



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

13/2023 Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset – Puuntuotannon edistäminen ja luonnon monimuotoisuus D/86/04.07.02/2022

Ympäristöministeriö, 6.9.2023.

Valtiovarainministeriö, 7.9.2023.

Maa- ja metsätalousministeriö, 11.9.2023.



6.9.2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Kirjaamo

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö (D/86/04.07.02/2022).

Ympäristöministeriön lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset – puuntuotannon edistäminen ja luonnon monimuotoisuus

Ympäristöministeriö ottaa lausunnossaan kantaa vain sen hallinnonalaan kuuluviin asioihin ja jättää muut kohdat asianosaisten ministeriöiden lausuttaviksi. Ympäristöministeriö pitää lausunnossa esiin nousseita havaintoja ja suosituksia oikeansuuntaisina.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt lausunnossaan havaintoja, joihin ympäristöministeriö ottaa kantaa sillä tavoin kuin ne on raportissa esitetty. HELMI-ohjelman osalta ympäristöministeriöllä ei ole erityistä kommentoitavaa.

VTV kiinnittää erityisesti huomiota METSO-ohjelman kustannustehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Kustannustehokkuuden osalta raportissa on esitetty mm. ohjelman toteutuneita kustannustietoja eri toteutustavoittain. Vaikuttavuutta raportissa on tarkasteltu mm. METSON väliarvioissa käytetyn suojelupriorisaatioarvon perusteella.

Kustannustehokkuudesta ja vaikuttavuudesta on todettu METSON osalta, että systemaattisen suunnittelun ja markkinoinnin avulla voitaisiin parantaa muodostuvan suojelualueverkoston laatua. Ideaalitapauksessa näin voisi tapahtua, mutta kun kyseessä on vapaaehtoisuuteen perustuva ohjelma, parhaita kohteita ei välttämättä tarjota suojeluun. Verkoston laatua on rakennettu ja varmistettu luonnontieteellisillä valintakriteereillä, jotka karsivat heikot tarjokkaat pois. On kuitenkin muistettava, että läheskään kaikkien metsänomistajien tavoitteena ei ole suojelu vaan puutuotanto. Tämä seikka karsii pois suojelutarjonnasta suuren joukon myös hyviä suojelukohteita. Markkinointia on tehty ja kokeiltu METSO-ohjelman aikana usealla eri tavalla. Kohdennettu markkinointikaan ei tavoita niitä metsänomistajia, jotka eivät ole suojelusta lähtökohtaisesti kiinnostuneita. Systemaattinen suunnittelu ja tarkka priorisointi olisi mahdollista suojelukohteiden valinnassa, mutta silloin ei enää olisi kyseessä METSON tapaan vapaaehtoinen suojelu, vaan lakisääteiset pakottavat keinot.



Suojelun vaikuttavuuden mittaaminen on asia, johon on monilta eri tahoilta kiinnitetty huomiota, ja vaikuttavuuden mittaamista pyritään jatkuvasti kehittämään. Suojelun vaikuttavuus syntyy pitkällä aikavälillä. Lopputulokseen vaikuttavat monet suojelualueen ulkopuolellakin tapahtuvat tekijät. Tämän vuoksi yksiselitteistä vastausta suojelun lyhyen tarkastelunvälin vaikuttavuuteen on vaikea antaa. Vaikuttavuus syntyy luonnossa suojelualueiden todennäköisesti tapahtuvien tapahtumaketjujen seurauksena, mutta perustamishetkellä yksittäisen luonnonsuojelualueen vaikutusta monimuotoisuuteen voi usein olla mahdoton arvioida.

Ympäristöhallinnon puolella pysyvän suojelun korvaustaso vapaaehtoisessa suojelussa on perustunut maanomistajan tulonmenetyksiin. Tämä periaatepuolestaan perustuu lunastuslakiin. Kansallisten suojeluohjelmien ja Natura-verkoston suojelun korvaukset määritettiin lunastuslain periaatein, eikä METSOon luotu tästä poikkeavaa korvausjärjestelmää. Valtiontukisäännökset eivät aiemmin ole mahdollistaneet luonnonarvoista maksamista ilman markkinoilta tulevaa perustetta. METSO:n jatkokauden suunnittelussa asia voidaan nostaa uudelleen esiin mm. muuttuneiden valtiontukisäännösten vuoksi.

Yksittäisenä huomiona todettakoon, että raportissa esiin nostettu yksityisten luonnonsuojelualueiden korkeampi korvaustaso verrattuna maakauppoihin ei johdu suojelumenetelmästä, vaan eri toteutustapoihin ohjautuvista kohteista. Yksityiset luonnonsuojelualueet muodostuvat usein pienempänä osana metsätilakokonaisuutta ja melko puustoisille kohteille. Maakauppaa tehdään useimmiten alueista, joista myyjä on valmis luopumaan eri syistä. Yhtenä syynä voi olla heikommat metsätalouden harjoittamisedellytykset mm. alhaisemman puuntuottokyvyn takia. Itse toteutuskeino ei siis aiheuta yksityisten suojelualueiden korkeampaa yksikköhintaa eikä hinnoittelumenetelmä aiheuta korkeampaa kustannusta verrattuna maakauppoihin.

Määräaikaisten suojelukeinojen käyttö on ympäristöhallinnossa ollut varsin marginaalista verrattuna pysyvään suojeluun. Määräaikainen suojelu on mainittu yhtenä METSO-ohjelman toteutuskeinona valtioneuvoston periaatepäätöksessä. Määräaikaiseen suojeluun liittyy riski kohteen menettämisestä suojelukauden jälkeen. Määräaikaisella suojelulla on kuitenkin paikkansa niissä tilanteissa, joissa suojeluarvo ei välttämättä ole pysyvä vaan pääasiallisesti liikkuvan lajin suojeluun perustuva. METSO:n keinona määräaikaisesta suojelusta voitaisiin ympäristöhallinnon puolella luopuakin ilman, että suojelutavoitteet vaarantuisivat.

Valtion talouskäytössä olevilla mailla on mitä todennäköisimmin METSO-ohjelman valintakriteerit täyttäviä kohteita. Ympäristöhallinnolla ei ole tietoa kohteiden määrästä tai sijainnista, koska asiaan liittyvää metsävaratietoa ei ole ollut käytettävissä. Yleisesti ottaen suojelun kohdentaminen joko valtion maihin tai yksityisiin maihin mm. METSO-ohjelman keinoin on ollut poliittinen valinta. Elinkeinonäkökuilmasta on haluttu pitää metsätalouskäytössä tietty osuus valtion metsistä ja loppuosa muussa, mm. suojelukäytössä. Suojelupinta-alan



kasvattaminen valtion maista olisi METSO-ohjelmaan verrattuna nopeaa, toteutukseltaan kustannustehokasta ja sillä pystyttäisiin luomaan laajempia kokonaisuuksia. Asialla ei olisi suoria menolisäysvaikutuksia valtion budjetissa, mutta se vaikuttaisi tulopuolella ja elinkeinoelämän puolella puunhankinnassa. Asiaan vaikuttavat yhteiskunnan monet ja vastakkaisetkin intressit.

Raportissa on kiinnitetty huomiota METSO-ohjelman epätasaiseen etenemiseen ympäristöhallinnon puolella. Ohjelma on edennyt nopeammin pohjoisessa Suomessa kuin eteläisessä. Tämä pitää paikkansa, ja siihen on useita syitä. ELY-keskukset edistävät METSO-ohjelmaa, ja niiden resurssit ovat viime vuosina vaihdelleet melko paljon ja poikkeavat paljon toisistaan. Tähän on vaikuttanut mm. viime vuosikymmenen puolivälissä käydyt YT-neuvottelut. Kun ympäristöalan aluehallinto on jaettu 13 varsin itsenäiseen ja eri ministeriön (TEM) ohjauksessa olevaan ELY-keskukseen, niin voidaan todeta, ettei järjestely ole METSO-ohjelman etenemisen näkökulmasta optimaalinen. METSO-ohjelman epätasaiseen etenemiseen on myös monia hallinnosta riippumattomia syitä, joista voidaan todeta esimerkiksi seuraavat: puunhankinta ja metsäsijoittaminen kilpailevat samoista kohteista ja ovat Etelä-Suomi-painotteisia, maankäyttöön kohdistuu Etelä-Suomessa huomattavasti Pohjois-Suomea enemmän maankäyttöpaineita, asutus on vahvasti keskittynyt Etelä-Suomeen ja maanomistukseen sitoutuminen vaikuttaisi oleva erilaista eri puolilla Suomea.

VTV on todennut, että hallinnonalojen välisessä yhteistyössä olisi parantamisen varaa. Eri hallinnonaloilla on hyvin vahva tavoite oman hallinnon alansa edistämisessä ja yhteistyö voi olla melko pinnallista, vaikka sitä eri foorumeilla tehdäänkin. Hallinnon voisi siis todeta myös tällä kohtaa todeta olevan siiloutunutta eikä monimuotoisuusasioissa ole päästy kokonaistavoitteen hahmottamiseen. Tilanne voi johtaa hallinnonalojen osaoptimointiin kokonaisoptimoinnin sijasta. Hallinnonaloilla on myös melko vahvat perinteensä tekemisen malleissa eivätkä ne muutu kovin helposti tai nopeasti. METSO-ohjelman arvioinneissa on todettu, että ohjelman toteuttamisen myötä yhteistyö on kehittynyt verrattuna aikaan ennen METSO-ohjelmaa, mutta yhteistyötä on syytä kehittää edelleen.

VTV on kiinnittänyt huomiota ympäristöhallinnon rahoitusmallin sekavuuteen ja läpinäkymättömyyteen. Rahoitusta jakautuu monelle eri momentille eikä rahoituksen määrä ilmene suoraan ilman eri selvityksiä. Lisäksi ELY-keskusten toimintameno kohdentuu TEMin hallinnonalalle. Ympäristöministeriö kiinnittää jatkossa huomiota rahoituksen raportointien selkeyteen, jotta hallinnon ulkopuolisten tahojen olisi helpompi seurata asiaa.



Lopuksi ympäristöministeriö nostaa raportista esiin maininnan, joka kiteyttää hyvin monitavoitteellisen tarkastelun haasteet ja mahdollisen ratkaisun: 'On myös tilanteita, joissa erilaiset tavoitteet eivät ole yhteensovittavissa. Silloin on informoidun päätöksenteon sekä päätöksentekijöiden tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta tärkeää, että ristiriitaiset tavoitteet ja niille annettu tärkeysjärjestys tehdään läpinäkyviksi.' Tähän kiteytyy varsin hyvin monimuotoisuuden edistämisen ja elinkeinoelämän vaatimusten yhteensovittamisen haasteet.

Ylijohtaja

Tarja Haaranen

Ympäristöneuvos

Maarit Loiskekoski


Lausunto

7.9.2023

VN/24036/2023

VN/24036/2023-VM-2

Valtiontalouden tarkastusvirasto
 Tuula Varis
 PL 1119
 00101 HELSINKI

D/86/04.07.02/2022

Lausunto VTV:lle tarkastuskertomusluonnoksesta koskien yksityismetsätalouden tukia ja korvauksia

Tarkastuksen tavoitteena on ollut varmistua valtion yksityismetsänomistajille suuntaamien suorien tuki- ja korvausjärjestelmien sekä verotukien tuloksellisuudesta. Tarkastuksessa on keskitytty ennen muuta puuntuotannon edistämisen ja biologisen monimuotoisuuden eli biodiversiteetin turvaamisen tavoitteisiin. Samalla on tarkasteltu, miten eri rahoitusjärjestelmät toimivat näiden kahden päätavoitteen osalta kokonaisuutena. Tarkastuskertomuksen mukaan tarkastuksella pyritään tuottamaan tietoa metsä- ja ympäristöpolitiikan päätöksenteon tueksi nykytilanteessa, jossa metsiin kohdistuu erilaisia odotuksia ja paineita.

Tarkastuksessa arvioitiin kolmea euromääräisesti suurinta yksityismetsätalouden rahoitusmuotoa: kestävä metsätalouden määräaikaista rahoitustukia (Kamera), Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) korvauksia sekä metsävähennyistä ja muita verotukia.

Valtiovarainministeriö toteaa, että tarkastuskertomuksessa tarkasteltuihin suoriin tukiin on kohdennettu viime vuosina erityisesti valtion talousarvion momenteilta 30.40.44 (Tuki puuntuotannon kestävyden turvaamiseen) ja 30.40.45 (Metsäluonnonhoidon edistäminen) yhteensä noin 70–100 miljoonaa euroa vuodessa. Valtiovarainministeriö pitää tarkastuskertomuksessa esitettyjä suosituksia tukijärjestelmien ajanmukaisuuden, vaikutuksien ja hyötyjen aktiivisesta seurannasta ja kehittämisestä suhteessa niiden kustannuksiin hyvin perusteltuina. Hyvin kannatettavia ovat myös tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset siitä, että yksityismetsätalouden tukien ja korvausten kohdennusta, ehtoja ja seurantaa kehitetään koordinoitusti niin, että tuet ja korvaukset yhdessä palvelevat mahdollisimman montaa yksityismetsälle asetettua tavoitetta. Valtiovarainministeriö kiinnittää tältä osin huomiota myös siihen, että metsätalouden tukijärjestelmien kohdentamiseen liittyy muun muassa metsien tulevan tilan ja ympäristövaikutusten sekä tuotto-odotusten yhteensovittamisessa uudenlaisia haasteita. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa kohdennetaan vähennyksiä puuntuotannon kestävyden turvaamiseen osoitettuun tukeen, mikä osaltaan alleviivaa sekä tuen kohdentamista vaikuttavimpiin ja perustelluimpiin kohteisiin että erilaisten tukimuotojen yhteisen vaikuttavuuden optimointia. Tämä koskee erityisesti myös ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen tukijärjestelmien yhteistä ja mahdollisimman kokonaisvaltaista suunnittelua ja tuloksellisuuden seurantaa.

Valtiovarainministeriö kannattaa metsätalouden verotukien vaikuttavuuden arviointia ja sekä suorien tukien ja verotukien yhteisvaikutusten arviointia. Euromääräisesti suurinta verotukea, eli metsävähennystä, on sen käyttöönoton jälkeen muutettu metsänomistajan kannalta edullisemmaksi useampaan kertaan. Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus metsävähennyksen korottamisesta 15 prosenttiyksiköllä. Metsävähennys sinänsä on perusteltu osa metsätalouden verojärjestelmää, koska se toteuttaa kirjanpidossa ja verotuksessa yleisesti noudatettavaa meno tulon kohdalle –periaatetta. Metsävähennyksen oikean tason määrittäminen sen sijaan on varsin haastava ja monimutkainen tehtävä.

Metsävähennyksen määrä on enintään 60 % metsävähennykseen oikeuttavasta metsästä verovuonna saadun veronalaisen metsätalouden pääomatulon määrästä. Metsävähennyspohja on enintään 60 % metsän hankintamenosta. Metsän hankintameno on metsän osuus koko kiinteistön kauppahinnasta. Metsävähennyksiä voi tehdä niin kauan kuin metsävähennyspohjaa on jäljellä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Metsävähennystä voidaan pitää verotukena vain osittain. Metsäverotuksen peruseriaatteiden mukaisesti puun myyntitulosta tulee saada vähentää metsän hankintameno. Metsätalouden kiertoaika on pitkä, puulajin ja maaperän mukaan esimerkiksi 50–100 vuotta. Tämä aiheuttaa haasteita vuotuisen nettotulon verotukseen perustuvalle järjestelmälle. Pitkä kiertoaika on huomioitu metsävähennyksen rakenteessa: metsävähennyksen saa tehdä miltei hyvän verovelvollisen omistamalta metsätilalta tehdyn puun myynnin yhteydessä siitä riippumatta, liittyykö metsävähennyksen perusteena oleva hankintameno kyseiseen metsätilaan. Tästä syystä metsävähennys on osittain varauksenluonteinen vähennys, jota ei voida pitää puhtaasti metsän hankintamenojen vähentämisenä.

Valtiovarainministeriön verotukiraportoinnissa metsävähennyksen määrä on raportoitu kuitenkin kokonaisuudessaan, koska metsävähennyksen laskennassa ei ole mahdollista erottaa vähennyksen määrästä verotukikomponentin suuruutta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Terhi Järvikare

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi Budjettiosasto



Lausunto

11.9.2023

VN/9706/2022
VN/9706/2022-MMM-13

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Maa- metsätalousministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta ”Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset – puuntuotannon edistäminen ja luonnon monimuotoisuus”

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 16.8.2023 päivätyllä kirjeellään pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä lausuntoa 15.8.2023 päivätystä tarkastuskertomusluonnoksesta ”Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset – puuntuotannon edistäminen ja luonnon monimuotoisuus”. Ministeriö lausuu kantanaan seuraavaa:

Maa- ja metsätalousministeriö pitää hyvänä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto on ottanut tarkastuksen kohteeksi yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset, joilla edistetään puuntuotantoa ja luonnon monimuotoisuutta. Ministeriö kokee hyötyvänsä tarkastuksessa esille nostetuista havainnoista ja tarkastusviraston suosituksista. Ministeriön näkökulmasta hyöty olisi kuitenkin ollut suurempi, jos tarkastus olisi suoritettu muutamaa vuotta aikaisemmin. Tällöin tarkastuksen havainnot olisi voitu huomioida heti uuden metsätalouden kannustejärjestelmän valmistelussa. Metsätalouden uusi kannustejärjestelmää koskeva laki on hyväksytty eduskunnassa joulukuussa 2022 ja komissio on antanut siitä notifiointipäätöksensä 8.8.2023. Uuden tukijärjestelmän on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024. Tätä taustaa vasten ministeriölle olisi ollut hyödyllisempää pitkälle menneeseen katsovan tarkastelun sijaan katsoa eteenpäin tulevaisuuteen.

Suosituksissa nousee esille eri ministeriöiden yhteisten selvitysten tarve. Ministeriö pitää valitettavana, että hallitus on päättänyt poistaa VN-TEAS-rahoituksen, mikä olisi ollut erinomainen väline suosituksissa esitettyjen hallinnonalarajat ylittävien selvitystarpeiden toteuttamiseen.

Suosituksissa nostetaan esille maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön tarve selvittää yhdessä tapoja kehittää eteläisen Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta. Nykyistä METSO-ohjelmakautta on jäljellä runsaat kaksi vuotta. Valtioneuvoston 27.5.2021 tekemässä periaatepäätöksessä Helmi-elinympäristöohjelmasta 2021-2030 (<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8072bb70>) päätettiin asettaa ennen nykyisen METSO-kauden loppua laajapohjainen työryhmä valmistelemaan vuodesta 2026 alkavaa METSO:n jatkokautta. Tämä työ soveltuu hyvin tarkastuskertomuksen suosituksissa esille otettujen vaikuttavuus ja kustannustehokkuusnäkökohtien jatkoselvitykseen.

Ministeriö kiinnittää huomioita siihen, että tarkastuksen painotus on tarkastusraportin nimestä huolimatta ollut luonnon monimuotoisuuden edistämisessä. Puuntuotannon edistämiseen liittyvän tavoitteen toteutumista on tarkastusraportissa tarkasteltu ympäristöön liittyvien tavoitteiden toteutumista vähemmän. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, kuinka suometsiin kohdistuvia tukia on arvioitu yksipuolisesti, sivuuttaen kokonaan ne myönteiset vaikutukset joita tuella on tavoiteltu (esimerkiksi sivu 31). Ojittamalla on saatu lisää metsämaata ja se on lisännyt puuntuotantoa sekä puustoon sitoutuneen hiilen määrää. Tällä hetkellä noin 1/4 puustosta ja hakkuumahdollisuuksista on turvemailla. Ojien kunnostus on tietyissä tilanteissa edelleen tarpeellista puuntuotannon ylläpitämiseksi. Uuden suometsänhoitotyöalajin arviointi jää hyvin pintapuoliseksi ja arviointi keskittyy aikaisempiin tukijärjestelmiin, jotka ovat päättyneet jo aikaisemmin tai tuen myöntäminen päättyy vuoden loppuun mennessä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

Raportissa on kiinnitetty huomiota siihen, että toimenpideryhmien ja työlajien nimiä on muutettu ympäristöarvoja myötäileviksi, mutta tuettavat työlajit eivät ole merkittävästi muuttuneet. Ministeriö näkee perusteltuna, että kun yhteiskunnan arvostuksissa tulee uusia painotuksia, ne huomioidaan myös tukijärjestelmässä. Vaikka työlajit eivät ole muuttuneet, on kuitenkin työlajien vaatimuksissa tapahtunut muutosta, joiden seurauksena niissä on otettu huomioon aikaisempaa enemmän esimerkiksi vesiensuojelun näkökohtia, monimuotoisuuden turvaamista tai ilmastomuutokseen sopeutumista. Ympäristötavoitteita koskeva muutos on osittain johtunut myös tukijärjestelmän hyväksymisen taustalla olevista valtiontukisuuntaviivoista. Metsätaloutta koskevilla valtiontuen suuntaviivoilla oli kestävä metsätalouden määräaikaista rahoitusjärjestelmää notifioitaessa aiempaa enemmän ympäristöasioita, joten on luonnollista, että niiden vaatimukset heijastuivat myös lakitekstiin ja hallituksen esityksen perusteluihin.

Valtiontuen tavoitteena on yhteiskunnalle hyötyä tuottavien suoritteiden syntymisen lisäksi vaikuttaa siihen, kuinka näitä suoritteita tuotetaan. Tuki mahdollistaa työn suorittamiselle lakisääteistä vähimmäistasoa korkeampien vaatimusten asettamisen. Tyypillisesti nämä vaatimukset liittyvät tuen saamisen ehdoksi asetettiin ympäristötavoitteisiin, joiden asettaminen sekä valvonta eivät olisi muulla tavalla tarkoituksenmukaista tai mahdollista. Kun tuki kohdistuu taloudelliseen toimintaan, on tuella väistämättä taloudellisen toiminnan kannattavuutta parantava vaikutus. Tällöin on kuitenkin myös huomioitava, että tuelle asetettavat ehdot voivat aiheuttaa myös merkittäviä lisäkustannuksia, jotka tuen hakija voisi välttää, mikäli ei hakisi tukea ja sitoutuisi siten tuen saamisen ehtoihin. Ilman tukea voi syntyä tilanne, että taloudellista kannustintä ympäristönäkökohtien huomioimiseen lainsäädännön vähimmäistaso ylittäen ei ole. Ministeriö onkin katsonut tarkoituksenmukaiseksi määrittää tuen määrä siten, että se kattaa lakisääteisten vaatimusten ylittämisestä aiheutuvat lisäkustannukset, mutta ei kaikkia todellisia kustannuksia puhtaita ympäristöinvestointeja lukuun ottamatta. Tarkastusraportissa ei ole käsitelty edellä mainitun näkökulman toteutumista, vaikka ympäristötavoitteiden toteutuminen onkin tuotu raportissa painokkaasti esiin.

Ministeriö kiinnittää huomiota tarkastuksessa käytettyihin lähteisiin. Tarkastuksessa viitataan useita kertoja muutamaan julkaisuun. Lähteiden joukossa on myös osittain erittäin vanhoja tutkimusjulkaisuja ja lehtiartikkeleita. Lähteiden kriittinen tarkastelu olisi voinut parantaa raportin laatua. Tässä yhteydessä on huomioitava, että lainvalmistelu tapahtuu yhteiskunnan kokonaisedun tavoittelun näkökulmasta, joka voi johtaa ja johtaakin usein eri lopputulokseen, kuin mitä yksittäisen tutkimuksen johdopäätöksensä esitetään. Tässä yhteydessä on erityisen tärkeää kiinnittää huomioita johdopäätösten perusteluihin ja siihen, mitä näkökulmia perusteluissa on tuotu esiin niiden keskinäinen arvottaminen tiedostaen.

Ministeriö haluaa tuoda esille myös uusinta tutkimusta, jota tarkastuksessa ei ole hyödynnetty. Suomalainen metsänomistaja 2020 –tutkimuksessa on selvitetty perhemetsänomistuksen nykyistä rakennetta ja omistajien tavoitteita sekä tarkasteltu puuntarjonta- ja metsänhoitokäyttäytymistä omistajaryhmittäin. Tutkimuksen tulokset piirtävät näkymän, että metsänomistajat ovat heterogeeninen ryhmä ja hoitavat omaisuuttaan hyvin eri tavoin. He eivät aina myöskään toimi kuten homo economicus. Osana Metsänomistaja 2020 –tutkimusta on selvitetty metsänomistajien asenteita metsänhoidon kannattavuuteen. Toistaiseksi julkaisemattomien tulosten valossa 85 % niistä metsänomistajista, jotka aikovat tehdä metsänhoitoa, pitävät sitä taloudellisesti kannattavana. Niistä, jotka eivät aio tehdä metsänhoitoa 65 % pitää metsänhoitoa taloudellisesti kannattavana. Molemmissa ryhmissä niiden osuus, jotka pitävät metsänhoitoa taloudellisesti kannattavana on laskenut edellisestä metsänomistaja tutkimuksesta. Tutkimus tukee näkemystä, että osa yksityisistä maanomistajista ei halua investoida metsäomaisuutensa hoitoon, koska kustannuksesta saatava tuotto realisoituu vasta pitkällä aikavälillä. Metsänomistaja 2020 -tutkimuksen mukaan 32 % niistä, jotka aikovat tehdä metsänhoitoa on ollut melko tai erittäin samaa mieltä väitteen 'Nuoren metsän hoitoon käytetyt rahat tuottavat tuloa liian kaukana tulevaisuudessa.' kanssa. Vastaava luku niillä, jotka eivät aio tehdä metsänhoitoa on 46 %.

Kuten raportissa todetaan, kannustava vaikutus on EU:n hyväksymien valtiontukien keskeinen vaatimus. Komissio on maa- ja metsätalouseläiden ja maaseutualueiden valtiontukea koskevilla suuntaviivoilla katsonut, että tuella ei ole kannustavaa vaikutusta tuensaajaan sellaisissa tapauksissa, joissa asianomaiseen hankkeeseen tai toimintaan liittyvät työt on aloitettu jo ennen kuin tuensaaja jättää tukihakemuksen kansallisille viranomaisille. Veroetuksien muodossa olevalla tuella komissio katsoo olevan kannustavan vaikutuksen, jos tukijärjestelmässä vahvistetaan oikeus tukeen objektiivisin perustein ja ilman jäsenvaltion muuta harkintavaltaa ja jos tukijärjestelmä oli hyväksytty ja voimassa ennen tuettuun hankkeeseen tai toimintaan liittyvien töiden aloittamista. On huomattava, että kannustavaa vaikutusta ei edellytetä, jos tuki myönnetään ns. de minimis –tukena.

Komissio on antamassa uutta asetusta de minimis -tuesta. Alkuvuodesta julkisella kuulemiskierroksella olleessa versiossa de minimi -tuen enimmäismäärä oli 275 000 euroa. Lopullinen enimmäismäärä tiedetään, kun komissio on antanut uuden asetuksen.

Ministeriö kiinnittää huomioita muutamiin raportin kielellisiin epätarkkuuksiin.

- Raportissa sivuilla 2 ja 27 tuodaan esille, että taimikon ja nuoren metsän hoidon tukea saaneista kemerakohteiden pinta-alasta noin neljännes on *hoidettu* virheellisesti. On totta, että otanta tarkastuksissa noin neljännes on tarkastuksessa luokiteltu virheelliseksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että kohde on hoidettu virheellisesti. Kohde voi olla hoidettu hyvin, mutta se ei täytä rahoitusehtoja. Virheellisissä on myös kohteita, joissa työtä ei ole tehty ollenkaan ja esimerkiksi kohteita, joissa virheen syy on väärä työlaji, nuoren metsän hoito, kun pitäisi olla taimikonhoito.
- Raportissa sivulla 9 ja 12 mainitaan tukia *jakava* viranomainen. Jakaminen on puhekielinen (vs. virkakielistä) ilmaisu. Raportissa lienee tarkoitettu toimeenpanevaa viranomaista.

Tarkastusraportti olisi hyvä myös päivittää viimeisimmän saatavissa olevan vuoden 2022 suoritiedon mukaiseksi.

Kuten tarkastuksessa mainitaan, kemera-ympäristötuen rahoitus väheni vuodesta 2015 alkaen johdun silloin tehdyistä valtion talouden säästötavoitteista (kuva 7). Kun rahoitusta saatiin taas lisättyä, oli Suomen metsäkeskuksella ongelmia saada kohdennettua luonnonhoidon henkilöstöä valmistelemaan ympäristötukisopimuksia. Tämä on pääasiallinen syy maa- ja metsätalousministeriön vastuulla olevan METSO-ohjelman hehtaaritavoitteiden jälkeensä jääneisyydelle, jota tuskin saadaan kurottua kiinni vuoden 2025 loppuun mennessä.

Vuoden 2014 metsälakiuudistuksen ja vähenevien rahoitusresurssien takia Suomen metsäkeskus tiukensi 2014/2015 ympäristötuen kohdentamisehtoja. Tämä tarkoitti pääosin sitä, että vähäpuustoisia ja vähätuottoisilla kohteilla (mm. vähätuottoisia kalliomännikköjä ja vähäpuustoisia soita) olevia laajahkoja ympäristötukisopimuksia ei enää uusittu, koska riski näiden kohteiden luontoarvojen menettämisestä katsottiin vähäiseksi. Tämän muutoksen voidaan katsoa parantaneen ympäristötuen kustannustehokkuutta. Rahoitustilanteen parantuessa ympäristötuen ehtoja on sittemmin jonkin verran höllytetty, mutta ympäristötuki on kohdennettu edelleen ensisijaisesti sinne, missä hakkuu on todellinen uhka luonnonarvojen säilymiselle.

Kuten tarkastusraportissa todetaan, 10 vuoden määräaika voidaan pitää metsän kehityksessä lyhyenä aikana. Tämän vuoksi Suomen metsäkeskus tarjoaa metsäomistajalle 10-vuoden jälkeen pääsääntöisesti uutta määräaikaista sopimista, mikäli kohde on täyttää edelleen luontoarvoiltaan tuen saamisen kriteerit.

Yksittäisten suojeltavien elinympäristöjen koko vaikuttaa niiden suojelusta saatavaan monimuotoisuushyötyyn, kuten tarkastuskertomuksessa todetaan, mutta olennaisinta on myös tarkastella koko monimuotoisuutta ylläpitävän verkoston rakennetta eri suojelukeinojen yhteisvaikutusta kokonaisuudessaan. Yksittäisen kohteen vaikuttavuutta pitääkin tarkastella myös osana laajempaa ekologista verkostoa. Maa- ja metsätalousministeriön vastuulla olevat määräaikaiset ympäristötukikohteet ovat korkeintaan 4-5 hehtaarin kokoisia ja yksityiset suojelualueet pääsääntöisesti tätä suurempia. Voidaankin katsoa, että ympäristötukikohteiden koon rajoittamisella voidaan myös hallita määräaikaisuudesta johtuvaa riskiä valtion alueeseen tehdyn luonnonsuojeluinvestoinnin osalta. Ympäristötukikohteet koostuvat myös usein metsälakiytimeistä, jonka ympärillä on METSO-kriteerit täyttävää elinympäristöä, esim. runsaslajipuupesteistä kangasmetsää. Näin ympäristötukisopimukseen voidaan sisällyttää yksittäistä lähtökohtaisesti pienialaista metsälakikohdetta laajempi alue, jonka ansiosta rajaukseen sisältyvän metsälakikohteen luonnonsuojelullinen arvo kasvaa.

Tarkastuskertomuksessa ei juurikaan tuoda esille METSO-ohjelman sisäänrakennettua kysyntälähtöisyyttä ja ohjelman kykyä vastata metsänomistajien erilaisiin tavoitteisiin ja tarpeisiin. Kun tarkastellaan raportin kuvaa 3, niin siitä käy ilmi, että metsänomistajat painottavat selvästi sellaisia keinoja, missä heillä jää omistusoikeuteen liittyvää määräysvaltaa metsäänsä. Mikäli keinovalikoimasta jätettäisiin kokonaan pois määräaikaiset suojelukeinot, ei tämä kysyntä todennäköisesti tulisi korvautumaan tiukemman suojelun keinoilla.

Verotukia koskevassa luvussa 4.1 on tuotu selkeästi esiin tarve jaksottaa metsätalouden tuloja ja menoja vuotta pidemmälle aikajänteelle esimerkiksi menovarauksen ja poistojen avulla. Raportissa tarkastellaan lähinnä metsätalouden ohjaukseen käytettäviä verotukia. Kuitenkaan ei voida yksiselitteisesti todeta, kuten sivulla 53, että metsiin liittyvillä verotuilla ei olisi ekologisen kestävyys tavoitteita. Raportin mainitsema verotukilistaus pitää sisällään myös useita ekologisen kestävyys verotukia (Luonnonsuojelualueeksi tarkoitettun omaisuuden luovutusvoiton verovapaus, TVL 48 § 1 mom. 4 k, Kiinteistön vaihdossa luonnonsuojelualueeksi käytetty vähennyskelpoinen hankintameno, EVL 6 § 3 mom., Kiinteistöjen vaihtoon liittyvät verovapaudet (maa- tai metsätalous, luonnonsuojelu), Vaininsuuttoverolaki 13 §). On myös syytä ottaa huomioon, että omistajanvaihdoksiin liittyvät verotuet

voivat osaltaan vähentää ekologisestikin kuormittavia metsien varhaisia tai rajuja hakkuita, joilla ra-
hoitettaisiin omistusvaihdoksia.

Raportissa pohditaan verotukien suuruutta. On hyvä, että tarkan arvon ohella pohditaan samalla
metsävähennyksen laskennallista pitämistä vain veronmaksun siirtämisenä. Oikeus hankintameno-
jen vähentämiseen on hyvä tuoda selkeästi esille: Metsänomistaja voi metsävähennyksillä vähentää
osan metsänsä hankintamenosta metsätalouden pääomatulojen verotuksessa. Metsävähennyksestä
on säädetty tuloverolain (1535/1992, TVL) 55 §:ssä. Metsiä koskevasta verotuksesta on käytettä-
vissä runsaasti lainvalmisteluaineistoja sekä tutkimustietoa, joten esimerkiksi vuoden 2014 lehtiartik-
kelin käyttäminen spekulatioissa lienee tarpeetonta. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa vielä,
että verotusasiat kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalaan.

Yksikönpäällikkö, metsäneuvos

Erno Järvinen

Neuvotteleva virkamies

Ville Schildt

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi YM Ympäristöministeriö
VM Valtiovarainministeriö
MMM LVO Metsä- ja bioenergiayksikkö, Satu Rantala
MMM LVO Metsä- ja bioenergiayksikkö, Niina Riissanen
MMM LVO Metsä- ja bioenergiayksikkö, Antti Leinonen