseen hankkeeseen, joka toteutettaisiin esitetyllä tavalla ja esitetystä laajuudesta, vaikka toimintaan tai hankkeeseen ei myönnettäisi valtionavustusta.”⁵

Edellä olevan perusteella voidaan todeta, ettei harkinnanvaraisten avustusten tarkoituksenakaan ole tasapuolisuus siinä mielessä, että kaikilla tiettyä toimintaa harjoittavilla olisi oikeus tukeen.

⁵ HE 63/2001 vp. Ks. 7 § 2 mom. 2 ja 3 kohdan yksityiskohtaiset perustelut.

Harkinnanvaraisiin tukiin kuuluu aina sen arviointi, onko tuki tarpeellinen tietyn tavoitteen aikaansaamiseksi. Sen sijaan kilpailuneutraliteettinäkökohdat kuuluvat valtionavustuksen myöntämisen yleisiin edellytyksiin, eli avustuksen myöntäjän velvollisuuksiin kuuluu arvioida, ettei avustuksella ole muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Edellä mainitut valtionavustusten myöntämisen yleiset edellytykset ovat linjassa Euroopan unionin suunnitteilla olevien maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivojen kanssa. Tukijärjestelmän suunnittelussa on siten kiinnitettävä huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- Valtion toteuttamien toimien tarve
- Tuen tarkoituksenmukaisuus
- Kannustava vaikutus ja tuen tarve
- Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen

Euroopan unionin maa- ja metsätalouden valtiontukien suuntaviivaluonnoksesta käy ilmi, että valtiontuilla voi olla rajoitettuja vaikutuksia kilpailuun. Tukijärjestelmän hyväksymisen edellytyksenä kuitenkin on, että tukijärjestelmät eivät johda merkittäviin kilpailun ja kaupan vääristymiin. Tähän liittyen suuntaviivaluonnoksessa jäsenvaltioita kehoitetaan markkinoiden kielteisten vaikutusten arvioinnissa ottamaan huomioon seuraavat seikat: hankkeiden koko, yksittäiset ja kumulatiiviset tukimäärät, oletetut tuensaajat ja kohdealojen ominaispiirteet.

Työryhmä on tukijärjestelmän tarkoituksen osalta kiinnittänyt huomiota valtiontaloudellisiin näkökohtiin. Tuensaajien piirin laajentaminen tarkoittaisi käytännössä määrärahojen lisätarvetta, vaikka joistakin yksittäisistä tuista tai joidenkin yksittäisten toimenpiteiden tukemisesta luovuttaisiin.

Työryhmä ei ole tässä vaiheessa nähnyt edellytyksiä tukijärjestelmän tarkoituksen muuttamiseen. Tärkeimpänä perusteena tukien kohdistamiseen pääasiassa luonnollisille henkilöille nykyisen tukijärjestelmän tavoin voidaan pitää sitä, että tällöin tukijärjestelmällä voidaan arvioida olevan vähemmän kielteisiä markkinavaikutuksia kuin jos tuki kohdistettaisiin yrityksille.

6.1.2 Soveltamisala

Tukijärjestelmän soveltamisala rajataan Manner-Suomeen. Toimenpiteitä voidaan rahoittaa pääasiassa metsälain soveltamisalaan kuuluvalla metsämaalla sijaitsevilla yksityismetsissä.

Valtiontukisuuntaviivojen luonnoksen perusteella tukijärjestelmässä on määriteltävä metsä-käsite joko FAO:n määritelmän mukaisena tai käytettävä kansallista, laissa säädettyä määritelmää tai metsäinventoinnissa käytettävää määritelmää.

FAO:n määritelmän mukaan metsänä pidetään vähintään 5 000 neliömetrin kokoista aluetta, joka on yli 20 metriä leveä ja jossa puilla on mahdollisuus kasvaa yli viiden metrin korkeuteen ja latvusto peittää yli kymmenen prosenttia pinta-alasta. Jos käytettäisiin FAO:n metsämääritelmää, 0,5 hehtaarin alueen kokovaatimus jättäisi esimerkiksi pellon keskellä kasvavan metsäkuvion tukijärjestelmän ulkopuolelle. Vaikka kuviokoon kasvattaminen tukee nykyistä kannattavampaa metsätaloutta, on tarkoituksenmukaista määritellä metsä kansallisessa lainsäädännössä, jotta tältä osin säilyisi kansallinen päätösvalta metsiin liittyvässä säätelyssä.

Tukijärjestelmällä tulee edistää hyvää metsänhoitoa yksityismetsissä metsälain soveltamisalueella. Metsälakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla. Metsälaissa ei ole säädetty tarkemmin mitä metsätalousmaalla tarkoitetaan. Valtakunnan metsien inventoinnissa maat jaetaan maaluokkiin, joista metsämaa, kitumaa, joutomaa ja muu metsätalous-

maa muodostavat metsätalousmaan. Metsämaalla tarkoitetaan puun kasvattamiseen käytettyä tai käytettävissä olevaa maata, jossa puuston vuotuinen kasvu on vähintään 1 m³/ha. Kitumaalla puuston kasvu on 0,1–0,99 m³/ha ja joutomaalla alle 0,1 m³/ha. Muu metsätalousmaa sisältää luokituksen mukaan muun muassa metsäautotiet, siemenviljelymetsät ja metsätalouden pysyvät varasto- ja tonttialueet.

Työryhmän ehdotus:

Tukijärjestelmään kirjataan kansallinen metsä-määritelmä, jolloin metsällä tarkoitetaan metsätalousmaata. Metsätalousmaaksi luokitellaan metsämaa, kitumaa ja joutomaa sekä muu metsätalousmaa.

Nykyisin luonnonsuojelualueilla voi rauhoitusmääräysten perusteella olla mahdollista tehdä myös tiettyin rajoituksin luonnonhoito- ja metsienkäsittelytoimenpiteitä. Tällaisia alueita ovat metsälailla toteutettavat Natura 2000 -alueet ja harjijensuojeluohjelma-alueet. Lisäksi metsätalouden harjoittaminen voi olla sallittua esimerkiksi joillakin rantojensuojelualuekohteilla Tapion rantametsien käsittelyohjeiden mukaisesti sekä joillakin soidensuojeluohjelma-alueilla soiden keskellä olevilla kangasmetsäsaarekeilla. Alueiden rauhoitussopimuksissa voi olla tarkemmin kuvattu, millä ehdoin metsätaloutta voi harjoittaa.

Jos luonnonsuojelun alueen metsä täyttää tuen myöntämisen ehdot, on perusteltua sallia metsätalouden toimenpiteiden rahoitus myös suojelualueilla. Sen sijaan suojeluun liittyvien korvausten maksamisen tulee perustua luonnonsuojelulakiin silloin, kun alue on perustettu luonnonsuojelulain nojalla.

Metsänhoito- ja perusparannustöissä tuen kohdistaminen metsämaalle on perusteltua, koska metsätaloustoimenpiteistä valtaosa tehdään puuntuotoskyvyltään paremmilla kasvupaikoilla, jolloin metsien ekologisia ja suojaavia arvoja turvaavat toimenpiteet voidaan kohdentaa tehokkaasti samalla, kun alueiden puuntuotoskykyä voidaan edistää tuettavilla toimenpiteillä. Näin myös ohjataan metsätaloustoimenpiteet pois ympäristöltään herkemmiltä karuilta kasvupaikoilta eli kitu- ja joutomailta, joilla puusto ei reagoi tehtyihin toimenpiteisiin eikä alueiden puustossa ole useinkaan hoidontarvetta.

Työryhmän ehdotus:

Tuki tulee kohdentaa toimenpiteisiin metsälain soveltamisalaan kuuluvilla alueilla. Lisäksi tukea voidaan myöntää rauhoitusmääräysten sallimiin toimenpiteisiin yksityisillä luonnonsuojelualueilla siltä osin kuin ne täyttävät rahoituslain ehdot.

Tukea voidaan myöntää metsänhoito- ja metsänparannustöihin pääasiassa kohteille, jotka sijaitsevat metsämaalla. Esimerkiksi vesiensuojeluun, tien tekemiseen, metsänterveyden tai luonnonhoidon kannalta tarpeellisiin toimenpiteisiin voidaan tukea myöntää metsätalousmaalla tehtäviin toimenpiteisiin.

6.1.3 Rahoituksen muoto

Voimassa olevan kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaan rahoitus voidaan myöntää tukena tai lainana. Lainaa on voitu myöntää kunnostus- ja metsätiehankkeisiin. Käytännössä lainarahoituksen merkitys on ollut vähenevä. Maanomistajat ovat saaneet edullisemmin lainaa markkinoilta, mikä on johtanut valtionlainojen vähäisempään kysyntään. Kun lisäksi otetaan huomioon lainojen käsittelyn korkeat hallinnolliset kustannukset mukaan lukien panttioikeusilmoitukset kiinteistörekisteriin ja töiden toteutusaikaiset lainavarojen käytön täsmätykset metsäkeskuksen kirjanpitoon, lainajärjestelmän jatkamiselle ei ole katsottu enää olevan perusteita. Hallinnollisia kustannuksia on lisännyt

laina-aikana vielä se, että laina-aikaiset vakuusmuutokset vaativat aina oman arvioinnin vakuuden riittävydestä ja päätöksenteon valitusmahdollisuuksineen. Tämän lisäksi tulevat vielä lainojen tietojärjestelmien ylläpitoon liittyvät kustannukset. Lainojen hallinointiin liittyy aina myös lykkäyspäätösten tekoa.

Rahoituskeinojen yksinkertaistaminen on tehokas keino selkeyttää ja yksinkertaistaa hallinnollisia menettelyjä ja hoitaa tehtävät mahdollisimman kustannustehokkaasti. Metsänparannuslainoista luopuminen edesauttaa tavoitteen saavuttamista. Lainarahoituksen säilyttäminen yksityismetsien metsänhoito- ja metsänparannustöissä olisi vastoin tähänastista linjausta valtion lainaustoiminnan kehittämises-

sä. Perinteisesti tuettavista työlajeista etenkin nuoren metsän hoitokohteet ovat pienialaisia johtuen yksityismetsien mosaikkimaisesta rakenteesta. Valtion tukeman nuoren metsän hoidon pinta-alaksi hyväksytään tällä hetkellä yksi hehtaari. Myönnettävän tuen määrä on tällöin keskimäärin 175 euroa hehtaaria kohden. Todelliseksi työkustannuksiksi voidaan arvioida kohteesta riippuen noin 350–550 euroa hehtaaria kohden. Tuen muuttaminen lainaksi tekisi hankkeet, joiden kustannukset ovat pieniä, hallinnollisesti liian kalliiksi sekä hallinnolle että metsänomistajille. Metsänomistajilla olisi tuskin halua maksaa lisääntyviä kustannuksia. Tällöin esimerkiksi taimikonhoitotyöt jätettäisiin mieluiten kokonaan tekemättä. Valtion tuella on metsäntutkimuslaitoksen tutkimuksissa todettu olevan merkittävä vaikutus erityisesti taimikonhoitotöissä. Tuella metsänomistajat on kannustettu toteuttamaan näitä töitä, vaikka tuki onkin kattanut vain osan työn kokonaiskustannuksista. Tämä kannustavuuselementti menetettäisiin jos siirryttäisiin lainarahoitukseen.

Jotta lainarahoitus säilyttäisi edes jonkinlaisen kannustavan vaikutuksen, tulisi metsänomistajien saada lainaa hankkeen kokonaiskustannuksille. Tällöin valtion lainan tarve voisi nousta ainakin kaksinkertaiseksi nykyiseen tuen määrään verrattuna, mikäli tarkoituksena on jatkaa metsänhoito- ja metsänparannustöiden rahoitusta nykyisessä laajuudessaan.

Joka tapauksessa koko tukijärjestelmää ei voida muuttaa lainoiksi, koska ympäristötukisopimuksia tai yliapäätään suojelua ei voida rahoittaa lainoilla. Jos tukijärjestelmä sisältäisi sekä tuki- että lainarahoitusta, ei järjestelmää voitaisi yksinkertaistaa.

Tiedossa ei ole, että muissa EU:n jäsenvaltioissa perinteisiä metsätalouden toimenpiteitä tuettaisiin lainoilla.

Työryhmän ehdotus:

Lainarahoituksesta luovutaan. Metsätalouden rahoitus myönnetään vain suorana tukena.

6.1.4 Tuensaaja

Vuoden 1996 rahoituslaissa on määritelty tuensaajat. Tuki myönnetään pääsääntöisesti yksityiselle maanomistajalle. Yksityisellä maanomistajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Yksityisenä maanomistajana pidetään myös luonnollisten henkilöiden muodostamaa yhtiötä, osuuskuntaa tai muuta yhteisöä taikka säätiötä, jonka pääasiallisena tarkoituksena on maatila- tai metsätalouden harjoittaminen. Yksityisellä maanomistajalla tarkoitetaan myös sellaista yhteismetsän osakaskuntaa ja yhteis-alueissa (758/1989) tarkoitettua yhteisen alueen osakaskuntaa, jonka osuuksista vähintään puolet on luonnollisten henkilöiden omistuksessa. Vuoden 2007 rahoituslaissa tuensaajan käsitettä tarkistettiin säätiöiden osalta, koska säätiöllä ei ole jäseniä tai osakkaita ja koska säätiöiden pääasiallisena tarkoi-

tuksena ei voine olla maatala- tai metsätalouden harjoittaminen. Sen sijaan edellytyksenä oli, että sää-
tiön pääasiallisesta toiminnasta pääosan muodostaa maatala- tai metsätalouden harjoittaminen.

Yksityisten maanomistajien lisäksi tukea on voitu myöntää metsäluonnon hoitohankkeisiin ja juurikä-
vän torjuntaan myös yhteisölle tai ammatinharjoittajalle, jos tuettavat toimenpiteet edistävät yksityis-
metsien kestävä hoitoa ja käyttöä. Näissäkin tapauksissa tuki on kohdistettu yksityisten maanomista-
jien metsiin. Tuen myöntämismahdollisuus esimerkiksi juurikäävän torjunnassa torjuntatyön varsinais-
elle tekijälle eli hakkuusta vastaavalle organisaatiolle on ollut perusteltua hallinnon yksinkertaisuuden
kannalta. Tällöin hakkuuorganisaatio on voinut hakea tukea kaikille rahoitusehdot täyttävälle kohteille
yhdellä kertaa. Tilakohtainen työn selvitys on liitetty toteutusselvitykseen.

Metsäpolitiikassa on tavoitteeksi asetettu yritysmäisen metsätalouden edistäminen muun muassa tila-
kokoa kasvattavia keinoja kehittämällä. Suuremmissa taloudellisissa yksiköissä harjoitettu metsätalo-
us on kannattavampaa sekä yksityistaloudellisesti että kansantalouden kannalta. Tavoitteena on täl-
löin markkinalähtöinen toiminta. Yritysmuotoinen metsätalous edellyttää suunnitelmallista metsien
hoitoa ja käyttöä sekä liiketoimintaosaamista. Yritysmuotoiseen metsätalouden harjoittamiseen kuuluu
olennaisena osana tehdä metsänhoitotyöt oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti. Tällöin hakkuiden
ja metsänhoitotöiden taloudellinen optimointi takaa parhaan tuloksen eikä erillisiä taloudellisia kannus-
timia tarvita. Koska yritysmuotoinen metsätalous ei voi perustua valtion tukipolitiikalle, ei valtion tukien
soveltamisalueen laajentaminen luonnollisten henkilöiden omistamista metsistä yritysten omistamiin
metsiin ole perusteltua. Seikkoja, jotka eivät puolla tuensaajien piirin laajentamista on tarkasteltu myös
edellä luvussa 6.1.1, jossa tarkastellaan tukijärjestelmän tarkoitusta. Metsäalan yritystoiminnan kehit-
tämiseen on käytössä muita tukielementtejä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ja myös maa-
ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Esimerkiksi EU:n osarahoittama Manner-Suomen maaseu-
dun kehittämisohjelma tulee tarjoamaan vuosina 2014–2020 lukuisia mahdollisuuksia metsätalouteen
liittyvän yritystoiminnan innovaatioille ja kehittämishankkeille.

Yhteismetsät, joiden osuuksista 50 prosenttia on luonnollisilla henkilöillä, ovat kuuluneet kestävä
metsätalouden rahoituksen tuensaajiin. Tällä on pyritty tilakoon kasvattamiseen. Perinteisesti yhteis-
metsät ovat olleet yksityisiin maataloihin sidottuja metsätiloja. Viime vuosina on perustettu myös met-
säyritysten, Metsähallituksen ja muiden yhteisöjen toimesta yhteismetsiä entistä kannattavamman
metsätalouden harjoittamiseksi. Yhteismetsillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa suunnit-
telemassa ja hoitamassa metsäomaisuutta, toisin kuin keskimääräisillä yksityisillä metsänomistajilla,
joille metsätalous ei tarjoa niin merkittävää tulonlähdettä, että metsiä hoidettaisiin säännönmukaisesti
ilman valtion kannustinjärjestelmää. Koska yksityisiä metsänomistajia on syytä jatkossakin kannustaa
entistä suurempien metsätaloustalouksien muodostamiseen, on edelleen tarkoituksenmukaista tukea
yhteismetsien metsätaloustoimenpiteitä silloin, kun yli 50 prosenttia osuuksista on luonnollisilla henki-
löillä.

Jatkossakin on perusteltua ja tarkoituksenmukaisinta myöntää valtion tukea pääasiassa maanomista-
jille, jotka ovat luonnollisia henkilöiltä. Tuettavia toimenpiteitä olisivat pitkän ajan kuluttua tuloa tuotta-
vat investoinnit, jotka ovat yhteiskunnan kannalta tärkeitä toimenpiteitä ja jotka ilman valtion rahoitus-
tukea jäisivät toteuttamatta siinä laajuudessa kuin metsäpolitiikassa on asetettu tavoitteeksi. Tuki voi-
taisiin myöntää vain sellaiselle yhteisölle, yhteenliittymälle ja kuolinpesälle, jonka yhtiömiehenä, jäse-
nenä tai osakkaana on vain luonnollisia henkilöitä. Tämä vuoden 2007 rahoituslaissa tehty muutos
tulisi huomioida myös tulevassa rahoituslaissa. Lisäksi tulisi ottaa huomioon ne tilat, joiden omistajina
on sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Jos tällaisen yhteisömuotoisessa olevan tilan
osuuksista yli 50 prosenttia on luonnollisilla henkilöillä, tukea tulisi myöntää vain luonnollisten henkilöi-
den osuutta vastaava määrä.

Juurikäpää on maassamme yleinen ja jatkuvasti leviävä sienitauti, joka lahoittaa havupuumetsiköitä.
Lahoviat aiheuttavat merkittävät taloudelliset menetykset metsänomistajille ja puuta jalostavalle teolli-

suudelle raaka-aineen jalostusarvon heikkenemisen takia. Sienitauti leviää itiöiden kautta metsästä toiseen ja tärkeintä on estää itiöiden leviäminen käsittelemällä puiden kannot torjunta-aineella tai poistamalla saastuneet kannot metsiköstä. Juurikäävän torjunta on perusteltua tehdä kattavasti ja tuettuna kaikkien metsänomistajien mailla, millä suojataan vielä terveitä metsiä ja rajoitetaan tehokkaimmin sieni-itiöiden leviämistä ympäröiviin metsiin ja uusien vahinkojen syntymistä. Valtion metsissä juurikäävän torjunnasta voidaan huolehtia ohjeistuksen avulla, joten siltä osin tuen myöntäminen ei ole perusteltua. Tuensaajajoukon laajentaminen merkitsee tuen tarpeen vuosittaista kasvamista arviolta 1,5 miljoonalla eurolla.

Metsätien tekemisen tuen osalta työryhmä on miettinyt keinoja vähentää tuen hakemiseen liittyvää hallinnointia sekä tukiviranomaisen että hakijan näkökulmasta. Tähän liittyen työryhmä on tarkastellut mahdollisuutta myöntää metsätien tekemisen tuki tiekunnalle. Tiekunta on tietöimituksessa perustettu tieosakkaiden muodostama elin, joka vastaa yksityistien tienpidosta. Tien perusparannushankkeissa tiekunnat tekevät toimenpiteeseen ryhtymisestä enemmistö päätöksen siten kuin yksityistielaisissa säädetään. Tällöin voisi olla perusteltua myöntää tuki tiekunnalle eikä yksittäisille tien osakkaille. Tuki myönnettäisiin tiekunnalle yksityisten maanomistajien tieosuuksien perusteella. Työryhmän lyhyen toimikauden aikana ei ollut mahdollisuutta selvittää, olisiko tällaiseen menettelyyn oikeudellisia esteitä. Asiaa tulisi selvittää ainakin tuen mahdollisten takaisinperintätapausten näkökulmasta. Takaisinperintää koskeva sääntely tulisi sisällyttää lakiin, koska siinä on kyse yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Metsätien tekemiseen kytkeytyisi esimerkiksi pitkäkestoisia velvoitteita, kuten tien hoito- ja kunnossapitovelvoite ja velvoite pitää tietyin poikkeuksin tie avoinna yleisölle. Valtiontaloudellisista syistä tukijärjestelmään tulee sisällyttää sellaiset säännökset, jotka mahdollistavat tuen takaisinperinnän niissäkin tapauksissa, että tiekunta lakkautettaisiin. Asia tulisi selvittää yksityisten teiden avustuksia koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

Metsätalouden kannattavuutta voidaan parantaa myös tekemällä entistä enemmän metsätaloustoimenpiteitä tilojen yhteisinä hankkeina. Yhteishankkeiden avulla saadaan yleensä kustannustehokkaasti laaja-alaisempia ja vaikuttavampia tuloksia kuin yksittäisten tilojen hankkeiden rahoittamisella. Työt ovat yhteishankkeissa yksittäiselle maanomistajalle kustannuksiltaan halvempia ja hankehallinto metsäkeskuksessa yksinkertaisempaa. Töiden toteuttaja voisi keskittää työt tietyille maantieteelliselle alueelle mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja aikatauluttaa työmaat nykyistä tehokkaammin. Tuki myönnettäisiin kuitenkin kullekin yksityiselle maanomistajalle erikseen, elleivät maanomistajat olisi yhdessä valtuuttaneet toimitsijaa toimimaan puolestaan rahoituksen hakijana ja toteutusilmoituksen laatijana. Perinteisesti yhteishankkeina on toteutettu kunnostusojitus- ja metsätiehankkeita.

Työryhmän ehdotus:

Tuki myönnetään jatkossakin pääsääntöisesti yksityisille maanomistajille. Poikkeuksena juurikäävän torjuntaan tukea voitaisiin myöntää myös yhteisöjen metsiin, valtion maita lukuun ottamatta.

Metsäluonnon hoitohankkeisiin ja juurikäävän torjuntaan tukea voitaisiin myöntää myös yhteisölle tai ammatinharjoittajalle, jos rahoitettava toimenpide tehdään yksityisen maanomistajan metsässä.

Tuki voidaan myöntää vain sellaiselle yhteisölle, yhteenliittymälle ja kuolinpesälle, jonka yhtiömiehenä, jäsenenä tai osakkaana on vain luonnollisia henkilöitä. Poikkeuksena olisi juurikäävän torjunta.

Yhteisömuotoisessa olevalla tilalla, jonka omistajina on sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä, tukea voidaan myöntää luonnollisten henkilöiden osuutta vastaavasti silloin, kun

luonnollisten henkilöiden omistusosuus on yli 50 prosenttia. Poikkeuksena olisi juurikäävän torjunta.

Yhteismetsälle tukea voidaan myöntää, jos yli 50 prosenttia osuuksista kuuluu luonnollisille henkilöille. Poikkeuksena olisi juurikäävän torjunta.

Myös muut rahoitettavat toimenpiteet kuin tilojen yhteisinä perinteisesti toteutettavat tie- ja kunnostusojitushankkeet voivat koostua useamman eri tuensaajan yhteisenä toteuttamasta työstä.

6.1.5 Muita tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä

Vuoden 1996 rahoituslaissa säädetään kaikkia rahoitettavia töitä koskevista yleisistä vaatimuksista. Rahoitusta myönnetään taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaiseen toimenpiteeseen. Lisäksi työt tulee tehdä kustannustehokkaasti ja hyvän ammattikäytännön mukaisesti.

Vuoden 1996 rahoituslaissa on edellytetty, että tuettavan toiminnan tulee olla metsälain ja muun lainsäädännön mukaista. Muualla lainsäädännössä säädetyn velvollisuuden rahoittamiseen ei tukea ole voitu myöntää. Viimeksi mainitusta on ollut poikkeuksena ympäristötuki sekä vähäpuustoisien tai vähäarvoisten puustoa kasvavan metsän uudistaminen. Ympäristötuella on voitu korvata metsälaissa säädetty vähäistä suurempi menetys.

EU:n valtiontukisäännöissä asetetaan rajat tukien enimmäismäärille. EU:n valtiontukisäännöissä edellytetään, että tällöin otetaan huomioon toimintaan mahdollisesti muusta julkisesta lähteestä myönnetty tuki. Tällöin on kyse tukien kasautumisesta. Tällainen tukien kasautumista koskeva säännös sisällytettiin vuoden 2007 rahoituslakiin. Tukien kasautumisen estämiseksi toimenpiteeseen voitaisiin myöntää tukea vain yhdestä julkisesta lähteestä. Myös verojärjestelmän kautta myönnettyt etuudet otettaisiin huomioon.

Uusissa EU:n valtiontukisäännöissä tultaneen rajoittamaan tuen määrää niissä tapauksissa, joissa on kyse sellaisten vahinkojen korvaamisesta, joiden varalta olisi ollut mahdollista ottaa vakuutus. Tässä yhteydessä voidaan todeta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta esimerkkinä se, että vesistötulvista aiheutuvia rakennus- ja irtaimistovahinkoja ei enää 1.1.2014 alkaen ole korvattu valtion varoista. Tämän jälkeen korvaussuojan on saanut hankkimalla tulvavahingot kattavan vakuutuksen. Vakuutusala kehittää tulvaturvan sisältäviä vakuutus tuotteita ja sellaisia on jo markkinoilla. Vastedes tukea ei myönnettäisi sellaisten vahinkojen korvaamiseen, joiden varalle on olemassa tai voidaan luoda vakiintuneet vakuutusmarkkinat.

Vuoden 1996 rahoituslaissa tukea ovat voineet saada yhden tilan hankkeet ja useiden tilojen hankkeet.

Työryhmän ehdotus:

Töiden ja toimenpiteiden yleisenä vaatimuksena olisi jatkossakin nykyinen töiden tarkoituksenmukaisuutta koskeva vaatimus. Samoin tulisi säilyttää vaatimus siitä, että rahoitus kohdistetaan töihin, joissa ylitetään lainsäädännössä asetetut velvoitteet.

Tukea voitaisiin myöntää työhön tai toimenpiteeseen vain yhdestä julkisesta rahoituslähteestä tukien kasautumisen estämiseksi.

Tuen kohteena voi olla yhden tilan hanke tai useiden tilojen yhteishanke.

6.2 Tuen määrä

6.2.1 Tuen määräytymisen periaatteita

Metsätalouden tuet ovat harkinnanvaraisia, ja metsätalouden tukia koskevissa säännöksissä tulee ottaa huomioon valtionavustuslain säännökset. Valtionavustuslaissa pääsääntö on, että avustus ei saa kattaa avustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen kustannusten täyttä määrää, ellei se ole välttämätöntä ja perusteltua avustuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtionavustuslain mukaan avustus ei myöskään saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää EU:n lainsäädännössä säädettyä julkisen tuen enimmäismäärää.

EU:n valtiontukisäännöt asettavat rajat sille, mihin toimenpiteisiin ja minkä suuruisena tukea voidaan enintään myöntää. Suuntaviivaluonnoksessa määritellään eri toimenpiteille tukitasot. Jos tuen ensisijaiset tavoitteet ovat ekologiset tai yleishyödylliset (esimerkiksi virkistyskäyttö), jäsenvaltio voi määritellä tukitason vapaasti, kuitenkin niin ettei sen ylitä 100 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Muutoin tuki on pääsääntöisesti enintään 40 prosenttia.

Pääperiaate, jonka mukaan tuki voi kattaa vain osan kokonaiskustannuksista, antaa erilaisten toteutusmallien kehittymiselle ja toiminnan tehostamiselle mahdollisuuksia sekä koneyrityksille että muille yrityksille. Useissa työlajeissa on tuettu erikseen suunnittelua, toteutusta ja toteutusselvityksen tekoa. Se on ollut omiaan jäykistämään työnjakoa tukien saamisen varmistamiseksi. Kun tuensaajalla on omarahoitusosuus, kannustaa se metsänomistajia pitämään osuutensa maksajana huolen siitä, että kustannukset pysyvät kohtuullisena.

6.2.2 Tukivyohtykkeet

Työryhmä on tarkastellut nykyisten rahoitusvyöhykkeiden ja metsälain vyöhykkeiden sekä BKT-sidonnaisten yritystukivyohtykkeiden soveltuvuutta yhtenä rahoituksen porrastamisen perusteena sekä tarvetta rahoituksen porrastamiselle.

Tällä hetkellä Suomi on jaettu kolmeen rahoitusvyöhykkeeseen, joista ensimmäisellä vyöhykkeellä eteläisessä Suomessa tuki on alhaisin ja kasvaa pohjoista kohti. Nykyinen vyöhykejako ottaa siis huomioon puun kasvuolosuhteiden ja maaperän puuntuottokyvyn heikkenemisen pohjoista kohti siirryttäessä. Nykyistä eriytettyä tukitasoa perustellaan lain esitöissä (HE 63/1996) muun muassa siten, että Pohjois-Suomessa puuston uudistushakkuista saatavat kantorahatulot ovat alhaiset ja uudistamiskustannukset vievät Etelä-Suomeen verrattuna huomattavan suuren osan hakkuutuloista. Lisäksi nykyisen lain esitöissä todetaan, että ilman valtion tukea hakkuut kohdistettaisiin vain runsaspuustoihin kohteisiin ja vajaatuottoiset puustot jäisivät kokonaan uudistamatta.

Voimassa oleva verojärjestelmä ei tuota nykyistä vyöhykejärjestelmää ylläpitävää tietoa. Tämän vuoksi nykyisistä verokuutihintaan perustuvista vyöhykkeistä on luovuttava.

Kuva 1. Voimassa olevat vyöhykejaot kestävän metsätalouden rahoituslaissa ja metsälaissa.

Kemera tukivyöhykkeet

Ensimmäinen vyöhyke

Hämeen–Uudenmaan, Kymen ja Etelä-Savon metsäkeskusten alueen kunnat, Rannikon metsäkeskuksesta Espoo, Hanko, Helsinki, Inkoo, Karjaa, Kauniainen, Kemiö, Kirkkonummi, Lapinjärvi, Liljendal, Loviisa, Parainen, Pernaja, Pohja, Porvoo, Ruotsinpyhtää, Sipoo, Siuntio, Tammisaari ja Vantaa, Lounais-Suomen, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan metsäkeskusten alueesta muut kuin toiseen vyöhykkeeseen kuuluvat kunnat

Toinen vyöhyke

Rannikon metsäkeskuksen alueesta muut kuin ensimmäiseen vyöhykkeeseen kuuluvat kunnat, Lounais-Suomen metsäkeskuksesta Honkajoki, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kustavi, Merikarvia, Merimasku, Rymättylä, Siikainen, Taivassalo ja Velkuu, Pirkanmaan metsäkeskuksesta Kihniö ja Parkano, Keski-Suomen metsäkeskuksesta Karstula, Kinnula, Kivijärvi, Kyyjärvi, Pihtipudas ja Pylkönmäki, Pohjois-Savon metsäkeskuksesta Kiuruvesi, Rautavaara, Sonkajärvi ja Vieremä ja Pohjois-Karjalan metsäkeskuksesta Iomantsi, Juuka, Lieksa, Nurmes, Polvijärvi ja Valtimo, Etelä-Pohjanmaan ja Kainuun metsäkeskusten alueen kunnat ja Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskuksen alueesta muut kuin kolmanteen vyöhykkeeseen kuuluvat kunnat

Kolmas vyöhyke

Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskuksesta Kuusamo, Pudasjärvi ja Taivalkoski ja Lapin metsäkeskuksen alueen kunnat.

Metsälain vyöhykkeet (VNa 1308/2013)

Eteläinen Suomi:

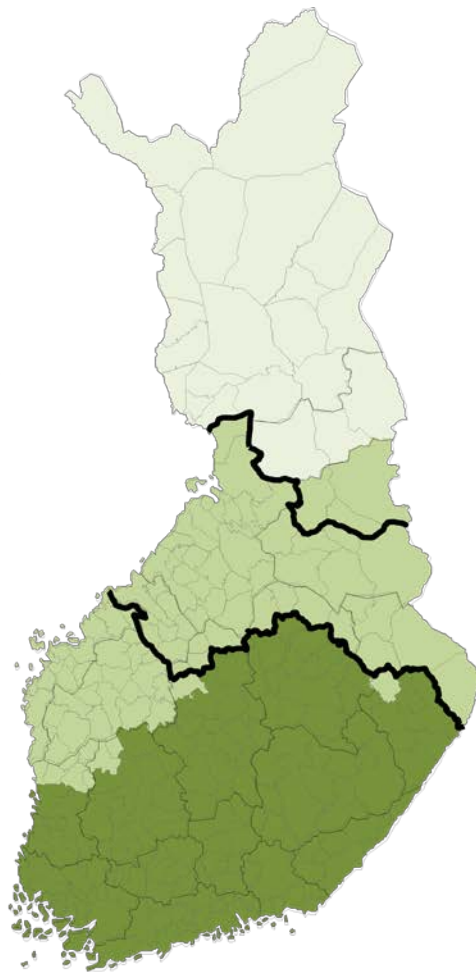
Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Päijät-Hämeen, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Pirkanmaan, Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Etelä-Savon maakunnat sekä Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon maakuntien alueilta muiden kuin keskiseen Suomeen kuuluvat kunnat

Keskinen Suomi:

Keski-Pohjanmaan maakunta, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien alueilta muut kuin Pohjoiseen Suomeen kuuluvat kunnat, Pohjois-Karjalan maakunnasta Juuka, Iomantsi, Lieksa, Nurmes ja Valtimo, Keski-Suomen maakunnasta Pihtipudas, Kinnula, Kivijärvi ja Kyyjärvi sekä Pohjois-Savon maakunnasta Kiuruvesi, Vieremä, Sonkajärvi ja Rautavaara

Pohjoinen Suomi:

Lapin maakunta sekä Kuusamo, Pudasjärvi, Taivalkoski, Hyrynsalmi, Puolanka ja Suomussalmi



Julkisilla varoilla tuetuilla metsänhoito- ja perusparannustöillä on yleisesti erilaisia taloudellisia ja aluepoliittisia sekä metsien suojavaikutukseen, virkistykseen ja luonnonsuojeluun liittyviä tavoitteita. Jos tukitasot yhdenmukaistetaan jatkossa, tarkoittaa se, että puuntuotannon tuilla ei olisi niin voimakasta aluepoliittista ulottuvuutta kuin nykyisin eikä metsän kasvatustaloudesta johtuvaa tuottokyvyn vaihtelua otettaisi huomioon.

Ottaen huomioon metsätalouden merkitys aluetalouksille, metsätalouden kannattavuutta tarkasteltaessa ja metsätalouden tukitarpeita perusteltaessa tulee ottaa huomioon metsätalouden erityiset piirteet sekä alueelliset erot. Metsien hoidossa puustopääomaa on taloudellisesti kannattavaa pitää metsässä siihen määrään saakka, kun siitä saatu hyöty muualla ei ole suurempi. Suomen kasvuolosuhteiden ja puutavaralajien hintasuhteiden johdosta metsätaloudessa kiertoaajat ovat pitkät, jolloin investointien tuotot realisoituvat usein vasta vuosikymmenten päästä. Siten metsän uudistamiseen ja taimikonhoitoon liittyvät kustannukset korostuvat metsätalouden kannattavuutta arvioitaessa, etenkin jos metsänomistajan tuottovaatimus on korkea.

Alueellisista eroista on keskeistä huomata, että Pohjois-Suomessa puuston kasvu on vielä hitaampaa kuin Etelä-Suomessa ja kiertoaajat ovat siten erityisen pitkiä. Myös puuston hehtaarikohtainen tilavuus on kasvuolosuhteista johtuen pohjoisessa pienempi. Lisäksi kantohinnat ovat usein pitkien etäisyyksien johdosta alhaisemmat kuin maan eteläosissa. Siten metsätaloudesta saadaan hehtaaria kohden

tuloja vähemmän, ja ne tulevat hitaammasta kasvusta johtuen myöhemmin kuin etelässä. Toisaalta hehtaarikohtaiset työkustannukset Pohjois-Suomessa esimerkiksi taimikonhoidossa ovat alaisemmat kuin Etelä-Suomessa johtuen pääasiassa puuston alaisemmasta tiheydestä hehtaaria kohti.

Metsätalouden kannattavuuden näkökulmasta alueelliset erot eivät suoraan johda tilanteeseen, jossa metsätalouden kannattavuus olisi Pohjois-Suomessa automaattisesti heikompaa kuin etelässä. Metsämaan tuottokyky ja muiden maankäyttömuotojen kilpailu näkyy kiinteistömarkkinoilla metsämaan arvona, joka laskee etelästä pohjoiseen huomattavasti. Siten metsämaata hankittaessa metsätilaan sitoutunut pääoma on pohjoisessa pienempi.

Tukivyohykkeistä luopumalla metsätalouden tukien vaikuttavuus paranisi ja metsätalouden toimenpiteet ja niiden intensiteetti siirtyisivät enemmän markkinaehtoisiksi. Muutoksella myös yksinkertaistaisiin metsätalouden tukijärjestelmää. Muutoksen ei arvioida vaarantavan metsänhoidon yleistä tasoa. Toisaalta tuen suuruuden vaihtelulla pystytään tasoittamaan puuntuotannon nettokustannuksia Etelä- ja Pohjois-Suomen välillä. Metsätalouden työllisyyttä on parannettu nimenomaan Pohjois-Suomessa, jossa perinteisesti on ollut muuta maata heikommat edellytykset tarjota ansaintamahdollisuuksia.

Nykyinen rahoitusvyöhykejako kuvastaa hyvin metsän kasvuolosuhteita ja voisi olla jatkossakin perusteltu tuen suuruutta määriteltäessä. Vyöhykejako olisi tarkoituksenmukaista käyttää myös tuen kohdentamisessa ja täsmennettäessä tukiehtoja niin, että alueiden erityispiirteet voidaan ottaa huomioon.

Jos tukivyohykkeet säilytettäisiin, tuen määrä tulisi eriyttää metsälaisissa säädettyjen pohjoinen Suomi, keskinen Suomi ja eteläinen Suomi -alueiden perusteella. Vyöhykkeet kuvaavat hyvin metsän kasvuolosuhteita. BKT:seen perustuvaan yritystukivyohykemalliin siirtymistä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska rahoitus ei tällöin olisi kannustava metsätalouden toimenpiteiden tarpeellisuuden kannalta.

Työryhmän ehdotus:

Tukivyohykkeinä käytetään metsälain vyöhykkeitä, jotka ovat eteläinen Suomi, keskinen Suomi ja pohjoinen Suomi.

Tuen määräytyminen eri työlajeissa tulee säilyttää joustavana ja työlajikohtaisesti päättää, miten maan eri osien metsien kasvuolot otetaan huomioon kannustimia määriteltäessä.

6.2.3 Tuen taso

Suuntaviivaluonnoksen perusteella ei vielä ole kaikilta osin selvää, mitä enimmäistukitasoja sovelletaan eri metsätalouden tukiin. Jos metsätoimenpiteen tavoitteet ovat pääasiassa ekologiset, tukea voitaneen myöntää 100 prosenttia toimenpiteiden kokonaiskustannuksista eli tuen osuus kokonaiskustannuksista jäisi jäsenvaltioiden päätettäväksi. Sen sijaan suuntaviivojen luonnoksen perusteella on ilmeistä, että pelkästään tuotannollisiin investointeihin komissio hyväksyy enintään 40 prosentin tukitason toimenpiteen kokonaiskustannuksista alueilla, joiden BKT on EU-alueella määritelty muita alueita paremmin kehittyneeksi. Suuntaviivaluonnoksen mukaan tuen enimmäisintensiteetti on kuitenkin 100 prosenttia sellaisen metsätien osalta, jolla liikkuminen on yleisölle ilmaista ja joka palvelee metsien monitoiminnallisuuteen liittyviä näkökohtia (s.o. tie on muussakin kuin metsätalouskäytössä). Tällä hetkellä on tulkinnanvaraista, hyväksyykö komissio tuen laskennallisin perustein muihin toimenpiteisiin kuin ympäristötukeen. On lisäksi mahdollista, että ympäristötuen laskennassa voidaan ottaa huomioon vain syntyneet kustannukset ja tulon menetykset. Näin ollen tuen määrän laskennassa ei voitaisi ottaa huomioon luonnonarvoja.

Valtiontukisuuntaviivaluonnoksen mukaan arvonlisäveron osuutta ei katsota tuettavaksi hyväksyttäväksi kustannukseksi, paitsi jos se kansallisen alv-lainsäädännön mukaan on palautukseen oikeuttamatonta. Rahoitettaviin kustannuksiin ei voida sisällyttää myöskään vakuutusmaksuja.

Tuen tasolla on huomattava kannustusvaikutus tuottavuuden kasvattamiseen. Mikäli tuki kattaa kokonaan syntyneet kustannukset, se ei kannusta tuottavuuden parantamiseen. Tämän vuoksi on perusteltua myöntää tukea vain osaan kustannuksista, vaikka suuntaviivat mahdollistaisivat täysimääräisen tuen myöntämisen. Myönnettäessä tuki hankkeen kokonaiskustannuksiin tulevat metsänomistajat pitämään osuutensa maksajana huolen siitä, että muun muassa suunnittelukustannukset pysyvät kohtuullisena. Tuet ovat veronalaista tukea tuen saajalle.

Työryhmän ehdotus:

Tuki myönnetään hankkeen kokonaiskustannuksiin. Tuettaviin kustannuksiin voidaan sisällyttää toimenpiteen suunnittelusta aiheutuvat kustannukset, toteutuskustannukset materiaaleineen ja työnjohtoineen sekä toteutusilmoituksen laatimisesta maksettava korvaus. Tuen taso määritetään kunkin työlajin osalta erikseen.

Tuki myönnetään joko laskennallisena yksikkötukena (€/ha) tai työlajikohtaisesti prosentteina työn tai hankkeen kokonaiskustannuksista. Enimmäistukitaso on 60 prosenttia todellisista hankkeen kokonaiskustannuksista.

Ympäristötukisopimuksen nojalla myönnettävä tuki perustuu joko taloudelliseen menetykseen tai syntyneisiin kustannuksiin. Jos valtiontuen suuntaviivat antavat tähän mahdollisuuden, korvaus voisi perustua myös kohteen luontoarvojen korvaamiseen.

6.3 Toimenpiteet, jotka ovat ekologisesti ja metsänkasvupotentiaalin ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä

Terveet, runsaat ja monimuotoiset metsät tarjoavat moninaisia ekosysteemipalveluja ja mahdollistavat niiden lisääntyvän ja monipuolisen käytön. Hyvin hoidetut metsät ovat kaikkien kansalaisten virkistytymispaikkoja. Esitetyillä toimenpiteillä pyritään turvaamaan metsien terveyttä ja sopeutumista ilmastomuutokseen, parantamaan kasvatettavan puuston häiriönsietokykyä, turvaamaan pohja- ja pintavesien hyvää tilaa sekä lisäämään metsien kykyä hillitä ilmastomuutosta, ottaen huomioon myös pitkällä aikavälillä saatava taloudellinen hyöty.

6.3.1 Metsänuudistaminen

Kuten KMO-alatyöryhmän muistiossa todetaan, metsänviljelyn tuetuilla työlajeilla eli vajaatuottoisten metsien uudistamisella, metsätuhojen jälkeisellä vahinkojen korjaamisella ja pellonmetsityksellä on yleensä valtakunnallisesti vähäinen merkitys, mutta paikallisesti sekä erityisesti Pohjois-Suomessa tuella on suuri merkitys. Muistiossa todetaan, että yksityistaloudelliset kannusteet ovat heikoimmat investoinneille, joiden hyödyt realisoituvat kaukana tulevaisuudessa.

Metsänuudistamista on tähän asti rahoitettu alueilla, jotka ovat vähäpuustoisia tai vähäarvoista puuta kasvavia, ja alueilla, joiden puusto on tuhoutunut luonnontuhon johdosta. Vajaatuottoisten metsien uudistamisen tukeminen on keskittynyt lähinnä Pohjois-Suomeen, ja luonnontuhojen jälkeiseen metsänuudistamiseen tukea on käytetty lähinnä muualla Suomessa. Myös pellonmetsitykseen on joissakin metsäkeskuksen alueyksiköissä myönnetty viime vuosina tukea. Metsänuudistamiseen myönnettyl-

lä valtion rahoituksella on Pohjois-Suomessa suunnattu hakkuita kohteille, jotka ilman valtion tukea olisivat jääneet hakkuiden ulkopuolelle. Tällaisten hakkuiden pinta-alaksi arvioidaan Lapissa 3 000 ha/v, Pohjois-Pohjanmaalla 1 500 ha/v ja Kainuussa 200 ha/v. Vuosittainen hakkuukertymä näiltä kohteilta arvioidaan olevan yhteensä 313 000 km³. Viime vuonna kolmen pohjoisimman alueyksikön metsänuudistamiseen käytettiin valtiontukea yhteensä noin 4 miljoonaa euroa.

Metsänuudistamista Pohjois-Suomessa on tuettu voimakkaasti aikanaan vajaatuottoisten metsien uudistamiseen säädetyin lain nojalla, joka oli voimassa vuodesta 1982 lähtien yli 20 vuotta ja jonka jatkona nykyisellä kestävä metsätalouden rahoituksella annettulla lailla tuetaan edelleen erityisen rahoitusehdon nojalla näiden alueiden uudistamista. Vajaatuottoisten metsien uudistamisen yhteydessä metsänuudistamisen osaaminen ja menetelmät ovat kehittyneet Lapin olosuhteet huomioon ottaen.

Vajaatuottoisten metsien uudistamisen ohella metsänuudistamisen tukemisella on merkitystä pääasiassa luonnontuhojen jälkeen tehtävien metsänviljelytoiden rahoituksessa. Tilanne luonnontuhojen korvaamisessa on vuosien mittaan muuttunut siten, että yhä useampi maanomistaja on vakuuttanut metsänsä luonnontuhojen varalta. Luonnontuhojen korvaamiseksi on tarjolla erilaisia vakuutus tuotteita, joita on kehitetty viime vuosina erilaisiin maanomistajan vakuutustarpeisiin.

Nykyisin tukea on voitu myöntää sellaisiin vahinkoihin, jotka myös vakuutus on voinut korvata, tosin vakuutuksen nojalla maksetuissa korvauksissa on otettu vähennyksenä huomioon valtiontuen suuruus. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on luovuttu esimerkiksi tulvavahinkojen korvaamisesta. Vesistötulvista aiheutuvia rakennus- ja irtaimistovahinkoja ei ole enää 1.1.2014 alkaen korvattu valtion varoista. Vastaavaan menettelyyn tulisi siirtyä myös metsätalouden rahoituksen osalta, eikä vakuutuksen perusteella korvattavia kustannuksia tulisi jatkossa rahoittaa valtiontuella. Valtiontukisuuntaviivat estänevät tuen myöntämisen kokonaan, jos vahingon varalta olisi ollut mahdollisuus ottaa vakuutus.

Pellonmetsitys on kuulunut rahoitettaviin toimenpiteisiin siitä lähtien, kun pellonmetsitys katsottiin maatalouspoliittisena toimenpiteenä tarkoituksenmukaiseksi keinoksi lievittää maataloustuotteiden ylituotantoa. Samalla myös rajoitettiin pellon raivausta. Tällöin peltojen metsityksestä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen oli käytettävissä maatalouden rahoitusta. EU-jäsenyyden myötä pellon raivausta ei enää Suomessa rajoiteta ja tilanne onkin johtanut siihen, että viime vuosina on metsistä raivattu peltoa enemmän kuin peltoja on metsitetty. Pellonmetsitykseen ei vuoden 2002 jälkeen ole ollut käytettävissä maatalouden rahoitusta. Tuen jatkaminen pellonmetsitykseen ei ole enää tarkoituksenmukaista. Koska tuet rajataan vain metsätaloukselle, ei pellonmetsitys olisi tästäkään syystä enää tuettava toimenpide.

Metsälain muutosten myötä metsän uudistamisen tukemiselle ei ole siinä määrin perusteita kuin aikaisemmin. Maanomistaja voi aikaisempaa joustavammin päättää uudistamismenetelmästä ja hakkuun ajankohdasta sekä kasvatettavasta puulajista. Metsänviljelyä kustannuksiltaan huomattavasti halvempi luontainen uudistaminen on metsälaissa saanut tasapuolisen aseman metsänviljelyyn verrattuna. Luontainen uudistaminen ei kuitenkaan yleensä ole soveltuva uudistamismenetelmä Pohjois-Suomen vajaatuottoisissa metsissä, jotka ovat usein paksusammaleisia kuusikoita tai joilla kasvaa kasvupaikalle soveltumatonta puulajia. Näissä tapauksissa taimettumisen edellytykset ovat heikot tai riittävän hyvälaatuisia, kasvupaikalle sopivia siemenpuita ei ole.

Vaihtoehtona metsänuudistamisen osalta on joko valtion rahoituksen rajaaminen vähäarvoista puuta kasvaviin kohteisiin ja suojametsäalueelle tai metsänuudistamisen jättäminen kokonaan valtiontuen ulkopuolelle. Vapauden lisääntyessä metsänomistajan tulee myös kantaa vastuu valitsemiensa menetelmien onnistumisesta. Luontaisen uudistumisen tai eri-ikäisrakenteisen metsänkasvatuksen epäonnistuneessa tai kasvatushakkuun jälkeen ei ole tarkoituksenmukaista tukea epäonnistuneen metsänkä-

sittelyn seurausten korjaamista valtion varoin. Myöskään niiden alueiden metsänuudistamista, jotka ovat saaneet valtiontukea erilaisiin toimenpiteisiin viimeisten kymmenen vuoden aikana, ei tulisi rahoittaa valtionvaroin.

Metsänuudistamisen tukea harkittaessa tavoitteena tulee olla metsien tilan heikentymisen tai jopa mahdollisen häviämisen estäminen tiettyä lämpösummaa alhaisimmilla alueilla. Metsänuudistamisella tulee lisätä metsien sietokykyä äärevissä olosuhteissa. Tuen myöntämisellä pyritään säilyttämään metsät laaja-alaisesti kasvukuntoisina, ja siten varaudutaan ennalta arvaamattomiin ilmastomuutoksen mahdollisesti aiheuttamiin stressitekijöihin. Metsien kestävää hoitoa ja käyttöä koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (1308/2013) pohjoisen Suomen määrittely perustuu lämpösummaan. On perusteltua, että metsänuudistamista tuettaisiin edelleen tällä alueella. Myös maataloudessa voidaan heikoimpia kasvatusoloja tukea erityisellä pohjoisen alueen tuella.

Pohjois-Suomessa metsänuudistamisen tuki on vaihdellut 55–70 prosentin välillä toteuttamiskustannuksista, ja lisäksi valtio on rahoittanut kokonaan töiden suunnittelun ja käytetyt materiaalit. Jatkossa tuki myönnetään hankkeen kokonaiskustannuksiin.

Nykyisin metsänuudistamiseen tukeen liittyy uudistusalan hoito- ja kunnossapitovelvoite. Velvoite on voimassa 15 vuotta hankkeelle myönnetyn rahoituksen loppuun maksamisesta. Vuoden 2007 rahoituslaissa hoito- ja kunnossapitovelvoitteen voimassaoloaika lyhennettiin 10 vuodeksi.

Työryhmän ehdotus:

Metsänuudistamisen tukeminen rajoitettaisiin vain suojametsäalueille ja vajaapuustoisten alueiden uudistamiseen pohjoisen Suomen alueella.

Tukea voitaisiin myöntää kohteisiin, joissa viimeisten viiden vuoden aikana ennen uudistamistoimenpiteen toteuttamista hakatun puuston kantoraha-arvo on enintään kaksi ja puoli -kertainen suhteessa uudistamiskustannuksiin.

Luontaisen uudistamisen epäonnistumisen tai kasvatushakkuun jälkeisiin korjaamistoimenpiteisiin ei tukea kuitenkaan voida myöntää.

Hyväksytyjä kokonaiskustannuksia ovat muun muassa viljelytyöstä, vesitalouden järjestelystä, raivauksesta, maanpinnan käsittelystä ja heinän torjunnasta sekä työn suunnittelusta ja työnjohdosta aiheutuvat kustannukset.

Tuen myöntäminen edellyttää vähintään 2 hehtaarin hanketta.

Tuki on enintään 60 prosenttia kokonaiskustannuksista.

Tukeen liittyy hoito- ja kunnossapitovelvoite, joka on voimassa 10 vuotta rahoituksen loppuun maksamisesta.

6.3.2 Taimikon varhaishoito ja nuoren metsän hoito

Taimikon varhaishoito ja nuoren metsän hoito ovat tärkeitä puuston tulevalle kehitykselle sekä tulevaisuuden työskentelyolosuhteille metsässä. Taimikon varhaisoidolla ja nuoren metsän hoidolla, jolla tarkoitetaan varttuneen taimikon hoitoa ja nuoren metsän kunnostusta, luodaan pohja hyvälaatuisen puun kasvatukselle tasaikärakenteisessa metsätaloudessa. Huolehtimalla taimikoiden varhaisoidosta ja nuorten metsien hoidosta varmistetaan kasvatettavan puuston elinvoimaisuus ja edistetään puus-

ton laatua ja terveyttä. Näillä työlajeilla saavutetaan puuston paremman kasvun lisäksi oheishyötyjä. Puuston harventaminen ja järeytyminen parantavat tutkitusti metsän virkistyskäyttö- ja maisemiarvoa.

Valtion tuen merkitystä metsätalouden toimien aktivoinnissa tutkittiin Metsätutkimuslaitoksessa yksityiskohtaisesti vuosikymmen sitten yksityismetsänomistajille suunnatulla kyselyllä. Tällöin todettiin, että tiloilla, joilla metsätalouden harjoittamien ei ole kovin aktiivista, valtion tuen merkitys on suuri. Jos esimerkiksi taimikon hoitoon ei olisi saatavissa valtion tukea, tarpeellisista metsänhoito- ja metsänparannustöistä tehtäisiin vain vajaa puolet. Tulos on vain suuntaa-antava, koska tuen vaikutusten mitaamisessa maanomistajan käyttäytymiseen on paljon ongelmia. Pitkään jatkunut metsätalouden tukeminen ei anna vertailukohtaa tilanteeseen, jossa tukea ei myönnettäisi. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että julkinen rahoitustuki, ammattiapu ja neuvonta vaikuttavat positiivisesti metsänhoidon investointeihin. Valtion rahoitustukea käytetään yleisesti herätteenä ja maanomistajien houkuttelemiseen metsänhoito- ja metsänparannustöihin.

Metsäntutkimuslaitos on vuonna 2013 päivittänyt ja mallintanut valtion tuen vaikutusta erityisesti taimikon hoitoon ja nuoren metsän kunnostukseen. Mallituloksiin perustuvan karkean arvion perusteella tuen poistaminen vähentäisi nuoren metsän hoidon (taimikonhoito ja nuoren metsän kunnostus) työmääriä noin kolmanneksella nykytasosta. Tutkimusten mukaan tuki on tehokkainta taimikon hoidossa, jossa se lisää merkittävästi myös metsänomistajien omia investointeja työhön, eli vipuvaikutus on positiivinen. Tuki on helppo ottaa neuvonnassa esille, ja sillä on suuri positiivinen merkitys tuloa tuottamattomien metsänhoitotöiden markkinoinnissa metsänomistajille.

Nykyisessä tukijärjestelmässä tukea nuoren metsän hoitoon (taimikon hoito ja nuoren metsän kunnostus) on voitu myöntää vain kerran samalle kohteelle. Tukea on maksettu korotettuna erityisen vaikeaan taimikonhoitoon ja nuoren metsän kunnostukseen. Tämä on johtanut siihen, että toimenpiteet on tehty metsikön kehityksen kannalta liian myöhään ja taimikot ovat päässeet ylihiheinä riukuuntumaan.

Tukea ei ole tarkoituksenmukaista porrastaa alueittain, koska hehtaarikustannukset eivät eroa merkittävästi maan eri osissa.

Työryhmässä on tuotu esille, että taimikon varhaishoitoon ja nuoren metsän hoidon tuen saamisen jälkeen kohteella tulisi olla kymmenen vuoden hoito- ja kunnossapitovelvoite. Tänä aikana maanomistaja ei voisi saada uudestaan tukea kohteelle eikä kohteella voisi tehdä sellaisia hakkuita, jotka eivät ole nuoren metsän kasvatuksen kannalta tarkoituksenmukaisia. Jos kohteella tapahtuu sellainen luonnontuho, joka edellyttää hakkuita, eivät hakkuut ole vastoin velvoitetta. Taimikon varhaishoito ja nuoren metsän hoitotyöt tuleekin tehdä siten, ettei työn jälkeen ole valtion tuella kymmeneen vuoteen hoito- tai hakkuutarvetta.

Työryhmän ehdotus:

Nuoren metsän hoito jaetaan kahdeksi työlajiksi: taimikon varhaishoito ja nuoren metsän hoito.

Kohteen hoito- ja kunnossapitovelvollisuus on kymmenen vuotta.

Taimikon varhaishoito

Taimikon varhaishoidossa poistetaan noin 1–3 merin pituisesta taimikosta etukasvuiset ja muut taimikon kehitystä haittaavat puut.

Tukijärjestelmän tulee kannustaa ensisijaisesti toimenpiteiden oikea-aikaiseen ja kustannustehokkaiseen toteuttamiseen metsän kehityksen kannalta. Metsälain muutoksen myötä metsänomistajan uudistusvelvollisuus katsotaan täyttyneeksi, kun käsittelyalueelle on saatu aikaan riittävän tiheä, tasaisesti jakautunut keskipituudeltaan 50 cm:n taimikko, jonka kehittymistä ei uhkaa välittömästi muu kasvillisuus. Metsälaki ei aseta metsänhoitoa koskevia velvoitteita tätä varttuneemmalle taimikolle tai metsälle. Tuella tulisikin voida kannustaa aikaansaadun taimikon mahdollisimman oikea-aikaiseen hoitoon sekä varmistaa nuoren metsän tarkoituksenmukainen kehitys.

Taimikon varhaishoiton työmääristä tai kustannuksista ei ole saatavilla tilastotietoa. Taimikon varhaishoiton tarvetta voidaan arvioida yksityismetsien uudistamishakkuun pinta-alan perusteella. Se on viime vuosina ollut noin 100 000 hehtaaria.

Pääosa taimikon varhaishoitosta tehdään miestyönä. Taimikon varhaishoitoon on myös kehitetty koneita, joiden käyttö ei vielä ole kovinkaan yleistä yksityismetsissä. Koneiden kehittäminen tulee jatkossa parantamaan taimikon varhaishoiton kustannustehokkuutta, mutta vielä tukitasoa määriteltäessä lähtökohtana tulee olla manuaalinen työ. Tukiehtojen tulee mahdollistaa myös koneellisten työmenetelmien kustannustehokas soveltaminen taimikon varhaishoitossa. Jatkossa koneellistaminen mahdollistaa kustannusten nousun hillinnän.

Työryhmän ehdotus:

Tukea myönnetään taimikon varhaisvaiheen perkaukseen ja harvennukseen sekä verhopuuston poistoon ja harvennukseen.

Tuen myöntämisen edellytyksenä taimikon varhaishoitoon on, että kohde täyttää käsittelyn jälkeiset puuston tiheyttä ja poistumaa koskevat vaatimukset.

Taimikon varhaishoitohankkeen vähimmäispinta-ala on 1 hehtaari. Taimikon varhaishoitohanke voi koostua useammasta kuviosta.

Kasvatettavan taimikon keskipituus on työn toteutuksen jälkeen vähintään 1 metri ja enintään 3 metriä.

Taimikon varhaishoiton tuki on enintään 150 euroa hehtaaria kohden koko maassa.

Nuoren metsän hoito

Nuoren metsän hoito käsittää varttuneen taimikon hoidon ja nuoren metsän kunnostuksen.

Varttuneen taimikon hoidossa poistetaan 3–7-metrisestä taimikosta tuotantopuustolle haitalliset puut ja harvennetaan puusto tavoitetiheyteen, jossa metsikkö kasvatetaan ensiharvennukseen saakka. Taimikon hoitotarpeeksi, joka kattaa taimikon varhaishoiton ja varttuneen taimikon hoidon, on valtakunnan metsien inventoinnissa määritelty 254 000 hehtaaria vuosittain. Toteutunut taimikonhoitomäärä on noin 156 000 hehtaaria vuosittain. Metsätilastollisen vuosikirjan mukaan taimikon hoito maksaa keskimäärin 399 euroa hehtaarilla, vaihteluvälin ollessa 319–470 euroa hehtaarilla.

Nuoren metsän kunnostamisen tukemisella metsänomistajaa kannustetaan hoitamaan taimikonhoitovaiheen ja ensimmäisen kaupallisen harvennushakkuun välillä olevia metsiköitä, joissa liiallinen tiheys uhkaa metsän kehitystä ja joissa hoitamattomuus altistaa puut ensimmäisessä hakkuussa korjuuvaurioille. Nuoren metsän kunnostus on edelleen perusteltua, koska aikanaan hoitamatta jääneitä taimikoita on yksityismetsissä satojatuhansia hehtaareita. Nuoren metsän kunnostuksella edistetään terveiden ja kehittymiskykyisten puustojen kasvua, ehkäistään puuston terveyttä vaarantavien vaurioiden

syntyä ja edistetään laatupuun kasvatusta. Vauriot jäävässä puustossa ja maastossa edesauttavat luonnontuhojen syntymistä ja vaarantavat kasvamaan jääneen puuston kehittymisen. Valtio tuen tehtävänä onkin osaltaan edistää hyviä käytäntöjä ja siten edistää terveiden ja kasvukuntoisten metsien kehittymistä. Harvennus tulee toteuttaa metsänhoitosuosituksen mukaisesti.

Valtion tuen myöntäminen ei valtioneuvoston suositusten perusteella ole mahdollista taloudellisesti kannattavaan toimintaan, minkä johdosta tuki nuoren metsän kunnostukseen tulee rajata kaupallisesti kannattamattomiin kohteisiin.

Oletettaessa, että nuoren metsän kunnostuskohteilla hoitotyön kustannus on keskimäärin 20 €/m³ ja poistuma 50 m³/ha, tulee hoitotyö maksamaan metsänomistajalle 1 000 €/ha. Mikäli metsänomistaja saisi puun myynnistä 5 €/m³, tulisi kohteelta myyntituloja 250 €/ha. Metsänomistajalle kohteen hoidosta jäävä kustannus olisi tällöin 750 €/ha. Valtion maksama tuki voi olla enintään tämän suuruinen. Metsätalouden vuosikirjan mukaan nuoren metsän kunnostus maksaa 380 euroa hehtaarilla, vaihteluvälillä ollessa 294–534 euroa hehtaarilla.

Työryhmän ehdotus:

Tukea myönnetään varttuneen taimikon perkaukseen ja harvennukseen sekä verhopuuston poistoon ja harvennukseen.

Nuoren metsän kunnostukseen myönnetään tukea silloin kun ensiharvennus ei ole kaupallisesti kannattavaa ja estetään nuoren metsän liika tihentyminen ja puuston laadullinen merkittävä heikentyminen ja altistuminen tuhoille ja korjuuvaiheen vaurioille.

Tuen myöntämisen edellytyksenä nuoren metsän hoitoon on että kohde täyttää käsittelyn jälkeiset puuston tiheyttä ja poistumaa koskevat vaatimukset.

Nuoren metsän hoitohankkeen vähimmäispinta-ala on 2 hehtaaria. Hanke voi koostua useammasta kuviosta.

Kohteen puuston tulee olla työn toteutuksen jälkeen keskipituudeltaan vähintään 3 metriä ja keskiläpimitan rinnankorkeudelta alle 16 senttimetriä.

Nuoren metsän hoidon tuki on enintään 200 euroa hehtaaria kohden.

6.3.3 Terveyslannoitus

Terveyslannoituksella korjataan maan ravinne-epätasapainoa, mikäli puuston kehitys on taantuvaa hyvästä metsänhoidosta ja vesitalouden hyvästä kunnosta huolimatta. Terveyslannoituksen tukeminen on tärkeää erityisesti boorinpuutosalueilla ja turvemaidella.

Boorinpuutosoireita esiintyy eniten sisämaassa entisillä kaskialueilla. Koska booria saadaan vain meren pärskeistä ja sadevedestä, on sen tukeminen terveyslannoituksena perusteltua, etenkin kun boorinpuutosoireet pystytään korjaamaan pienellä määrällä boorilannoitetta ja lannoitteen tuoma vaste on tutkimuksissa todettu hyväksi.

Turvemaidella terveyslannoitus tulisi hyödyntää kohteilla, joilla ravinteiden lisääminen elvyttää puustoa siinä määrin, että ojien perkaustarvetta voidaan vähentää. Näin voidaan vähentää metsätalouden kielteisiä vesistövaikutuksia.

Lannoitus on ojituksen ja maanmuokkauksen ohella yksi metsätalouden suurimmista vesistökuormituksen aiheuttajista. Tuettavissa toimenpiteissä tulee edistää hyviä vesiensuojelun käytäntöjä. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista edellyttää tuen saajia kiinnittämään lannoitteen levityksessä erityistä huomiota vesiensuojelunäkökohtiin. Lannoite tulee levittää siten, että vesistöjen rannoille jätetään lannoittamaton suojakaista. Ojitetulla alueella tulee välttää lannoitteiden joutumista suoraan ojiin. Lannoitteet tulee levittää sulan maan aikana tuhkalannoitteita lukuun ottamatta. Tutkimusten mukaan tuhkalannoitus ja Rauta-PK-lannoitus eivät lisää turvemaiden fosforin huuhtoutumista.

Puuntuhka on tutkitusti erinomainen lannoite varsinkin turvemaidella. Se antaa riittävän pitkäaikaisen lannoitusvaikutuksen. Puun energiakäytön lisääntyessä tuhkaa muodostuu suuria määriä. Tuhkan käyttö soveltuu erityisesti runsastyypisille turvemaidelle, joilla kivennäisaineiden saatavuus rajoittaa puuston kasvua. Hyötyinä saavutetaan ravinne-epätasapainon korjaantuminen, mikä näkyy puuraaka-aineen lisäkasvuna ja sen myötä lisääntyvänä hiilensidontana. Samalla vähennetään kaatopaikkojen kuormitusta. Tuhkan käyttöä voidaan edistää metsänlannoituksessa varsinkin, kun tuhkan lannoitekäyttö on aikaisempaa useammin mahdollista säädösuudistusten takia.

Kustannustehokkuuden ja töiden oikea-aikaisen toteuttamisen kannalta turvemaidella terveyslannoitus olisi tarkoituksenmukaisinta suunnitella ja toteuttaa suometsän hoidon yhteydessä. Lannoitushankkeet ovat yleensä tilojen yhteisinä toteutettavia ja tarvitsevat liikkeelle lähteäkseen kannustinta.

Lannoituksen kustannukset vaihtelevat huomattavasti käytetyn lannoitteen ja levitysmenetelmän mukaan. Tuen osuus kokonaiskustannuksista kohtelee kaikkia lannoitteita ja levitysmenetelmiä samalla tavalla, kun taas kiinteä tuki ohjaisi halvimman lannoitteen ja levitysmenetelmän käyttöön. Lannoituskustannukset eivät merkittävästi vaihtele maan eri osissa, minkä johdosta tuen suuruutta ei ole tarpeen porrastaa maan eri osissa.

Työryhmän ehdotus:

Terveyslannoituksella korjataan maan ravinne-epätasapainoa.

Suometsissä terveyslannoitusta tuettaisiin pääasiassa osana suometsän hoitohankkeita. Jos kohteella ei ole muita hoitotarpeita, voidaan terveyslannoitus rahoittaa itsenäisenä hankkeena.

Tuen myöntämisen edellytyksenä terveyslannoituksessa on, että kohde täyttää kasvupaikan ravinteisuutta ja käytettävää lannoitetta koskevat vaatimukset.

Terveyslannoitus hankkeen vähimmäispinta-ala on 2 hehtaaria.

Terveyslannoituskohteella kasvavaa puustoa ei saa hakata 10 vuoteen lannoituksen jälkeen.

Turvemaan kohteen tulee olla ravinnetasoltaan vähintään puolukkaturvekangasta vastaava ja olosuhteiden tulee olla sellaiset, että puuston kasvu elpyy ravinnelisäyksellä.

Terveyslannoituksessa alueen kuivatuksen tulee olla kunnossa tai se tulee laittaa kuntoon samassa yhteydessä.

Käytettävän lannoitteen määrä ja koostumus tulee määritellä puustossa havaittavien kasvuhäiriöiden ja neulasten värivikojen perusteella tai ravinneanalyysin avulla taikka puuston kehityksen ja kasvuolosuhteiden perusteella. Tukea ei myönnetä, jos lannoituksessa käytetään pelkästään kasvatuslannoitukseen tarkoitettua lannoitetta. Lannoitevalmisteiden tulee täyttää lannoitevalmistelaissa säädetyt vaatimukset.

Lannoitteen levityksessä tulee kiinnittää erityistä huomiota vesiensuojelunäkökohtiin.

Terveyslannoituksessa tuki on enintään 40 prosenttia aiheutuneista kustannuksista.

6.3.4 Juurikäävän torjunta

Juurikäävä aiheuttaa taloudellisia menetyksiä lahottaessaan puustoa. Juurikäävän torjunta on metsien terveyden ja kansantalouden mutta myös maanomistajan metsätalouden kannalta tärkeää. Laissa metsätuhojen torjunnasta (1087/2013) ei kuitenkaan ole velvoitetta juurikäävän torjuntaan.

Juurikäävän torjunnassa olennaista on ennaltaehkäisy. Juurikäävän levinneisyysalue uhkaa nousta yhä pohjoisemmaksi. Juurikäävän leviämistä voidaan hillitä suorittamalla puunkorjuu juurikäävän itiöiden leviämiskauden ulkopuolella, jolloin puunkorjuu olisi mahdollista vain talvikuukausina. Metsätalouden ja -teollisuuden toiminnan, puunkorjuun logistiikan ja ympärivuotisen työllistämisen näkökohdista tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Ilmaston lämpenemisen myötä juurikäävän itiötuotantoa estävä pakkaskausi on entistä lyhyempi, mikä edelleen lisää torjunnan tarvetta. Jotta puunhankinta olisi mahdollista ympäri vuoden samalla ehkäisten siitä syntyviä haittoja puuston terveydelle, on järkevää kohdittuullisin toimenpitein torjua juurikäävän leviämistä. Eri-ikäisrakenteinen metsänkasvatusmalli lisää hakkuukertoja metsässä, ja tämä lisää juurikäävän leviämisen riskiä. Ympäri- ja laajenevien hakkuuiden lisäksi turvemaille voi sisältää riskin juurikäävän leviämisen riskille. Riskirajojen ja torjunta-aikojen uudelleentarkastelu on perusteltua juurikäävän leviämisen estämiseksi.

Tukea ei ole tarpeen porrastaa, koska tukea on tarkoituksenmukaista myöntää vain eteläisen ja keski-Suomen alueella. Nykyinen juurikäävän torjunnan hehtaariohtainen tukitaso on keskimäärin 75 €/ha. Tukea on myönnetty ainekustannuksiin ja levitystyön kustannuksiin. Torjunta-ainekustannukset on korvattu kokonaan, mutta työkustannukset vain osittain. Tuen kokonaismäärä hehtaaria kohden on tosiasiallisesti ollut sitä suurempi mitä runsaspuustoisemmassa metsässä torjuntatyötä on tehty, koska työtä koskien tuki on myönnetty hakattua kuutiometriä kohden. Harvennushakkuut ovat torjuntatyössä suhteessa suuritoisempia ja kalliimpia kuin päätehakkuut. Mitä pienempi on hakkuukertymä, sitä kalliimpaa torjuntatyötä on kuutiometriä kohden. Työkustannusten korvaaminen on jäänyt jälkeensä kustannustason noususta, ja siksi on tarpeen säilyttää vähintään nykyinen tukitaso. Toisaalta juurikäävän tuensaajajoukon laajeneminen vaikuttaa määrärahan riittävyyteen. Määrärahan riittävyys jatkossa vaatii tukitason alentamista nykyisestä.

Työryhmän ehdotus:

Tukea voidaan myöntää juurikäävän torjuntaan juurikäävän leviämisen riskialueella. Juurikäävän leviämisen riskialueeksi katsotaan eteläinen ja keskinen Suomi.

Juurikäävän torjunnan tuen edellytyksenä on, että juurikäävän leviämisen riskialueella on kasvatuskelpoista mäntyä tai kuusta taikka molempia yhteensä yli 50 prosenttia metsikön puuston tilavuudesta.

Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että työ tehdään juurikäävän leviämisen riskialueella kiivennäismaalla suoritettavan hakkuun yhteydessä toukokuun alun ja marraskuun lopun välisenä aikana.

Juurikäävän torjunnassa tuki määräytyy euroina hehtaaria kohti.

6.3.5 Suometsän hoito

Suometsien hoidolla pyritään turvaamaan puuston kasvu asianmukaisella kuivatuksella sekä turvaamaan vesien hyvää tilaa tarkoituksenmukaisilla vesiensuojelutoimenpiteillä. Valtion tukema suometsien hoito on perusteltua, koska valtion rahoituksella toimenpiteet voidaan ohjata alueille, joilla on tarpeen erityisesti huolehtia vesiensuojelutoimenpiteiden huolellisesta suunnittelusta ja toteutuksesta. Useinkaan nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja puuntuotannon kannalta vaan metsätalouden ulkoisvaikutusten kannalta. Alueilla tehtävät hakkuut on suunniteltava siten, että niistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa ympäristölle.

Kunnostusojitustarve ja -kelpoisuus tulee määrittää aina tapauskohtaisesti. Heikkotuottoisia kohteita ei ole taloudellisesti perusteltua kunnostusojittaa. Metsälain muutoksen johdosta metsän uudistamisvelvoite poistui vähätuottoisilta ojitetuilta turvemailta. Kunnostusojitusta ei myöskään tarvita, jos puuston haihdunta riittää pitämään pohjaveden riittävän alhaalla. Tällöin näillä alueilla ei myöskään ole kunnostusojitustarvetta. Kunnostusojitusten tarvetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon nykyistä paremmin ojitusalueella kasvavan puuston vaikutus kasvupaikan kuivatukseen ylläpitoon. Latvusto pidättää noin 15 prosenttia sateesta, ja kesäkaudella puusto haihduttaa maasta huomattavan määrän vettä. Kannattavinta on kohdentaa valtion tuki alueille, joilla puuston kehitys tulisi ilman ojien kunnostusta hidastumaan, ja jättää kunnostusojituksen ulkopuolelle heikkotuottoiset kohteet sekä runsaspuustoiset kohteet, joiden vesitalous ei ole ojien varassa. Hankkeiden maastosuunnittelussa tulisi pyrkiä siihen, että kunnostusojitukset voitaisiin rajata hankkeen sisällä vain tarpeellisiin kohteisiin.

Aikanaan 1960–1980-luvuilla ojitettujen alueiden puustot ovat laajamittaisesti tulossa hakkuiden piiriin. Ojitettujen alueiden puuston vuotuiseksi kasvuksi on arvioitu noin 20 miljoonaa kiintokuutiometriä. Paikallisesti ojitettujen alueiden merkitys metsätaloudessa on erittäin suuri. Pohjois-Pohjanmaalla on kuntia, joiden metsäpinta-alasta ojitetut alueet muodostavat pääosan talousmetsien pinta-alasta. Metsämaan puuston kasvusta on soilla keskimäärin 42 prosenttia. Vaikka riittävällä puuston määrällä ja kasvulla vesitalous pysyy kunnossa, on ojien perkauksella useilla alueilla ratkaiseva merkitys alueiden kuivatukselle. Puuston kasvun kannalta riittävän kuivatuksen keskimääräisissä oloissa takaa puusto, jonka tilavuus on Etelä-Suomessa 125 m³/ha ja Pohjois-Suomessa yli 150 m³/ha. Tällaisten puustoitusten metsiköiden jättäminen kunnostusojituksen ulkopuolelle on tarkoituksenmukaista varsinkin tilanteissa, joissa päätehakkuu on odotettavissa 10–15 vuoden kuluessa.

Rahoituksen edellytyksenä on, että uudisojituksen jälkeen puuston kasvu on selvästi elpynyt ja että alueen puusto on metsänhoidollisesti tyydyttävässä kunnossa tai puuston käsittely tehdään suometsien hoidon toteutuksen yhteydessä. Puuston kasvun tulee olla vähintään 1,5 m³/ha. Metsän kehityksen kannalta on edullisinta sovittaa yhteen kunnostusojitus ja hakkuut sekä muut metsänhoitotoimenpiteet. Hakkuiden toteuttaminen helpottaa myös kunnostusojituksen toteuttamista ja vähentää kunnostusojituksesta puustolle syntyviä vaurioita.

Vesien hoitosuunnitelmat edellyttävät, että ojitettujen alueiden ojien kunnostuksessa ja hakkuiden suunnittelussa on otettava aikaisempaa yksityiskohtaisemmin huomioon vesiensuojelun järjestäminen. On yhteiskunnan edun mukaista, että toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan vesiensuojelun tarpeet huomioiden. Jälkeenpäin virheiden korjaaminen on aina suhteessa kalliimpaa ja osittain myös mahdollonta. Metsätalouden aiheuttama vesistön kuormitus kohdistuu etupäässä vesistöjen latvaosiin alueille, joilla ei ole juurikaan muuta taloudellista toimintaa.

Pelkästään ojaston kunnostamiseen ei ole tarkoituksenmukaista myöntää tukea, ellei samalla huolehdita asianmukaisten vesiensuojelutoimenpiteiden toteuttamisesta riittävällä tavalla. Vesiensuojelun kannalta välttämättömiä toimenpiteitä kiintoaine- ja ravinnekuormituksen vähentämiseksi ovat esimerkiksi lietekuopat, laskeutusaltaat, kaivu- ja perkauskatkot, suojakaistat vesistöihin, padot ja pintavalu-

tusalueet sekä tarvittaessa muut kiintoainesta pidättävät sekä eroosiota ja ravinteiden kulkua vesistöön vähentävät vesiensuojelurakenteet.

Hankekustannuksiin voidaan lukea myös yksittäisten ojien umpeen kaivamisesta syntyneitä kustannuksia, kun ojat sijaitsevat suojakaistalla tai muulla niihin rinnastettavalla vesiensuojelun kannalta merkityksellisellä alueella tai niiden umpeen kaivaminen on perusteltua merkittävän eroosion takia. Ojia voidaan myös tukkia, mikäli se on luonnonhoidollisesti perusteltua. Vähäpuustoisia suoalueita voidaan käyttää pintavalutuskenttinä. Siten hyödynnettäisiin veden luontaisia kulkureittejä ja parannettaisiin vähäpuustoisten soiden monimuotoisuutta. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, ettei heikennetä metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen luonnonarvoja.

Kulkuyhteydet ojitetuille turvemaille on usein suunniteltu piennarteiden varaan. Piennarteissa on käytetty pohjana ojien kaivussa nostettua maa-ainesta. Jotta piennarteista olisi hyötyä liikuttaessa koneilla ojitetuilla alueilla, tulisi piennarteita jatkaa kivennäismaalle asti. Tällöin välttyttäisiin metsätien rakentamiselta, mutta taattaisiin koneiden pääsy suometsän kunnostuskohteelle. Piennartiet ovat huomattavasti halvempia rakentaa kuin varsinaiset metsätiet.

Koska muutokset vesitaloudessa ovat hitaita, tukea ei ole tarpeen myöntää sellaiselle alueelle, jolla on tuettu kunnostusojitusta ennen kuin on kulunut 20 vuotta valtion rahoittaman hankkeen päättymisestä. Tästä poiketen tukea voidaan myöntää, jos toimenpiteet ovat poikkeuksellisista luonnonolosuhteista johtuen välttämättömiä.

Suometsien hoito on yleensä järkevintä toteuttaa yhteishankkeina. Yhteishankkeissa kustannukset on perinteisesti ositettu osakastiloille niille aiheutuneiden kustannusten perusteella. Hankkeen toteutuksesta aiheutuvat osakkaiden toisilleen maksamat korvaukset ovat hyväksyttäviä kustannuksia vain pintavalutus- ja laskeutusallasalueiden osalta.

Kunnostusojitusalueiden puun tuottokyky on pienempi ja puuston rakenne painottuu enemmän kuitupuuhun Pohjois-Suomessa kuin etelämpänä, ja hakkuukertymät ja siten hakkuutulot jäävät alhaisemmiksi. Tuen määrä onkin tarkoituksenmukaista porrastaa maan eri osissa siten, että tuki on korkeampi Pohjois-Suomessa kuin Etelä-Suomessa.

Nykyisin kunnostusojituksen tukeen liittyy 15 vuoden hoito- ja kunnossapitovelvoite. Vuoden 2007 rahoituslaissa veloitteen voimassaoloaika lyhennettiin 10 vuodeksi.

Työryhmän ehdotus:

Tuettavia toimenpiteitä suometsän hoidossa ovat ojitetun alueen ojaston kunnostus, vesiensuojelutoimenpiteet ja sellaisten piennarteiden tekeminen, jotka liittyvät ojitetun alueen kunnostukseen. Piennartie voidaan tehdä ojastosta kantavalle maapohjalle asti.

Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että rahoitushakemuksen yhteydessä toimitetaan toteuttamissuunnitelma. Tukea voidaan myöntää jos:

- 1) toteuttamissuunnitelmaan on liitetty erillinen suunnitelma vesiensuojelun kannalta välttämättömistä toimenpiteistä;
- 2) kohde täyttää vähimmäisalaa, ravinnetasoa ja joko puumäärää tai taimikkoa koskevat sekä muut aluetta koskevat vaatimukset;
- 3) uudisojituksen jälkeen puuston kasvu on selvästi elpynyt; ja että
- 4) alueen puusto on metsänhoidollisesti tyydyttävässä kunnossa tai puuston käsittely tehdään suometsän hoidon toteutuksen yhteydessä.

Suometsän hoidon tuen myöntämisen edellytyksenä on, että suunnittelussa on kiinnitetty erityistä huomiota toimenpiteiden aiheuttamiin vesistö- ja ympäristövaikutuksiin sekä toimenpiteistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen vähentämiseen. Suunnittelussa ja toteutuksessa tulee käyttää kohteelle soveltuvia, kustannuksiltaan kohtuullisia parhaita käytettävissä olevia vesiensuojelumenetelmiä ja -rakenteita.

Suometsän hoitohankkeen vähimmäiskoko on 5 hehtaaria.

Suometsän hoitohankkeen tulee olla eteläisessä ja keskisessä Suomessa vähintään kuivan kankaan ravinteisuustasoa (varputurvekangas) ja pohjoisessa Suomessa vähintään kuivahkon kankaan tai puolukaturvekangas II:n ravinteisuustasoa.

Kohteen puuston katsotaan olevan metsänhoidollisesti tyydyttävässä kunnossa, jos alueella on tehty puuston kehityksen kannalta välttämättömät taimikonhoitotyöt ja metsänhoidollisesti tarpeelliset hakkuut, eikä kohteella arvioida olevan hakkuu- tai hoitotarvetta kasvu- paikasta riippuen seuraavan 5–10 vuoden aikana.

Tukea suometsän hoitoon tulisi ensisijaisesti myöntää tilojen yhteisinä hankkeina.

Tuen määrä on enintään 60 prosenttia kokonaiskustannuksista. Hankkeen kokonaiskustannuksiin voidaan sisällyttää ojaston kunnostukseen sisältyvien vesiensuojelutoimenpiteiden lisäksi välttämättömiä rakenteita.

Tukeen liittyy hoito- ja kunnossapitovelvoite, joka on voimassa 10 vuotta rahoituksen loppuun maksamisesta.

6.4 Metsätiet

KMO–alatyöryhmän raportissa todetaan, että rahat tulee ensisijaisesti kohdentaa olemassa olevien metsäteiden kunnostamiseen ja uusien teiden rakentamista on harkittava tarkkaan alueellisen tarpeen mukaisesti. Uusien metsäteiden alueellisen tarpeen selvittämiseksi metsäkeskus tekee tai teettää tieverkkosuunnitelman. Tieverkkosuunnitelma tulee päivittää viiden vuoden välein ja siihen sisällytetään kaikki metsätalouden kuljetuksia palvelevat puutavara-autolla ajokelpoiset olemassa olevat ja mahdolliset tarvittavat uudet yksityistiet tai yksityistieliittymät. Uuden metsätien rakentamista koskevan suunnitelman tulee täydentää tai olla osa metsäkeskuksen tekemää tai teettämää tieverkkosuunnitelmaa.

Merkittävä osa metsätieverkostosta on perusparannusiässä tai tulossa siihen. Metsäteiden perusparannus on erityisen ajankohtaista nyt, kun ajoneuvojen enimmäismitoitusta on suurennettu vuoden 2013 lopulla, mikä asettaa uusia vaatimuksia tiestön mitoitukselle. Investointien suuntaaminen niille yksityisteille, joiden vaikutusalueilla on hakkuumahdollisuuksia ja tieverkon tulee kestää suuria kuljetusmassoja, on nykytilanteessa perusteltua. Perusparannettavien metsäteiden tulee olla osa yksityistieverkkoa, joka palvelee myös monikäyttöä. Investointien suuntaamisessa huomioidaan tieverkkosuunnitelma.

Metsätiet ovat yleensä usean tilan yhteishankkeita, joiden aikaansaamiseen kuluu huomattavasti aikaa. Tie kunta voi tehdä päätöksen tien kunnostamisesta, suunnittelun aloittamisesta ja toteuttamisesta, mutta nykyisen lainsäädännön mukaan se ei voi hakea rahoitusta osakkaidensa puolesta.

Yksityistielain mukaisia avustuksia on mahdollista saada yksityistien parantamiseen tai kunnossapitoon. Kestävän metsätalouden rahoituslain rahoitusta on mahdollista saada metsätien peruskunnostukseen tai uuden metsätien tekemiseen. Yksityistielain mukaista yksityisteille myönnettyä tien perus-

kunnostuksen rahoitusta on verrattu kestävän metsätalouden rahoituslain rahoituksella rahoitettavaan metsätien perusparannukseen. Pienen otoksen perusteella voidaan todeta, että tukijärjestelmien rahoitusehdot eroavat toisistaan, mutta yksittäisessä hankkeessa valtion rahoitusosuuden suuruuden kannalta ero ei ole merkittävä. Tukijärjestelmien yhdistäminen on ollut esillä. Tukijärjestelmien yhdistämisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi tulee ajankohtaiseksi, kun yksityistielakia lähdetään laajemmin uudistamaan. Koska yksityistielain mukaisen avustusjärjestelmän mahdollista yhdenmukaisamista kestävän metsätalouden rahoituslain tukijärjestelmän kanssa ei ole vielä tehty, on tarpeen sisällyttää metsätalouden tukijärjestelmään edelleen metsätien tekemisen rahoitus.

Maa- ja metsätalouden valtiontukia koskevan suuntaviivaluonnoksen mukaan tuen enimmäisintensiiviteetti on 100 prosenttia sellaisen metsätien osalta, jolla liikkuminen on ilmaista ja joka palvelee metsien monitoiminnallisuuteen liittyviä näkökohtia (s.o. tie on muussakin kuin metsätalouksikäytössä). Muussa tapauksessa metsäteiden enimmäistuki on 40 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Edellä oleva tarkoittaa käytännössä sitä, että siltä osin kuin tukea olisi mahdollista saada yli 40 prosenttia kokonaiskustannuksista, siihen liittyisi edellä oleva velvoite. Tien käyttöä voitaisiin kuitenkin rajoittaa kelirikkokautena, jotta tien kunnossapitoa ei vaaranneta.

Nykyisin metsätien tekemisen tukeen liittyy tien hoito- ja kunnossapitovelvoite. Velvoite on voimassa 15 vuotta hankkeelle myönnetyn rahoituksen loppuun maksamisesta. Vuoden 2007 rahoituslaissa hoito- ja kunnossapitovelvoitteen voimassaoloaika lyhennettiin 10 vuodeksi.

Työryhmän ehdotus:

Tukea voidaan myöntää metsätalouden kuljetusten edellyttämän yksityistien perusparannukseen ja uuden metsätien tekemiseen. Tukea voidaan myöntää myös sellaiseen yksityistien perusparannukseen, johon sisältyy uuden metsätien tekemistä. Metsätiellä tarkoitetaan tässä laissa yksityisistä teistä annetun lain (358/1962) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua metsätietä.

Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että perusparannettava yksityistie tai uusi metsätie soveltuu kelirikkokautta lukuun ottamatta rakenteeltaan metsätalouden ympärivuotisiin kuljetuksiin ja että tien perusparannusta tai tekemistä voidaan pitää alemmanasteisen tieverkon kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisena.

Uuden metsätien rakentamista koskevan suunnitelman tulee täydentää tai olla osa metsäkeskuksen tekemää tai teettämää tieverkkosuunnitelmaa. Tieverkkosuunnitelma tulee päivittää viiden vuoden välein, ja siihen sisällytetään kaikki metsätalouden kuljetuksia palvelevat puutavara-autolla ajokelpoiset olemassa olevat ja mahdolliset tarvittavat uudet yksityistiet tai yksityistieliittymät.

Pysyvä tieoikeus on perustettu yksityisistä teistä annetun lain mukaisesti.

Yhteismetsän yksinään toteuttamaa hanketta lukuun ottamatta yhteishankkeissa edellytetään, että tietöimituksessa on määrätty tietä koskevien asioiden hoitamiseksi tieosakkaiden muodostama tiekunta.

Tien tekemiseen voidaan myöntää tukea silloin kun tie on vähintään 500 metriä pitkä, paitsi pohjoisessa Suomessa, jossa tukea voidaan myöntää silloin kun tie on vähintään 800 metriä pitkä.

Rahoituksen edellytyksenä on, ettei kyseiseen tarkoitukseen myönnetä avustusta yksityisistä teistä annetun lain 93 §:n nojalla.

Tukeen liittyy 10 vuoden hoito- ja kunnossapitovelvoite. Siltä osin kuin tuki on yli 40 prosenttia kokonaiskustannuksista, tukeen liittyy myös velvoite pitää tie avoinna ilmaiseksi muuhunkin tarkoitukseen kuin metsätalouden kuljetuksia varten (poikkeuksena kelirikko) 10 vuoden ajan tuen loppuun maksamisesta.

Hyväksyttäviä kokonaiskustannuksia ovat lupa-, suunnittelu-, toimitus-, työ- ja materiaalikustannusten lisäksi työnjohdosta aiheutuvat kustannukset. Tietoimituksessa osakastiloille mahdollisesti määrättävät korvaukset eivät ole hyväksyttäviä kustannuksia.

Yksityistien perusparannus

Toimiva metsäautotieverkosto yhdistettynä yksityisteihin ovat perusta maaseutualueiden kulku- ja kuljetusoloille. Kelirikkokausien pidentyminen sekä keväällä että syksyllä asettaa erityisiä vaatimuksia teiden tekniselle kunnolle. On ennustettu, että ilmastonmuutoksen vaikutukset tulevat tulevaisuudessa korostumaan. Tämä tulee huomioida metsäteiden perusparannuksessa ja kunnossapidossa.

Tien kunnossapidon kannalta tärkeintä on kuivatus. Ennen muiden toimenpiteiden suunnittelua tulee huolehtia, että tien kuivatusolot ovat kunnossa. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että tien tyyppi- luokan edellyttämästä tarpeellisesta sorastuksesta, rumpujen ja siltojen korjauksesta sekä tukkeutuneiden ojien avaamisesta ja muista kunnossapidon edellyttämistä töistä on huolehdittu. Perusparannuksen kohteena voi olla joko koko tie tai vain osa tiestä sen mukaan, missä on perusparannettavaa.

Koska valtion rahoittamien yksityisteiden osalta maanomistajille kuuluu hoito- ja kunnossapitovelvollisuus, ei tukea ole tarkoituksenmukaista myöntää yksityistien perusparannukseen, jos valtio on tukenut tien tekemistä tai sen perusparannusta viimeisten 20 vuoden aikana. Tästä edellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa, jos tien käyttö on olennaisesti muuttunut metsätalouden kuljetusten laajenemisen vuoksi tai muuttuu arvioidun laajenemisen vuoksi taikka jos tie ei enää teknisesti rakenteeltaan sovellu nykyisen puutavarankuljetuskaluston käyttöön. Perusparannettavan yksityistien tulee olla aikanaan rakennettu vähintään tien rakentamisaikaisia, varsitien rakentamista koskeneita teknisiä ohjeita vastaavaksi.

Työryhmän ehdotus:

Tuen myöntämisen edellytyksenä yksityistien perusparannukseen on, että metsätiehanke toteutetaan yhteishankkeena ja että hanke täyttää tien vähimmäispituutta, arvioitua metsätalouden kuljetusten osuutta ja tien kunnossapitoa koskevat vaatimukset.

Perusparannettavan yksityistien kuljetussuoritteista yli 30 prosenttia tulee olla metsätalouden edellyttämiä kuljetuksia. Metsätalouden kuljetusten osuus määritetään samojen periaatteiden mukaisesti kuin niiden osuus määritetään tietoimituksessa tienpitovelvollisuuden ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamiseksi tieosakkaiden kesken.

Rahoituksen edellytyksenä on, että perusparannettavan tien kunnossapidosta on huolehdittu.

Yksityistien perusparannuksen tuen edellytyksenä on, ettei viimeisten 20 vuoden aikana ole rahoitettu valtion varoin mainitun tien tekemistä tai sen perusparannusta. Tästä edellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa, jos tien käyttö on olennaisesti muuttunut metsätalouden kuljetusten laajenemisen vuoksi tai muuttuu arvioidun laajenemisen vuoksi taikka jos tie ei enää teknisesti rakenteeltaan sovellu nykyisen puutavarankuljetuskaluston käyttöön.

Perusparannushankkeeseen voidaan sisällyttää uuden metsätien rakentamista, jos se on tieyhteyksien kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista. Uuden metsätien osuus perusparannushankkeesta saa olla enintään 20 prosenttia tuettavan tien kokonaispituudesta.

Yhteishankkeena toteutettavan yksityistien perusparannuksen tuki on enintään 50 prosenttia perusparannuksesta aiheutuneista hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista.

Uusi metsätie

Metsäntutkimuslaitos on arvioinut optimaaliseksi metsäkuljetusmatkaksi 400 metriä. Sen ulkopuolella on noin yksi prosentti metsätalouden maasta ja puuston tilavuudesta. Harvin tieverkko on Pohjois-Suomessa, jossa puunkuljetukset voidaan hyvillä talvikieleillä hoitaa myös talviteitä pitkin. Uusien teiden rakentamista tulee harkita tarkasti ja niiden tulee täydentää tai olla osa metsäkeskuksen laatimaa tieverkkosuunnitelmaa.

Työryhmän ehdotus:

Uuden metsätien rakentamiseen myönnettävän tuen edellytyksenä on, että metsätiehanke toteutetaan yhteishankkeena ja että tie täyttää tien vähimmäispituutta, enimmäistietiheyttä ja arvioitua metsätalouden kuljetusten osuutta koskevat vaatimukset.

Uuden metsätien ja jo olemassa olevan tien yhteinen tietiheys saa olla enintään 15 metriä vaikutusalueen hehtaaria kohti. Alueilla, joilla suunniteltu vuotuinen hakkuumäärä on enintään kuutiometri hehtaaria kohden, tietiheys saa olla korkeintaan 8 metriä vaikutusalueen hehtaaria kohti.

Uuden metsätien kuljetuksista yli puolet tulee olla metsätalouden edellyttämiä kuljetuksia. Metsätalouden kuljetusten osuus määritetään samojen periaatteiden mukaisesti kuin niiden osuus määritetään tietoimituksessa tienpitovelvollisuuden ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamiseksi teosakkaiden kesken.

Yhteishankkeena toteutettavan uuden metsätien tekemisen tuki on enintään 40 prosenttia uuden metsätien tekemisestä aiheutuneista hyväksyttävistä kustannuksista.

6.5 Ympäristötuki ja metsäluonnonhoitohankkeet

6.5.1 Metsätalouden ympäristötuki

Ympäristötukea voidaan myöntää silloin, kun metsien hoitoon tai käyttöön liittyvissä toimenpiteissä otetaan huomioon metsän biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonhoito tai metsien muu kuin puuntuotannollinen käyttö laajemmin kuin mitä niistä metsälaissa säädetään maanomistajan velvollisuudeksi.

Ympäristötukea on myönnetty metsälain 10 §:n kohteiden sekä muiden arvokkaiden elinympäristöjen suojeluun. Ympäristötukisopimukset tehdään kymmeneksi vuodeksi ja tuki maksetaan maanomistajalle sopimuksen tekohetkellä. Osa sopimuksista on jo ollut voimassa kymmenen vuotta, ja niiden uusiminen on ajankohtaista.

Tuen määrittelyssä tulee ottaa huomioon vuoden 2014 alusta voimaan tulleen metsälain muutokset. Metsälain 11 §:ssä säädetään aikaisempaa tarkemmin metsälain 10 §:n kohteiden käsittelyn poikke-

usluvasta ja sen saamisen edellytyksistä. Metsälain 11 §:ssä säädetään vähäisen taloudellisen menetyksen raja-arvosta, jonka ylittyminen on edellytys poikkeusluvan saamiselle. Säännöksessä menetys katsotaan vähäiseksi, kun 10 §:n mukaisten kohteiden käyttörajoitusten aiheuttama taloudellinen menetys on pienempi kuin neljä prosenttia metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, jolla käsittelyalue sijaitsee, tai alle 3 000 euroa. Metsälain muutoksen myötä tuli myös uusia 10 §:n kohteita.

Metsälain mukaan metsäkeskuksen tulee myöntää poikkeuslupa toteuttaa 10 §:n kohteen hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetys jää vähäiseksi. Poikkeuslupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos kysymyksessä olevaa toimenpidettä varten on myönnetty tai myönnetään kestävän metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä tarkoitettua ympäristötukea tai muuten riittävä tuki valtion varoista. Täten tuen myöntämisen edellytyksenä tulisi olla, että metsälain 10 §:n kohteelle ollaan suunnittelemassa puunkorjuuta tai muita toimenpiteitä, jotka uhkaavat kohteen säilymistä. Edellytys täyttyy esimerkiksi, kun maanomistaja tai hakkuuoikeuden omistaja on tehnyt alueesta poikkeuslupahakemuksen tai metsänkäyttöilmoituksen.

Ympäristötuen vaikuttavuuden lisäämiseksi tuen myöntäminen kytketään ensisijaisesti kohteisiin, joissa metsätalous uhkaa monimuotoisuuden turvaamista. Käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa metsäkeskus voi myöntää ympäristötukea myös muihin kuin edellä mainittuihin kohteisiin.

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSO on vapaaehtoisuuteen perustuva ohjelma, jonka tavoitteena on pysäyttää metsäisten luontotyyppien ja metsälajien taantuminen sekä vakiinnuttaa luonnon monimuotoisuuden suotuisa kehitys. Metsänomistaja voi niin halutessaan suojella metsäänsä joko pysyvästi tai määräaikaisella sopimuksella taikka hoitotoimilla lisätä sen luontoarvoja. Määräaikaista suojelua on toteutettu METSO-ohjelmassa muun muassa kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisilla ympäristötukisopimuksilla. Tällöin kohteen ydinosa on usein muodostanut metsälain erityisen arvokas elinympäristö, jota on laajennettu METSO-ohjelman valintaperusteet täyttävällä alueella. Myös puhtaasti METSO-ohjelman valintaperusteet täyttäviä kohteita on mahdollista rahoittaa ympäristötukisopimuksilla resurssien niin salliessa. Lisäksi METSO-kohteita on voitu hoitaa metsäluonnon hoitohankkeina.

Tuki koostuu tällä hetkellä peruskorvauksesta ja hakkuuarvokorvauksesta. Hakkuuarvokorvauksen perustana on se osa ympäristötukikohteen hakkuuarvosta, joka ylittää vähäisen haitan. Vähäisen haitan kynnyksen on määritetty siten, että se on 4 000 euroa tai 4 prosenttia maanomistajan saman kunnan alueella omistamien kaikkien metsien hakkuuarvosta mukaan lukien ympäristötukikohteen alueena oleva metsä. Ympäristötuen laskentaperusteena on kutakin kalenterivuotta kohti laskettu tuen määrä, joka on yksi kolmaskymmenesosa peruskorvauksesta ja hakkuuarvokorvauksesta. Tämä perustuu teoreettisesti arvioituun puumäärän uusiutumismuutokseen ja käytännössä toteutuneisiin hakkuumääriin Etelä-Suomessa. Nykyinen puuston tilavuus on hakattavissa kestävästi niin, että keskimäärin kolmesakymmenessä vuodessa vastaava puumäärä on saatu aikaan alueelle.

Tukitason määrittelyssä tulee ottaa huomioon, että tuki on veronlaista tuloa maanomistajalle. Nykyinen tuen määräytymisen laskentamalli ei ota huomioon kasvupaikantuotoskykyä eikä puuston arvon muutosta. Tämä on johtanut siihen, että vähäarvoista puustoa sisältävät heikot kasvupaikat ovat saaneet todellisiin menetyksiin nähden korkeaa tukea ja hyvät kasvupaikat, joilla on arvokas puusto, ovat saaneet todellisia menetyksiä pienemmän korvauksen. Ympäristötuen pitäisi olla lähtökohtana, että maanomistajalle korvataan suojelusta aiheutuvat todelliset kustannukset metsälaissa määritellyä vähäistä haittaa lukuun ottamatta.

Metsäntutkimuslaitos on maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä tuottanut uuden mallin ympäristötuen laskentaa varten. Korvattavat kustannukset muodostuvat nykyisen puuston hakkuutulosten ja tulevista puusukupolvista saatavien tulojen viivästyisestä. Maksettavaa korvausta laskettaessa tulojen viivästyisestä aiheutuvasta menetyksestä tulee vähennetyksi puuston arvokasvu suojelun aikana.

Metsäntutkimuslaitoksen esittämä määräaikainen suojelukorvaus, kun korvataan puuntuotannon tulonmenetyksiä t vuoden ajalta, on

$$m^*(t) = [f(T^*) + LEV(T^*)](1 - (1 + r)^{-t}) - [f(T^* + t) - f(T^*)](1 + r)^{-t}$$

missä

$m^*(t)$ = korvaus suojelusta

$f(T^*)$ = puuston hakkuuarvo = puuston määrä x keskikantohinta

$LEV(T^*)$ = tulevien puusukupolvien tulot (paljaan maan arvo taulukosta)

r = korko

t = aika vuosina

Mallissa otetaan huomioon metsälain vähäisen haitan raja puuston arvon laskennassa. Malli huomioi kohteen kasvupaikan puuntuotoskyvyn sekä kohteella tapahtuvan arvokasvun. Malli tuottaa aikaisempaa laskentatapaa pienemmän ympäristötuen karuille kohteille ja aikaisempaa korkeamman ympäristötuen reheville kohteille. Mallin käyttöönotto tukee METSO-ohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista, sillä se lisää rehevien, luonnonsuojelulliselta arvoltaan korkeampien kohteiden suojelua.

Mallissa korkoprosentilla on ratkaiseva merkitys suojelusta maksettavan korvauksen suuruuteen. Esi-merkkejä mallien tuottamasta korvauksesta on liitteessä 6. Tutkimusten mukaan voimassa oleva korvauksen laskentatapa on voinut tapauskohtaisesti tuottaa suojeltavalle kohteelle jopa kahdeksan prosentin tuoton. Tämä on usein metsätaloudesta saatavaa tuottoa huomattavasti parempi. Metsätaloudessa käytetään yleisesti 3-5 prosentin reaalkorkokantaa, koska metsäomaisuus säilyttää hyvin arvonsa ja tuotto on suhteellisen vakaa ja ennustettava. Metsäntutkimuslaitoksen mallissa korkoprosenttia säätämällä voidaan vaikuttaa suojelusta maksettavan korvauksen suuruuteen ja siten myös suoje-luun tarjottavien kohteiden määrään. Yhteiskunnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta viiden prosen-tin korkokanta on perusteltu. Sillä katsotaan olevan riittävä kannustinvaikutus metsänomistajien osal-listumiseksi METSO-ohjelmaan.

Ympäristötuen määrään on mahdollista sisällyttää kohteen luontoarvojen edistämiseksi tai vahvistami-seksi tehtävien luonnonhoitotöiden kustannukset. Kuusen poistaminen lehdosta on esimerkki ympä-ristötukikohteessa tehtävästä luonnonhoitotyöstä.

Tällä hetkellä ympäristötukikohteiden suunnittelusta ei ole mahdollista maksaa korvausta. Aikaisem-min korvauksen maksaminen oli mahdollista. Suunnittelukorvausmaksun poistuminen vähensi organi-saatioiden kiinnostusta ympäristötukihankkeiden suunnitteluun, mikä on näkynyt myös ympäristötuki-hakemusten määrässä. Metsätalouden valtiontukia koskevan suuntaviivaluonnoksen perusteella ei vielä ole selvää, voidaanko suunnittelun tukea maksaa ns. transaktiokustannuksina. Suuntaviivaluon-noksen mukaan ympäristötukisopimukset tulisi tehdä pääsääntöisesti 5–7 vuoden ajaksi. Perustellusta syystä sopimukset voitaisiin tehdä pidemmäksi ajanjaksoksi. Pohjoisesta sijainnistamme johtuen luon-nonprosessit ovat niin hitaita ja käytetyt metsänkasvatuksen kiertoajat niin pitkiä, että ympäristötukiso-pimukset on perusteltua tehdä vähintään kymmenvuotisinä.

Työryhmä ehdottaa:

Ympäristötuki tulee ensisijaisesti kohdistaa metsälain 10 §:ssä tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämiseen tai vahvistamiseen. Käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa metsäkeskus voi myöntää ympäristötukea myös muihin kuin edellä mainittuihin kohteisiin, kuten METSO-ohjelman toteuttamiseen.

Tuesta laaditaan maanomistajan ja metsäkeskuksen välinen kymmenvuotinen ympäristötuki-sopimus, jossa maanomistaja sitoutuu säilyttämään tietyllä alueella metsien biologista moni-

muotoisuutta sekä olemaan tekemättä alueella metsätalouden toimenpiteitä ilman metsäkeskuksen suostumusta. Sopimus on voimassa, vaikka alue siirtyy kokonaan tai osittain uudelle omistajalle.

Ympäristötukisopimukseen voidaan ottaa ehto, että maanomistaja sitoutuu noudattamaan sopimuksen kohteena olevalla alueella sijaitsevan elinympäristön ominaispiirteiden säilymistä edistävää tai vahvistavaa metsäkeskuksen hyväksymää hoito- ja käyttösuunnitelmaa.

Ympäristötuelle korvataan maanomistajalle suojelusta aiheutunut tulojen viivästyminen. Lisäksi voidaan maksaa luonnonhoitotöistä aiheutuneet kustannukset ja tuki ympäristötukihankkeen suunnittelusta. Suunnitelman toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan.

Ympäristötuen laskennassa huomioidaan metsälain vähäisen haitan määrä.

Suojelusta aiheutuneiden tulojen viivästymisen laskennassa puuston ja paljaanmaan nykyarvosta vähennetään puuston arvokasvu suojelun aikana. Nykyarvon laskennassa käytettävä korko on 5 prosenttia.

Puuston hakkuuarvo saadaan kertomalla puuston määrä tukivyohtyksen kolmen edellisen kalenterivuoden puukuutiometrin keskikantohinnan aritmeettisellä keskiarvolla.

Markkinakelpoiseksi puustoksi katsotaan se puusto, jolla on yleisesti kysyntää paikkakunnalla.

Ympäristötuen suunnittelusta maksettava tuki on enintään 20 prosenttia ympäristötuen määrästä.

Ympäristötukisopimuksen nojalla myönnettävän tuen tulee olla vähintään 500 euroa.

6.5.2 Metsäluonnon hoitohankkeet

Yksityismailla on merkittävä rooli luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden turvaamisessa etenkin Etelä-Suomessa. Kun otetaan huomioon, että suurin osa metsien ekosysteemipalveluista on julkishyödykkeitä ja maanomistajilta puuttuu taloudellinen perusta niiden turvaamiseen tai korostamiseen ja että kaikkia ekosysteemipalveluja ei voida kaupallistaa, on julkinen tuki perusteltua. Yksityisten maanomistajien asenteellinen valmius monimuotoisuuden, riistan elinolojen, maiseman, vesien suojelun ja virkistyskäytön parantamiseen on korkea. Tämän vuoksi pienellä kannustimella voidaan saavuttaa suuri hyöty.

Tukea myönnettäessä etusijalle asetetaan hankkeet, joiden avulla voidaan merkittävästi edistää talousmetsien monimuotoisuuden ylläpitämistä, palauttamista tai vahvistamista. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi suojelualueiden läheisyydessä olevat alueet, joihin keskittyy useita luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita, sekä harvinaistumassa olevat luontotyypit, kuten harjujen paahderinteet, joiden erityispiirteet kaipaavat aktiivista hoitoa. Hankkeiden parhaiden kohteiden valinnassa voidaan hyödyntää ekologisia päätösanalyysiohjelmistoja, kuten esimerkiksi Zonation-sovellusta. Zonation-analyysi mahdollistaa hankkeiden tai rahoituskohteiden merkityksellisyyden arvioinnin alueellisesti tai paikallisesti paikkatietoaineistojen ja valinnaisten arviointikriteerien avulla. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että se toteutetaan hankkeen tavoitteeseen nähden kokonaistaloudellisesti edullisesti.

Luonnonhoitohankkeena voidaan toteuttaa vesien suojelutoimenpiteitä, kuten metsäojitusalueiden laskeutusaltaiden tyhjentämistä tai metsäojituksista aiheutuneiden vesistöhaittojen estämistä tai korjaamista, jos niillä on tavanomaista laajempi merkitys vesien ja vesiluonnon hoidon kannalta eikä kustan-

nuksia voida osoittaa tietyille aiheuttajalle. Pintavalutus kenttien sijoittelussa tulisi selvittää avosoiden mahdollisuudet vesien puhdistamisessa ja johtaa vedet pintavaluntana tällaisten alueiden läpi. Tällöin avosoiden luonnonarvot vahvistuisivat ja alueen monimuotoisuus paranisi.

Kulotuksella voidaan edistää metsien monimuotoisuutta. Monimuotoisuuden kannalta keskeistä on kulotuksen yhteydessä syntyvä palanut puuaines, joka on tärkeää monille siitä riippuvaisille uhanalaisille lajeille. Metsäluonnon hoitohankkeena tehtävällä kulotuksella tarkoitetaan uudistusalueella tehtävää hakkuutähteiden ja pintakasvillisuuden polttamista, minkä seurauksena kulotusalueelle jätetyistä säästöpuista syntyy alueen monimuotoisuuden kannalta riittävästi palanutta runkopuuta. Luonnonhoitohankkeina voidaan toteuttaa myös muiden kuin uudistusalojen kulotuksia, esimerkiksi paahdeympäristöjen ja säästöpuuryhmien polttoa. Kulotuksen yhteydessä voidaan maksaa metsänomistajalle korvausta esimerkiksi hiiltyneestä puusta aiheutuneesta taloudellisesta menetyksestä.

Metsäkeskus suunnittelee alueellisia luonnonhoitohankkeita. Yhteiskunnan maksama tuki on vaikuttavampaa, jos työt voidaan suunnitella ekosysteemi- tai valuma-alueella ja jos voidaan priorisoida rahoitettavia töitä. Luonnonhoidon ratkaisut ovat yleensä tapauskohtaisia, minkä vuoksi niiden suunnittelussa ja toteutuksessa tarvitaan erityistä osaamista. Yksittäisten luonnonhoitotöiden suunnittelijat ja toteuttajat valitaan hankehaun perusteella. Hankehaussa toimijat esittävät hakemuksen ja kustannukset haun kohteena olevan suunnitelman toteuttamisesta. Hinnan ja laadun suhteen paras toimija valitaan suunnitelman toteuttajaksi, ja toteuttaja hakee kestävän metsätalouden rahoituslain mukaista rahoitusta hankkeen toteutukseen.

Työryhmä ehdottaa:

Tukea voidaan myöntää:

- 1) usean tilan alueella sijaitsevien, monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen hoito- ja kunnostustöihin sekä metsä- ja suoelinympäristöjen ennallistamiseen;
- 2) metsäojituksista aiheutuneiden vesistöhaittojen estämiseen tai korjaamiseen, jos toimenpiteellä on tavanomaista laajempi merkitys vesien ja vesiluonnon hoidon kannalta eikä kustannuksia voida osoittaa tietyille aiheuttajalle;
- 3) metsien monimuotoisuutta edistävään kulotukseen; ja
- 4) muihin kohdissa 1–3 tarkoitettuja hankkeita vastaaviin metsäluonnon hoitoa sekä metsien monikäyttöä ja maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvoja edistäviin, alueellisesti merkittäviin hankkeisiin.

Metsäkeskus järjestää metsäluonnon hoitohankkeiden rahoittamiseksi hankehaun kaksi kertaa vuodessa.

Metsäluonnon hoitohankkeeseen myönnettävän tuen määrä on vähintään 1 000 euroa.

Tuella voidaan korvata kokonaan hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset ja maanomistajalle aiheutuvat taloudelliset menetykset.

6.5.3 Luonnonarvotuki

Luonnonarvokauppaa kokeiltiin vuosina 2003–2007 Satakunnassa ja Varsinais-Suomessa. Luonnonarvokaupassa maanomistajalle tehtiin tarjous luonnonarvojen perusteella, ja maksettavan korvauksen suuruudesta voitiin aidosti neuvotella. Kaikki tarjoukset eivät johtaneet sopimukseen. Luonnonarvokaupan sopimukset tehtiin 10–20 vuodeksi metsäkeskuksen kanssa kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla ja ympäristökeskuksen kanssa luonnonsuojelulain nojalla. Kokeilun aikana solmittiin 158 sopimusta ja niiden yhteispinta-ala oli noin 1 520 hehtaaria. Pääsääntöisesti metsänomistajat

olivat tyytyväisiä suojelusta maksettuihin korvauksiin. Luonnonarvokauppakokeilua ei voitu jatkaa EU:n valtioneuvoston päätösten vuoksi.

Säädöksiä uudistettaessa on tarpeen tarkastella mahdollisuutta maksaa luonnonarvotukea, kun metsänomistaja sitoutuu määräaikaisella sopimuksella ympäristötukea laajemmin ylläpitämään tai lisäämään luontoarvoja luonnontieteelliset valintaperusteet täyttävässä metsässään. Luonnonarvotuen kohdentuminen ja maksutarpeet, muun muassa mahdollisuus ottaa monimuotoisuusarvot huomioon korvausperusteissa, on tarpeen selvittää, ja ne voivat poiketa ympäristötuesta. Tavoitteena tulee olla hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisen luonnonarvotuen mahdollistaminen.

Luonnonarvotuessa korostuu metsänomistajälähtöisyys ja vapaaehtoisuus. Luonnonarvotuki perustuu määräaikaiseen sopimukseen, jossa on määritelty kohde, tuettavat luontoarvot ja kohteen käsittely. Sopimus voi koskea määräaikaista rauhoittamista, mutta siinä voidaan myös määritellä kohteen käsittelyssä sallitut ja kielletyt toimenpiteet ja se voi sisältää sitoumuksen aktiivisista luonnonhoitotoista, esimerkiksi lehdon hoitoa tai lähteen kunnostusta.

EU:n uudet valtioneuvoston päätökset eivät näyttäisi mahdollistavan luonnonarvokaupan kaltaista tukea.

Työryhmän ehdotus:

Ympäristötukea määrättäessä katsotaan tuettavaksi taloudellisen menetyksen lisäksi myös luonnonarvot, jos EU:n uudet valtioneuvoston päätökset sen sallivat.

6.6 Energiapuun korjuu

Suomessa on välttämätöntä lisätä biomassojen käyttöä energian tuotannossa, jotta Suomi pääsisi sille asetettuihin uusiutuvan energian tavoitteisiin. Suurin lisäyspotentiaali on nimenomaan metsähakkeen käytössä. Vuoteen 2020 mennessä tavoitteena on edelleen lähes kaksinkertaistaa metsähakkeen käyttö nykytasosta.

Nuoren metsän hoitokohteilta ja osin ensiharvennuskohteilta hakatuista pienpuista tehdyn hakkeen osuus on viime vuosina ollut jo yli 40 prosenttia kaikesta metsähakkeesta. Tarkasteltaessa metsähakkeiden potentiaaleja näköpiirissä on, että pienpuun osuus metsähakkeesta pysyy korkeana jatkossakin. Nuoren metsän hoitokohteilta korjattavan energiapuun kertymä on usein pieni, joten kaato- ja kasauskustannukset kuutiometriä kohden ovat huomattavasti korkeammat kuin latvus- ja kantobio- massalla. Voidaan sanoa, että tämänhetkisiä pienpuuhakkeen käyttömääriä ei olisi saavutettu ilman valtioneuvoston tukea. Energiapuun korjuutuella on turvattu osaltaan pienpuuhakkeen hintakilpailukyky muun muassa kivihiileen ja turpeeseen verrattuna. Pienpuuhakkeen kilpailukykyyn näkökulmasta on tarpeen myöntää jatkossakin tukea energiapuun korjuuseen. Pienpuuhakkeen käytölle on energia- ja ilmasto- poliittisessa strategiassa asetettu niin korkeat tavoitteet, että niihin ei tulla yltämään ilman valtion tukia.

Energiapuun korjuuseen on voitu myöntää tukea vain yksityisille metsänomistajille, ja tuen saaminen on ollut kytköksissä nuoren metsän hoidon tukeen. Korjuutuki on 7 euroa kiintokuutiometriä kohti. Nykyinen kestävä metsätalouden rahoituslain nojalla maksettava energiapuun korjuutuki on päätetty korvata uudella pienpuun energiatukijärjestelmällä.

Pienpuun energiatukijärjestelmä on tällä hetkellä notifiotavana. Pienpuun energiatukijärjestelmässä tuensaaja olisi energiantuottaja eli sähkö- tai lämpölaite, ja tukea maksettaisiin 5 euroa kiintokuutiometriä kohti. Tuettavien erien tulisi olla lähtöisin nuoren metsän hoitokohteilta tai ensiharvennuksilta. Pienpuun korjuukohteille asetettu jäävän puuston läpimitta on rinnankorkeudelta mitattuna alle 18 cm. Pienpuun energiatukijärjestelmää on kritisoitu siitä, että tuki ei kohdistu sinne missä kustannukset syn-

tyvät, ja sitä pidetään hallinnollisesti hankalana. Työryhmä ei ota kantaa pienpuun energiatukijärjestelmän käyttöönottoon, koska se ei kuulu työryhmän toimeksiantoon.

Metsätalouden valtiontukia koskevan suuntaviivaluonnoksen mukaan uusiutuvan energian tuotannon edistäminen rajataan suuntaviivojen soveltamisen ulkopuolelle. Tällöin sovellettavaksi voivat tulla ympäristönsuojelun suuntaviivat. Ympäristönsuojelun suuntaviivojen soveltaminen tarkoittaisi käytännössä edellä kuvatun kaltaista sähkö- tai lämpölaitoksille suunnattavaa tukea. Sen sijaan metsätalouden valtiontukia koskeva suuntaviivaluonnos näyttäisi mahdollistavan harvennuksen tukemisen, mutta suuntaviivojen soveltamisalaa koskevan rajauksen vuoksi tukeen ei voitaisi liittää energiapuun korjuuta ja käyttöä koskevia ehtoja.

Nuoren metsän kunnostuskohteilta energiapuusta saatava tulo ei yleensä kata kohteen hoitokustannuksia. Myönnettävä tuki voisi olla enintään kustannusten ja tulojen välisen erotuksen suuruinen. Nuoren metsän kunnostustuen katsottaisiin sisältävän kannustimen nuoren metsän kunnostukseen ja osittain myös energiapuun korjuuseen. Kuten edellä todettiin, tuen saamisen ehdoksi ei voitaisi asettaa energiapuun korjuuta ja sen luovuttamista energiakäyttöön.

Nuoren metsän kunnostuskohteiden energiapuun korjuulla saavutetaan myös muita hyötyjä. Sillä parannetaan alueen virkistyskäyttöä ja vähennetään metsään jäävää palokuormaa.

Työryhmän ehdotus:

Nykyisestä energiapuun korjuutuesta luovutaan.

6.7 Tukijärjestelmästä poistuvat toimenpiteet

Nykyiseen tukijärjestelmään sisältyy toimenpiteitä, joiden tukeminen ei enää nykytilanteessa ole tarkoituksenmukaista. Karsittavat työlajit ovat pääasiassa samoja kuin kestävän metsätalouden rahoituslaissa vuonna 2007. Nykyisin tuettavista toimenpiteistä on tuen ulkopuolelle tarkoituksenmukaista jättää pystykarsinta, kantojen nosto, luonnontuhon jälkeinen metsän uudistaminen, pellonmetsitys, metsän uudistaminen muualla kuin pohjoisessa Suomessa, vahingonkorvaus ja vahinkojen korjaaminen sekä kokeilu- ja selvitystoiminta.

Pystykarsinnan merkitys laatupuun kasvatuksessa on hyvin kiistanalaista. Usein työn jälki ei ole vastannut toivottua tulosta.

Kantojen nostoa on tuettu keinona torjua juurikäpää. Tosiasiassa kantojen nosto on kiinnostavaa kantojen sisältämän energian takia. Kannoille on syntynyt markkinat metsähankkeen tuotannossa, minkä vuoksi kantojen noston tukeminen ei ole perusteltua. Kantojen noston tukeminen ei ole perusteltua niiden kiistanalaisten ympäristövaikutusten vuoksi.

Metsänuudistamisen tuen rajaamista on perustelu aikaisemmin muistion kohdassa 6.3.1.

Metsäpalveluorganisaatioiden muuttuessa entistä markkinalähtoisemmiksi ei ole perusteita myöntää valtion tukea organisaatioiden työstä aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen tai korjaamiseen.

EU:n valtiontukisäännöksissä tultaneen edellyttämään, että metsätalouden kokeilu- ja selvitystoimintaan sovelletaan tutkimusta ja kehitystyötä koskevia valtiontukisääntöjä. Tällöin rahoituksen enimmäismäärä olisi kehittämishankkeissa enintään 60 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Ei ole perusteltua vaatia kehittämishankkeiden toteuttajilta omarahoitusosuutta, kun kysymyksessä on koko toimialan käyttöön tarkoitettu tieto. Tutkimustoiminnassa ylipäätään tulee ottaa huomioon metsä-

talouden tarpeet riittävällä tavalla. Pilottimaiseen kehittämistoimintaan on saatavissa rahoitusta esimerkiksi Manner-Suomen maaseutuohjelmasta ja Tekesiltä. Myös maa- ja metsätalousministeriön on tarkoitus jatkossakin rahoittaa valtionavulla metsätalouden kehittämishankkeita.

Työryhmän ehdotus:

Nykyisin tuettavista toimenpiteistä on tuen ulkopuolelle tarkoituksenmukaista jättää pystykar-sinta, kantojen nosto, luonnontuhon jälkeinen metsän uudistaminen, pellonmetsitys, metsän uudistaminen muualla kuin pohjoisessa Suomessa sekä vahingonkorvaus ja vahinkojen kor-jaaminen.

Kokeilu- ja selvitystoiminnan tuki on tarkoituksenmukaisinta siirtää rahoitettavaksi valtion vuo-sittaisen talousarvion perusteella ilman erityissäännöksiä, koska rahoitus poikkeaa sisällöltään muusta kestävästä metsätalouden rahoituksesta. Tällöin ministeriö hankkisi asiantuntijapalvelui-ta hankintalainsäädännön mukaisesti kulloinkin tärkeiksi katsomistaan asioista.

6.8 Toimenpiteen suunnittelu ja muut hakemuksessa ilmoitettavat tiedot

Vuoden 1996 rahoituslaissa tuet on jaettu kahteen ryhmään. Tuen myöntämisen edellytyksenä on joko metsäkeskuksen ennen työn aloittamista hyväksymä toteuttamissuunnitelma tai työn toteutuksen jäl-keen tehtävä toteutus selvitys (ns. jälkirahoitteiset työt). Ensin mainituissa tukea haetaan ennen työn tai toimenpiteen aloittamista ja jälkimmäisessä tukea haetaan vasta työn tai toimenpiteen toteuttami-sen jälkeen.

Uusissa maa- ja metsätalousalan valtiontuen suuntaviivoissa tultaneen edellyttämään, ettei työtä saa aloittaa ennen hakemuksen jättämistä ja että hakemuksessa pitää ilmoittaa tietyt rahoitettavaa toimin-taa koskevat tiedot. Hakemuksessa tulee ilmoittaa hakijan nimi ja yrityksen koko, hankkeen kuvaus, hankkeen alkamis- ja päättämispäivä, toteuttamiseen tarvittava tuen määrä sekä hyväksyttävät kus-tannukset. Lisäksi muiden kuin pienten ja keski suurten yritysten tulee hakemuksessa selvittää, mitä hakija tekee, ellei hänelle myönnetä tukea. Tämä merkitsee huomattavaa hallinnon kustannusten nou-sua ja hakuprosessin monimutkaistumista erityisesti jälkirahoitteisten tukien osalta. Toteutuessaan se todennäköisesti vähentäisi tuen kannustinvaikutusta. Käytännössä tämä tarkoittaa nykyisten jälkira-hoitteisten töiden osalta, että ennen töiden aloittamista pitäisi hakea tukea ja ilmoittaa edellä mainitut tiedot hakemusasiakirjassa. Työn toteuttamisen jälkeen tulisi lisäksi tehdä toteutusilmoitus. Suomi on vaatinut valtiontukisuuntaviivojen muuttamista siten, että ne sallisivat tietyin edellytyksin tuen myöntä-misen jälkikäteen.

Tuen myöntämisen edellytyksenä olisi jatkossakin suunnitelma niiden tukien osalta, joiden osalta ny-kyisin edellytetään suunnitelmaa. Niitä ovat metsätien tekeminen, suometsän hoito, metsän- uudistaminen, terveyslannoitus, metsäluonnonhoito ja ympäristötukisopimus. Suunnitelman laatijalla tulee olla toimenpiteen laatuun ja laajuuteen nähden riittävä asiantuntemus.

Työn toteuttamisen jälkeen tulisi tehdä toteutusilmoitus. Ilmoittaja vastaa toteuttamisilmoituksessa ilmoittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Tiedot esimerkiksi jäävän puuston määrästä voivat perustua omavalvontaan. Metsänhoidon omavalvontamenetelmien käyttöönotto on laajentumassa metsätalou- dessa. Omavalvonta on systemaattista laatutyötä, joka parantaa laadun lisäksi merkittävästi myös toiminnan tuottavuutta ja kustannustehokkuutta. Metsäalan toimijat ovat omavalvonnan käyttöönotos-sa eri vaiheissa. Monilla toimijoilla on jo käytössä metsänhoidon omavalvontajärjestelmä, joka on kehi-tetty omista tarpeista ja lähtökohdista. Toimijoiden omien omavalvontajärjestelmien lisäksi yksityis-metsätalouteen on kehitetty metsänhoidon omavalvonnan toimintamalli Manner-Suomen maaseutuoh-jelman rahoittamassa kehittämishankkeessa. Kyseinen omavalvontamenetelmä on kaikkien toimijoi-

den käytössä, koska se on tuotettu julkisilla varoilla. Suomen metsäkeskuksen ja Metsäntutkimuslaitoksen yhteistyönä on käynnistynyt vuoden 2014 aikana toteutettava maa- ja metsätalousministeriön rahoittama kehittämishanke, jossa pilotoidaan omavalvonnan käyttöönottoa Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisissa taimikonhoito- ja nuoren metsän hoitotoissa. Pilotoinnissa on mukana metsänhoitoyhdistyksiä, metsäteollisuusyrityksiä ja metsäpalveluyrityksiä.

Tukien jälkirahoitteisuudesta luovutaan, jos uudet maa- ja metsätalousalan valtiontukisuuntaviivat eivät jatkossa salli tukien myöntämistä jo toteutettuihin töihin. Tällainen ratkaisu tulee johtamaan hallinnon kustannusten merkittävään kasvamiseen ja työmäärien vähenemiseen.

Työryhmän ehdotus:

Hakemuksessa tulee kuvata toimenpide ja sen laajuus, hankkeen alkamis- ja päättämispäivä, toteuttamiseen tarvittava tuen määrä sekä arvioidut kokonaiskustannukset.

Työn tai toimenpiteen toteuttamista koskeva suunnitelma olisi edellytyksenä metsätien tekemisen, suometsän hoidon, metsänuudistamisen, terveyslannoituksen ja metsäluonnon hoidon tuessa sekä ympäristötuessa. Suunnitelmavaatimus koskisi myös luonnonarvotukea, jos EU:n uudet valtiontukisäännöt mahdollistavat luonnonarvoihin perustuvan tuen. Työtä tai toimenpidettä ei saa aloittaa ennen suunnitelman hyväksymistä.

Toimenpiteen toteuttamisesta tulisi tehdä toteutuksen jälkeen toteutusilmoitus.

Metsäsuunnitelma

Uusissa maa- ja metsätalousalan suuntaviivoissa tultaneen edellyttämään, että vähimmäistilakokoa suuremmilla tiloilla on metsäsuunnitelma tai sitä vastaavat tiedot. Jäsenvaltiot voivat kansallisesti määrittellä vähimmäistilakoon. Kyseistä määrittelyä ei voi tehdä siten, että se koskisi vain murto-osaa tuen saajista.

Metsäalan toimijat laativat metsäsuunnitelmia metsänomistajan tilauksesta. Metsäsuunnitelmat sisältävät metsänomistajan toiveet ja tavoitteet metsiensä käsittelylle. Voimassa oleva metsäsuunnitelma on 45 prosentilla tiloista, mikä vastaa 60:tä prosenttia metsäalasta.

Metsälain 4 a §:ssä määritellään metsäsuunnitelman sisällön vähimmäisvaatimukset. Ainoastaan yhteismetsälaissa edellytetään metsäsuunnitelman laatimista ja metsien hoitoa ja käyttöä sen mukaan. Muutoin metsäsuunnitelman laatiminen ja noudattaminen on vapaaehtoista.

Metsäkeskus on kerännyt metsävaratietoa vuosikymmeniä. Metsävaratiedot sisältävät kasvupaikkaa ja puustoa kuvaavia tunnuksia sekä toimenpide-ehdotukset hakkuista ja metsänhoitotoista. Metsävaratiedoissa on myös huomioitu tiedossa olevat ympäristökohteet. Tällä hetkellä metsäkeskuksen käytössä olevat ajantasaiset metsävaratiedot kattavat noin 60 prosenttia yksityismetsien pinta-alasta. Vuoteen 2020 mennessä kaikista yksityismetsistä on kerätty ajantasaiset metsävaratiedot. Metsäkeskuksen metsävaratiedot ovat metsänomistajan käytettävissä Metsään.fi-palvelun kautta. Myös muilla metsäalan toimijoilla on tarjolla sähköisiä palveluja, joissa on metsävaratietoa.

Työryhmä on keskustellut metsäsuunnitelmaa koskevasta vaatimuksesta. Suomessa metsätilojen omistusrakenne on pirstoutunut ja tilat ovat pieniä, minkä vuoksi tilatason kestävyuden tarkastelu ei ole järkevää muilla kuin isoimmilla tiloilla. Tämän vuoksi työryhmä pitää tärkeänä, että suuntaviivaluonnos sallii myös muun vastaavan välineen. Tämä on perusteltua, koska Suomessa metsäkeskuskella, metsänhoitoyhdistyksillä ja muillakin metsäalan toimijoilla on käytössään ajantasaista metsäva-

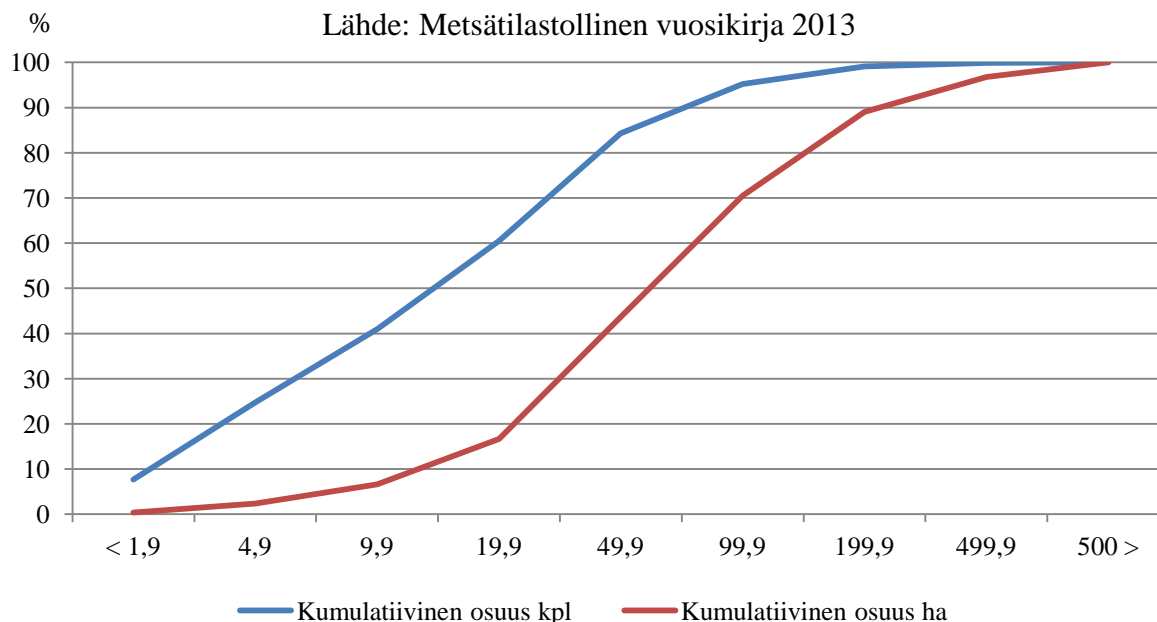
ratieta, jota voidaan perustellusti pitää vastaavana välineenä, kun tietoihin yhdistetään toimenpide-ehdotuksia.

Kannustettaessa suunnitelmalliseen metsätalouden harjoittamiseen metsäsuunnitelman tai vastaavan välineen vaatimusta yli 50 hehtaarin tiloilta ei voida pitää kohtuuttomana. Kuvasta 2 voidaan päätellä, että mikäli vaatimus olisi yli 50 hehtaarin tiloilla, tarkoittaisi tämä sitä, että vaatimus koskisi noin 16:ta prosenttia yksityisistä maanomistajista eli tuensaajista. On mahdollista, että komissio tulkitsee tiukemmin vaatimusta siitä, mikä on kohtuullinen osa tuensaajista, joita vaatimuksen tulisi koskea. Mikäli tilakokovaatimusta laskettaisiin 20 hehtaariin, metsäsuunnitelmaa tai vastaavaa edellytettäisiin 40 prosentilta yksityismetsistä, ja jos tilakokovaatimus olisi 10 hehtaaria, metsäsuunnitelmaa tai vastaavaa edellytettäisiin 60 prosentilta yksityismetsistä.

Kuva 2. Yksityismetsänomistajien tilojen lukumäärä ja pinta-alojen kumulatiivinen määrä.

Yksityisten metsänomistajien metsätilakokonaisuudet kokoluokittain

Lähde: Metsätilastollinen vuosikirja 2013



Maanomistajan, jonka metsätilan koko on yli 50 hehtaaria, tulisi tukea hakiessaan esittää tilakohtainen metsäsuunnitelma tai metsäkeskuksella tulisi olla käytettävissään kyseisen kohteen metsävaratiedot. Toimenpide, jolle haetaan tukea, tulisi olla metsäsuunnitelman tai metsävaratiedon nojalla metsänhoidollisesti ja metsien monimuotoisuuden kannalta perusteltu.

Työryhmän ehdotus:

Metsäsuunnitelmaa tai vastaavia tietoja koskeva vaatimus koskee vähintään 50 hehtaarin tiloja.

Metsäkeskuksen hallussa olevat metsävaratiedot katsotaan metsäsuunnitelmaa vastaaviksi tiedoiksi.

Mikäli metsäsuunnitelma tai metsävaratietoa ei ole viranomaisen käytettävissä, on tieto esitettävä rahoitusta hakiessa.

6.9 Valtionapuviranomainen ja tuen hakemisen määräaika

Nykyisin Suomen metsäkeskus myöntää tuen ja toimii valtionapuviranomaisena. Maaseutuvirasto hoitaa merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät metsäkeskuksen esityksestä. Rahoituslainsäädännön osalta tällainen tehtävä on tukien takaisinperintää koskevan päätöksen tekeminen.

Vuoden 1996 rahoituslaissa ei ole säädetty tukien hakemisen määräajoista. Kun metsätalouden tukiin on todennäköisesti vastedes käytettävissä nykyistä vähemmän määrärahaa, olisi tarkoituksenmukaista siirtyä ainakin joiltakin osin niin sanottuun hankehakumenettelyyn. Tällöin voitaisiin valita tuettavat kohteet tiettyjen kriteerien perusteella. Hankehaku soveltuisi esimerkiksi metsäluonnon hoitohankkeisiin, luonnonarvotukiin ja metsätien tekemiseen. Muiden tukien osalta voitaisiin edelleen säilyttää jatkuva hakumenettely.

Metsäteiden rahoituksessa siirrytään hankehakuun. Hankehaun aloittamisen edellytyksenä on, että metsäkeskuksella on ajantasainen metsätieverkkosuunnitelma. Metsätiehankkeissa hakumenettelyllä kohdennettaisiin valtiontuki ensisijaisesti teille, joilla on eniten metsäkuljetusmääriä, jotka eivät teknisesti vastaa käytettävissä olevan kuljetuskaluston vaatimuksiin, joiden osakkaat ovat huolehtineet perustienpidosta ja joilla on mahdollisimman laaja merkitys alueen yksityistienverkon toimivuuden kannalta.

Työryhmän toimeksiantoon ei kuulunut tukien hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään eikä valvontaan ja muutoksenhakuun liittyvät asiat, eikä työryhmä ole sen vuoksi niitä juurikaan tarkastellut. Työryhmän tuli toimeksiannossaan ottaa huomioon muun muassa EU:n valmisteilla olevat valtiontuen suuntaviivat. Koska suuntaviivoissa on ollut nykyistä hakemiskäytäntöä mahdollisesti muuttavia kohtia (esimerkiksi tukien jälkirahoitteisuudesta luopuminen), työryhmä on keskustellut joistakin hakemiseen liittyvistä asioista. Hankehakuun siirtyminen on myös katsottu keinoksi kohdentaa tukia paremmin.

Työryhmän ehdotus:

Metsätien tekemisen ja metsäluonnonhoidon tuen sekä luonnonarvotuen, jos EU:n valtiontukisäännöt sellaisen sallivat, myöntäminen perustuu jatkossa hankehakuun.

7. Vaikutusten arviointi

7.1 Valtion tuen taloudelliset vaikutukset

Työryhmä esittää rahoitettavien työläjien karsimista nykyisestään. Pystykarsinta sekä vahinkojen korvaaminen ja korjaus eivät olisi jatkossa enää kestävän metsätalouden rahoituslain kautta rahoitettavissa. Näiden taloudellinen merkitys on kuitenkin vähäinen, vain noin 200 000 euroa vuodessa. Lisäksi työryhmän ehdotuksen mukaisesti tutkimus- ja selvitystoimintaan käytetty 300 000 euroa siirtyisi käytettäväksi vuosittaisen talousarvioin perusteella ilman erityissäännöksiä. Työryhmä on myös priorisoinut työlajeja ja tarkastellut myönnettäviä tukitasoja, jotta rahat riittävät tasapainoisesti Kansallisen metsäohjelman tavoitteiden saavuttamiseen koko valtakunnan tasolla.

Metsänuudistamisen osalta tarvittavan tuen määrä tulisi vähenemään nykyisestä, koska vähäpuustoisten alueiden metsitys olisi jatkossa mahdollista vain pohjoisessa Suomessa. Lisäksi luonnontuhojen jälkeinen metsitys ja peltojen metsitys jäisivät kokonaan pois. Arvioidaan, että jatkossa metsänuudistamiseen tarvittaisiin vuosittain tukea noin 4 500 hehtaarille. Mikäli tuettavat uudistamiskustannukset pysyisivät nykyisen kaltaisina, tarvittavan tuen määrä olisi noin 3 miljoonaa euroa.

Taimikon varhaishoidon tukiehtojen muuttamisen myötä taimikoiden varhaishoitoa arvioidaan tulevan aikaisempaa enemmän rahoituksen piiriin. Tämä lisää määrärahan tarvetta. Jos halutaan asettaa taimikonhoito etusijalle suhteessa nuoren metsän kunnostukseen, tulee tuen tasossa suosia taimikonhoitoa, ja tällöin työt ohjautuvat aikaisempaa enemmän kustannuksiltaan halvempaan taimikonhoitoon. Taimikon varhaishoidon ja nuoren metsän hoidon kustannukset riippuvat pitkälti poistettavan puuston määrästä. Oletettaessa, että taimikon hoitoa tehtäisiin 100 000 hehtaaria ja myönnettävä tuki olisi 150 €/ha, tarvittaisiin tukea taimikon hoitoon 15 miljoonaa euroa. Oletettaessa, että nuoren metsän hoitoa tehtäisiin 50 000 hehtaaria ja myönnettävän tuen suuruus olisi 200 €/ha, tarvittaisiin tukea 10 miljoonaa euroa.

Lannoituksen tukemisessa siirryttäisiin todellisista kustannuksista maksettavaan korvaukseen ja luovutettiin tukivivöhykkeistä. Tämä tarkoittaa keskimääräisen tukitason alenemista nykyisestä. Terveyslannoitukseen on myönnetty tukea noin 52 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Jatkossa tukitaso olisi 40 prosenttia. Terveyslannoitusten määrän arvioidaan pysyvän entisellään tai hieman laskevan. Terveyslannoitukseen tarvittavan tuen määrä olisi noin miljoona euroa.

Suometsän kunnostuksen tukiehdot tiukentuvat aikaisemmasta. Tukitaso alenisi. Tuen osuus kunnostusojituksen suunnitteluun ja toteutukseen on ollut yhteensä noin 68 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Työryhmän ehdotuksen mukaan tukitaso olisi enintään 60 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Vuosittaisten työmäärien oletetaan säilyvän nykyisellään noin 45 000 hehtaarin tasolla tai hieman laskevan. Suometsien hoitoon tarvittavan tuen määrä olisi noin 8 miljoonaa euroa.

Yksitystien perusparannuksen ja uuden metsätien rakentamisen tukiehdot säilyisivät likimain ennallaan. Yksitysteiden perusparannuksen työmäärien odotetaan hieman lisääntyvän, 1 600 kilometriin, ja uuden metsätien rakentamisen pysyvän ennallaan noin 200 kilometrissä. Yksitysteiden perusparannukseen ja uuden metsätien tekemiseen tarvittavan tuen määrä olisi noin 12 miljoonaa euroa.

Juurikäävän torjunta-alue laajenee, mikä lisää juurikäävän torjuntaa nykyisestä noin 100 000 hehtaaria arviolta 10–20 prosenttia. Jos torjunnan tuki säilyy entisellään, juurikäävän torjuntaan tarvittavan tuen määrä olisi 9 miljoonaa euroa.

Kansallisen metsäohjelman mukaisilla suoritettavilla vuosittain tarvittavan valtion tuen tavoitearvio on 70 miljoonaa euroa. Vuonna 2013 metsänhoito- ja metsänparannustöihin käytettiin 64 miljoonaa euroa. Tässä muistiossa esitetyillä tukitasoilla ja arvioiduilla suoritelmämäärillä tarvittaisiin metsänparannus- ja metsänhoitotöihin momentille 30.60.44 rahoitusta vuosittain 58 miljoonaa euroa, mikä on noin 6 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2013 käytetty määräraha. Arvioidut suoritelmämäärät perustuvat viime vuosina rahoitettuihin suoritelmämääriin, jotka eivät vastaa Kansallisessa metsäohjelmassa asetettuja tavoitteita. Tukitasoja on myös laskettu.

Ympäristötukisopimusten kohdentaminen niihin kohteisiin, joissa metsätalous uhkaa monimuotoisuuden turvaamista, vähentänee hieman ympäristötuen tarvetta. Luonnonhoitohankkeista parhaat valitaan rahoitettavaksi hankehaulla käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Kokonaisuudessaan työryhmän esityksillä ei ole sanottavaa vaikutusta ympäristötukeen ja luonnonhoitoon tarvittavan määrärahan suuruuteen. METSO-ohjelman tasapainoiseksi toteuttamiseksi määrärahoja tulisi kuitenkin lisätä nykyisestä budjetoidusta noin 6,5 miljoonasta eurosta. Mikäli valtioneuvoston METSO-periaatepäätösluonnoksen mukaiseen ympäristötuen ja luonnonhoidon kokonaistavoitteeseen (vähin-

tään 82 000 ha vuoteen 2020 mennessä) aiotaan päästä, edellyttäen tämä momentin 30.60.45 (Metsäluonnon hoidon edistäminen) määrärahatason nostoa vuodesta 2015 alkaen noin 10 miljoonaan euron tasolle.

Koska tarkasteltu tukijärjestelmä koskee vain toimenpiteitä, jotka voidaan hyväksyä maa- ja metsätalouden valtiontukisuuntaviivojen nojalla, on energiapuun korjuun taloudellinen vaikutus jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska on erittäin epäselvää voidaanko energiapuun korjuuta valtiontukisuuntaviivojen nojalla ylipäättään tukea.

Tukijärjestelmä on määräaikainen ja tukijärjestelmän rahoitus on harkinnanvaraista. Toiminta tulee sopeuttaa vuosittain hyväksytyyn julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion puitteisiin.

7.2 Ympäristövaikutukset

Monipuoliset ja luonnoltaan monimuotoiset metsät ovat se ekologinen perusta, jolle kaikki metsien hoito ja käyttö rakentuu. Ympäristötuella turvataan metsäluonnon monimuotoisuuden säilyminen kohdistamalla se metsälain mukaisten erityisen arvokkaiden kohteiden sekä METSO-ohjelman kohteiden säilyttämiseen. Tukea voidaan myöntää myös talusmetsien luonnonhoitoon. Talusmetsien luonnonhoidolla vaikutetaan luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen edistämällä luontokohteiden palautumista kohti luonnontilaa sekä parantamalla kyseisten kohteiden tyypillisen luontaisen lajiston elinmahdollisuuksia.

Ympäristötuen laskennan muutoksen johdosta karuilta kasvupaikoilta saatavat tuet pienenevät ja reheviltä kohteilta saatavat tuet suurenevät. Osa karuista pienistä kohteista saattaa jäädä tuen ulkopuolelle kokonaan. Ympäristötuen laskennan muutosten arvioidaan johtavan siihen, että karuja kohteita tarjotaan ympäristötukikohteiksi aikaisempaa vähemmän ja reheviä kohteita aikaisempaa enemmän. Tätä kehitystä voidaan pitää positiivisena, sillä lisäsuojelun tarvetta on erityisesti rehevissä elinympäristötyypeissä. Tuen laskentatavan muutos johtaa resurssien aikaisempaa kustannustehokkaampaan käyttöön.

Suurimmat metsätalouden vesistövaikutukset syntyvät metsäojien kunnostuksesta, metsänuudistamisesta ja lannoituksesta. Metsätalouden aiheuttama kuormitus näkyy eniten herkimmissä latvavesissä, lähellä kuormituslähdettä, joissa muu kuormitus on yleensä vähäistä. Vesiensuojelun huomioiminen metsätalouden toimenpiteiden yhteydessä vähentää metsätaloudesta aiheutuvaa vesistökuormitusta. Haitallisten ympäristövaikutusten pienentämiseksi rahoituksen edellytyksenä on taloudellisesti parhaan tekniikan käyttäminen.

Uusien metsäteiden rakentamishankkeita suunniteltaessa ja hyväksyttäessä tulee käyttää hyväksi jo olemassa olevia kulku-uria tien suunnittelun pohjana erityisesti silloin, kun on kyse erämaisista yhteisistä alueista, jotta uusien teiden haitalliset ympäristövaikutukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Luonnonhoitorahoitusta voidaan kohdistaa myös vesiensuojeluun, metsämaiseman hoitoon tai monikäyttömahdollisuuksien edistämiseen. Metsätalouden vesiensuojeluun sisältyy keskeisesti myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen erityisesti pienvesiä ja sekä niihin liittyviä alueita koskien, sillä nämä vedet muuttuvat ja tuhoutuvat herkästi.

7.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vuoden 1996 rahoituslain ja sen mukaisen rahoituksen avulla kestävä metsätalouden edellytyksiä on parannettu koko maassa. Tukijärjestelmä on osaltaan edistänyt maaseudun elinvoimaisuutta ja työllis-

syyttä. Valtion osarahoittamilla metsänhoito- ja metsänparannustöillä on vuosittain saavutettu työpanos, joka vastaa noin 2 500–3 000 henkilötyövuotta. Metsätalouden työpaikoilla on ollut aluetaloudellisesti erityinen merkitys. Toiminnalla on luotu työpaikkoja varsinkin syrjäisillä maaseutualueilla, joilla muu elinkeinotoiminta ei ole pystynyt väestöä työllistämään. Lisäksi metsätalouden harjoittaminen koko maassa on mahdollistanut puun saatavuuden erityisesti pienille paikallisille toimijoille, jotka jalostavat puuta valtakunnallisia toimijoita pienemmässä mittakaavassa esimerkiksi puutuotteiksi ja energiaksi.

Ehdotukset tukijärjestelmän muuttamiseksi edistävät vastaavalla tavalla metsätalouden harjoittamista koko maassa. Jälkirahoitteen tuen poistuminen lisää hallinnollisia kustannuksia ja vähentäisi tuen houkuttelevuutta. Kokonaisuudessaan ehdotetun mallin mukainen rakenne ei merkittävästi muuttaisi työllisyysvaikutusta nykyisestä. Edellä esitettyjen työmuotojen poistaminen tukijärjestelmän piiristä ei olennaisesti vaikuta metsätalouden tuottamiin työpaikkoihin. Metsänuudistamistukeen esitetyt rajoitukset eivät vähentäisi myöskään työllisyyttä, koska kannattava metsätalous luo edellytykset toimenpiteiden toteuttamiselle markkinalähtöisesti. Tukijärjestelmän aikaansaama työpanos määräytyy kuitenkin lopullisesti eduskunnan myöntämän kokonaisrahoituksen kautta.

Työryhmän esityksen mukaan lähes kaikissa työlajeissa luovuttaisiin tukitasojen porrastamisesta tukivyöhykkeittäin. Koko maata tarkasteltaessa työlajien keskimääräinen tukitaso pysyy entisellään lukuun ottamatta terveyslannoitusta ja suometsän hoitoa. Alueittain tukitasoihin tulee kuitenkin muutoksia. Tukitasot tulevat nousemaan Etelä-Suomessa ja alenemaan Pohjois-Suomessa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että työryhmän ehdotukseen ei sisälly nykyisen kaltaista mahdollisuutta työllisyystöiden tekemiseen korkeammalla tuella, jota on käytetty erityisesti Pohjois-Suomessa, tulee tukijärjestelmän muuttaminen vaikuttamaan eniten Pohjois-Suomessa myönnettäviin tukiin. Pohjois-Suomen puuntuotannon erityisolosuhteet on pyritty ottamaan huomioon metsänuudistamisessa. Tuen määräytymisperusteiden muutos tulee vaikuttamaan suoritemääriin erityisesti Pohjois-Suomessa.

7.4 Vaikutukset metsänomistajiin ja yrityksiin

7.4.1 Vaikutukset metsänomistajiin

Työryhmän ehdotusten vaikutukset ja niihin tehtävät muutokset kohdistuvat erityisesti yksityisiin metsätalouden harjoittajiin, mikä tuo tukijärjestelmälle vaikuttavuutta. Tukijärjestelmällä on jatkossakin suuri vaikutus metsänomistajien aktivoimisessa metsien aktiiviseen ja kestäväan hoitoon ja käyttöön. Yksityisillä metsätalouden harjoittajilla on erittäin merkittävä tehtävä sekä metsäteollisuuden puuhuollon että metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisessa myös tulevaisuudessa.

Tukijärjestelmässä rahoitusperusteet, tukien hakeminen ja töiden valvonta tulee rakentaa mahdollisimman yksinkertaiseksi ja kustannustehokkaaksi niin, että mahdollisimman suuri osa rahoituksesta kohdentuu konkreettisesti metsätalouden toimenpiteiden oikea-aikaiseen toteutukseen. Tuen ennakko hakemisvelvoitteen asettaminen nuoren metsän hoidolle ja juurikäävän torjunnalle lisää hallintoa, heikentäisi huomattavasti toimenpiteiden houkuttelevuutta ja laskisi todennäköisesti suoritemääriä merkittävästi.

Esitetyn tukijärjestelmän kannustavuus on suurin metsänkasvatusketjun alkuvaiheen työlajeissa, jotka eivät tuota suoraa taloudellista hyötyä metsänomistajalle, sekä toimenpiteissä, joilla turvataan yhteiskunnalle tulevia positiivisia ympäristövaikutuksia esimerkiksi vesiensuojelutoimenpiteiden kautta. Esimerkiksi taimikonhoidon ja nuoren metsän kunnostuksen jakaminen kahdeksi työlajiksi ja hehtaarikohdainen tuki kannustaa tekemään nuoren metsän hoitotyöt oikea-aikaisesti.

Tukijärjestelmästä poistettaviksi esitettäviä työlajeja on käytännössä toteutettu vähän, eikä niillä ole ollut suurta merkitystä yksityismetsätaloudelle. Näiden työlajien poistaminen helpottaa myös käytössä olevien määrärahojen kohdentamista tärkeimpiin ja vaikuttavimpiin toimenpiteisiin. Taimikonhoidon osalta työlajien yksinkertaistaminen poistaa tuen piiristä ns. työllisysehtoisen taimikonhoidon, jolla on Pohjois-Suomessa toteutettu neljännes vieraalla työvoimalla toteutetusta työalasta ja jolla on työllistetty vuosittain noin 60 metsuria. Tämän muutoksen arvioidaan vähentävän taimikonhoidon työmääriä Lapissa 50 prosenttia ja muualla Pohjois-Suomessa noin 10 prosenttia.

Luonnontuhojen jälkeisen metsän uudistamisen tuen poistumisella voi tapauskohtaisesti olla suuri merkitys metsänomistajille. Luonnontuhojen aiheuttamiin menetyksiin on mahdollista varautua vakuutusin, mutta toistaiseksi vakuutukset kattavat vain noin 45 prosenttia yksityisten metsien pinta-alasta. Tukijärjestelmän muutos edellyttää myös, että metsätalouteen soveltuvia vakuutustuotteita kehitetään ja että vakuutusmarkkinoilla on aitoa kilpailua ja metsänomistajat saavat vahinkoihin varautumiseen liittyvää neuvontaa ja tiedotusta.

Metsätalouden erilaisten edellytysten huomioiminen eri osissa maata on metsänomistajan kannalta perusteltua. Tukijärjestelmän vyöhykejako tuo järjestelmään joustavuutta, jolloin eri tukimuotoja voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisesti ja toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset maan eri osissa ja kustannuskehitys tulevaisuudessa voidaan ottaa huomioon.

Tuen määräytyminen osuutena hankkeen kokonaiskustannuksista selkeyttää tukijärjestelmää myös metsänomistajan kannalta, kannustaa metsänomistajia valvomaan toimenpiteen kustannustehokkuutta ja vertailemaan eri palveluntarjoajia. Varojen arvioidaan myös kohdentuvan entistä enemmän varsinaiseen työhön, kun suunnittelua ei tueta erikseen.

Ympäristötuen laskentaperusteiden muuttuminen ja joissakin tapauksissa korvaustason aleneminen voivat vaikuttaa tuen houkuttelevuuteen.

7.4.2 Vaikutukset metsäasiantuntijoihin

Metsänomistajien aktivointi kestävän metsätalouden rahoituslain avulla on hyvin riippuvainen metsäasiantuntijatyöstä. Metsäasiantuntijat ovat keskeisessä asemassa hankkeiden ja hakemusten koordinoinnissa, hankkeiden toteutuksen johtamisessa sekä toteutusselvitysten teossa.

Ennen hankkeen toteutusta tehtävät rahoitushakemukset ja metsäsuunnitelmat (tai vastaavat tiedot) tarkoittavat lisääntyviä hallintotehtäviä jälkirahoitteisiin hankkeisiin verrattuna. Metsäasiantuntijoiden rooli muodollisuuksien hoitamisessa korostuu, ja tämän vuoksi hankkeiden suunnittelu-, haku- ja toteutusselvitysrutiinien pitää olla mahdollisimman yksinkertaisia. Lisääntynyt byrokrania johtaa työmäärän nousuun, tietojärjestelmien muutoksiin ja lisääntyneisiin kustannuksiin. Hallinnosta tulee helposti tehokkaan suunnittelu- ja toteutustoiminnan este.

Mahdollisimman laajat yhteishankkeet mahdollistavat resurssien tehokkaan käytön. Taimikon ja nuoren metsän hoitohankkeissa pitää myös pyrkiä laajempiin yhteishankkeisiin. Tähän pitää saada mahdollisimman kevyet suunnittelurutiinit, jotta hankkeiden hallinnointi ei tulisi yhteishankkeiden esteeksi. Metsäasiantuntijoiden rooli on keskeinen kaikkien yhteishankkeiden koordinoinnissa.

Asiantuntijatyöllä ja asiakaspalvelulla vaikutetaan myös töiden oikea-aikaisuuteen ja suunnittelun laatuun. Nämä seikat ovat tärkeitä kestävän metsätalouden rahoituslain varojen vaikuttavuuden maksimoimisessa.

Uudistukset tulevat vaatimaan metsäasiantuntijoiden merkittävää lisäkoulutusta lainsäädännön muutoksista.

7.4.3 Vaikutukset koneyrityksille

Koneyritykset tekevät lähes kaikki tienrakennus- ja perusparannustyöt, suometsien hoidon, ojen kunnostustyöt sekä juurikäävän torjuntatyöt. Myös energiapuun korjuusta koneyrittäjät tekevät valtaosan. Kasvava työsarka koneyrityksille tulevaisuudessa on taimikonhoidossa sekä nuoren metsän kunnostuksessa, kunhan koneellistaminen niissä etenee. Ensisijainen positiivinen vaikutus tukijärjestelmästä koneyrityksille on syntynyt ja jatkossakin syntyy siitä, että tuki aktivoi metsänomistajia teettämään metsissään metsänhoito- ja metsänparannustöitä taikka edistää ja tekee mahdolliseksi yhteishankkeina teetetävien töiden kokoonjuoksun. Nämä lisäävät kokonaiskysyntää, kuten tutkimuksinkin on osoitettu.

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiset tuet myönnetään yksityisille maanomistajille. Tukien hakemisessa metsänomistajat käyttävät usein apunaan eri metsäorganisaatioita. Juurikäävän torjunnan osalta osa koneyrityksistä on hoitanut kokonaisvastuullisesti torjuntatyön ja tukien hakemisen. Tämä työ on pääosin koettu melko negatiiviseksi ja taloudelliseksi rasitteeksi asiaan liittyvän byrokratian, määrärahojen riittämättömyyden ja tuen hinnoittelua ohjaavan vaikutuksen takia. Hehtaaripohjainen, ei täysimääräisesti kustannuksia korvaava tuki ohjaa toimintaa markkinalähtöisemmäksi, yksinkertaisemmaksi sekä hakubyrokratialtaan tehokkaammaksi, mikä on positiivista kehitystä.

Pääperiaate, että tuki voi kattaa vain osan kokonaiskustannuksista, antaa erilaisten toteutusmallien kehittymiselle sekä toiminnan tehostamiselle mahdollisuuksia sekä koneyrittäjille että muille yrityksille. Useissa työlajeissa on aikaisemmin tuettu erikseen suunnittelua, toteutusta ja toteutus selvityksen tekoa. Se on ollut omiaan jäykistämään työnjakoa tukien saamisen varmistamiseksi.

Tukiehdot antavat selkeän viestin oikea-aikaisen taimikonhoidon tärkeydestä. Tämä parantaa toteutuksessaan tehokkaasti tulevaisuudessa koneilla tehtävien töiden työskentelyolosuhteita muiden hyötyjen ohella.

Juurikäävän torjunta edellyttää teknisten ja logististen valmiuksien sekä osaamisen rakentamista yritykseen siitäkkin huolimatta, että torjuntatyötä olisi vain vähän. Se nostaa torjuntatyön yksikkökustannusta huomattavasti. Tällä on merkitystä työn kannattavuudelle etenkin juurikäävän riskialueen pohjoisissa osissa.

Valtiontukisäännöt saattavat muuttaa juurikäävän tuen haettavaksi ennen työn aloittamista. Hakkuita koskevat toimeksiannot voivat muuttua nopeasti esimerkiksi sääolosuhteiden vuoksi. Koneyrittäjien näkökulmasta tuen ennakkoonhakemisen velvoite hankaloittaisi huomattavasti töiden järjestämistä, kun hakemus pitäisi ehtiä laatia ja siihen saada myönteinen päätös ennen torjuntatyön aloittamista hakkuussa.

Tukiehdoissa etusijalle nostetaan yhteishankkeet, mikä parantaa koneyrittäjienkin työskentelyolosuhteita ja toiminnan tehokkuutta työkokonaisuuksien kasvaessa ja toiminnan keskittyessä maantieteellisesti pienemmälle alueelle. Tehokkuuden kasvu tätä kautta on kaikkien etu.

7.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Työryhmän ehdotusten vaikutukset muihin viranomaisiin kuin Suomen metsäkeskukseen ovat vähäiset. Lainoista luopumisen johdosta Valtionkonttorin tehtävät vähenevät, samoin maanmittauslaitoksen

kirjaustehtävät. Näiden viranomaisten tehtävät eivät kuitenkaan lakkaa, ennen kuin kaikki vanhat lainat on maksettu takaisin.

Suomen metsäkeskuksen arvion mukaan työryhmän ehdotukset eivät tule vähentämään hallinnon kustannuksia. Mikäli ehdotusten lisäksi kaikkiin työlajeihin tulee etukäteen tehtävä rahoitushakemus, hallinnon kustannukset tulevat kasvamaan merkittävästi. Mikäli kaikista hankkeista on tehtävä etukäteen rahoitushakemus, hallintoon tulee lisää päätöksentekoa, tehtyjen päätösten muutoksia, saman tehdyn työn hallinnollista käsittelyä useaan kertaan ja lisääntyviä maksatuksia. Vuonna 2013 yhden jälkirahoitteen hankkeen käsittelykustannus oli 54,37 €. Uudistamisryhmän hankkeissa vastaava kustannus oli 72,77 €. Uudistamisryhmän kaikki hankkeet eivät ole suunnitelmallisia. Oja- ja tieryhmässä kaikki hankkeet ovat nykyisessä lainsäädännössä suunnitelmallisia, siellä kustannus nousi peräti 246,49 euroon. Varovaisesti arvioiden suunnitelmallisten hankkeiden hallinnollisen käsittelyn kustannus on puolitoistakertainen verrattuna jälkirahoitteisiin. Vuoden 2013 jälkirahoitteisten hankemäärällä päädytään miljoonan euron hallinnon lisäkustannukseen. Suomen metsäkeskuksen arvion mukaan henkilöresurssin lisätarve on vähintään 20 henkilötyövuotta.

Taulukko 4: Vuoden 2013 toteutuneet kustannukset ja henkilöresurssin käyttö.

	Kustannus	Hakemuksia	HTV	€/hakemus	kpl/HTV
NMH -ryhmä	2 046 324 €	37 634 kpl	22,9	54,37	1 646
uudistamisryhmä	950 719 €	13 065 kpl	11,0	72,77	1 186
oja- ja tieryhmä	893 016 €	3 623 kpl	10,1	246,49	359

Metsäkeskukselle aiheutuu merkittävä lisätyö, jos sen tulee todentaa kunkin hakemuksen ja maanomistajan osalta metsäsuunnitelman tai vastaavan tiedon olemassaolo.

Metsäkeskus käyttää rahoituslain tukihakemusten hallinnointiin Kemera-tietojärjestelmää ja maastotarkastuksiin Virta-tietojärjestelmää. Lain säädösten muutosten vuoksi, mutta myös tietojärjestelmien vanhentumisen johdosta niiden uusiminen on välttämätöntä. Tietojärjestelmien uusimisen on arvioitu maksavan lähes miljoona euroa. Tietojärjestelmäkehityksen näkökulmasta toivottavin tilanne olisi, että koko maassa olisi käytössä vakiotaksat kullekin työlle. Tällöin tarvittaisiin yksinkertainen käyttöliittymä taksojen ylläpitoon, laskennat ovat yksinkertaisia: määrä kertaa taksa. Tietojärjestelmän määrittely ja toteutus olisivat selkeitä ja testaus suoraviivaista. Vyöhykejaon muuttumisesta, kokonaiskustannuksiin siirtymisestä ja tukitasojen muuttamismahdollisuudesta aiheutuvien tietojärjestelmämuutosten kustannukset ovat arviolta ainakin 100 000 euroa suuremmat. Lisäksi monimutkainen tietojärjestelmä vaatii määrittelytyöhön huomattavasti suuremman työpanoksen metsäkeskukselta. Todennäköisesti myös järjestelmän ylläpidon kustannukset kasvavat, kun muun muassa kuntafuusiot aiheuttavat järjestelmään muutoksia.

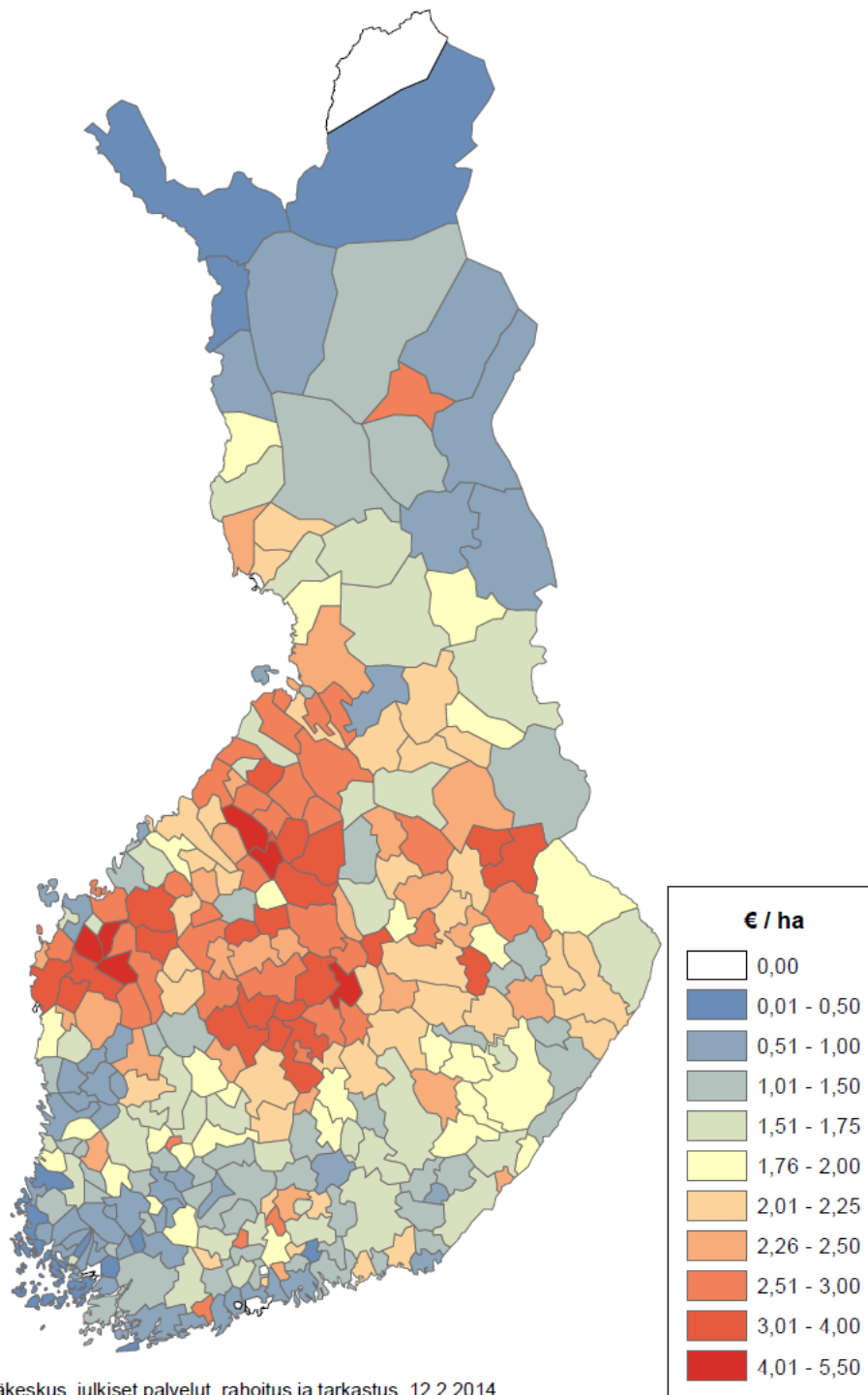
Tuen määräytyessä useissa työlajeissa prosenttiosuutena kokonaiskustannuksista joudutaan hankkeiden tarkastuksessa tarkastamaan huomattavat määrät tositteita. Tämä näkyy selvästi oja- ja tiehankkeiden korkeina kustannuksina edellä esitetyssä vuoden 2013 hankkeita koskevassa taulukossa. Lisäksi tietojärjestelmän rakentamis- ja ylläpitokustannukset kasvavat edellisessä kohdassa kuvatulla tavalla.

8. Voimaantulo

Tukijärjestelmä tulee voimaan sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt säädöksiin sisältyvän tukijärjestelmän.

Liite 1: Vuonna 2013 nuoren metsän hoidon tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna

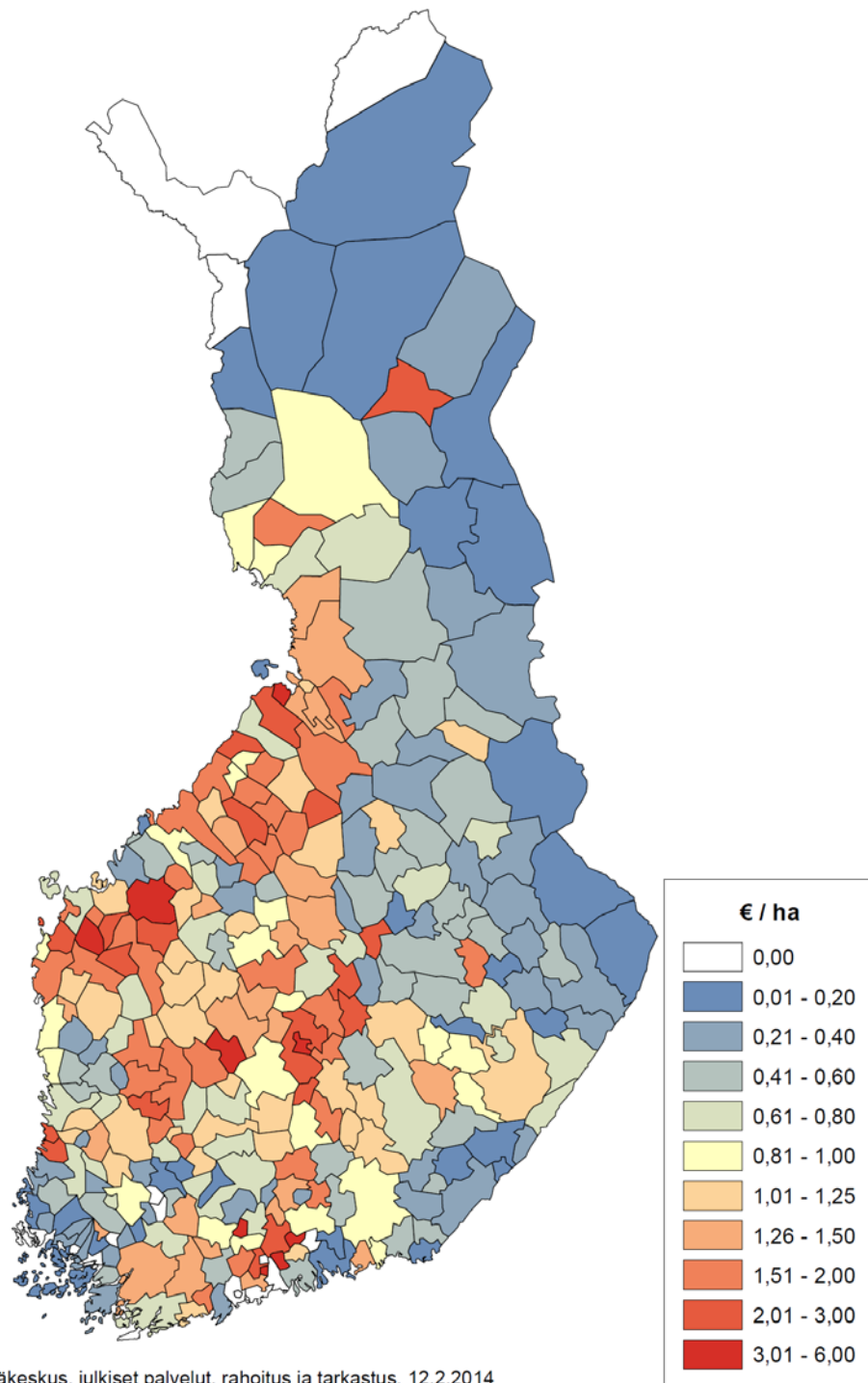
Kemera-tuki nuoren metsän hoitoon yksityismetsien hehtaarilla vuonna 2013



Lähde: Suomen metsäkeskus, julkiset palvelut, rahoitus ja tarkastus, 12.2.2014

Liite 2: Vuonna 2013 energiapuun korjuun tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna

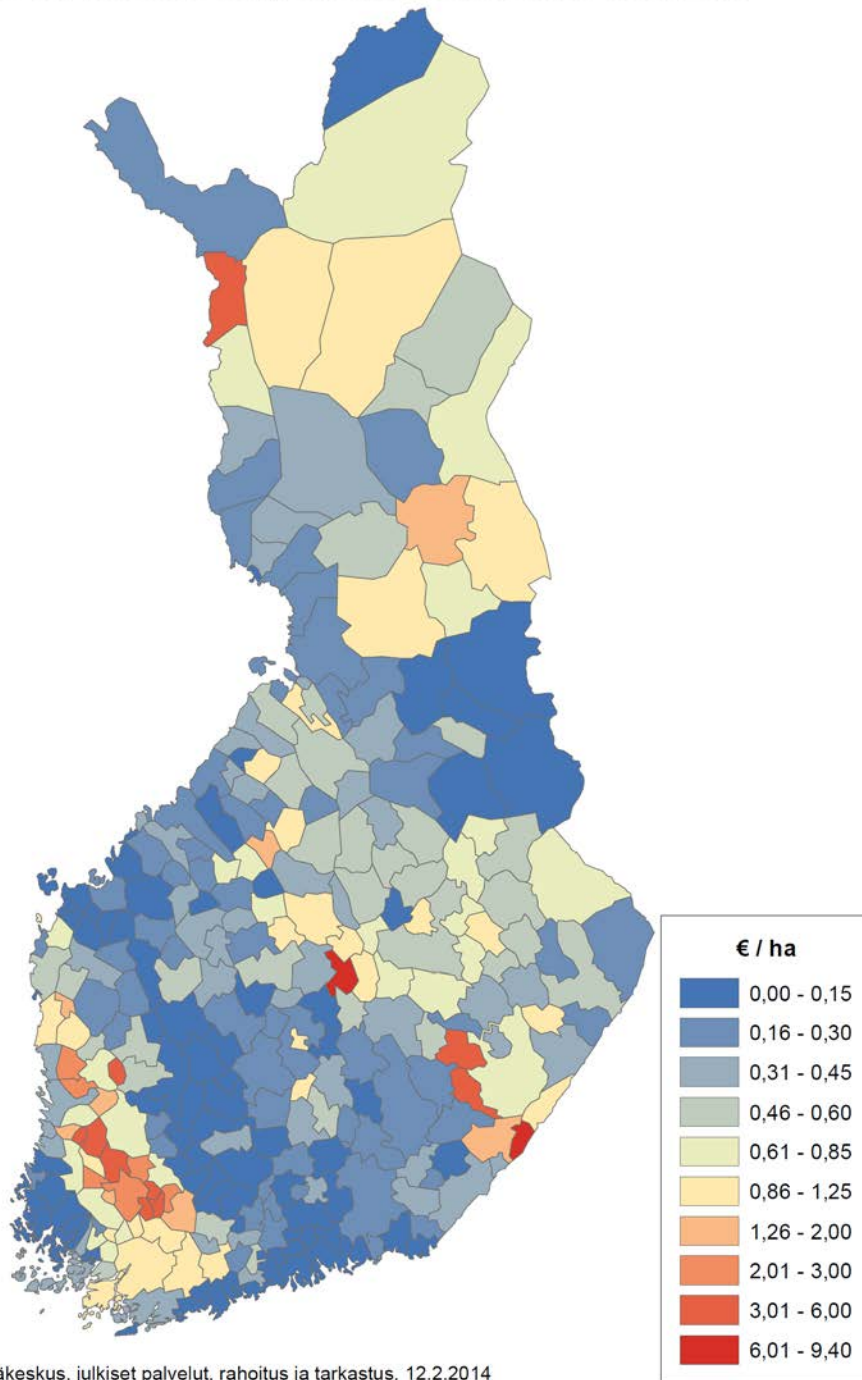
Kemera-tuki energiapuun korjuuseen yksityismetsien hehtaarilla vuonna 2013



Lähde: Suomen metsäkeskus, julkiset palvelut, rahoitus ja tarkastus, 12.2.2014

Liite 3: Vuonna 2013 metsä uudistamisen tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna

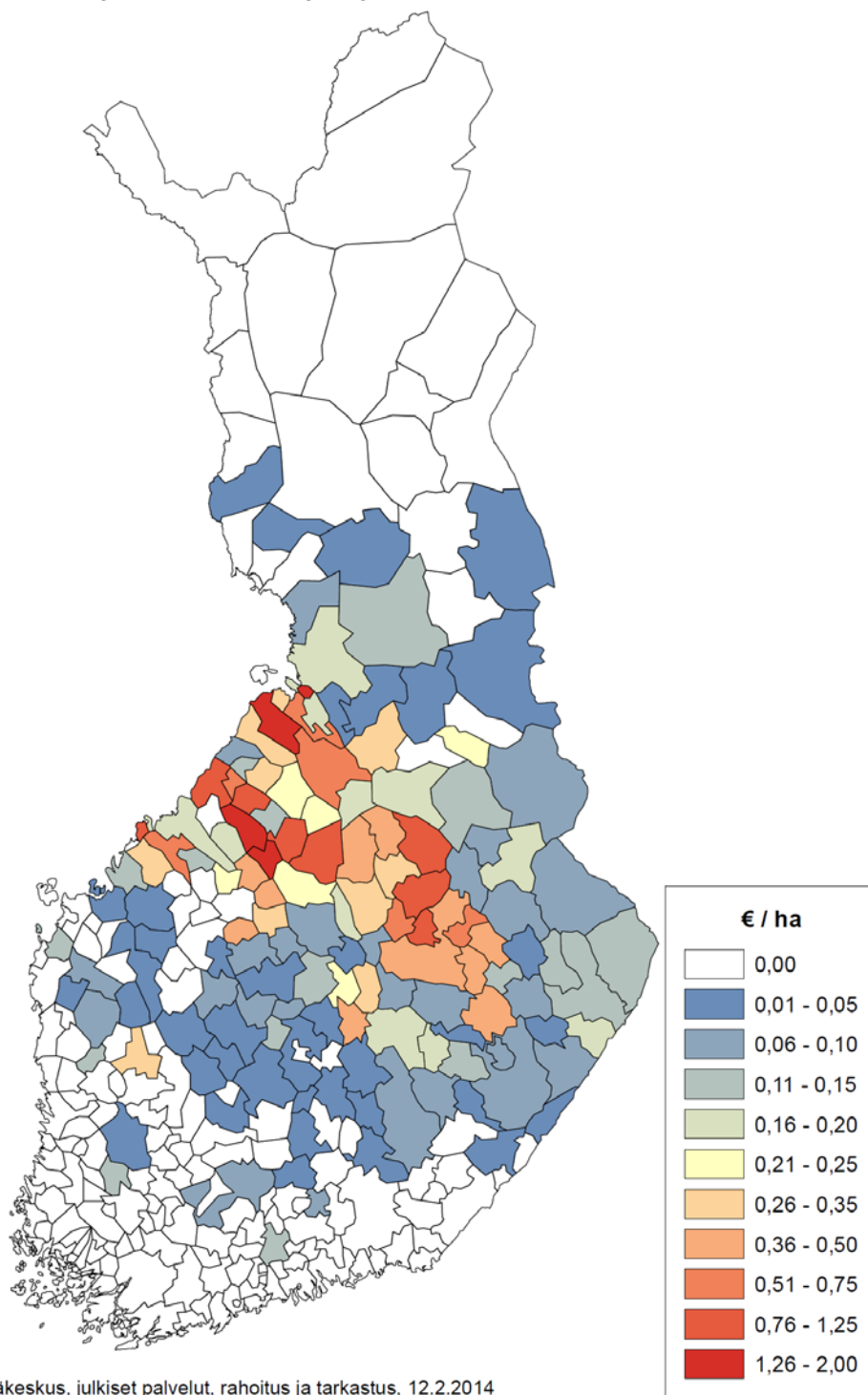
Kemera-tuki uudistamiseen yksityismetsien hehtaarilla vuonna 2013



Lähde: Suomen metsäkeskus, julkiset palvelut, rahoitus ja tarkastus, 12.2.2014

Liite 4: Vuonna 2013 terveyslannoituksen tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna

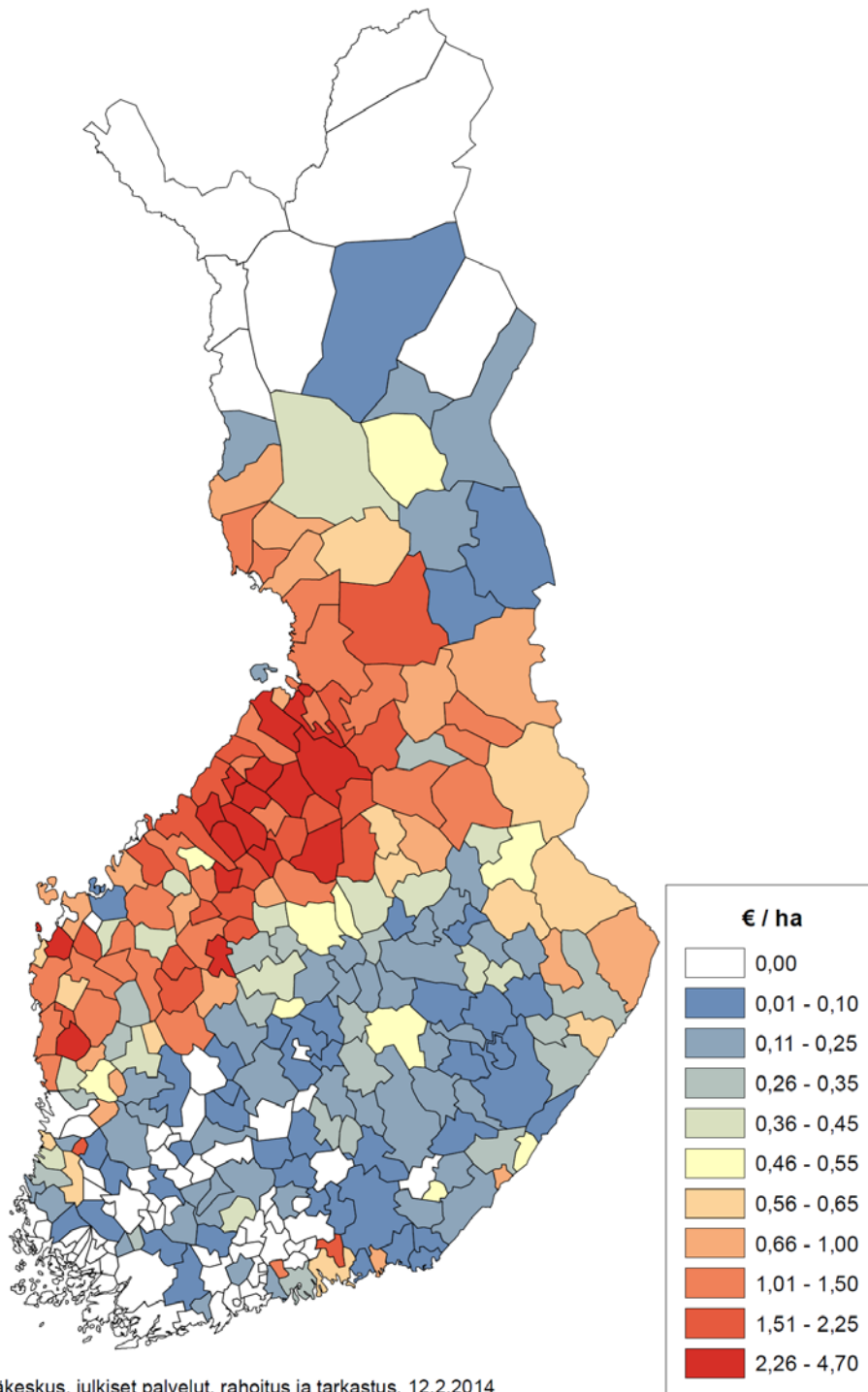
Kemera-tuki terveyslannoitukseen yksityismetsien hehtaarilla vuonna 2013



Lähde: Suomen metsäkeskus, julkiset palvelut, rahoitus ja tarkastus, 12.2.2014

Liite 5: Vuonna 2013 kunnostusojituksen tuen jakautuminen yksityismetsien määrään suhteutettuna

Kemera-tuki kunnostusojitukseen yksityismetsien hehtaarilla vuonna 2013



Lähde: Suomen metsäkeskus, julkiset palvelut, rahoitus ja tarkastus, 12.2.2014

Liite 6: Ympäristötuki esimerkit

	Pieni kohde	Normikohde	Iso kohde	Pieni kohde	Normikohde	Iso kohde	Pieni kohde	Normikohde	Iso kohde
Kohteen pinta-ala, ha	1,00	4,00	16,00	1,00	4,00	16,00	1,00	4,00	16,00
Koko tilan pinta-ala, ha	15,00	25,00	100,00	15,00	25,00	100,00	15,00	25,00	100,00
Keskikantohinta, Etelä- ja Keski-Pohjanmaa	31,70	31,70	31,70	31,70	31,70	31,70	31,70	31,70	31,70
Kasvupaikka	VT	VT	VT	MT	MT	MT	OMT	OMT	OMT
Kohteen paljaanmaan arvo 2% tuottovaatimuksella, €/ha 1)	600,00	600,00	600,00	1 300,00	1 300,00	1 300,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00
Puuston määrä kohteella, m3/ha	100,00	100,00	100,00	200,00	200,00	200,00	300,00	300,00	300,00
Puuston määrä koko tilalla, m3/ha	120,00	120,00	120,00	120,00	120,00	120,00	120,00	120,00	120,00
Kasvu kohteella, m3/ha/v	2,00	2,00	2,00	5,00	5,00	5,00	8,00	8,00	8,00
Puuston määrä kohteella + 10v, m3/ha	120,00	120,00	120,00	250,00	250,00	250,00	380,00	380,00	380,00

Nykyinen ympäristötuen laskentamalli

Peruskorvaus, P (= alkavat ha:t*keskihinta*10)	317,00	1 268,00	5 072,00	317,00	1 268,00	5 072,00	317,00	1 268,00	5 072,00
Kohteen hakattavissa oleva puusto, m3	100,00	400,00	1 600,00	200,00	800,00	3 200,00	300,00	1 200,00	4 800,00
Kohteen hakkuuarvo, €	3 170,00	12 680,00	50 720,00	6 340,00	25 360,00	101 440,00	9 510,00	38 040,00	152 160,00
Koko tilan hakattavissa oleva puusto, m3	1 800,00	3 000,00	12 000,00	1 800,00	3 000,00	12 000,00	1 800,00	3 000,00	12 000,00
Koko tilan hakattavissa olevan puuston arvo, €	57 060,00	95 100,00	380 400,00	57 060,00	95 100,00	380 400,00	57 060,00	95 100,00	380 400,00
Vähäisen haitan raja 4% tai 4 000 euroa koko tilan hakkuuarvosta	2 282,40	3 804,00	4 000,00	2 282,40	3 804,00	4 000,00	2 282,40	3 804,00	4 000,00
Hakkuuarvokorvaus, T (= kohteen arvo-vähäinen haitta)	887,60	8 876,00	46 720,00	4 057,60	21 556,00	97 440,00	7 227,60	34 236,00	148 160,00
Ympäristötuki yhteensä 10 vuodelle, € (= (P+T) / 30 x10)	401,53	3 381,33	17 264,00	1 458,20	7 608,00	34 170,67	2 514,87	11 834,67	51 077,33

Uusi laskentamalli

Kohteen pinta-ala kun vähäinen haitta huomioitu, ha	0,28	3,05	15,05	0,64	3,53	15,53	0,76	3,68	15,68
Kohteen hakattavissa oleva puusto, m3	28,00	305,36	1 505,36	128,00	705,36	3 105,36	228,00	1 105,36	4 705,36
Kohteen hakkuuarvo, €	887,60	9 680,00	47 720,00	4 057,60	22 360,00	98 440,00	7 227,60	35 040,00	149 160,00
Kohteen paljaan maan arvo, €	168,00	1 832,18	9 032,18	832,00	4 584,86	20 184,86	2 280,00	11 053,63	47 053,63
Kohteen hakattavissa oleva puusto +10 v, m3	33,60	366,44	1 806,44	160,00	881,70	3 881,70	288,80	1 400,13	5 960,13
Kohteen hakkuuarvo + 10 v, €	1 065,12	11 616,00	57 264,00	5 072,00	27 950,00	123 050,00	9 154,96	44 384,00	188 936,00
Koko tilan hakattavissa olevan puuston arvo, €	57 060,00	95 100,00	380 400,00	57 060,00	95 100,00	380 400,00	57 060,00	95 100,00	380 400,00
Vähäisen haitan raja 4% koko tilan hakkuuarvosta tai 3 000 euroa*	2 282,40	3 000,00	3 000,00	2 282,40	3 000,00	3 000,00	2 282,40	3 000,00	3 000,00
Ympäristötuki, jos laskentakorko 6 %	367,03	4 002,79	19 732,74	1 592,84	8 777,56	38 643,26	3 122,38	15 137,55	64 438,25
Ympäristötuki, jos laskentakorko 5 %	298,57	3 256,16	16 052,08	1 265,06	6 971,28	30 691,08	2 487,53	12 059,73	51 336,47
Ympäristötuki, jos laskentakorko 4 %	222,55	2 427,07	11 964,86	901,07	4 965,47	21 860,52	1 782,55	8 641,95	36 787,49

* Vähäisen haitan muodostama alue vähennetty kohteen pinta-alasta

1) Kari Hyytiäinen, Olli Tahvonen ja Lauri Valsta: Taloudellisesti optimaalisista harvennuksista ja kiertoajoista männylle ja kuuselle



Eriävä mielipi-
de 1 (2)

4.4.2014

Julkiset palvelut

Suomen metsäkeskuksen eriävä mielipide Kemera –työryhmän loppuraporttiin

Loppuraportti 6.1.1 Tukijärjestelmän tarkoitus

Tukijärjestelmän hallinnoinnin tulee olla nykyistä yksinkertaisempaa ja tuen saajalle helposti ymmärrettävää. Tuettavia toimenpiteitä määriteltäessä tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon tuen kannustavuus eli tuen tosiasiallinen vaikutus metsänhoito- ja metsänparannustöiden aikaan saamiseksi.

Suomen metsäkeskus pitää kemera-lainsäädäntöä hyvänä ja toimivana, ja kannattaa lämpimästi järjestelmän uudistamista em. tavoitteen mukaisesti. Kemera-lain uudistaminen työryhmän loppuraportissa esitetyllä tavalla ei kuitenkaan yksinkertaistaisi ja keventäisi hallintoa, vaan päinvastoin sitoisi entistä enemmän resursseja lain toimeenpanoon.

- Toteutuneisiin kokonaiskustannuksiin perustuvat tuet kasvattavat tukien hallinnoinnin kustannuksia. Tämä korostuu hankkeiden tarkastuksissa, joissa hankkeen kustannukset todennetaan kuitein. Tuen saajille toteutusyksiköihin (€/ha tai €/m) perustuva tuki olisi selkeä ja helposti ymmärrettävä.
- Toteutuneisiin kustannuksiin perustuvat tuet eivät kannusta metsäalan yrityksiä ja toimijoita kehittämään metsänhoidon tekniikoita ja tuottavuutta. Toteutuneisiin kustannuksiin perustuvat tuet kasvattavat myös yritysten hallinnollista taakkaa.
- Vyöhykejaon säilyttäminen tukitasojen perusteena pitää selvittää ja perustella. Tukien hallinnoinnin tietojärjestelmän rakenne monimutkaistuu ja sen rakentamisen sekä ylläpidon kustannukset nousevat merkittävästi vyöhykejaon takia.
- Hankkeen minimikoon säilyttäminen taimikon varhaishoidon osalta yhdessä hehtaarissa ei ole hallinnon resurssien järkevää käyttöä. Maksettavaan tukeen nähden hallinnon kustannukset nousevat kohtuuttoman suureksi.
- Kaikkien hankkeiden muuttuminen suunnitelmallisiksi merkitsisi, että Metsäkeskus käyttäisi lain toimeenpanoon varovastikin arvioiden vähintään 20 henkilötyövuotta nykyistä enemmän.
- Loppuraportissa mainittu teiden rahoitustarpeen arvioinnissa tarvittava yksityistieverkkoselvitys on sinällään tarpeellinen. Selvityksen teko sitoisi huomattavan määrän Metsäkeskuksen valtionapua.

Metsäkeskuksen toimintaa on metsäkeskuslain uudistamisen jälkeen käännetty entistä enemmän metsään perustuvien elinkeinojen tukemiseen. Organisaatiotamme uudistetaan parhaillaan sekä toimintamme kehittämiseksi että kustannusten säästämiseksi.

Metsäkeskuksen hallinnollisten tehtävien lisääminen ei tue roollamme metsäalan elinkeinojen edistäjänä ja vaikeuttaa merkittävästi toimintaamme tilanteessa, jossa valtionapumme on laskenut ja laskee selvästi. Jos kemera-laki tulisi voimaan työryhmän loppuraportin esittämässä muodossa, merkitsisi se Metsäkeskuksessa lukuisten muiden toimintojen alasajoa – Metsäkeskuksen toiminnan painopiste siirtyisi selkeästi elinkeinojen edistämisestä lakien valvontaan.



Aki Hostikka

Rahoitus- ja tarkastuspalveluiden päällikkö
Suomen metsäkeskus, Julkiset palvelut

MMM:n vuonna 2014 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2014:1 Raportti lannoitevalmistesektorin tulevaisuuskatsauksessa vuosille 2009 - 2013 laadittujen tavoitteiden ja toimenpide-ehdotuksien toteutumisesta
ISBN 978-952-453-838-1 (Verkkajulkaisu)
- 2014:2 Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella – työryhmän mietintö
ISBN 978-952-453-840-4 (Verkkajulkaisu)
- 2014:3 Kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmän muistio
ISBN 978-952-453-849-7 (Verkkajulkaisu)

