

Revisionsverkets ställningstaganden

Stöd och ersättningar till det privata skogsbruket – Främjande av virkesproduktion och biologisk mångfald

Syftet med revisionen har varit att säkerställa effektiviteten i statens direkta stöd- och ersättningssystem och skattestöd till privata skogsägare. Revisionen har fokuserat framför allt på att främja virkesproduktionen och trygga den biologiska mångfalden, dvs. biodiversiteten. Samtidigt har man granskat hur de olika finansieringssystemen fungerar som helhet i fråga om dessa två huvudmål. Med revisionen produceras information som stöd för skogs- och miljöpolitiska beslut i det rådande läget där skogarna utsätts för olika förväntningar och påfrestningar.

Vid revisionen bedömdes de tre största finansieringsformerna för det privata skogsbruket mätt i eurobelopp: tidsbundna finansieringsstöd för hållbart skogsbruk (Kemera), kompensationer inom handlingsprogrammet för den biologiska mångfalden i skogarna i södra Finland (METSU) samt skogsavdrag och andra skattestöd. Under de senaste åren har de direkta stöden uppgått till cirka 70–100 miljoner euro och de indirekta skattestöden till uppskattningsvis 170 miljoner euro per år.

Stödet till virkesproduktionen kräver solidare motiveringar

Staten har snart i hundra år stött virkesproduktionen i privatägda skogar. Kemerastödsystemet inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde har förändrats endast obetydligt under sin 25-åriga historia, trots att verksamhetsmiljön har förändrats avsevärt. Kemerastöden är statliga stöd som ska anmälas till Europeiska kommissionen.

Det finns en fungerande marknad för virke. Trots detta har det primära syftet med Kemerastödsystemet varit att främja virkesproduktionen och cirka 80–90 procent av anslagen har använts i detta syfte. Stöd beviljas för arbetslag som inte ger skogsägaren avkastning på kort sikt. Stödet har motiverats med att en enskild markägare inte annars nödvändigtvis vill investera i vården av sin skogsegendom, eftersom avkastningen från skogen realiserar först efter en lång tid.

Informationen från revisionen är motstridig när det gäller den omfattning som stöden för virkesproduktion uppmuntrar skogsägarna och fungerar som hävstång för privata investeringar. Kemerastödets verkningsfullhet har inte följts upp i fråga om detta. Det behövs bättre bevis på incitamentseffekterna av stödet för virkesproduktionen. I samma riktning pekar också den riktgivande jämförelse med Sverige som gjordes under revisionen. I Sverige slopades motsvarande stöd för virkesproduktionen på 1990-talet utan att det skulle ha inverkat nämnvärt på plantskogsvården i de privatägda skogarna.

Trots Kemerastöden har mängden ogjord vård av plantbestånd och ungskog ökat i Finland, och Finlands skogscentral har upptäckt många brister i

förstagallringen. På basis av Skogscentralens granskningar har också cirka en fjärdedel av arealen i de Kemerobjekt som fått stöd för vård av plantbestånd och ungskog skötts felaktigt i förhållande till stödvillkoren.

Skattestödets effekter är okända och beaktas inte i besluten om direktstöd för virkesproduktion

Det privata skogsbruket får betydande skattestöd. Det viktigaste av dessa är skogsavdraget, som allokeras till en relativt liten grupp. I finansministeriets utredning om skattestöd har skogsavdraget uppskattats till cirka 70 miljoner euro per år, men endast en del av det kan betraktas som egentligt skattestöd. Avdragsrätten höjdes år 2008. Samtidigt utvidgades avdragsrätten till att gälla alla skogslägenheter som tillhör samma skogsägare, inte bara den skogslägenhet som är föremål för förvärv. Målet för utvidgningen var att uppmuntra skogsägarna att öka både virkesförsäljningen och skogsägandet.

Med skogsavdraget och delvis även med andra skattestöd strävar man efter att på samma sätt som med Kemerastöden främja virkesproduktionen och -utbudet. Man har inte undersökt effekterna eller den sporrande inverkan av enskilda skattestöd, och inte heller helhetseffekterna av olika skattestöd. Man har inte heller utrett de olika skattestödets förenlighet och samverkan med de direkta Kemerastöden för hållbart skogsbruk. Kombinationen av olika stöd ökar risken för att det offentliga stödet åsidosätter privata investeringar och samtidigt försämrar motiveringsgrunden för stöden.

Miljövillkorens verkningsfullhet följs inte upp

I användningen av stöden har EU:s riktlinjer för statligt stöd till jord- och skogsbrukssektorn betonat särskilt skapandet av positiva miljökonsekvenser och förebyggandet av miljöolägenheter. Det andra huvudmålet i Kemerasytemet har ända från början varit att trygga skogens biologiska mångfald. Senare har miljömålen och -motiveringarna utökats, men de arbetslag som stöds och finansieringsprioriteringen i fråga om dem har nästan inte alls förändrats.

Tryggandet av den biologiska mångfalden har i första hand ansetts ske med hjälp av miljöstöd och naturvårdsprojekt inom Kemerasytemet. Dessa stöd räknas som en del av METSO-programmet. I finansieringen av virkesproduktionen inom Kemerasytemet ingår dessutom enskilda miljövillkor om till exempel mångfald och vattenskydd. De resultat som uppnås genom villkoren eller deras verkningsfullhet följs dock inte upp.

Stöden för virkesproduktionen och villkoren för dem har inte till alla delar varit förenliga med mångfaldsmålet. Det har lett till inkonsekventa situationer med avseende på användningen av statliga medel. Stöd har bl.a. erbjudits samtidigt för både iståndsättnings- och kompletteringsdikning och för att förhindra och reparera olägenheter för mångfalden och vattendragen till följd av tidigare dikningar.

Kvaliteten på skyddet av skogsnaturens mångfald har varit god, men dess kostnadseffektivitet kan förbättras

Finansieringen av METSO-programmet (2008–2025) består av tidsbundna miljöstödet och naturvårdsstödet inom ramen för Kemera samt miljöministeriets anslag för skydd och naturvård. Miljöförvaltningen håller på att uppnå sitt övergripande mål om att skydda 96 000 hektar nya områden. Det råder visserligen brist på utbud av privatägda skogar som uppfyller skyddskriterierna speciellt i sydligaste Finland. Det är osäkert om det kumulativa skyddsmålet om 82 000 hektar som ställts upp för Kemerastöden kan uppnås.

METSO-programmets verkningsfullhet följs upp regelbundet. Den ekologiska kvaliteten på genomförandet är god enligt utförda utvärderingar. Programmets kostnadseffektivitet och verkningsfullhet skulle ändå kunna förbättras ytterligare. Det skulle förutsätta identifiering av de objekt som är bäst med tanke på tryggheten av mångfalden. Till exempel med det 10-åriga miljöstödet inom ramen för Kemera har man i allt högre grad stött små objekt, även om en större storlek och bättre koppling ofta skapar större biologisk mångfald. Förvaltningen känner inte heller till om det finns ekonomiskogar på statens marker i sydligaste Finland, som skulle vara mer betydande och lönsammare än privata METSO-objekt.

I utredningarna har man konstaterat att frivillighet och tidsbundenhet ökar markägarnas skyddsvilja. Tidsbundenheten i skyddsavtalen medför dock en tydlig risk, eftersom avtalets upphörande kan leda till att den skyddsinsats som staten redan gjort går förlorad. Tidsbundenheten är inte heller ändamålsenlig när man skyddar långvariga eller bestående ekologiska strukturer som är viktiga för mångfalden.

METSO-programmets ersättningsmodell grundar sig inte på storleken på den mångfaldsnytta som åstadkommit genom skyddet, utan på en uppskattning av skogsägarens inkomstbortfall.

En helhetshantering av stöd- och ersättningsystemen saknas

De tre ministerier som är föremål för revisionen förvaltar, styr och övervakar stöden och ersättningarna till det privata skogsbruket separat från varandra. Ersättningarna och stöden till det privata skogsbruket bildar en mångfacetterad finansieringshelhet som med tanke på miljöförvaltningen också har dålig transparens. I statsbudgeten har man under de senaste åren dessutom anvisat betydligt mer Kemeraanslag för att stödja virkesproduktionen än vad som har behövts. Samtidigt har anslaget för att främja vården av skogsnaturen hållit på att ta slut i förtid.

Effektiviteten i och inverkan av stöden och ersättningarna till det privata skogsbruket följs upp i varierande grad. Den största utmaningen är att utveckla metoder för att bättre än i nuläget bedöma och följa upp de olika finansieringsformernas helhets- eller korseffekter.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Jord- och skogsbruksministeriet samt finansministeriet ska som helhet bedöma tidsenligheten i samt effekterna och nyttan av direkta stöd och skattestöd för virkesproduktionen i förhållande till kostnaderna.
2. Jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet och finansministeriet ska utveckla inriktningen av, villkoren för och uppföljningen av stöden och ersättningarna till det privata skogsbruket på ett samordnat sätt så att stöden och ersättningarna tillsammans tjänar så många som möjligt av de mål som ställts upp för de privatägda skogarna.
3. Jord- och skogsbruksministeriet ska förbättra uppföljningen av verkningsfullheten för arbetslagen inom virkesproduktionen, inklusive uppföljningen av deras biodiversitetskonsekvenser och andra miljökonsekvenser.
4. Jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet ska tillsammans utreda hur man kan utveckla kostnadseffektiviteten och verkningsfullheten i skyddet av skogsnaturens biologiska mångfald i södra Finland. En utredning behövs åtminstone om ändamålsenligheten i tidsbundna skyddsavtal, om resultatbaserade ersättningsmodeller som grundar sig på skyddsnyttan samt om kostnadseffektiviteten i skyddet av privatägda skogar i förhållande till skyddet av statsägda skogar.