

Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset

Puuntuotannon
edistäminen ja luonnon
monimuotoisuus



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

13/2023



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset

Puuntuotannon edistäminen ja luonnon monimuotoisuus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2023

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/86/04.07.02/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset – Puuntuotannon edistäminen ja luonnon monimuotoisuus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle, ympäristöministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi Suomen metsäkeskukselle, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle, maa- ja metsätalousvaliokunnalle, ympäristövaliokunnalle sekä valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista maa- ja metsätalousministeriöllä, ympäristöministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026.

Helsingissä 5. lokakuuta 2023

Jaakko Eskola

tarkastusyksikön johtaja

Tuula Varis

johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-542-9 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-542-9
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-542-9>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

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. Tarkastuksella tuotetaan tietoa metsä- ja ympäristöpolitiikan päätöksenteon tueksi nykytilanteessa, jossa metsiin kohdistuu erilaisia odotuksia ja paineita.

Tarkastuksessa arvioitiin kolmea euromääräisesti suurinta yksityismetsätalouden rahoitusmuotoa: kestävän metsätalouden määrärahoitustukia (kemera), Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) korvauksia sekä metsävähennystä ja muita verotukia. Viime vuosina suorien tukien määrä on ollut noin 70–100 miljoonaa euroa ja välillisten verotukien määrä arviolta 170 miljoonaa euroa vuodessa.

Puuntuotannon tukeminen tarvitsee vankempia perusteluja

Valtio on tukenut yksityismetsien puuntuotantoa kohta sadan vuoden ajan. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kemera-tukijärjestelmä on 25-vuotisen historiansa aikana muuttunut vain vähän, vaikka toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Kemera-tuet ovat Euroopan komissiolle ilmoitettavia valtiontukia.

Puulle on olemassa toimivat markkinat. Siitä huolimatta kemera-järjestelmän ensisijaisena tavoitteena on ollut puuntuotannon edistäminen, johon on käytetty määrärahoista noin 80–90 prosenttia. Tukea myönnetään työlajeihin, jotka eivät tuota metsänomistajalle lyhyellä aikavälillä tuottoa. Tukea on perusteltu sillä, että yksityinen maanomistaja ei muutoin välttämättä halua investoida metsäomaisuutensa hoitoon, koska metsästä saatava tuotto realisoituu vasta pitkän ajan päästä.

Tarkastuksessa saatu informaatio on ristiriitaista sen osalta, missä määrin puuntuotannon tuet kannustavat metsänomistajia ja toimivat vipuvartena yksityisille investoinneille. Kemera-tukien vaikuttavuutta ei ole tältä osin seurattu. Puuntuotannon tukemisen kannustinvaikutuksista tarvittaisiinkin parempaa näyttöä. Tähän viittaa myös tarkastuksessa tehty suuntaa antava vertailu Ruotsiin, jossa vastaavista puuntuotannon tuista luovuttiin 1990-luvulla ilman, että se olisi vaikuttanut juurikaan yksityismetsien taimikonhoitomääriin.

Kemera-tuista huolimatta taimikon ja nuoren metsän hoidon rästit ovat Suomessa kasvaneet, ja Suomen metsäkeskus on havainnut ensiharvennuksissa paljon puutteita. Metsäkeskuksen tarkastusten perusteella myös taimikon ja nuoren metsän hoidon tukea saaneiden kemera-kohteiden pinta-alasta noin neljännes on hoidettu tukiehtoihin nähden virheellisesti.

Verotukien vaikutuksia ei tunneta eikä niitä huomioida puuntuotannon suorista tuista päätettäessä

Yksityismetsätaloudelle annetaan merkittäviä verotukia. Niistä keskeisimpiä on metsävähennys, joka kohdistuu varsin pienelle joukolle. Metsävähennyksen määräksi on valtiovarainministeriön verotukiselvityksessä arvioitu noin 70 miljoonaa euroa vuodessa, mutta siitä vain osaa voidaan pitää varsinaisena verotukena. Vuonna 2008 vähennysoikeutta korotettiin. Samanaikaisesti vähennysoikeus laajennettiin koskemaan kaikkia saman metsänomistajan metsätiloja, ei vain hankinnan kohteena olevaa metsätilaa. Laajennuksen tavoitteena oli kannustaa metsänomistajia lisäämään sekä puun myyntiä että metsäomistusten määrää.

Metsävähennyksellä ja osin myös muilla verotuilla tavoitellaan kemera-tukien tavoin puuntuotannon ja -tarjonnan edistämistä. Yksittäisten verotukien vaikutuksia tai kannustavuutta ei ole tutkittu, ei myöskään eri verotukien kokonaisvaikutuksia. Myöskään erilaisten verotukien yhteensopivuutta ja yhteisvaikutusta kestävän metsätalouden suorien kemera-tukien kanssa ei ole selvitetty. Erilaisten tukien yhdistelmä lisää riskiä, että julkinen tuki syrjäyttää yksityisiä investointeja ja heikentää samalla tukien perusteltavuutta.

Tukien ympäristöehtojen vaikuttavuutta ei seurata

EU:n maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivat ovat korostaneet tukien käytössä erityisesti myönteisten ympäristövaikutusten tuottamista ja ympäristöhaittojen ehkäisyä. Kemeran toisena päätavoitteena on järjestelmän alusta asti ollut metsien biologisen monimuotoisuuden turvaaminen. Ympäristötavoitteita ja -perusteluja on sittemmin lisätty, mutta tuettavat työläjit tai niiden rahoituksen painopisteet eivät ole juurikaan muuttuneet.

Biologisen monimuotoisuuden turvaamisen on katsottu tapahtuvan ensisijaisesti kemeran ympäristötuen sekä luonnonhoitohankkeiden avulla. Kyseiset tuet luetaan osaksi METSO-ohjelmaa. Lisäksi kemeran puuntuotannon rahoitukseen on sisällytetty yksittäisiä ympäristöehtoja, jotka koskevat esimerkiksi monimuotoisuutta ja vesistönsuojelua. Ehtojen avulla saavutettuja tuloksia tai niiden vaikuttavuutta ei kuitenkaan seurata.

Puuntuotannon tuet ja niiden ehdot eivät ole kaikilta osin olleet yhdensuuntaisia monimuotoisuustavoitteen kanssa. Se on johtanut valtion varojen käytön kannalta epäjohtonmukaisiin tilanteisiin. Tukea on muun muassa ollut tarjolla samanaikaisesti sekä kunnostus- ja täydennysojituksiin että aiempien ojitusten aiheuttamien monimuotoisuus- ja vesistöhaittojen estämiseen ja korjaamiseen.

Metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun laatu on ollut hyvää, mutta sen kustannustehokkuutta voidaan parantaa

METSO-ohjelman rahoitus (vuosina 2008–2025) muodostuu kemeran määräaikaista ympäristötuista ja luonnonhoidon tuista sekä ympäristöministeriön suojelu- ja luonnonhoitomäärärahoista. Ympäristöhallinto on saavuttamassa kokonaistavoitteen suojella 96 000 hehtaarin verran uusia alueita. Suojelukriteerit täyttävien yksityismetsien tarjonnasta on tosin pulaa nimenomaan eteläisimmässä Suomessa. Kemera-tuille asetetun 82 000 hehtaarin kumulatiivisen suojelutavoitteen saavuttaminen on epävarmaa.

METSO-ohjelman vaikuttavuutta seurataan säännöllisesti. Toteutuksen ekologinen laatu on tehtyjen arvioiden mukaan hyvä. Ohjelman kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin silti edelleen parantaa. Se edellyttäisi monimuotoisuuden turvaamisen kannalta parhaiden kohteiden tunnistamista. Esimerkiksi kemeran 10-vuotisella ympäristötuella on tuettu kasvavassa määrin pieniä kohteita, vaikka suurempi koko ja parempi kytkeytyneisyys tuottavat usein suurempaa luonnon monimuotoisuutta. Hallinnolla ei myöskään ole tietoa siitä, onko eteläisimmän Suomen valtionmailla talousmetsiä, jotka olisivat yksityisiä METSO-kohteita merkittävämpiä ja kannattavampia suojelukohteita.

Selvityksissä on todettu vapaaehtoisuuden ja määräaikaisuuden lisäävän maanomistajien suojeluhalukkuutta. Suojelusopimusten määräaikaaisuuteen sisältyy kuitenkin selkeä riski, sillä sopimuksen päättymisen voi johtaa valtion jo investoiman suojelupanoksen menetykseen. Määräaikaisuus ei myöskään ole tarkoituksenmukaista suojeltaessa monimuotoisuudelle tärkeitä pitkäaikaisia tai pysyviä ekologia rakennepiirteitä.

METSO-ohjelman korvausmalli ei perustu suojelulla aikaansaadun monimuotoisuus-hyödyn suuruuteen, vaan arvioon metsänomistajan tulonmenetyksestä.

Tuki- ja korvausjärjestelmien kokonaishallinta puuttuu

Tarkastuksen kohteena olevat kolme ministeriötä hallinnoivat, ohjaavat ja valvovat yksityismetsätalouden tukia ja korvauksia toisistaan erillään. Yksityismetsätalouden korvaukset ja tuet muodostavat monitahoisen ja ympäristöhallinnon osalta myös huonosti läpinäkyvän rahoituskokonaisuuden. Lisäksi valtion talousarviossa kemeran puuntuotannon tukemiseen on viime vuosina osoitettu määrärahoja selvästi enemmän kuin on ollut tarvetta. Samanaikaisesti metsäluonnon hoidon edistämisen määräraha on ollut loppumassa kesken.

Yksityismetsätalouden tukien ja korvausten tuloksellisuutta ja vaikutuksia seurataan vaihtelevasti. Suurimpana haasteena on kehittää tapoja, joilla eri rahoitusmuotojen kokonais- tai ristikkäisvaikutuksia voitaisiin arvioida ja seurata nykyistä paremmin.

Tarkastusviraston suositukset

1. Maa- ja metsätalousministeriön sekä valtiovarainministeriön tulee arvioida kokonaisuutena puuntuotannon suorien ja verotukien ajanmukaisuutta, vaikutuksia ja hyötyjä suhteessa niiden kustannuksiin.
2. Maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön tulee kehittää yksityismetsätalouden tukien ja korvausten kohdennusta, ehtoja ja seuranta koordinoitusti niin, että tuet ja korvaukset yhdessä palvelevat mahdollisimman montaa yksityismetsille asetettua tavoitetta.
3. Maa- ja metsätalousministeriö tulee vahvistaa puuntuotannon työlajien vaikuttavuuden seuranta mukaan lukien niiden biodiversiteetti- ja muiden ympäristövaikutusten seuranta.
4. Maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön tulee selvittää yhdessä tapoja kehittää eteläisen Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta. Selvitystä tarvitaan ainakin määräaikaisten suojelusopimusten tarkoituksenmukaisuudesta, suojeluhuötyyn perustuvista tulosperusteisista korvausmalleista sekä yksityismetsien suojelun kustannustehokkuudesta suhteessa valtion metsien suojeluun.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	10
2 Ovatko kestävän metsätalouden määräaikaiset rahoitustuet tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon niille asetetut tavoitteet?	12
2.1 Kemera on säilynyt varsin samanlaisena, vaikka toimintaympäristö ja tavoitteet ovat muuttuneet	12
2.2 Suurin osa kemera-tuista kohdistuu pitkällä tähtäimellä markkinaehtoisesti kannattavaan toimintaan	19
2.3 Puuntuotannollisia tavoitteita ei ole kaikilta osin saavutettu	23
2.4 Puuntuotannon tukien ympäristöehtojen tuloksellisuutta ei seurata	27
3 Ovatko METSO-ohjelman korvaukset tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon ohjelmalle asetetut tavoitteet?	31
3.1 METSO-ohjelma saavuttanee määrällisen kokonaistavoitteensa	31
3.2 Vaikuttavuus ja kustannustehokkuus tulisi ottaa keskeisiksi suojelukeinojen valintaperusteiksi	38
3.3 METSO-ohjelman vaikuttavuuden mittareita on kehitetty	45
4 Ovatko yksityismetsätalouden verotuet tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon niiden tavoitteet?	46
4.1 Verotuilla pyritään edistämään puuntuotantoa	47
4.2 Verotuet monimutkaistavat verojärjestelmää ja niiden vaikuttavuus on epäselvä	51
5 Muodostavatko yksityismetsätalouden tuki- ja korvausjärjestelmät tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden?	53
5.1 Rahoitusjärjestelmien yhteensovittaminen edellyttää poikkihallinnollista lähestymistapaa	54
5.2 Tukien ohjaus ja valvonta on pitkälti eriytynyttä	57
5.3 Rahoituskokonaisuus on monitahoinen ja varoille osoitetut käyttötarkoitukset eivät ole aina kohdanneet kysynnän kanssa	60
5.4 Tukien ja korvausten vaikuttavuutta ei seurata riittävästi eikä yhteisvaikutuksia tunneta	64
Liite: Miten tarkastettiin	66
Viitteet	69



1 Mitä tarkastettiin

Metsätalouden toimintaympäristö on muuttunut nopeasti, ja Suomen metsiin kohdistuu runsaasti erilaisia taloudellisia ja ekologistia odotuksia ja paineita. Tarkastuksen tarkoitus oli tuottaa metsä- ja ympäristöpolitiikan päätöksenteon tueksi ajankohtaista tietoa yksityismetsätalouden rahoitusjärjestelmien tarkoituksenmukaisuudesta ja toimivuudesta.

Valtio on suunnannut yksityismetsänomistajille erilaisia suoria tukia ja korvauksia vuosikymmenien ajan. Viime vuosina niiden yhteenlaskettu määrä on ollut noin 70–100 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi yksityismetsänomistajille on kohdistettu välillisiä verotukia arviolta noin 170 miljoonaa euroa vuodessa. Arviot eivät kaikkien verotukien osalta ole tarkkoja.

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua valtion yksityismetsänomistajille suuntaamien suorien tuki- ja korvausjärjestelmien sekä verotukien tuloksellisuudesta keskittyen ennen muuta puuntuotannon edistämisen ja biologisen monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteisiin. Samalla arvioitiin, miten eri rahoitusjärjestelmät toimivat näiden kahden päätavoitteen osalta kokonaisuutena.

Suomessa metsien yleisin omistusmuoto on suora henkilöomistus. Metsää omistavia yksityisiä henkilöitä on noin 620 000. Heistä suurin osa omistaa metsää yksin tai yhdessä puolison kanssa. Yksityismetsänomistajiin luetaan myös kuolinpesien, verotusyhtymien ja yhteismetsien kautta metsää omistavat henkilöt. Yhteensä yksityiset maanomistajat omistavat hieman yli 60 prosenttia metsämaasta. Yksityismetsien hakkuiden osuus on noin 80 prosenttia vuosittaisista hakkuista ja noin kolme neljäsosa teollisuuden käyttämästä raakapuusta.¹

Yksityismetsätalouden harjoittajat katsotaan EU-lainsäädännössä yrityksiksi, joille maksettaviin tukiin sovelletaan EU:n valtiontukisääntöjä.

Tarkastuksessa arvioitiin kolmea euromääräisesti suurinta yksityismetsätalouden kannustinjärjestelmää. Ne ovat kestävän metsätalouden määräaikaiset rahoitustuet eli kemera-tuet, Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) korvaukset sekä metsävähennys ja muut erilaiset verotuet.

Kemera-tukiohjelma perustuu kestävän metsätalouden määräaikaiseen rahoituslakiin (34/2015). Uuden metsätalouden kannustejärjestelmän (Metka) on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 alusta. Kemeran toimeenpanosta vastaa maa- ja metsätalousministeriö, ja tukien valtionapuviranomaisena toimii Suomen

metsäkeskus. Kemeran päätavoitteina on edistää puuntuotantoa sekä myös turvata metsien biologista monimuotoisuutta. Viime vuosina puuntuotannon tukiin on käytetty noin 35–50 miljoonaa euroa vuodessa. Kemeran ympäristötuet toteuttavat osaltaan METSO-ohjelmaa.

Vuonna 2008 perustettu Etelä-Suomen metsien suojeleuohjelma METSO on ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön yhteisohjelma. ELY-keskukset ja Suomen metsäkeskus hoitavat ohjelman toimeenpanoa. Pääasiallisena toteutuskeinona on yksityisten metsien vapaaehtoinen, joko määräaikainen tai pysyvä suojeleminen, josta valtio maksaa korvauksen. Viime vuosina METSO-ohjelmaan on käytetty kemeran ympäristötukia noin 6–10 miljoonaa ja ympäristöhallinnon maksamia korvauksia noin 30–35 miljoonaa euroa vuodessa. Vuosina 2021–2025 toteutetaan lisäksi Helmi -elinympäristöohjelmaa, jonka rahoitus kohdistuu osin samoihin tarkoituksiin kuin METSO-ohjelman.

Metsätalouteen kohdistetaan vuosittain merkittävä määrä verotukia. Niillä pyritään edistämään puuntuotantoa ja puuntarjontaa helpottamalla metsätilan koon kasvattamista ja yrittäjämäistä metsätaloutta. Verotuet kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Niistä metsävähennyksen määrä on arvioitu vuosittain yli 70 miljoonaksi euroksi, joka ei kuitenkaan ole kokonaisuudessaan verotukea. Metsätalouden pääomatulon menovarauksen arvo on 25 miljoonaa ja yrittäjävähennyksen noin 67 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa arvioitiin kunkin tuki- ja korvausjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta sen osalta, ovatko asetetut tavoitteet selkeät ja loogiset suhteessa tuki- ja korvausjärjestelmän tarkoitukseen, onko tuille asetetut tavoitteet saavutettu taloudellisesti ja onko vaikutusten seuranta järjestetty siten, että se mahdollistaa järjestelmän arvioinnin ja tuloksellisen kehittämisen.

Tuki- ja korvausjärjestelmien muodostama kokonaisuus arvioitiin sen osalta, ovatko eri tuki- ja korvausjärjestelmät keskenään johdonmukaisia, onko niiden yhteisvaikutuksista kerättävä seurantatieto tarkoituksenmukaista kokonaisuuden ohjaamiseksi ja onko hallinto järjestetty siten, että se tukee yksityismetsätalouteen kohdistuvien valtion tukien ja korvausten kokonaisuusohjausta tavoitteiden mukaisesti.

Tarkastuskertomuksen pääluvussa 2 arvioidaan kerala-järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ennen muuta puuntuotannon edistämisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta. Pääluvussa 3 arvioidaan METSO-ohjelman korvausten, mukaan lukien kemeran ympäristötukien, tuloksellisuutta. Pääluvussa 4 tarkastellaan yksityismetsätaloudelle kohdistettuja verotukia. Lopuksi pääluvussa 5 arvioidaan, miten yksityismetsätalouden rahoitusjärjestelmät toimivat puuntuotannon edistämisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteiden osalta kokonaisuutena.

2 Ovatko kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoitustuet tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon niille asetetut tavoitteet?

Kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoitustukijärjestelmän päätavoitteena on ollut vuodesta 1997 alkaen puuntuotannon edistäminen sekä metsäluonnon biologisen monimuotoisuuden turvaaminen. Toimintaympäristön muuttuessa tukijärjestelmälle asetettuja ympäristötavoitteita on lisätty ja tuettavien toimien nimikkeitä muutettu ympäristöä enemmän huomioon ottaviksi. Tuettava toiminta ja rahoituksen painotukset ovat kuitenkin säilyneet varsin samoina.

Yksityismetsätalous on kannattavaa toimintaa, vaikka aikajänteet ovat pitkiä. Puuntuotannon tukemisen kannustinvaikutuksista tarvittaisiinkin parempaa näyttöä. Tähän viittaa myös tarkastuksessa tehty suuntaa antava vertailu Ruotsin tilanteeseen.

Kemeran puuntuotannon edistämiseen tähtäävät määrälliset suoritettavoitteet ovat jääneet toteutumatta esimerkiksi pääpainopisteenä olevassa taimikon ja nuoren metsän hoidossa. Myös suoritteiden laadussa on havaittu puutteita.

Tuen ympäristöehdoilla on pyritty jossain määrin puuntuotannon ja monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteiden yhteensovittamiseen, mutta ehtojen vaikuttavuutta ei ole seurattu.

2.1 Kemera on säilynyt varsin samanlaisena, vaikka toimintaympäristö ja tavoitteet ovat muuttuneet

Valtio on tukenut rahallisesti yksityismetsien puuntuotantoa kohta sata vuotta. Kemera-tukia on maksettu yksityismetsätalouden harjoittajille vuodesta 1997. Kemeran alkuperäisenä tavoitteena oli puuntuotannon edistäminen sekä biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen myös talousmetsissä.

Valtion tukipolitiikalla on pyritty lisäämään teollisuudelle käyttökelpoisen ja tehokkaasti korjattavissa olevan puun määrää

Valtion suora tukirahoitus yksityiselle metsätaloudelle on ollut suurimmillaan 1970-luvun puolivälissä, 1990-luvun alussa sekä myöhemmin 2010-luvun taitteessa, jolloin se oli liki 100 miljoonaa euroa vuodessa. Vuonna 1997 voimaan tullut ensimmäinen Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki eli niin sanottu kemera-laki (1094/1996) oli jatkumoa vuodesta 1928 toisiaan seuranneille metsänparannuslaeille.

Kemera-tukiohjelman toimeenpanosta vastaa maa- ja metsätalousministeriö. Tukien valtionapuviranomaisena toimii Suomen metsäkeskus, joka on viime vuosina käsitellyt vuosittain noin 70 000–90 000 kemera-hakemusta ja toteutusilmoitusta.

Valtio on pyrkinyt tukipolitiikalla ohjaamaan metsien kasvatus- ja käyttöä haluamaansa suuntaan ja ennen muuta lisäämään teollisuudelle käyttökelpoisen ja tehokkaasti korjattavissa olevan puun tuotantoa. Metsätalouden kestävyys on määritelty pitkälti tästä näkökulmasta. Puuntuotannon tukemisen perusteena on ollut myös tulonjakoon ja työllisyyteen liittyvät kysymykset sekä aluepolitiikka. Metsänomistajan yksityistaloudellinen etu ja kansantalouden etu on nähty pitkälti yhtenevinä.²

Kemera-tuilla on pyritty tuottamaan pienemmässä määrin myös sellaisia markkinattomia hyötyjä kuten luonnon monimuotoisuuden turvaaminen sekä elinympäristöjen ja vesien tilan parantaminen. Ympäristönsuojelun tärkein keino on ollut vuonna 1997 käyttöön otettu metsätalouden ympäristötuki.

Kemera-tuet ovat Euroopan unionille ilmoitettavia valtiontukia, jotka komission tulee hyväksyä. EU:n maa- ja metsätalousalan valtiontuen suuntaviivat 2014–2020³ sisältävät muun muassa seuraavia yhteisiä arviointiperiaatteita: Valtiontuen tavoitteena on oltava yhteisen edun mukainen tavoite. Tuella olisi saatava aikaan sellainen merkittävä vaikutus, johon ei päästä markkinoiden omin toimin. Esimerkiksi tuella voidaan korjata tarkoin määritelty markkinoiden toimintahäiriö. Tuella on oltava kannustava vaikutus, eli sen on johdettava ylimääräiseen toimintaan, jota yritys ei harjoittaisi vastaavasti ilman tukea. Muita yleisiä valtiontukien kriteereitä ovat määräaikaisuus, tarkoituksenmukaisuus, oikeasuhtaisuus (tuen rajaaminen välttämättömään), läpinäkyvyys sekä tuen potentiaalisten saajien tasapuolinen kohtelu.

Kemera-laki on kulloinkin tehty EU-määräysten mukaisesti määräaikaiseksi. Lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä on muutettu useaan kertaan. Niitä on muun muassa sopeutettu EU:n



Valtio on pyrkinyt tukipolitiikalla ohjaamaan metsien kasvatus- ja käyttöä haluamaansa suuntaan.

valtioneutukia koskeviin sääntöihin. Viimeisin kemera-lain kokonaisuudistus astui voimaan vuonna 2015 (34/2015). Nykyinen rahoitusjärjestelmä on voimassa vuoden 2023 loppuun.

Kemera-tuki myönnetään toteutuneiden kokonaiskustannusten perusteella tai euromääräisenä tukena. Toteutuneita kustannuksia tuetaan määrättyllä tukiprosentilla, joka voi vaihdella työlajeittain ja tukivyohtyhteittäin. Ympäristötuki myönnetään taloudellisen menetyksen perusteella euromääräisenä tukena.

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2022 hallituksen esityksen (HE 167/2022 vp) laiksi uudesta metsätalouden määräraikaisesta kannustejärjestelmästä (Metka). Laki vaatii ennen voimaantuloaan komission hyväksynnän. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tavoitteena on, että Metka-kannustejärjestelmä tulisi voimaan vuoden 2024 alusta.

Metsäalan toimintaympäristö on muuttunut 1990-luvun jälkeen huomattavasti. Metsät ovat edelleen tärkeä teollisuuden raaka-aineiden lähde, minkä lisäksi niistä on tullut kasvavassa määrin bioenergian lähde. Metsäsektori on viime vuosina lisännyt merkittävästi investointejaan, mikä on kasvattanut kotimaisen puun kysyntää ja hakkuita.

Samaan aikaan Suomen yksityismetsäomistuksen rakenne on käynyt läpi rakennemurrosta, ja metsäpalvelumarkkinat ovat laajentuneet. Lisäksi niin kansainvälisissä sitoumuksissa kuin Euroopan unionissa on alettu kasvavassa määrin korostaa metsien tärkeyttä luonnon monimuotoisuuden turvaajina ja ilmaston muutosta hillitsevinä hiilinieluinä. Tämä näkyy EU:n kiristyvänä ympäristölainsäädäntönä ja -ohjauksena sekä ympäristönäkökohtien korostumisena EU-rahoituksen ehdoissa.⁴

Kannustinjärjestelmän ympäristötavoitteita ja ympäristöperusteluja on lisätty

Analysoitujen hallitusten esitysten perusteella kemeran ympäristötavoitteiden ja ympäristöperustelujen määrä on ajan saatossa lisääntynyt. Kemeran julkilausuttuna yleistavoitteena on ollut edistää kestäväen kehityksen ajattelutavan mukaisesti taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsän hoitoa ja käyttöä. Vuoden 1997 kemera-lain (1094/1996) myötä puuntuotannon tavoitteen rinnalle nostettiin tavoite ylläpitää metsien biologista monimuotoisuutta sekä toteuttaa metsäluonnon ja ympäristöhoidon kannalta tärkeitä toimenpiteitä myös talousmetsissä (HE 63/1996 vp).



Metsäalan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi.

Kemeran ympäristötuen lähtökohtana on metsälain 10 §

Vuoden 1997 kemera-lain taustalla oli uusi metsälaki (1093/1996), jossa säädettiin monimuotoisuuden turvaamiseksi joistakin puuston ja maaperän käsittelyrajoituksista. Maanomistajille tehtiin mahdolliseksi hakea kemera-korvauksia sellaisiin normaalin metsän käytön yhteydessä syntyviin lisäkustannuksiin, jotka aiheutuivat luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta.

Metsälaki muuttui vuonna 2014 (1085/2013). Laissa täsmennettiin erityisen tärkeiden säilytettävien elinympäristöjen käsittelyrajoituksia ja niistä poikkeamista (10 § ja 11 §). Samalla tarkennettiin käsittelyrajoituksista maanomistajalle aiheutuvan, vähäistä suuremman taloudellisen haitan laskentaperusteita ja suuruutta. Sen ylittyessä tukea voidaan maksaa kemeran ympäristötuista tai muista valtion varoista. Vuoden 2015 kemera-uudistuksessa samat lähtökohdat otettiin ympäristötuen laskentaperustaksi.

Kemeran kokonaisuudistuksessa 2015 (HE 138/2014 vp) tavoitteeksi asetettiin kannustaa maanomistajia toimenpiteisiin, joilla edistetään metsävarojen suotuisaa kehittymistä, metsien biologisen monimuotoisuuden turvaamista sekä myös ilmastonmuutokseen sopeutumista pitkäjänteisesti. Kemerassa oli painotettu ennen muuta puuntuotannollisia näkökohtia. EU:n maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivat 2014–2020 korostivat kuitenkin erityisesti ympäristönäkökohtia. Kemera notifiotiinkin EU:n komissiolle ennen muuta kyseisten suuntaviivojen ympäristöperusteilla, joita olivat metsäekosysteemien häiriönsietokyvyn ja ympäristöarvon parantaminen, metsien terveyden säilyttäminen sekä metsien ympäristö- ja ilmastopalveluiden ja metsien suojelun tukeminen⁵. Järjestelmä sinällään pysyi käytännössä pitkälti entisenlaisena.

Metka-laissa ympäristönäkökohtia ja -perusteluja on lisätty entisestään. Tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ohella sen lisääminen. Uutena tavoitteena on ilmastonmuutoksen hillitseminen. Myös perinteisiä kemera-tukilajeja, kuten taimikon ja nuoren metsän hoitoa ja lannoitusta, perustellaan puun tuotannon ohella nyt voimakkaasti ilmastosyillä. Tukien ilmastovaikutukset eivät kuitenkaan Luonnonvarakeskuksen mukaan ole suoraviivaisia, vaan riippuvat tarkastelun aikajänteestä, metsämaatyypistä ja metsänkäsittelytavoista.⁶

Tuettavat työläjit eivät ole merkittävästi muuttuneet

Kemera-rahoitusta saavat työläjit ovat säilyneet varsin samoina, vaikka toimintaympäristö on muuttunut ja tukijärjestelmää on perusteltu kasvavassa määrin ympäristönäkökohdilla.



Kemeraa on perusteltu EU:n komissiolle erityisesti ympäristösyillä.

Monilla kemeran työlajeilla on pitkä historia

Monien kemeran työläjien valtionrahoituksella on pitkä historia. Soiden ojituksen rahoitus alkoi vuonna 1927. Se rajoitettiin vuonna 1996 kunnostusojitukseen. Kulotusta on rahoitettu vuodesta 1929. Metsäteiden rakentamista on rahoitettu vuodesta 1948 ja perusparannusta vuodesta 1987. Taimikonhoidon rahoitus alkoi työllisyysvaroilla vuonna 1946. Vuodesta 1967 alkaen se on sisällynyt metsätalouden tuen työlajeihin. Metsien kasvatuslannoituksen tuki alkoi vuonna 1964. Se rajoitettiin vuonna 1996 terveyslannoitukseen.

Hallitusten esitysten analyysi osoittaa, että samalla kun kemeran ympäristöperusteluiden määrä on lisääntynyt, tuettavia toimia on nimetty osittain uudelleen ilman, että niiden sisältö on juurikaan muuttunut. Esimerkiksi kemeran suurimman toimenpideryhmän nimi vaihtui vuonna 2015 puuntuotannon kestävyden turvaamisesta ekologisiksi ja metsän kasvua edistäviksi tuiksi.

Vuoden 1996 kemera-laissa yksityismetsätalouden rahoitustuet jaettiin neljään ja vuoden 2015 kemera-laissa sekä Metka-laissa kolmeen pääryhmään. Kullekin pääryhmälle on määritelty tukikelpoiset työläjit. Näitä on kuvattu taulukossa 1.

Myös joidenkin työläjien nimiä ja perusteita on muutettu vastaavin tavoin. Esimerkiksi tuki kulotukseen mahdollistettiin muulloinkin kuin osana metsänuudistamisen maanmuokkausta, ja sen peruste muutettiin vuonna 2015 puuston kasvun ja uudistumisen parantamisesta uhanalaisten eliöiden turvaamiseksi. Muutoksen myötä kulotuksessa tuli ehtojen mukaan polttaa myös säästöpuut. Samalla sen toimenpideryhmä vaihtui puuntuotannon tukemisesta ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden hoidoksi.

Metsäojien kunnostus korvattiin vuonna 2015 uudella työläjillä: suometsän hoito. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli kuitenkin entiseen tapaan suometsän puuntuotannon edistäminen, ja tuettavat toimet säilyivät samoina kuin kunnostusojituksessa. Metka-lain tuoma merkittävä muutos on, että valtio ei enää jatkossa tukisi kunnostusojitusta. Lasku-, kuivatus- ja täydennysojituksen suunnittelua voidaan tosin tukea, mutta osana kokonaisvaltaista suometsän hoitosuunnitelmaa asetuksessa määritellyillä, rajaavilla ehdoilla.

Muutamien työläjien tukeminen on lopetettu. Vuoden 2015 kemera-uudistuksen myötä loppui tuen myöntäminen pystykarsintaan ja kantojen nostoon. Kannoille oli syntynyt markkinat metsähakkeen tuotannossa. Sen ja toiminnan kiistanalaisten ympäristövaikutusten vuoksi tukea ei pidetty enää perusteltuna. Juurikäävän torjunta muuttui puolestaan vuonna 2016 valtion tukemasta toiminnasta metsänomistajan lakisääteiseksi velvoitteeksi.



Toimenpideryhmien ja työläjien nimiä on muutettu ympäristöarvoja myötäileviksi.

Joistakin tuista on luovuttu, koska EU:n komissio ei ole hyväksynyt niitä. EU:n maa- ja metsätalouden valtiontuen 2014–2020 suuntaviivojen perusteella ei esimerkiksi ollut mahdollista tukea metsänuudistamista, jos sen tarkoituksena on uudistaa vastaavanlainen metsä hakatun metsän tilalle. Metsänuudistus samoin kuin energiapuun korjuu jätettiin pois vuoden 2015 kemera-lailla tuettavien toimien piiristä.

Energiapuun osalta muutos vaikuttaa osittain näennäiseltä. Lain mukaan pienpuun keruuta voidaan tukea osana nuoren metsän hoitoa, mutta laissa ei enää määritellä kerätyn puun käyttötarkoitusta. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan ei ole tietoa siitä, paljonko kerätystä pienpuusta ohjautuu energiakäyttöön. Toisaalta esimerkiksi Suomen metsäkeskus on kuitenkin markkinoinut pienpuun korjuun kemera-tukea nimenomaan sillä, että pienpuuta tarvitaan energiantuotantoon lähivuosina aiempaa enemmän ja että pienpuuta polttamalla tuotetaan energiaa kotimaan lämpö- ja voimalaitoksissa.



Joistakin tuista on luovuttu, koska EU:n komissio ei ole niitä hyväksynyt.

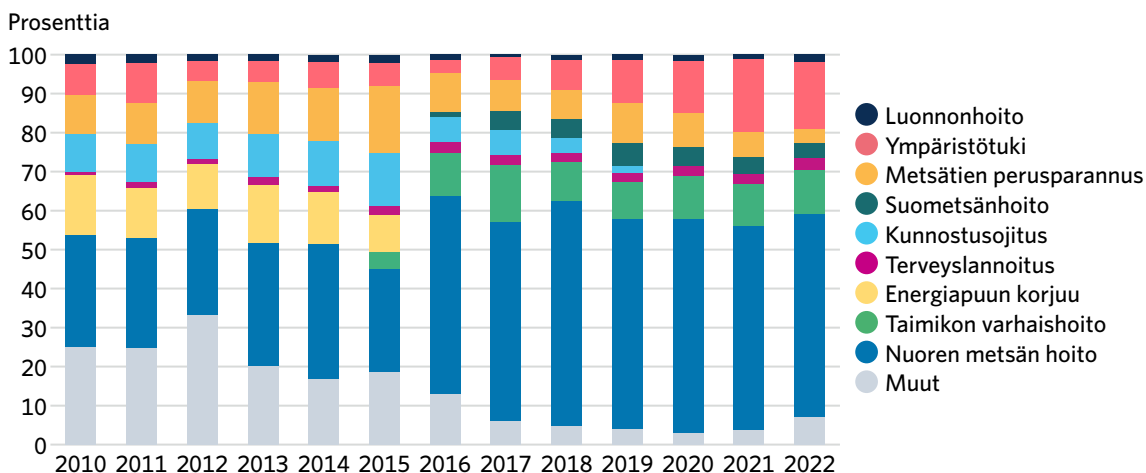
Taulukko 1: Keskeiset toimenpideryhmät ja työlajit vuosien 1996 ja 2015 kemera-laeissa sekä vuoden 2023 Metka-laissa. Lähde: Finlex

Kemeran työlajit 1996	Kemeran työlajit 2015	Metkan työlajit 2023
Puuntuotannon kestävyuden turvaaminen	Ekologiset ja metsän kasvua edistävät tuet	Ekologiset ja metsän kasvua edistävät tuet
Metsän uudistaminen	-	-
Energiapuun korjuu	Pienpuun keruu siirtyy osaksi nuoren metsän hoitoa	Pienpuun keruu osana taimikon ja nuoren metsän hoitoa
Nuoren metsän hoito	Taimikon varhaishoito ja nuoren metsän hoito erotetaan omiksi työlajeikseen	Taimikon ja nuoren metsän hoito yhdeksi työlajiksi
Terveyslannoitus	Terveyslannoitus	Terveyslannoitus
Kunnostusojitus	Suometsän hoito (sisältää kunnostusojituksen)	Suometsän hoitosuunnitelma (tukea vain ojituksen suunnitteluun)
Kulotus	Kulotus siirtyy metsäluonnon hoitohankkeeksi	Omaksi työlajikseen luonnon monimuotoisuuden hoitona
Metsätiet	Tieverkosto	Metsätalouden tieverkko
Metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen	Metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen ja metsäluonnon hoito	Metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen ja metsäluonnon hoito
Ympäristötuki	Ympäristötuki	Ympäristötuki
Metsäluonnon hoito	Metsäluonnon hoitohankkeet, ml. kulotus	Metsäluonnon hoito; kulotus erotetaan omaksi työlajikseen
Muut edistämistoimet, mm. juurikäävän torjunta, kokeilu- ja selvitystoiminta	-	-

Myös rahoituksen painotukset ovat säilyneet varsin samanlaisina

Suomen metsäkeskuksen aineisto osoittaa, että kemera-rahoituksen painotukset eri työläjien välillä eivät ole muuttuneet merkittävästi. Työlajeja on osin yhdistelty ja nimetty uudelleen, mutta rahoituksen kokonaiskuva on pysynyt varsin samana (kuvio 1). Lisäksi joidenkin työläjien, kuten metsän uudistamisen ja juurikkävän torjunnan, tukeminen päättyi 2010-luvun puolivälissä (sisältyvät kuviossa 1 ryhmään 'muut').

Kemera-momenttien määrärahojen kokonaistasot päätetään poliittisesti. Kemera-lain mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö tekee päätöksen momenttien sisäisestä kohdennuksesta. Puuntuotannon tukemisen osalta päätöksenteon pohjana on Suomen metsäkeskuksen johtokunnan työläji- ja maakuntakohtainen esitys myöntämisvaltuudesta ja määrärahan suuntaamisesta. Myös Kemeran metsäluonnon hoidon edistämisen momentin jakopäätös perustuu Metsäkeskuksen johtokunnan esitykseen.



Kuvio 1: Kemeran työläjien toteutuneet maksuosuudet vuosina 2010–2022.

Lähde: Suomen metsäkeskus

Käytetyistä tuista noin 80–90 prosenttia on kohdistunut puuntuotannon lisäämiseen ja välillisesti hakkuiden edistämiseen. Vuoden 2016 jälkeen tästä noin 70 % on kohdistunut taimikon ja nuoren metsän hoitoon, johon sisältyy myös pienpuun keruu. Kunnostusojitukseen ja metsätiestön perusparannukseen osoitetun tuen käyttö on pienentynyt viime vuosina.

Ympäristötuen osuus on ollut keskimäärin 10–15 prosenttia ja kasvanut viime vuosina. Luonnonhoidon tuen osuus on ollut pieni, vain muutamia prosentteja. Vuoden 2023 valtion talousarvioon sisältyy merkittävä määräaikainen korotus näihin kahteen tarkoitukseen.



Kemera-tuista 80–90 prosenttia on kohdistunut puuntuotannon lisäämiseen.

2.2 Suurin osa kemera-tuista kohdistuu pitkällä tähtäimellä markkinaehtoisesti kannattavaan toimintaan

Tarkastuksessa saatu tieto kameran puuntuotannon tukien kannustavuudesta on osin ristiriitaista. Tukien taustalla on oletus siitä, että maanomistajat eivät muutoin hoitaisi metsäomaisuuttaan, koska sen tuotot realisoituvat vasta vuosikymmenien päästä.

Puuntuotannon tukeminen kaipaa vankempia perusteita

Metsien päätuotteella eli raakapuulla on toimivat markkinat ja markkinahinnat samoin kuin teollisuuden sivuvirroilla ja energia- puulla. Talousteoreettisen ajattelun mukaan tämän pitäisi riittää ylläpitämään puuntuotannon investointien edellytyksiä. Toisin sanoen puuntuotantoa ei ole tarpeen tukea valtion varoin siksi, ettei puulle olisi markkinoita tai hintakannustimia.

Tarkastuksessa havaittiin, että maa- ja metsätalousministeriö on toteuttanut runsaasti erilaisia selvitys- ja arviointihankkeita metsätalouden kannustinjärjestelmän toimivuudesta ja mahdollisista muutostarpeista. Tapio Oy:n⁷ selvityshankkeessa päädyttiin siihen, että metsänhoito-työlajit ovat osa kannattavaa elinkeinoa, jota ei tarvitse erikseen tuella kannustaa. Hankkeen johtopäätöksissä todetaan, että näin tuki ei myöskään enää vääristäisi kustannuksia, kantohintoja tai metsämaan hintaa.

Luonnonvarakeskuksen kannustinjärjestelmästä tekemän arvioon mukaan julkisen vallan rooli on tuottaa ja parantaa taloudellisen toiminnan yleisiä edellytyksiä eikä tukea jatkuvasti tavanomaista tuotannollista toimintaa. EU:n valtiontuen suuntaviivojen mukaisesti pitäisi määritellä, mitä markkinapuutetta (markkinoiden laiminlyömiä ulkoisvaikutusta) tuella korjataan. Valtion varoin ei pitäisi tukea toimintaa, joka on taloudellisesti kannattavaa tai toteutuu muutoinkin.⁸

Puuntuotannon tukemista on perusteltu Suomessa perinteisesti sillä, että metsäinvestointien aikajänne on pitkä eli useita vuosikymmeniä. On pidetty riskinä, että yksityinen omistaja ei halua investoida metsäomaisuutensa hoitoon, koska kustannuksesta saatava tuotto realisoituu vasta pitkällä aikavälillä. Tämä riski tuotiin esiin myös maa- ja metsätalousministeriön tarkastus- haastattelussa.

Sama näkemys toistuu vuoden 2015 kemera-uudistusta valmistelleen ja vuoden 2023 Metka-kannustejärjestelmää valmistelleen työryhmän muistioissa. Näkemyksen tueksi ei kuitenkaan ole kattavaa seuranta- ja tutkimustietoa⁹. Metka-järjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä viitataan siihen, että metsänomistajat ja metsänhoidon toimijat itse eivät halua muutoksia tuettuihin työ-



Valtion varoin ei pitäisi tukea toimintaa, joka on taloudellisesti kannattavaa tai toteutuu muutoinkin.

lajeihin hallinnollisen taakan keventämistä lukuun ottamatta. On todettava, että harva tuensaaja on valmis omatoimisesti luopumaan tuesta.

Voimassa olevaa kemera-järjestelmää koskevan hallituksen esityksen (HE 138/2014) mukaan tuen kannustavuuden katsottiin olevan suurin nimenomaan metsänkasvatusketjun alkuvaiheen työlajeissa. Niiden ei katsottu tuottavan suoraa taloudellista hyötyä maanomistajille. Toisaalta järjestelmän haluttiin kannustavan myös toimenpiteisiin, joilla turvataan positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Tarkastuksessa saatu informaatio on osin ristiriitaista sen osalta, missä määrin tuet kannustavat maanomistajia sekä missä määrin ne toimivat vipuvartena yksityisille investoinneille. Joidenkin aikaisempien tutkimusten mukaan julkinen tuki edistää investointeja.¹⁰

Toisten tutkimusten ja tarkastushaastattelujen mukaan on mahdollista, että tuet syrjäyttävät yksityisiä metsänhoitoinvestointeja, eli valtio maksaa toimenpiteistä, jotka maanomistaja toteuttaisi muutoinkin. Esimerkiksi taimikonhoitoinvestoinnin sisäistä, yleensä noin 3–5 prosentin, korkokantaa pidetään niin hyvänä, että taimikon hoitoon kohdistetun valtion tuen on arvioitu syrjäyttävän maanomistajan omaa rahoitusta.¹¹

Jollei tukien syrjäyttävää vaikutusta oteta huomioon, kannustinvaikutukset voivat tulla yliarvioituiksi. Syrjäyttävä vaikutus voi ilmetä myös työlajien välillä, erityisesti resurssien ollessa rajalliset: maanomistajat keskittyvät tuettuihin työlajeihin ei-tuettujen töiden kustannuksella.¹²

Suomen metsäkeskus kerää ja ylläpitää metsätietoaineistoja. Sen tarjoamassa Metsään.fi-palvelussa metsänomistaja voi katsoa oman metsänsä tiedot ja saada informaatio-ohjausta, kuten ehdotuksia hoitoa kaipaavista metsätyökohteista. Metsäkeskus myös kokoaa tietoa siitä, montako hehtaaria metsäkohteita Suomessa on hoidettu kemera-tuilla. Metsäkeskus ei kuitenkaan seuraa tai koosta tietoa siitä, paljonko esimerkiksi Metsään.fi-palvelussa ehdotetuista metsänhoitotöistä on toteutettu ilman kemera-tukia. Metsäkeskuksen mukaan maanomistajat tekevät merkittävässä määrin metsänhoitotöitä myös ilman tukirahoitusta.

Taimikon ja nuoren metsän hoidon tuki ei jatkossa edellytä etukäteishakemusta

Metka-lain myötä taimikon varhaishoidon ja nuoren metsän hoidon tuki on tarkoitettu muuttamaan niin sanotuksi vähämerkityksiseksi de minimis -tueksi. Kyseisiä tukia voidaan maksaa yksittäiselle yritykselle enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden kuluessa, eikä niitä tarvitse notifioida ja hyväksyttää valtioneuvoston päätöksellä EU:n komissiolle.

De minimis -tukea ei tarvitse hakea ennakoon, vaan se maksetaan jälkikäteen, kun toimenpiteet on toteutettu. Tämä voi olla perusteltua tuen hakijan ja tuen myöntäjän hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Samalla voi käydä vaikeammaksi todentaa, olisiko toimi toteutettu ilman valtion tukirahoitustakin.

Tällä hetkellä tuki taimikon ja nuoren metsän hoitotyöhön myönnetään ennen työn aloittamista jätettävän hakemuksen perusteella, ja tuki maksetaan, kun työ ilmoitetaan tehdyksi. Metkälain myötä tuki haettaisiin ja maksettaisiin jatkossa toteutus selvityksen perusteella vasta työn valmistumisen jälkeen. Tämä tulee puolittamaan kyseisen työlajin hakemusten ja ilmoitusten käsittelymäärän Metsäkeskuksessa.

Kannustava vaikutus on EU:n hyväksymien valtiontukien keskeinen vaatimus. Se tarkoittaa, että tuen ansiosta tuensaaja toteuttaa toimia, joita ei olisi ilman tukea toteuttanut. Joissakin tapauksissa kannustavan vaikutuksen on katsottu toteutuvan sillä, että tukihakemus jätetään ennen toimenpiteen toteuttamista.

Valtiontalouden hyvän hoidon näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena maa- ja metsätalousministeriön aiheesta tilaaman selvityksen näkemystä, jonka mukaan de minimis -tukien suurin etu olisi, että tuet voitaisiin suunnata kansallisesti nykyistä joustavammin kulloinkin tarpeellisimpina pidettyihin toimiin eikä niiltä enää välttämättä edellytettäisi EU-lainsäädännön tarkoittamaa kannustavaa vaikutusta.¹³ Kun kyse on valtion taloudellisesta kannustajärjestelmästä, on tärkeää, että tuet ovat aidosti kannustavia ja siitä näkökulmasta perusteltuja riippumatta siitä, edellyttävätkö ne etukäteishakemusta.

Ei voida varmuudella sanoa, miten yksityismetsiä Suomessa hoidettaisiin ilman valtion tukea

Tarkastuksessa ei saatu varmuutta siitä, miten Suomen yksityismetsiä olisi viime vuosikymmenet hoidettu tai hoidettaisiin ilman valtion tukea. Tämä edellyttäisi vertailuasetelmaa, jossa osa yksityismetsistä olisi ollut tuen ulkopuolella esimerkiksi kokeilu- luontoisesti. Lähin vertailukohta on Ruotsi, jossa kemera-tukia vastaavat puuntuotannon tuet poistettiin 1990-luvulla. Kuvio 2 kuvaa yksityismetsien taimikonhoidon pinta-alamääriä Suomessa ja Ruotsissa viimeisen 70 vuoden aikana.

Ruotsi uudisti metsäpolitiikkansa ja luopui vuoden 1994 alussa metsätalouden tuotantotuista (jalopuumetsätalouden tukia lukuun ottamatta) samalla kun ansio- ja pääomatulojen verotusta uudistettiin. Metsäpolitiikalle asetettiin yhdenvertaiset tuotanto- ja ympäristötavoitteet. Julkinen tuki kohdistettiin puuntuotannon sijaan ennen muuta ympäristötavoitteisiin.¹⁴ Ruotsi, kuten useat



Kun kyse on valtion taloudellisesta kannustajärjestelmästä, on tärkeää, että tuet ovat aidosti kannustavia.



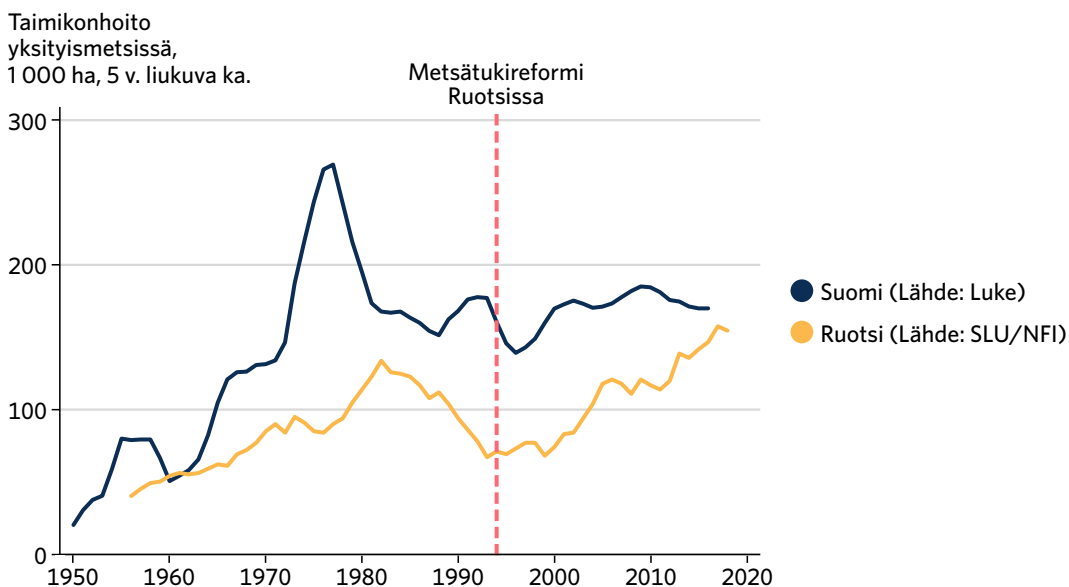
Ruotsi luopui vuoden 1994 alussa metsätalouden tuotantotuista.

muutkin EU:n metsäiset jäsenmaat, on hyödyntänyt rahoituksessa Suomea enemmän EU:n maaseuturahastoa.

Suomen ja Ruotsin tilanne ei ole suoraan verrannollinen, vaikka metsämaan osuus maa-alasta sekä yksityisen omistuksen osuus metsäalasta ja hakkuista on kummassakin maassa suunnilleen samaa tasoa. Maiden puumarkkinan rakenne on kuitenkin erilainen. Ruotsissa yksityiset metsäpalstat ovat keskimäärin suurempia ja teollisuuden rooli metsänomistajana suurempi kuin Suomessa.

Käytännössä Suomi ja Ruotsi kuitenkin toimivat samoilla Pohjois-Euroopan puumarkkinoilla ja metsäteollisuuden suhdannevaihtelut kohdentuvat naapurimaihin melko samankaltaisesti. Kun otetaan huomioon puu- ja metsäteollisuustuotteiden vienti- ja tuontiarvot, Ruotsi oli vuonna 2021 EU-maista Saksan jälkeen tärkein kohdema suomalaisien puu- ja metsätuotteiden ulkomaankaupassa.¹⁵

Maiden välisistä eroista huolimatta kuvio antaa jonkinlaisen suuntaa tukien kannustavuudesta. Ruotsissa tuotantotukien poistaminen ei näyttäisi juurikaan vaikuttaneen yksityismetsien taimikonhoitomääriin. Ruotsin taimikonhoitomäärät ovat kasvaneet ilman tukiakin jopa Suomen vastaavia lukuja nopeammin. Kummassakaan maassa ei ole saavutettu kansallisesti asetettuja taimikonhoidon määrän tavoitteita.



Kuvio 2: Suomen ja Ruotsin yksityismetsien taimikon hoidon määrällinen kehitys vuosina 1950–2020. Lähde: Luonnonvarakeskus ja Sveriges lantbruksuniversitet SLU (National Forest Inventory, NFI)

2.3 Puuntuotannollisia tavoitteita ei ole kaikilta osin saavutettu

Seuraavassa tarkastellaan joidenkin puuntuotannon edistämiseen tähtäävien kemera-työlajien tavoitteiden toteutumista. Kemeran ympäristötukien ja luonnonhoitohankkeiden pinta-alat on laskettu vuodesta 2008 alkaen osaksi METSO-ohjelman toteutuspinna-alaa. Niitä arvioidaan tarkastuskertomuksen luvussa 3.

Kemera-tukien tulostavoitteet mittaavat enemmän suoritteita kuin niillä aikaan saatuja vaikutuksia

Kemera-rahoituksen tavoitteet ja seuranta on kytketty osaksi Kansallisen metsästrategian 2025 (KMS 2025) toteutusta. Maa- ja metsätalousministeriön ja Suomen metsäkeskuksen välisissä vuosien 2016–2022 tulossopimuksissa asetetaan tavoitteita ja seurantamittareita vain muutamalle kemera-työlajille. Tällaisia ovat KMS 2025:en sisältyvä 140 000 hehtaariin vuositavoite taimikon ja nuoren metsän hoidolle sekä hallinnonalan osuus, 82 000 hehtaaria, METSO-ohjelman toteutuksesta vuosina 2008–2025.¹⁶

Niiden lisäksi tulossopimuksissa on lueteltu suuri määrä yleisiä KMS 2025:n tavoitteita, joiden toteutumista Suomen metsäkeskuksen edellytetään toiminnallaan edistävän ja tukevan. Tällaisia ovat esimerkiksi metsäväyläverkoston tarkoituksenmukainen kunto, kiinneainekuormituksen pieneneminen kunnostusojituksessa sekä kuolleen puuston tavoitemäärä metsämaalla (kuutiometriä hehtaarilla). Näiden osalta kemeralle ei ole eritelty omia tavoitetasoja. Tosin vuosien 2016–2017 tulossopimukseen sisältyi tavoite perusparantaa metsäteitä julkisella tuella 1600 kilometriä vuodessa.

Tulossopimuksissa on vuosina 2016–2022 asetettu kemera-tuille kaksi numeerista tavoitetta ja mittaria. Toisella on seurattu nuoren metsän hoidon rahoituskelpoisuudeltaan hyvien hankkeiden osuutta suoritepinta-alasta. Toisella on seurattu hankehaussa olevien luonnonhoitohankkeiden määrää ja sittemmin myös pinta-alaa.

Vuodesta 2019 alkaen Suomen metsäkeskuksen tulosohjausta on kehitetty strategisempaan suuntaan: tulossopimukseen on sisällytetty yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita sekä toimenpiteitä niiden toteuttamiseksi. Kaksi tavoitteista koskee metsätalouden kokonaiskestävyyden parantamista. Niitä tukevaksi toimenpiteeksi on kirjattu julkisten tukien käytön johtaminen niin, että kemera-rahoitus hyödynnetään täysimääräisesti. Toimenpide liittyy tukien tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuuteen, jota käsitellään jäljempänä luvussa 5.3. Metsäkeskus on myös kampanjoinut tukien kysynnän lisäämiseksi.

Kemeran tavoitteet ja niiden työläjikohtainen seuranta on operationalisoitu vastaavasti 14 alueellisessa metsäohjelmassa. Ne ovat lakisäateisiä maakunnallisia metsäsektorin kehittämissuunnitelmia ja työohjelmia. Kunkin alueen metsäneuvosto seuraa ja edistää alueensa ohjelman toteutumista.¹⁷

Kemeran puuntuotannon tukien seurannan haasteena on, että osalta tuettavista työläjeistä puuttuvat tulostavoitteet. Tapauksissa, joissa tavoitetasot ja seurantaindikaattorit ovat olemassa, ne mittaavat ensisijaisesti suoritteiden määrää. Ne kuvaavat enemmän toiminnan volyyymiä ja laajuutta kuin tekemisen laatua tai tekemisellä aikaansaattua vaikutusta.

Joulukuussa 2022 hyväksytyn Kansallisen metsästrategian 2035 (KMS 2035) seurantamittaristo sisältää Metka-tuen kaikkien työläjien suoritelmäärät, joita on tarkoitus jatkossa seurata suhteessa Metka-työryhmän sekä METSO- ja Helmi-ohjelmien niille asetettiin tavoitetasoihin.¹⁸ Toisaalta Suomen metsäkeskus on jo pitkään koonnut ja julkaissut kattavasti vastaavaa seurantatietoa kemeran työläjien euro-, hanke- ja pinta-alamääristä. KMS 2035:ssä näitä suoritteita näytettäisiin peilattavan aiempaa kattavammin tavoitetasoihin.

Taimikonhoidon ja nuoren metsän hoidon rästit ovat kasvaneet

Taimikonhoidon ja nuoren metsän hoidon tuen suhteellinen osuus kemera-rahoituksesta on ollut järjestelmän olemassaolon ajan selvästi muita työläjeja suurempi. Tuen saa korotettuna, jos mukana on myös pienpuun keruuta.

Valtakunnallisen metsien inventoinnin mukaan taimikon ja nuoren metsän hoitorästit ovat lisääntyneet.¹⁹ Rästeillä tarkoitetaan metsänhoidon suosituksiin nähden myöhässä olevia toimenpiteitä. Rästien katsotaan vaarantavan hyvälaatuisen puun tarjonnan pitkällä aikavälillä.

Rästeihin on monia syitä: Metsänomistajakunta kaupungistuu ja yhä harvemmalla on mahdollisuutta tai osaamista omatoimiseen metsänhoitoon. Osa omistajakunnasta saattaa myös painottaa enemmän ympäristönäkökulmaa kuin tuottoa. Alhainen kuitupuun hinta ei motivoi ensiharvennuksiin.²⁰

Rästien vähentämiseksi kemera-tukien painopistettä siirrettiin vuonna 2015 taimikon hoitoon. Vuosina 2016–2020 hoitopinta-alalle asetettuun tavoitteeseen päästiin. Vuonna 2021 siitä jäätin jonkin verran, ja vuonna 2022 taimikon ja nuoren metsän hoitotöitä tehtiin kemera-tuella koko maassa 113 000 hehtaaria eli vain 70 % siitä, mikä olisi ollut varatulla tuella mahdollista. Tulos oli vuonna 2015 alkaneen kemera-kauden alhaisin.²¹



Kaikille tuetuille työläjeille ei ole asetettu tulos- ja vaikuttavuustavoitteita.



Metsänhoidon rästien vähentämiseksi tarkoitettu tuki on viime vuosina jäänyt jälkeen pinta-alatavoitteestaan.

Hoitorästien kasvu voi indikoida, että metsänomistajien toimintaan vaikuttavat valtion tuen olemassaolon ohella tai sitä enemmän muut tekijät. On esimerkiksi todettu, että noin kolmannes metsänomistajista tarvitsee neuvontapalveluita hoitotarpeiden toteamiseen ja arviointiin, ennen kuin tuella on kannustava vaikutus. Neuvonnalla on mahdollista edistää myös toimien oikea-aikaisuutta ja kustannustehokkuutta.²² Valtiontalouden näkökulmasta olisi hyvä selvittää, riittäisikö joissakin tapauksissa kannusteeksi myös pelkkä neuvonnan ja informaatio-ohjauksen lisääminen.

Kemera-lain 12 §:n mukaan ja valtiontuen periaatteiden mukaisesti nuoren metsän hoidon kemera-tuen myöntämisen edellytyksenä on, että toimenpide ei ole taloudellisesti kannattava. Rajanveto voi kuitenkin olla hankalaa, koska kannattavuus riippuu muun muassa siitä, millä aikajänteellä toimenpiteestä ja siihen käytetyistä varoista saatavaa nettohyötyä tarkastellaan.

Lyhyen aikavälin kannattamattomuudesta on pyritty varmistamaan nuoren metsän hoitoa koskevalla valtioneuvoston asetuksella, joka määrää tukikohteen puustolle hyväksyttävän, pohjapinta-alalla painotetun keskilämpötilan. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan voi kuitenkin olla mahdollista, että joissakin kohteissa tukea on voinut saada myös kaupallisesti kannattaville toimenpiteille tai että metsänomistajalle on kertynyt nettotuloa jo ensiharvennuksista.²³

Sekä tuetussa että ilman tukea toteutetussa metsien hoidossa on havaittu puutteita

Taimikonhoidon ja nuoren metsän hoidon laadussa on ollut jonkin verran puutteita.

Suomen metsäkeskus valvoo metsälakien ja -säädösten noudattamista. Valvonta perustuu muun muassa sille ennen hakkuuta toimitettaviin metsänkäyttöilmoituksiin sekä hakkuun jälkeen tehtäviin tarkastuksiin. Lisäksi Metsäkeskus valvoo kemera-lain nojalla myönnettyjen tukien velvoitteiden noudattamista. Metsäkeskus toimittaa maa- ja metsätalousministeriölle vuosittain analyysit tutkimistään tarkastuksista ja niiden tuloksista.

Metsäkeskus tarkastaa kemera-tuettuja kohteita satunnaisotannalla. Lisäksi tehdään harkintatarkastuksia kohteisiin, joissa on aihetta epäillä kohteen rahoituskelpoisuutta esimerkiksi metsävaratiedon perusteella. Kemera-tarkastuksilla varmistetaan, että kohde on hoidettu kemeran ehtojen mukaisesti. Käytetty asteikko on ”hyvä”, ”rahoitusta muutettava” ja ”virheellinen”.

Vuoden 2022 otantatarkastusten tulosten perusteella hehtaari-toteutuksesta noin 74 prosenttia arvioitiin hyväksi ja 24 prosenttia luokiteltiin virheelliseksi. Harkintatarkastusten kohteista virheellisiä oli puolet. Edellisenä vuonna luku oli 55 prosenttia. Nuoren metsän hoidossa yleisimmät virheellisyyden syyt olivat liian pieni poistuma, ylitiheys (rahoitusehtoihin nähden) ja liian suuri keskiläpimitta sekä tekemätön työ. Myös liikaharvennusta esiintyi.

Suomen metsäkeskuksen tulossopimuksissa rahoituskelpoisuudeltaan ”hyvien” nuoren metsän hoitohankkeiden osuudelle asetettu prosentuaalinen suoritettavoite (pinta-alasta) vaihteli vuosina 2016–2019 vähintään 85 prosentista 92 prosenttiin. Tavoitteesta jäätiiin joka vuosi varsin paljon jälkeen. Sittemmin hyvien hankkeiden pinta-alaosuuden tavoitteena on ollut noin 75 prosenttia, joka on liki main toteutunut.²⁴

Metsäkeskuksen valtakunnallisten metsälaki-tarkastustulosten mukaan ensiharvennuksista noin 20–30 prosenttia tehdään liian aikaisin. Myöskään puunkorjuujälki ei ole vastannut kaikin osin metsänhoidon suosituksia, joskin se on jossain määrin kohentunut. Se oli vuonna 2022 suositusten mukaista 22 prosentilla tarkastetusta pinta-alasta. Huomautettavaa oli 64 prosentilla ja virheellistä korjuujälkeä 14 prosentilla tarkastetusta pinta-alasta. Yleisin syy virheelliseen korjuujälkeen oli liian voimakas harvennus.²⁵

Liian voimakkaan harvennuksen syiksi on esitetty muun muassa tilannetta, jossa maanomistaja, hakkuuyrittäjä ja puun ostaja pyrkivät välittömään taloudellisen tuoton maksimointiin ja asettavat puukertymälle ylisuuria tavoitteita suhteessa leimikon tilaan. Toisaalta laiminlyönnit alkuvaiheen varhais- ja taimikonhoidossa voivat vaikeuttaa harvennusta tai käytetty korjuukalusto voi olla kohteelle sopimatonta.

Tiedot valtakunnallisesta puunkorjuujäljestä eivät kerro, paljonko joukossa on kemera-tukia saaneita kohteita. Metsälaki-tarkastusten ja kemera-tarkastusten tulokset eivät myöskään ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Kemera-tarkastuksessa tuen ehtojen perusteella virheelliseksi arvioitu työn jälki voi esimerkiksi silti olla metsänhoitosuosituksen mukainen.

Tarkastusviraston tarkastuksessa ei löydetty näyttöä siitä, voisiko pienpuun keräämiselle maksettu korotettu kameran pinta-alatuki osaltaan vaikuttaa taimikon hoitoon tai liian voimakkaisiin ensiharvennuksiin. Muun muassa ympäristöministeriö on esittänyt, että kemera-tuki on voinut viivästyttää taimikonhoitoa tai kannustanut laiminlyömään kyseisen hoidon, koska sitä kautta maanomistaja on voinut kasvattaa tulevaa energiapuusaantoa.²⁶



Tukikelpoisuudeltaan hyvien hankkeiden tavoiteosuutta on jouduttu madaltamaan.

2.4 Puuntuotannon tukien ympäristöehtojen tuloksellisuutta ei seurata

Tarkastushaastattelujen ja tutkimustiedon perusteella kemeran ylätason kestävyystavoite ei ulotu kaikilta osin käytäntöön. Yksi syy siihen on, että talousmetsien puuntuotannon edistäminen ja biologisen monimuotoisuuden turvaaminen jäävät tukijärjestelmässä toisistaan osin irrallisiksi osa-alueiksi, joille on omat erilliset työlajinsa. Ympäristötuella toteutettava määräaikainen suojeleminen ja pieni määrä luonnonhoitokohteita eivät yksinään riitä turvaamaan metsien biologista monimuotoisuutta. Kyseiseen tavoitteeseen pääseminen edellyttää lisäksi, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon myös muussa talousmetsien hoidossa ja käytössä.

Kemera- puuntuotannon rahoitukseen on pyritty sisällyttämään yksittäisiä ehtoja, joilla metsätalouden toimijoita kannustetaan huomioimaan myös puuntuotannollisessa toiminnassa monimuotoisuus- ja vesistönäkökohtia. Maa- ja metsätalousministeriön edustajien mukaan kaikkien työlajien tukiehdossa on huomioitu ympäristö- ja monimuotoisuusnäkökohtien edistäminen, ja uuden Metka-lain myötä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia on tarkoitus edistää ympäristörahoituksen lisäksi kaikkien työlajien tukiehdolla. Myös lain tavoitteessa korostetaan ensi kertaa kestävyuden eri osa-alueiden *yhteensovittamista*, niiden edistämisen lisäksi.

Kemera-työlajien ympäristöehtojen avulla saavutettuja tuloksia tai niiden vaikutuksia ei kuitenkaan ole seurattu. Metsäkeskus tarkastaa ympäristötukiehtojen noudattamista osana kemera-kohteiden valvontaa. Kyse on enemmän teknisluonteisesta seurannasta, jossa tarkastetaan esimerkiksi, onko suometsän hoitohankkeissa toteutettu ehtojen mukaiset vesiensuojelurakenteet. Sitä, miten ympäristöehdot ovat tosiasiallisesti vaikuttaneet ympäristön tilaan, ei seurata tai arvioida. Haastattelutiedon mukaan asiaa on tarkoitus pohtia Metka-järjestelmän yhteydessä.

Tarkastuksessa tarkasteltiin esimerkinomaisesti vuoden 2015 kemera-järjestelmän taimikonhoidon ja nuoren metsän hoidon sekä kunnostusojituksen tukemista suhteessa tukijärjestelmän tavoitteeseen turvata metsäluonnon biologista monimuotoisuutta.

Taimikonhoidon ja nuoren metsän hoidon tukeminen edistää ensisijaisesti jaksollista metsänkasvatusta

Tarkastuksessa kootun tiedon mukaan nykyinen kemera-järjestelmä ei ole täysin neutraali metsänkasvatustapojen suhteen eikä metsänomistajia tasapuolisesti kannustava. Monet tuettavat työmuodot ja niiden ehdot soveltuvat ennen kaikkea jaksolliseen metsänkasvatukseen.



Talousmetsien ympäristötuki ei yksinään riitä turvaamaan metsäluonnon monimuotoisuutta.

Esimerkiksi taimikonhoito ja nuoren metsän hoito ovat ensisijaisesti jaksollisen metsänkasvatuksen työlajeja. Niitä tarvitaan, kun vanha puusto on poistettu kokonaan tai lähes kokonaan päätehakuulla. Taimikon ja nuoren metsän hoidolla muokataan yhtenä tasaikäisenä puusukupolvena kehittyvän metsän rakennetta ja kasvua kohti puuntuotannollisesti ja taloudellisesti haluttua suuntaa. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa ei-halutun aineksen, useimmiten lehtipuun, poistamista.

Suomen luontopaneelin mukaan tällainen mahdollisimman korkeaan puuntuotantoon tähtäävä metsien käsittely yksipuolistaa metsäluontoa. Tutkimusten mukaan metsiin kohdistuvat eri tavoitteet olisi mahdollista sovittaa paremmin yhteen monipuolistamalla metsien käsittelymenetelmiä.²⁷

Jatkuvapeitteistä metsänkäsittelyä on esitetty yhdeksi keinoksi vähentää puuntuotannon haitallisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Jatkuvassa kasvatuksessa metsiköissä on monen kokoisia ja eri-ikäisiä puita. Hakuissa poistetaan vain osa puustosta poimintahakkuin tai pienaukkohakkuulla, ja uuden puusukupolven tuotannossa hyödynnetään myös luontaista alikasvosta. Siksi jatkuvassa kasvatuksessa on lähtökohtaisesti pienempi tarve nykyisen kaltaisille kemera-tuille.²⁸

Tutkimusten mukaan jatkuvapeitteisen metsänkasvatuksen osuuden kasvattaminen metsänkäsittelyssä voisi edesauttaa luonnon monimuotoisuutta talousmetsissä. Varsinkin suometsissä jatkuvapeitteinen kasvatusta edistäisi ympäristötavoitteita. Monimuotoisuuden lisäksi se hyödyttäisi vesienhallintaa ravinteikkailla turvemailla.

Jaksollista ja jatkuvapeitteistä metsänkäsittelyä voidaan kuitenkin tehdä monella tavalla. Vesiensuojelutoimista, riittävästä vesistöjen suojakaistoista, ja luonnon monimuotoisuudelle tärkeitä piirteistä, kuten lahoppuun saatavuudesta sekä vanhojen ja järeiden puiden säilyttämisestä tulisi huolehtia käsittelytavasta riippumatta.²⁹

Nuoreen metsään kohdistuvat ratkaisut ovat olennaisia luonnon monimuotoisuuden kannalta, koska ne ohjaavat metsäekosysteemin kehittymistä kymmenien vuosien ajan. Tutkimusten mukaan biodiversiteetin ja myös ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulmasta taimikon ja nuoren metsän hoidon kemera-tuen ehtoja tulisi muuttaa niin, että ne ohjaisivat aikaisempaa enemmän lehtipuuston osuuden kasvattamiseen. Myös eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnitti asiaan huomiota Metka-lakiesitystä koskevassa mietinnössään. Sekapuustoisuuden lisääminen on tärkeää talousmetsien luonnon monimuotoisuuden kasvattamiseksi. Lehtipuuvalttaisten metsien ja vanhojen, järeiden lehtipuuden vähyys on yksi metsälajien uhanalaisuuden merkittäviä syitä.



Nykyisen kaltainen mahdollisimman korkeaan puuntuotantoon tähtäävä metsien käsittely yksipuolistaa metsäluontoa.

Metka-lakiin sisältyvä luonnon monimuotoisuuden kannalta myönteinen uudistus on, että pienpuun keräämisen yhteydessä ei enää olisi sallittua kerätä kuollutta puuainesta ja kohdealueille olisi jatkossa mahdollista jättää myös luonnontilaisia alueita.

Ojituksen tukeminen on ollut monimuotoisuuden kannalta ongelmallista

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtion varojen käytön näkökulmasta ojituksen tukeminen on ollut osin epäjohtonmukaista. Kunnostusojitustyön tukemisesta on päätetty luopua Metka-järjestelmässä. Tukea myönnetään silti nykyisen kemera-ehdoin vuoden 2023 loppuun ja töitä saa toteuttaa vuoden 2026 loppuun.

Valtion tuki uudisojitukseen lopetettiin jo 1990-luvulla. Sen sijaan kunnostusojitus on yksi kemera-lain mukaan rahoitettavia työlajeja. Myös täydennysojitusta on tuettu kemera-varoin, vaikka sitä ei laissa ja asetuksessa enää mainitakaan.³⁰ Yksityismetsissä tehtiin kunnostusojitusta valtion tuella vielä 2010-luvulla vuosittain noin 10 000 kilometrin verran.

Kunnostusojituksia (suometsän hoito) on tehty nykyisen kemera-lain mukaisella tuella historiallisen vähän vuosina 2017–2022. Suomen metsäkeskuksen tuottaman aineiston mukaan tuolloin kaivetuista ojametreistä 14 prosenttia oli täydennysojitusta. Alueelliset erot olivat kuitenkin suuria. Valtion tukemista täydennysojametreistä lähes 70 prosenttia kaivettiin mainitulla ajanjaksolla Lapissa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Edellisen kemera-lain mukaisissa, vuosina 2012–2019 päättyneissä hankkeissa, täydennysojien osuus kaivetuista ojametreistä oli valtakunnallisesti 20 prosenttia.³¹

Tutkimusten mukaan kunnostus- ja täydennysojituksilla on ollut kielteinen vaikutus suoluonnon monimuotoisuuteen. Käytännössä kunnostusojitus tehostaa aiemmin käynnistynyttä kehityskulkua, jonka myötä uhanalaisten suotyyppien heikentyminen jatkuu ja niillä elävä lajisto taantuu entisestään. Itse suoluonnon menettämisen lisäksi ojituksilla on ollut erittäin kielteisiä vaikutuksia vesistöihin.³²

Ojituksen merkittävät kielteiset ympäristövaikutukset on tunnettu pitkään. Siitä huolimatta vuoden 2015 kemera-järjestelmässä on jatkettu kunnostusojituksen tukemista uuden ”suometsän hoito” -nimen alla tavoitteena puuntuotannon edistäminen. Tuen edellytyksiin on sisällytetty toimenpiteistä aiheutuvien haittojen ehkäisy ja vähentäminen mutta melko tulkinnanvaraisella tavalla. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tukijärjestelmän muutos



Yksityismetsissä tehtiin kunnostusojitusta valtion tuella vielä 2010-luvulla vuosittain noin 10 000 kilometrin verran.

oli Suomen metsäkeskuksen liiketoiminnan myynnin ohella toinen keskeinen syy siihen, että ojitushankkeiden suoritemäärät ovat laskeneet merkittävästi.

Valtion varojen käytön näkökulmasta on epäjohtonmukaista, että kemera-tukea on ollut ja on edelleen tarjolla samanaikaisesti sekä uusiin kunnostus- ja täydennysojitustöihin että aiempien ojitustöiden aiheuttamien vesistöhaittojen estämiseen ja korjaamiseen. Aiempina vuosikymmeninä tehtyjä ojaia täytetään ja padotaan valtion varoin myös osana Helmi-ohjelmaan sisältyvää soiden ennallistamista.

Metka-lain merkittävin uudistus on muutos suometsän hoidon tukeen: jatkossa tuki ohjataan suometsien hoidon kokonaisvaltaiseen suunnitteluun. Tuen edellytyksenä on, että suometsän hoitosuunnitelmassa sovitetaan yhteen puuntuotannon edellytysten parantaminen, monimuotoisuuden turvaaminen, vesiensuojelu ja ilmastonmuutoksen hillintä. Myös lasku-, kuivatus- ja täydennysojia koskevien toimenpiteiden suunnittelua tuetaan. Tuki edellyttää, että suunnitelman valmistumista seuraavien viiden vuoden aikana ei kunnosteta ojaia, jotka suunnitelmassa on tarkoitettu jätettäviksi kunnostamatta. Viisi vuotta vaikuttaa kuitenkin varsin lyhyeltä ajalta kokonaisvaltaisen suunnitelman perspektiivistä.



Jatkossa tuki kohdistuu suometsien hoidon kokonaisvaltaiseen suunnitteluun.

3 Ovatko METSO-ohjelman korvaukset tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon ohjelmalle asetetut tavoitteet?

Ympäristöhallinto on saavuttamassa pinta-alatavoitteen, joka sille on asetettu Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSOssa. Alueelliset erot ovat olleet merkittäviä, ja tavoitteen saavuttaminen on osoittautunut haastavimmaksi eteläisen Suomen metsissä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla METSO-ohjelman vuositavoitteista on vuoden 2015 jälkeen jääty osin jälkeen.

METSO-ohjelman toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta on toteutettu ja kehitetty hallinnonalojen yhteistyönä. Ohjelman toteutuksen ekologinen laatu on hyvä, mutta suojelukeinojen kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin parantaa. Määräaikaiseen suojeluun sisältyy riski valtion investoiman suojelupanoksen menettämisestä.

3.1 METSO-ohjelma saavuttanee määrällisen kokonaistavoitteensa

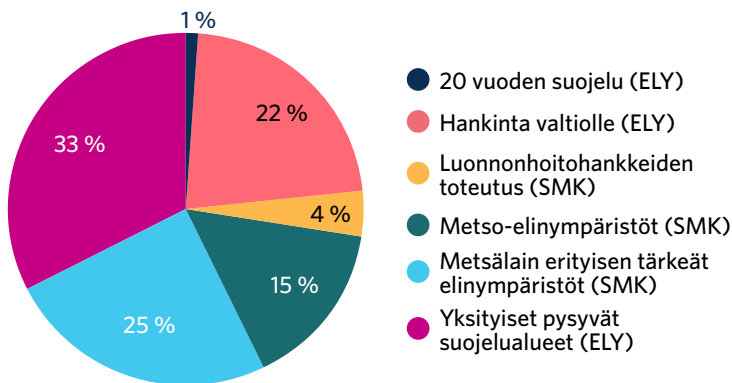
Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSO:n tavoitteena on osaltaan pysäyttää metsäisten luontotyyppien ja metsälajien taantuminen ja vakiinnuttaa luonnon monimuotoisuuden suotuisa kehitys. Ohjelma perustuu metsänomistajien vapaaehtoiseen osallistumiseen. Pysyvän ja määräaikaisen suojelun lisäksi keinovalikoimaan kuuluvat ennallistamis- ja luonnonhoitohankkeet. Ohjelmaan kuuluu myös tietopohjan parantaminen, metsä- ja ympäristöorganisaatioiden välinen yhteistoiminta, metsänomistajien neuvonta sekä koulutus ja viestintä.

METSO-ohjelman kokeiluvaihe ajoittui vuosiin 2002–2007 ja se käynnistyi vuonna 2008. Ohjelmaa jatkettiin vuonna 2014 valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuoteen 2025, jotta sille alun perin asetetut määrälliset ja laadulliset tavoitteet saavutettaisiin valtiontalouden kehyspäätösten puitteissa.

Ympäristöhallinnolle on asetettu tavoitteeksi saada suojelun piiriin yksityisiä alueita yhteensä 96 000 hehtaaria. (Tavoite sisältää 13 000 hehtaaria suojeltuja valtion maita.) Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tavoite on turvata kemera-ympäristötuella ja luonnonhoitohankkeilla monimuotoisuutta yksityismetsissä 82 000 hehtaaria vuoteen 2025 mennessä. Tarkastuksessa saadun tiedon perusteella asetetut hehtaaritavoitteet ovat perustuneet ministeriöiden omaan arvioon siitä, mitä niiden olisi mahdollista saavuttaa.

Ympäristöhallinto on saavuttamassa pinta-alatavoitteensa. Sen sijaan kemera-ympäristötuelle asetetut vuositavoitteet ovat vuoden 2015 jälkeen jääneet osin saavuttamatta, ja myös pitkän aikavälin kokonaistavoitteen saavuttamisessa on ollut epävarmuutta. Tarkastustietojen mukaan syynä on ollut ympäristötukimäärärahojen riittämättömyys ja Suomen metsäkeskuksen vajavaiset henkilöresurssit.

Vuoteen 2021 mennessä METSO-ohjelman kautta oli suojeltu vähän vajaa 140 200 hehtaaria eli noin 83 prosenttia asetetusta kokonaistavoitteesta.³³ Siitä kolmasosa oli ELY-keskusten tuella toteutettuja yksityisiä pysyviä suojelualueita ja reilu viidennes valtiolle hankittuja suojelukohteita. Neljäsosa pinta-alasta oli metsälakiin perustuvia kohteita ja reilu kuudesosa muita METSO-elinympäristöjä, joita Suomen metsäkeskus oli rahoittanut kemera-tuilla. Kemera-luonnonhoitohankkeiden osuus oli pieni. Kaikkein pienin, vain 1 prosenttia, oli ELY-keskusten tekemien 20-vuotisten suojelusopimusten osuus. (Kuvio 3)



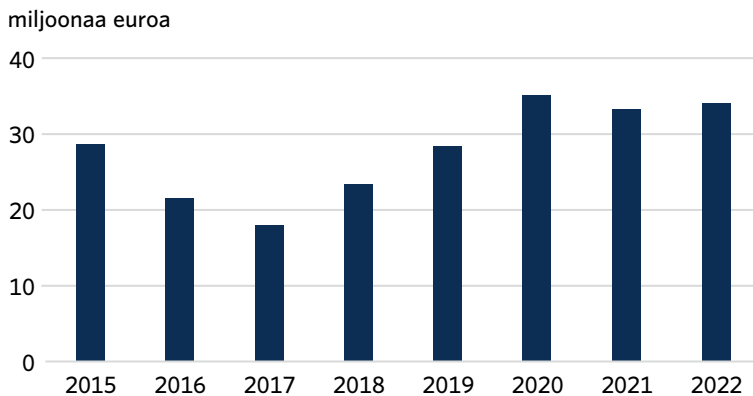
Kuvio 3: Eri suojelumuuotojen osuus METSO-ohjelman toteutuneesta kokonais-pinta-alasta vuosina 2008–2021. Lähde: Metsätalastollinen vuosikirja 2022



Suojelutavoitteet ovat perustuneet ministeriöiden arvioon siitä, mitä on mahdollista saavuttaa.

ELY-keskusten METSO-tavoitteiden toteutumisessa on alueellisia eroja

Ympäristöministeriö koordinoi METSO-tavoitteen toteutumista ja varojen käyttöä omalla hallinnonalallaan. Ministeriö on kohdentanut valtion talousarviossa sille varatuista luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoista vuosittain suurimman osan METSO-ohjelmaan. Viime vuosina ohjelman toimeenpanoon on käytetty noin 30–35 miljoonaa euroa vuodessa (Kuvio 4).



Kuvio 4: ELY-keskusten METSO-ohjelman toteuttamiseen käyttämä määräraha vuosina 2015–2022. Lähde: Ympäristöministeriö

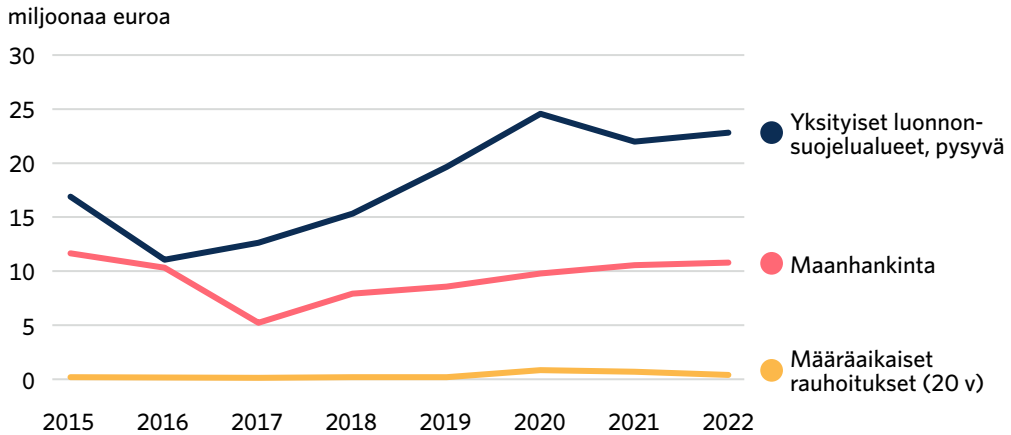
Ympäristöministeriö jyvittää METSO-ohjelmaan käytettävän määrärahan ELY-keskusten kesken. Jaon ja määrärahojen kohdentamisen perustana ovat kullekin ELY-keskukselle määritellyt alueelliset ja elinympäristökohtaiset suojelutavoitteet. Jyvitys juontaa juurensa vuoden 2008 alkuperäiseen METSO-jakoon, jota tarkennettiin METSO-ohjelman jatkon yhteydessä. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella jyvitys ei perustu pelkästään luonnontieteellisiin kriteereihin. Jyvitykseen on vaikuttanut myös suojelukohteiden tarjonta ja ELY-keskuksen toimeenpanokyky sekä se, että määrärahat pitää jakaa 13 ELY-keskuksen kesken.

Tavoitteita ja niiden toteutumista tarkastellaan vuosittain osana ministeriön ja kunkin ELY-keskuksen välistä tulosojausta. METSO-ohjelmaa toteutetaan kaikkien Suomen ELY-keskusten alueilla, vaikka METSO koskee määritelmällisesti Etelä-Suomen metsiä. Tarkastushaastattelun mukaan ympäristöministeriö on kuitenkin painottanut vahvasti Etelä-Suomea asettamalla kyseisille ELY-keskuksille korkeampia suojelupinta-alatavoitteita suhteessa alueen metsätaloudenmaahan.



Ympäristöhallinnon METSO-määrärahat on jyvitetty ELY-keskuksille.

Eniten määrärahoja on käytetty pysyvien yksityisten luonnonsuojelualueiden perustamiseen. Niiden osuus ympäristöhallinnon METSO-varojen käytöstä on ollut vuodesta 2016 alkaen nousujohteinen. METSO-suojelualueiden hankintaan valtiolle on käytetty määrärahoja keskimäärin yli puolet vähemmän. (Ks. kuvio 5)



Kuvio 5: ELY-keskusten METSO-ohjelman toteutukseen käyttämät varat suojelulajeittain. Lähde: Ympäristöministeriön data

Valtakunnallisesti ELY-keskukset ovat pysyneet METSO-kokonaistavoitteen aikataulussa. Vuoteen 2021 mennessä ympäristöhallinnon pinta-alatavoitteesta oli toteutunut 88 prosenttia ja vuoteen 2023 mennessä jo 93 prosenttia. Tavoitteen saavuttamisessa on ollut jonkin verran eroja luontotyypeittäin.³⁴

Vaikka valtakunnallisessa kokonaistavoitteessa on pysytty, METSO-ohjelman väliarviointi vuonna 2019 osoitti merkittäviä alueellisia eroja. Niihin oli kiinnitetty huomiota jo vuoden 2012 väliarvioinnissa. Pohjoisemmat ELY-keskukset (Kainuu, Pohjois-Karjala, Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Suomi ja Pohjois-Savo) olivat edellä aikataulusta, kun taas kuusi eteläisen Suomen ELY-keskusta (Uusimaa, Häme, Pirkanmaa, Etelä-Savo, Varsinais-Suomi ja Kaakkois-Suomi) olivat jäljessä tavoitteista.

Tuoreimman arvion mukaan edellä mainitut kuusi pohjoisempaa ELY-keskusta ovat jo ylittäneet METSO-tavoitteensa. Niiden rahoitusta ei silti ole katkaistu kokonaan, vaan rahoitusta on vähennetty. Osa eteläisistä ELY-keskuksista on jo päässyt yli 90 prosenttiin tavoitteestaan. Kauimpana vuoden 2025 tavoitteistaan ovat Pirkanmaa 75 prosentin ja Uusimaa 78 prosentin toteumallaan.

Eteläisten ELY-keskusten jääminen tavoitteista on merkille pantavaa, koska METSO-ohjelman pääasiallinen tavoite on suojella nimenomaan eteläisimmän Suomen metsien monimuotoisuutta. Iso osa uhanalaisista metsälajeista ja metsäisistä luontotyypeistä on keskittynyt juuri niihin. Väliarvion mukaan suojelutavoitteista jääminen uhkaa erityisesti lehtoja sekä runsaslahopuustoisia metsäalueita, jotka ovat metsien lajistolliselle monimuotoisuudelle erityisen tärkeitä. Tilanne osoittaa, että laadulliset tavoitteet ja indikaattorit ovat tarpeellisia valtakunnallisten ja hehtaari-määristen tavoitteiden ja seurantaindikaattorien lisäksi.

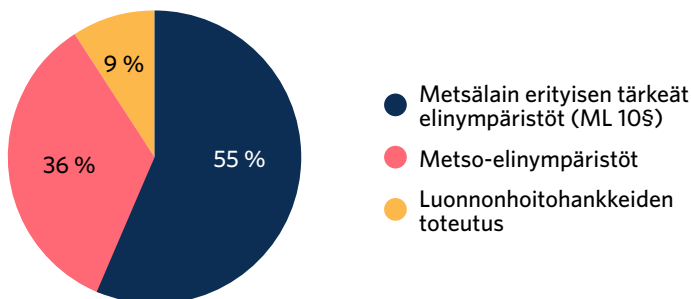


Eteläiset ELY-keskukset ovat jääneet tavoitteista jälkeen.

Kemeran METSO-tavoitteen saavuttaminen on epävarmaa

Suomen metsäkeskuksen tulosraportoinnin perusteella kemeran ympäristötuelle ja luonnonhoitohankkeille asetetut vuositavoitteet ovat vuoden 2015 jälkeen jääneet osin saavuttamatta. Samalla pitkän aikavälin kokonaistavoitteessa on jääty jälkeen.

Kemeran ympäristötuki on tarkoitettu ensisijaisesti metsälain 10 §:ssä tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämiseen lain velvoitteita laajemmin, silloin kun hakkuu on todellinen uhka monimuotoisuudelle. Yli puolet ympäristötuesta on käytetty tähän. Valtioneuvoston METSO-periaatepäätöksen mukaan ympäristötukea voidaan käyttää myös METSO-ohjelman valintaperusteiden mukaisiin kohteisiin. Näiden osalta suojelu on painottunut monimuotoisuudeltaan merkittävien kangasmetsien ja soiden suojeluun. Luonnonhoitohankkeiden osuus on ollut selvästi kahta edellä mainittua vähäisempi. (Kuvio 6)



Kuvio 6: Suomen metsäkeskuksen eri METSO-toteutustapojen suhteelliset hehtaariosuudet 2008-2022. Lähde: Metsätilastollinen vuosikirja 2022 sekä Metso-tilannekatsaus 2022

Kemeran ympäristötuen maakuntakohtainen jakaminen perustuu Suomen metsäkeskuksen johtokunnan tekemään esitykseen. Esityksen pohjana on neljä jakoperustetta, joille on annettu painoarvot. Suurin 30 prosentin painoarvo on annettu seuraaville jakoperusteille: 1) Maakunnan alueella olevien puustoisten, metsälain 10 §:n kohteiden ja METSO-elinympäristöjen osuus koko maan vastaavista elinympäristöistä suhteutettuna yksityismaiden metsämaan pinta-alaan; 2) Maakunnan hakkuuintensiteetti; 3) Ympäristötuen maakunnittain kolmen edellisen vuoden aikana toteutunut keskimääräinen hehtaarikohtainen korvaus. Lisäksi 10 prosentin painoarvo on sillä, paljonko puustoisten elinympäristöjen ympäristötukisopimuksia on maakunnissa päättymässä.

Tuen ehdot säilyvät uudessa Metka-tukijärjestelmässä pääosin ennallaan. Jatkossa tukeen voidaan sisällyttää kuolleesta puusta maksettava kannustinkorvaus. Sen on arvioitu voivan edistää huomattavasti monimuotoisuudelle tärkeiden runsaslahopuustoisten kohteiden turvaamista.

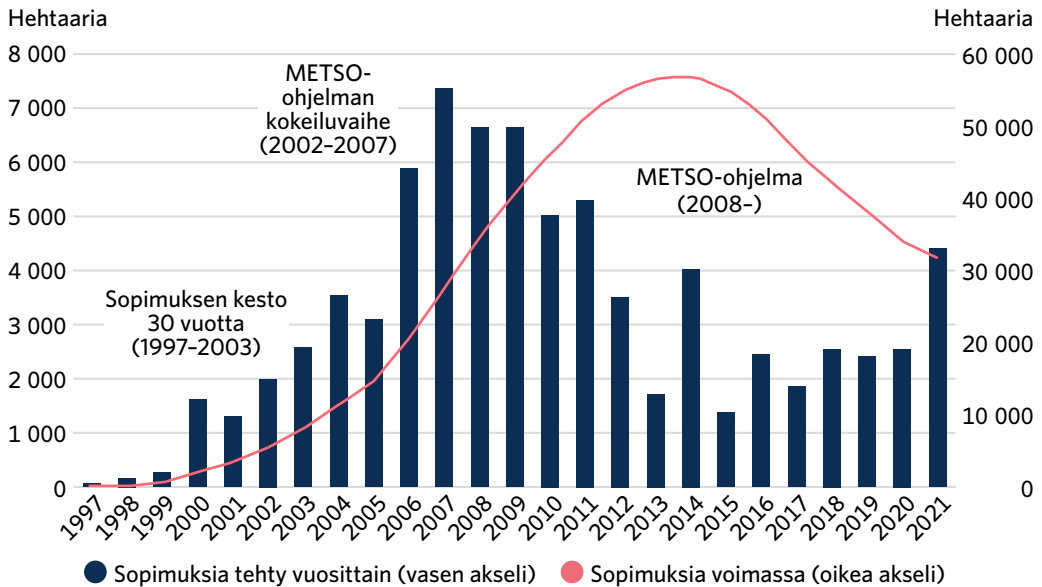
Valtion rahoitus ympäristötukeen väheni voimakkaasti vuosina 2015–2020. Lisäksi tukea oli alettu suunnata metsälain sekä METSO-ohjelman valintaperusteiden muutosten myötä aiempaa pienialaisempiin ja runsaspuustoisiin kohteisiin. Vaikka kemeran 10-vuotiset ympäristösopimukset olivat metsänomistajien suosiossa, niiden toteutuminen kyseisenä ajanjaksona kangerteli. Syyksi on mainittu Suomen metsäkeskuksen vähentyneet henkilöstöresurssit, joiden vuoksi esimerkiksi kaikkia hakemuksia ei saatu käsiteltyä.

Vuosina 2018–2020 ympäristötukisopimuksia tehtiin noin 2500 hehtaarille vuodessa, mikä on miltei puolet vähemmän kuin kokonaistavoitteen saavuttaminen edellyttäisi. Vuonna 2021 Metsäkeskuksen tekemien ympäristösopimusten hehtaarimäärä oli korkein kymmeneen vuoteen.³⁵ Ympäristötuen ja luonnonhoitotöiden toteuma vuoden 2021 loppuun mennessä oli yhteensä noin 56 030 hehtaaria eli 68 prosenttia kokonaistavoitteesta.³⁶

On syytä huomata, että kokonaistavoite on kumulatiivinen. Ympäristötukisopimusta on periaatteessa mahdollista jatkaa aina 10 vuotta kerrallaan. Silti sopimuksia raukeaa niiden määräaikaisuuden vuoksi runsaasti ja kohteita poistuu tuen piiristä koko ajan (kuvio 7).



Valtion rahoitus ympäristötukeen väheni voimakkaasti vuosina 2015–2020.



Kuvio 7: Ympäristötukisopimusten pinta-alojen kehitys vuosina 1997–2021.
Lähde: Luonnonvarakeskus

Tarkastushaastattelussa saadun tiedon mukaan toteutunut hehtaaramäärä sisältää lisäksi kaksoislaskentaa. Samaa kohdetta koskevat, uusitut 10-vuotissopimukset lasketaan seurannassa uusiksi kohdehehtaareiksi. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan asetettu 82 000 hehtaarin suojelutavoite ei mittaa absoluuttisia suojelehehtaareja vaan sitä, kuinka paljon kameran ympäristötukea ja luonnonhoitotöiden tukea käytetään METSO-kaudella vuosina 2008–2025.

Luonnonhoitohankkeiden tuki on tarkoitettu usean tilan alueelle ulottuvien ja monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen hoito- ja kunnostustöihin, metsä- ja suoelinympäristöjen ennallistamiseen, metsäojituksen vesistöhaittojen estämiseen ja korjaamiseen, kulotukseen, haitallisten vieraskasvilajien hävittämiseen sekä metsien maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvojen edistämiseen.

Luonnonhoitotöiden osuus kemera-tuista on ollut huomattavasti ympäristötukea pienempi, noin 1–2 miljoonaa euroa vuodessa. Suomen metsäkeskus toteuttaa luonnonhoitohankkeita alueellisina, useista toimenpiteistä koostuvina hankekokonaisuuksina. Tuki myönnetään hankehaussa valitulle toteuttajalle.

METSO-ohjelman väliarvioinnin ja tarkastushaastattelujen mukaan luonnonhoitohankkeiden vähäiseen suosioon vaikuttaa muun muassa niiden raskas toteutusprosessi. Lisäksi kysyntää saattaa heikentää se, ettei maanomistaja saa hoitohankkeista tuloa.



Kameran METSO-tavoite on kumulatiivinen ja sisältää kaksoislaskentaa.

Suojelussa koolla on väliä

METSO-ohjelman väliarvioinnin mukaan kemeran ympäristötukikohteiden ekologinen laatu on hiukan ELY-keskusten kohteita huonompi. Vertailussa on kuitenkin huomioitava, että metsälakikohteilla on erilaiset valintaperusteet kuin ELY-keskusten METSO-kohteilla ja niiden arvokkain osa tulee suojeltua metsälailla. Ympäristötuen keskeisempi haaste on, että yksittäisten kohteiden koolla on merkitystä suojelun laadulle.

Elinympäristösaarekkeiden suurempi koko ja parempi kytkeytyneisyys tuottavat usein suurempaa lajien monimuotoisuutta ja parantavat kohteen kantokykyä. Erityisesti kemerasa tuki on kuitenkin painottunut pienialaisimpiin kohdeluokkiin, joiden osuus on lisääntynyt.

Taustalla on osin metsälain vuoden 2014 uudistus, joka rajasi erityisen tärkeät elinympäristöt yksinomaan pienialaisiin ja metsätaloudellisesti vähämerkityksisiin kohteisiin. Metsäkeskuksen ohjeita täsmennettiin vastaavasti. Käytännössä tämä johti ympäristötuen kohteiden pinta-alan merkittävään pienenemiseen voimassa olevalla kemera-kaudella. Lakimuutosta on kritisoitu siitä, että se heikensi tiettyjen monimuotoisuudelle tärkeiden kohteiden suojelua.³⁷ Maa- ja metsätalousministeriön tarkastushaastattelun mukaan muutos on toisaalta mahdollistanut rahoituksen priorisoinnin niille kohteille, joissa monimuotoisuushyöty on mahdollisimman suuri ja hakkuiden uhka todellinen.

Metka-työryhmän mukaan myös yksittäisillä ja pienillä kohteilla voi olla tärkeä merkitys erityisten elinympäristöjen ja niistä riippuvaisten lajien säilymiselle.

Silti metsänomistajat ja Metsäkeskuksen asiantuntijat kokevat tutkimuskyselyn mukaan, että metsälain ja ympäristötuen rahoitusohjeen kriteerit ovat osittain haasteellista niin sopimusten kohdentamisen kuin ekologisesti toimivien sopimusrajausten tekemisen kannalta. Nykyisessä käytännössä pinta-alaltaan laajoja kohteita turvataan ensisijaisesti ympäristöhallinnon vastuulla olevan pysyvän suojelun keinoin, ja Metsäkeskus välittää metsänomistajan niin halutessa kohdetarjouksen alueen ELY-keskukselle.³⁸

3.2 Vaikuttavuus ja kustannustehokkuus tulisi ottaa keskeisiksi suojelukeinojen valintaperusteiksi

Tutkimus- ja arviointitiedon valossa METSO-ohjelman toteutuksen ekologinen laatu on hyvä, mutta ohjelman vaikuttavuutta voitaisiin edelleen parantaa. Käytössä olevien suojelukeinojen kustannustehokkuus ja vaikuttavuus vaihtelevat.



Kemera-tuki on painottunut pienialaisimpiin kohdeluokkiin.

Määrällisten suojelutavoitteiden lisäksi tarvitaan laadullisia mittareita

Valtioneuvoston KEIMO-tutkimushankkeen mukaan hehtaaritavoite ei yksinään kerro tuen kustannustehokkuudesta tai vaikuttavuudesta. Se ei esimerkiksi kerro, missä määrin tuki vaikuttaa kohdealueella olevan lajiston uhanalaisuuteen. Suojelun ja luonnonhoidon kustannustehokas lisääminen edellyttäisi, että pinta-alatavoitteiden lisäksi pystytään tunnistamaan monimuotoisuuden turvaamisen kannalta parhaat kohteet sekä toisaalta puuntuotannon kannalta vähämerkityksiset alueet, joita voidaan kehittää monimuotoisuutta edistävästi.³⁹

Myös vuoden 2019 METSO-väliarvion työpajassa esitettiin näkemys siitä, että hehtaarien lisäksi tulisi panostaa enemmän kohteiden laatuun. Joidenkin ELY-keskusten alueilla tarjonnan niukuus tai hehtaaritavoitteet ovat johtaneet siihen, että ohjelmaan on otettu enemmän heikompileatuksia kohteita. Väliarvion yksi johtopäätös oli, että METSO-verkoston laatua on mahdollista parantaa kohdistamalla suojelutoteutusta (alue)hallintorajoista riippumattomasti luontoarvoiltaan erityisen arvokkaille alueille.

Väliarviossa kaikki METSO-ohjelman toteuttajatahot saivat verkostolleen suhteellisen hyvät suojeluarvot. Väliarvion mukaan systemaattisella suojelualuesuunnittelulla voitaisiin kuitenkin saada aikaan nykyistä laadukkaampi ja kytkeytyneempi suojelualueverkosto. Väliarvion mukaan METSO-ohjelman toteutuksessa ei ole kyetty saavuttamaan kaikkea sitä ekologista hyötyä, joka olisi ollut mahdollista saavuttaa samalla puuston arvoon perustuvalla suojelukustannuksella.

METSO-verkosto ei välttämättä koskaan voi täysin vastata teoreettista suojeluoptymia, koska se rakentuu maanomistajien vapaaehtoisesti tarjoamien kohteiden varaan. Tarkastushaastattelun mukaan kohdetarjonta ei ole tasaista ja siihen vaikuttaa myös se, ovatko puun ostajat kiinnostuneita samoista alueista.

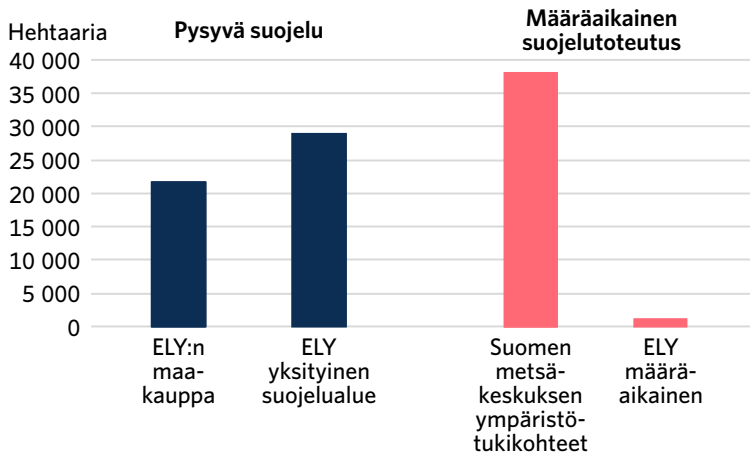
Lähemmäksi optimia voidaan kuitenkin pyrkiä. Väliarviossa esimerkiksi suositellaan METSO-ohjelman kohdennettua markkinointia niille metsänomistajille, joilla on korkean suojeluarvon omaavia metsiä.

Määräaikaiseen suojeluun sisältyy valtiontaloudellinen riski

Pinta-alan ja kohdevalintojen ohella tärkeä kysymys on suojelukohteiden ajallinen jatkuvuus. Määräaikaisia sopimuksia tehdään pääasiassa kemera-tuilla.



Hehtaarien ohella tulisi panostaa suojeltavien kohteiden laatuun.



Kuvio 8: METSO-ohjelman jakautuminen pysyvään ja määräaikaiseen suojeleluun yksityismailla. Lähde: Kymmenen vuotta METSOa

Erityisesti kameran 10-vuotiset ympäristötukisopimukset ovat olleet maanomistajien suosiossa. Määräaikaisuuden on todettu lisäävän maanomistajien halukkuutta suojeleluun ja parantavan kohdetarjontaa. Kyselytulosten mukaan metsänomistajille on tärkeää päättäväisyyden säilyminen myös seuraavalla sukupolvella. Ympäristötukisopimus voi tarjota myös harkinta-aikaa. Usittavista sopimuksista päättyy vuositason noin 1000 hehtaaria lopulta pysyvään suojeleluun.⁴⁰

Valtion maksamien korvausten näkökulmasta on kuitenkin merkittävää, että tuoreeseen tutkimuskyselyyn vastanneista metsänomistajista noin puolet olisi ilman suojelelusopimustakin jättänyt kohteen joka tapauksessa käsittelemättä ja 16 prosentilla kohteista olisi tehty poimintahakkuu tai jatkuvan kasvatuksen hakkuu.

Vastaavasti METSO-väliarvion mukaan monet maanomistajat suojelevat osan metsistään omaehtoisesti ilman korvausta tai sopimusta. Suojelelumiin lisäksi arvokas metsäluontokohde voi jäädä koskemattomaksi myös siksi, että se on puuntuotannollisesti tai teknis-taloudellisesti haastava hyödyntää esimerkiksi kallioisuuden tai louhikkoisuuden takia. Omaehtoisen suojeleluun yleisyydestä ei ole olemassa tarkempaa tutkimustietoa. Valtion suojelelukurvausten tarpeellisuuden ja kannustavuuden arvioinnissa voidaankin kohdata samantyyppisiä haasteita kuin luvussa 2.2 kuvatussa puuntuotannon tukien myöntämisessä.

Suojeleluun määräaikaisuuteen sisältyy selkeä riski, koska vanhan sopimuksen jatkamatta jääminen voi johtaa valtion jo investoiman suojelelupanoksen menetykseen. Metsälakikohteen ominaispiirteet tulee pääsääntöisesti säilyttää kameran ympäristötuen päätyttyäkin edellyttäen, että kohde on edelleen metsälain ja sen tulkintojen mukaan erityisen tärkeä elinympäristö. Muissa määräaikaisissa METSO-kohteissa tällaista velvoitetta ei ole, vaan maanomistaja



Määräaikaisuus voi johtaa valtion jo investoiman suojelelupanoksen menetykseen.

voi sopimuksen päätyttyä tehdä haluamiaan toimenpiteitä, vaikka ne olisivat luontoarvoja merkittävästikin heikentäviä tai jopa tuhoavia.

Suomen metsäkeskuksen rekisteritulosten perusteella metsänomistajat olivat jättäneet helmikuuhun 2020 mennessä uusimatta 46 prosenttia vuosina 2004–2008 tehdyistä kemeran ympäristötukisopimuksista. Kyselytutkimuksen perusteella keskeisin syy sopimusten uusimattomuudelle oli metsälain vuoden 2014 muutoksen myötä tapahtunut tukiehtojen muuttuminen. Reilulla kolmanneksella sopimus oli vain jäänyt ”jostakin syystä hoitamatta”, ja viidesosa ei tietoisesti halunnut uusia sopimusta. Eräänntyneiden sopimusten kohteista noin kuudelle prosentille oli tehty hakkuita 2,5–6,5 vuotta sopimuksen päättymisen jälkeen. Lisäksi joka viides metsänomistaja suunnitteli niille hakkuita seuraavan kymmenen vuoden aikana.⁴¹

Yli ei ole mahdollista arvioida, mitä tapahtuu METSO-kohteille, joista ELY-keskukset ovat solmineet 20-vuotisia suojelusopimuksia. Tämä suojelumuoto ei tosin ole yleinen, sillä vuosina 2008–2021 sen piiriin on tullut vain noin 1 700 hehtaaria. Tarkastushaastattelujen mukaan kyseessä on ympäristöhallinnon tietoinen valinta ja halu kohdistaa varat pysyvään suojeluun. Toisaalta valtaosa maanomistajista, joille on tehty tarjous sekä 20-vuotisesta että pysyvästä sopimuksesta, valitsee pysyvän sopimuksen. Yksi syy valinnan taustalla voi olla pysyvän suojelun suurempi kertakorvaus.

METSO-ohjelman väliarvioinnin ja ympäristöministeriön haastattelun mukaan määräaikaisia sopimuksia tulisi välttää. Ne eivät ole tarkoituksenmukaisia luonnon monimuotoisuudelle tärkeiden hitaasti syntyvien, mutta pitkäaikaisten tai pysyvien ekologisten rakennepiirteiden suojelemiseksi. Tällaisia rakennepiirteitä ovat esimerkiksi lahopuujatkumo, kelottuminen ja metsän eri-ikäisrakenne. Väliarvion mukaan pysyvien ekologisten rakenteiden määräaikainen suojelu heikentää suojelun pitkän aikavälin vaikuttavuutta.

Lyhyet määräaikaiset sopimukset voivat kuitenkin olla perusteltuja joissakin tapauksissa, kuten suojeltaessa liikkuvia uhanalaisia lajeja, jotka vaihtavat ajoittain paikkaa.

Suomen luontopaneeli sekä maa- ja metsätalousministeriö ovat katsooneet, että luonnon monimuotoisuushyötyjen aikaan saamiseksi kemeran ympäristötuella olisi perusteltua olla selkeästi pidempi, vähintään 20 vuoden sopimuskesto. Ministeriö sanoo esittäneensä tätä EU:n komissiolle useasti, mutta komissio ei ole hyväksynyt näin pitkää sopimuskautta.⁴² METSO-ohjelman väliarvion mukaan olisi perusteltua lisätä Suomen metsäkeskuksen suojelutoteutuksen keinovalikoimaan mahdollisuus pidennettyyn 20–30 vuoden sekä pysyvään suojelusopimukseen.



Valtaosa maanomistajista, joille on tehty tarjous sekä 20-vuotisesta että pysyvästä sopimuksesta, valitsee pysyvän sopimuksen.

METSO:n toteutustapojen kustannustehokkuudessa on eroja

METSO-ohjelman eri toteuttamistavat ovat arvioiden mukaan tuottaneet ekologisesti verrattain tasalaatuisen suojelualueverkoston, vaikka niiden valintakriteerit ovat olleet erilaisia. Yksittäisten kohteiden pinta-aloissa ja hehtaarikohtaisissa kustannuksissa on kuitenkin merkittäviä eroja. Suurimmat yksittäiset kohteet ovat syntyneet valtion maille. Pienimmät kohteet ovat Metsäkeskuksen kemera-kohteita.

METSO-ohjelman väliarvioinnissa laskettiin suojelupriorisaatioarvoon suhteutettuja, keskimääräisiä hehtaarihintoja ohjelman eri toteutustavoille. Eri suojelukeinojen erojen vuoksi hinnat eivät ole suoraan vertailukelpoisia, mutta antavat jonkinlaista suuntaa. (Ks. taulukko 2.)

Laskelmien mukaan valtion maiden suojelu näyttytyy suorien kustannusten suhteen kustannustehokkaimpana vaihtoehtona. On kuitenkin huomattava, että Metsähallituksen hallinnoimien valtion maiden 10 000 ja 13 000 hehtaarin (MH 10 000 ja MH 13 000 taulukossa 2) suojelu tapahtui kerralla, eikä laskelmassa ole huomioitu sen jälkeen tapahtunutta puun hinnan nousua. Valtion mailla käytetty tasearvo on myös tavallisesti käypää arvoa pienempi. Siksi ei voida suoraan päätellä, että valtion talousmetsien suojelu olisi yhteiskunnalle rahallisesti kannattavampaa kuin yksityismaiden suojelu. Valtion maita on vähemmän eteläisessä Suomessa, jossa suojelun tarve olisi suurin.⁴³

METSO-kriteerit täyttävien valtionmaiden suojeluarvoa lisää se, että ne ovat verrattain hyvin kytkeytyneitä olemassa olevaan suojelualueverkostoon. Lisäksi niiden avulla suojelun piiriin voitaisiin saada nopeammin ja vähemmällä työmäärällä suurempia alueita.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ympäristöministeriö ei ole saanut Metsähallituksen tytäryhtiö Metsätalous Oy:n paikkatietoaineistoja käyttöönsä, jotta se voisi arvioida, minkä verran valtion mailla on METSO-suojelukriteerit täyttäviä metsiä.

Sillä, suojellaanko yksityisiä vai valtionmaita, on myös valtiontaloudellista merkitystä. Tiedon avulla voitaisiin varmistua siitä, missä määrin valtionmailla on eteläisessä Suomessa korkean suojeluarvon metsäelinympäristöjä ja -lajeja. Vastaavasti voitaisiin arvioida, olisiko joiltain osin kannattavampaa kohdistaa suojelua kyseisiin valtion omiin kohteisiin kuin yksityisten maanomistajien kohteiden hakuun, hallinnointiin ja korvaamiseen.



Ei ole arvioitu, paljonko valtion mailla on METSO-suojelukriteerit täyttäviä metsiä.

Taulukko 2: Eri suojelukeinoin toteutettujen METSO-verkoston ominaisuus- ja kustannustietoja. Taulukossa YSA- ja MRA-kohteet on yhdistetty suojelupriorisaatioarvon osalta. Lähde: Kymmenen vuotta METSOa

Suojelukeino	Pinta-ala 2008–2017 (ha)	Kohteen keskikoko (ha)	Suojelu- kustannus € per ha	Suojelu- priorisaatio- arvo (VMA 04)	Suojelu- priorisaatio- arvo (VMA 06)
ELY-YSA	29 675	10,0	5 275	0,85	0,86
ELY-MRA	1 027	7,2	2 420	0,83	0,86
METSO maakaupat	25 328	19,1	4 571	-	-
SMK ympäristötukikohteet	38 009	1,5	1 312	0,79	0,90
MH 10 000	10 000	120,4	3 519	0,82	0,89
MH 13 000	13 000	71,6	3 787	0,81	0,88

Yksityisen pysyvän suojelualueen perustaminen korvausta vastaan on valtiolle kalliimpi vaihtoehto kuin kyseisen alueen ostaminen valtiolle suojeltavaksi. Maapohjan arvoa ei korvata omistusoikeuden säilyessä maanomistajalla.

Määräaikaiset suojelutoimet ovat arvion mukaan pitkällä aikavälillä kustannustehottomampia ja kalliimpia kuin pysyvä suojelu. Se johtuu muun muassa sopimusten uusimisesta syntyvistä kuluista sekä metsän taloudellisen arvon kasvusta sopimuskaudesta seuraavaan. Kustannustehokkuuteen vaikuttaa myös edellä kuvattu sopimuksen uusimatta jäämisen riski.

Kustannustehokkuuden vertailuissa on otettava huomioon se, että Suomen metsäkeskuksen myöntämän kemeran ympäristötuen ja ELY-keskusten määräaikaisten suojelukorvausten (taulukossa ELY-MRA) laskentaperusteet eroavat toisistaan (ks. luku 5.2). Lisäksi hehtaarikohtaisen korvaushinnan valtakunnallinen keskiarvo ei kerro alueellista kustannustehokkuutta. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan ELY-keskusten kesken voi olla eroja korvausten määrittelyssä. SuojeluMotti-ohjelmaa käytetään ELY-keskuksissa eri tavoin, ja laskentakaava on häilyvä.



Määräaikaiset suojelutoimet tulevat pitkällä aikavälillä pysyvää suojelua kalliimmiksi.

Luonnonarvokauppa on yksi vaihtoehto perinteiselle tukipolitiikalle

METSO-ohjelman nykyinen korvausmalli perustuu pitkälti siihen, että maanomistaja saa korvauksen tekemänsä suojelutoimenpiteen aiheuttamasta tulonmenetyksestä. Tulonmenetyks lasketaan lähinnä puuston arvon mukaan. Riskinä on, että malli voi johtaa suojelun näkökulmasta joissakin tapauksissa yli- ja toisissa alikompensointiin verrattuna malliin, jossa korvausperusteena olisi kyseisen kohteen suojelulla saatava monimuotoisuushyöty.

Muun muassa tutkijat ovat esittäneet perinteiselle tukipolitiikalle vaihtoehdoksi luonnonarvokauppaa. Siinä valtio maksaa maanomistajalle korvausta ei pelkistä kustannuksista (kuten menetetty puun arvo), vaan kohteen suojeluarvon mukaan. Luonnonarvokauppa voisi siis mahdollistaa toimien kustannustehokkaan ja vaikuttavamman kohdentamisen sinne, missä suojelun tai tiettyjen luonnonhoitotoimien tarve on suurin.



Luonnonarvokauppa saattaisi edesauttaa toimien kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Luonnonarvokauppaa kokeiltiin vuosina 2003–2007

Luonnonarvokauppaa kokeiltiin Lounais-Suomessa vuosina 2003–2007. Taustalla oli valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2002, jolla luotiin toimintaohjelma metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi. Kemeralakia muutettiin (HE 12/2003) kokeilun mahdollistamiseksi.

Kokeilu oli metsänomistajien keskuudessa suosittu. Se jouduttiin kuitenkin lopettamaan, koska EU:n valtiontukisäännöt sallivat kannusteksi vain suojelusta aiheutuvat tulonmenetykset. EU:n uudet valtiontukien suuntaviivat mahdollistavat jatkossa myös kannustepalkkion tai markkinattomien ympäristöhyötyjen korvaamisen.⁴⁴

Lounais-Suomen metsäkeskuksen alueella kokeillusta luonnonarvokaupasta tehtiin alustava arviointi. Sen mukaan valittuun toteutustapaan liittyi myös epäkohtia. Metsänomistajien puutteellinen tietotaso vaikeutti kilpailuttamista, ja kaupankäynnin kohteiden priorisointi olisi voinut olla kustannustehokkaampaa. Puutteista huolimatta luonnonarvokauppa näytti johtavan samantasoisin kustannuksiin vuoden 2003 kohteiden osalta, kuin jos nämä kohteet olisi ostettu valtiolle. Kustannustehokkuuden arviointia vaikeutti se, että metsänomistajien aloitteeseen pohjautuvassa järjestelmässä ei välttämättä saatu parhaita kohteita kaupankäynnin piiriin.⁴⁵

Tarkastushaastattelussa esitettiin epäily, että luonnonarvokauppa ei laskisi valtion kustannuksia. Metsätalous määrittelee Suomessa vahvasti metsänomistajien tuotto-odotuksia myös suojelukorvauksissa. Ympäristöministeriö suhtautui kuitenkin positiivisesti yksityisillä markkinoilla käytävään luonnonarvokauppaan, jossa toimijat voivat kompensoida luonnolle tekemäänsä haittaa ostamalla monimuotoisuushyötyjä toisaalla. Malli on osaratkaisu luontokato-ongelmaan ja toimii ilman valtion rahoitusta.

3.3 METSO-ohjelman vaikuttavuuden mittareita on kehitetty

Tarkastushavaintojen perusteella METSO-ohjelman seuranta on ollut säännöllistä ja varsin monipuolista. METSO-tukien vaikuttavuutta on seurattu ja pyritty kehittämään systemaattisesti. Kehitystyötä tehdään myös jossain määrin hallinnonalojen ja tutkimuslaitosten välisenä yhteistyönä.

METSO-ohjelmalla on laajapohjainen seurantaryhmä, jossa ympäristöministeriön edustaja toimii puheenjohtajana ja maa- ja metsätalousministeriön edustaja varapuheenjohtajana. Ryhmässä ovat edustettuina eri viranomaiset, tutkimuslaitokset ja sidosryhmät.⁴⁶ Ohjausryhmä toimii haastattelutietojen perusteella kuitenkin enemmän tiedonvaihdon kanavana kuin valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainitussa, METSO-ohjelman toteutusta ohjaavassa roolissa. Ryhmä on kokoontunut muutamia kertoja vuodessa.

METSO-ohjelmasta on tehty valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti väliarvioinnit vuosina 2010, 2012 ja 2018. Niissä on selvitetty muun muassa ohjelman mahdollisuuksia saavuttaa pinta-alatavoitteensa, METSO-suojeluverkoston luonnonsuojellista laatua ja ekologista vaikuttavuutta, ohjelman kustannustehokkuutta sekä ohjelman sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi väliarvioinnissa on annettu kehittämissuhteita.

Ulkoisten väliarvointien lisäksi Luonnonvarakeskus tekee jatkuvaa seurantaa ja julkaisee yhdessä Suomen ympäristökeskuksen kanssa vuosittain METSO-ohjelman tilannekatsauksen. Siinä käsitellään esimerkiksi kunkin toteuttajaorganisaation tavoitteiden toteutumista, METSO-tutkimuksen ja kehittämisen tilannetta sekä yhteistoimintaverkostojen toimintaa.⁴⁷

Luonnonvarakeskus tekee seurantaa ja tutkimuksia METSO-ohjelman vaikuttavuuden parantamiseksi.⁴⁸ Niissä on esimerkiksi selvitetty METSO-kohteiden koon, metsikkötunnusten ja sijainnin vaikutuksia suojelun ekologiseen tehokkuuteen sekä määräämääräisen suojelun pituuden vaikutusta metsän lahopuuston dynamiikkaan. Myös Suomen ympäristökeskus (SYKE) tekee METSO-ohjelmaa tukevaa tutkimusta ja kehitystyötä hyödyntäen muun muassa paikkatietoaineistoja. SYKE tuottaa tietoa esimerkiksi potentiaalisista suojelukohteista ELY-keskusten ja Suomen metsäkeskuksen käyttöön.⁴⁹

Helmi-ohjelmalle on luotu oma seurantaryhmänsä. Hallinnonalat toimittavat Helmen toteutumistietoja Suomen ympäristökeskukselle, joka koostaa niistä vuosittaiset raportit.



METSO-ohjelmasta on tehty useita väliarvioita.

4 Ovatko yksityismetsätalouden verotuet tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon niiden tavoitteet?

Yksityismetsätalouteen kohdistuu merkittäviä verotukia, joiden yhteenlaskettu määrä on valtiovarainministeriön verotukiselvityksessä arviolta noin 170 miljoonaa euroa vuodessa. Metsävähennyksen muodossa annettava vuosittainen verotuen määrä on yli 70 miljoonaa euroa, mikä vastaa suuruudeltaan metsätalouden suoria tukia. Metsävähennys ei kuitenkaan ole kokonaisuudessaan verotukea. Metsätalouden pääomatulosta myönnettävän menovarauksen hyödyntäminen tuo noin 25 miljoonan euron vuosittaisen verotuen. Metsätalouden harjoittajan yrittäjävähennyksessä verotuen määrä on noin 67 miljoonaa euroa. Metsätalouden harjoittaja on oikeutettu myös metsälahjavähennykseen, perintö- ja lahjaveron huojennukseen ja lykkäykseen sukupolvenvaihdon yhteydessä sekä muutamiin muihin kokonaismäärältään pienehköihin tai suuruudeltaan vaikeasti arvioitaviin verotukiin.

Metsävähennyksellä ja osin myös muilla metsätalouden verotuilla tavoitellaan puuntuotannon ja -tarjonnan edistämistä helpottamalla metsätilan koon kasvattamista ja siten yrittäjämäistä metsätaloutta. Vaikka tuki on suuruudeltaan merkittävä, sen vaikutuksia ei ole tutkittu. Verotuen yhteensopivuutta suorien tukien kanssa ei ole myöskään arvioitu. Verotuet kohdistuvat suhteellisen harvoille tuensaajille, suurina yksittäisinä tukina.

Lähtökohdiltaan melko yksinkertainen metsäverotus on verotukien vuoksi monimutkaista. Metsänomistajista suuri osa ei harjoita muuta yritystoimintaa, eikä heillä ole välttämättä hyvää käsitystä elinkeinoverotuksesta tai erilaisten toimien vaikutuksesta maksettaviin veroihin. On myös epäselvää, miten verotuet kokonaisuutena vaikuttavat ja miten suorien tukien ja verotukien kokonaisuus vaikuttaa.

4.1 Verotuilla pyritään edistämään puuntuotantoa

Suomessa ei ole varsinaista metsäverolakia, vaan metsäomaisuuden ja sen käytön verotus pohjautuu yleisiin verolakeihin. Tärkeimmät metsätaloutta koskevat verolait ovat tuloverolaki ja arvonlisäverolaki sekä metsäkiinteistön omistuksen siirtymiseen liittyvät perintö- ja lahjaverolaki, varainsiirtoverolaki ja tuloverolaissa säädetty luovutusvoittojen verotus. Metsätulojen eli käytännössä puunmyynnin verotus perustuu tuloverolakiin, jossa puunmyynnistä saatu tulo luetaan metsätalouden pääomatuloksi ja sitä verotetaan pääomatulona.⁵⁰

Verotuksen vuosittaisuus ei sovi erityisen hyvin metsätalouden aikajänteeseen, jossa metsänmyyntejä voi olla varsin harvoin kuten menoja aiheuttavia metsänhoitotöitäkin. Tästä aiheutuu menovaraus- ja poistotarve, joihin liittyvien säädösten on katsottu aiheuttavan verohaittaa.

Metsäverotuksen päätarkoitus on fiskaalinen eli tavoitteena on kerätä varoja julkisen sektorin tehtävien ja velvoitteiden rahoittamiseksi. Metsäverotukseen sisältyy myös verotukia eli verotuksen normaaliin perusrakenteeseen tehtyjä poikkeuksia, joilla on tavoiteltu puuntuotannon lisäämistä ja puun saamista markkinoille. Osaa verotuista ei ole kohdistettu erityisesti metsätalouteen, mutta ne vaikuttavat myös siihen. Esimerkiksi yleisesti yritystoimintaa tukeva yrittäjävähennys koskee kaikenlaista yritystoimintaa.

Metsäverotuksen erityispiirteitä on kuvattu Leppäsen ja Hännisen tutkimuksessa Metsäverotus – vaihtoehtojen tarkastelua. He arvioivat erilaisten mallien hyviä ja huonoja puolia sekä ehdottavat metsäverotuksen uudistamista. Vaihtoehtoissa ei kuitenkaan käsitellä verotukia.⁵¹

Valtiovarainministeriön kokoamassa verotukien listauksessa⁵² on vuonna 2021 luettu metsätalouden verotuksiin metsälahjavähennys, verovapaa puutavaran käyttö omaan kulutuskäyttöön, metsävähennys, metsätalouden pääomatulon menovaraus, metsätalouden menojen jaksottamismahdollisuus ja hankintatyön osittainen verovapaus.

Lisäksi käytössä on aiemmin ollut joitakin määräaikaisia verotukia. Merkittävä tällainen tuki kohdistui ensiharvennuspun myyntituloon ja sen verovapauteen vuosina 2008–2010 (HE 206/2008 vp).

Metsäverotuksen verotuet ovat tavoitteiltaan pääasiassa puuntuotantoa lisääviä kuten kemera-tuetkin. Verotuille ei ole asetettu kemera-tukien tavoin ekologista kestävyyttä koskevia tavoitteita lukuun ottamatta luonnonsuojelun alueeksi siirtyvän maan omistajanvaihdoksiin liittyviä, kokonaismäärältään pieniä, verotuksia. Niitä ovat luonnonsuojelun alueeksi tarkoitettujen omaisuuden luovutusvoiton verovapaus sekä kiinteistön vaihtoon liittyvät vähennysmahdollisuudet ja verovapaudet. Valtiovarainministeriön verotus selvityksessä ei ole arvioitu näiden tukien määrää.



Verotuilla ei ole juurikaan ekologisen kestävyuden tavoitteita.

Metsävähennyksellä tavoitellaan suurempia metsätiloja

Erityisesti omistuksen vaihdokseen liittyvällä metsävähennyksellä tavoitellaan selkeää ohjauvaikutusta. Tuen tarkoituksena on edistää yrittäjämäistä metsätaloutta ja kasvattaa keskimäärin omistettua metsäpinta-alaa. Metsävähennys tarkoittaa, että metsänomistaja voi vähentää osan metsän hankintamenosta (kauppahinnasta) metsätalouden pääomatulojen, eli yleensä puunmyyntitulojen, verotuksessa. Vähennyksen määrä on tällä hetkellä 60 prosenttia ja sen ei enää tarvitse kohdistua juuri saman metsäkiinteistön puunmyyntituloon. Metsävähennys on merkittävä tuki metsän ostaneelle tai saaneelle omistajalle.

Vähennyksen alkuperä liittyy myös verotuksen tasapuolisuuteen ja 1990-luvulla tehtyyn muutokseen, jossa metsäomaisuuden pinta-alaverotuksesta siirryttiin nykyiseen pääomaverotukseen. Pinta-alavero oli eräänlainen kiinteistövero, jossa veroa maksettiin puuntuottokyvyn perusteella, ei toteutuneiden myyntitulojen mukaan. Puun myyntitulojen verotustyöryhmä⁵³ perusteli metsävähennyksen käyttöönottoa sillä, että ostettavan metsän hankintahintaan sisältyy maapohjan ja kasvatettavan metsän lisäksi myös hankintahetkellä välittömästi hakattavissa olevan puuston hinta. Tämän osuuden haku alentaa hankitun tilan arvoa ja voidaan käsittää kauppahinnan palautukseksi.

Metsävähennykseen tehtiin vuonna 2008 uudistuksia. Vähennyksen yhteys hankittuun kiinteistöön katkaistiin. Metsänomistajalle tuli mahdolliseksi hyödyntää vähennys myös muiden omistamiensa metsäkiinteistöjen puunmyyntitulojen vähennyksenä. Kun metsäkiinteistön ostaja sai alun perin vähentää osan metsän hankintamenosta vain juuri samalta metsäkiinteistöltä saatujen puunmyyntitulojen verotuksessa, uudistuksen jälkeen hankintamenon vähennyksen on voinut tehdä minkä tahansa muunkin omistamansa metsäkiinteistön puunmyyntituloista. Uudistus nopeutti useita kiinteistöjä omistavien metsänomistajien mahdollisuuksia hyödyntää vähennys. Kun yhteys ostettuun kiinteistöön katkesi, vähennyksen alkuperäisenä perusteena ollut tasapuolisuusperiaate, ei siis enää toimi osassa omistajanvaihdoksia.

Metsävähennyksen vuoden 2008 uudistusta perusteltiin nimenomaan puun myynnin ja metsänomistuksen kannustamisella eli pyrittiin kasvattamaan metsätilojen kokoa (HE 206/2008 vp). Samalla vähennyksen enimmäismäärä korotettiin 50 prosentista 60 prosenttiin metsän hankintamenosta. Muutos otettiin taannehtivasti käyttöön jo vuoden 2008 alusta. Korotuksen tarkoitus oli korvata metsänomistajille osin se, että suunnitellusta metsätalouden perintö- ja lahjaverotuksen huojennuksesta luovuttiin.

Valtiovarainministeriön verotukiselvityksen mukaan metsävähennyksen verotuen määrä on arviolta noin 70 miljoonaa euroa. Arvio on hyvin tarkka, koska se perustuu verottajan tietoihin toteutuneesta verotuksesta. Valtiovarainministeriön mukaan metsävähennystä voidaan pitää verotukena vain osittain, mutta laskennassa ei ole mahdollista erottaa verotukikomponentin suuruutta. Luonnonvarakeskuksen tutkijat ovat esittäneet, että verotuen todellinen arvo on huomattavasti pienempi ja että verotueksi tulisi huomioida vain veronmaksun lykkääntymisestä aiheutuva korkokustannus.⁵⁴

Metsävähennyksen merkitys lisääntyy koko ajan, koska vähennyismahdollisuutta kertyy ajan ja metsäkauppojen myötä. Koko vähennyksen hyödyntämiseen kuluu usein useita vuosia. Kun metsänomistaja myy metsän, hänen käyttämänsä metsävähennys tulkitaan metsäkaupassa myyjän luovutusvoittoa ja edelleen luovutusvoittoveroä lisääväksi tekijäksi. Siten metsävähennys on periaatteessa ollut vain veronmaksun siirtämistä. Metsävähennys ei kuitenkaan vaikuta luovutusvoiton verotukseen, jos metsäkiinteistö siirtyy perintönä tai lahjana (myös lahjaa osin vastaavina ei-markkinahintaisina kauppoina). Tällainen metsäomaisuuden siirtyminen on huomattavan yleistä, ja vapailla markkinoilla tapahtuvat kaupat vähäisempiä.

Vielä ei voida varmuudella sanoa, miten metsävähennys tulee vaikuttamaan tulevaisuuden metsäkauppoihin. Luonnonvarakeskuksen selvityksen mukaan metsävähennyksen laajennus 50 prosentista 60 prosenttiin näyttäisi pääomittuneen ainakin osittain metsän hintaan eli korottaneen sitä. Tämä vaikuttaa tavoitteen vastaisesti metsäkauppojen kokonaismäärään, koska korkeammalla hinnalla metsäkauppoja tehdään vähemmän. Myös professori ja tunnettu metsäsijoittaja Matti Kärkkäinen on arvostellut metsävähennystä voimakkaasti ja esittänyt siitä luopumista⁵⁵. Metsävähennys on hänen mukaansa vaikuttanut metsäkiinteistöjen hintoihin korottavasti enemmän kuin siitä saatava hyöty metsän ostajalle todellisuudessa on, jos vaikutus luovutusvoittoonkin huomioitaisiin. Kärkkäinen ennustaa metsätilakaupan tyrehtyvän tämän vuoksi pitkällä aikavälillä.



Metsävähennyksen laajennus näyttäisi pääomittuneen ainakin osittain metsän hintaan.

Metsävähennys kohdistuu pienelle joukolle metsäomaisuuttaan kasvattavia metsänomistajia. Keskimääräinen tukimäärä on suuri. Yhden metsäkiinteistön hankkimisen tuoma hyöty tai tuki on vaikeasti selvitettävissä. Verottajan tietojen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että metsävähennystä hyödyntävä saa keskimäärin lähes 5 000 euron tuen myydessään puuta, sillä verotuen määrä on 70 miljoonaa vuodessa ja tukea hyödyntäneitä on keskimäärin noin 15 000.

Metsälahjavähennys huoventaa lahja- ja perintöveroa

Maatilojen lahja- ja perintöveroa on huojenettu jo pitkään sukupolvenvaihdosten edistämiseksi. Huojennuksen saamisen edellytyksenä on ollut, että maatilalla harjoitetaan maataloutta tai maa- ja metsätaloutta luovutuksen jälkeen. Vuonna 2017 huojennus laajennettiin koskemaan myös tilanteita, joissa lahjoitetaan pelkkä metsäkiinteistö. Tuolloin tuloverolakiin säädettiin, että lahjana tai lahjan luontoisena kauppana metsäkiinteistön saanut voi vähentää osan maksamastaan lahjaverosta myöhemmin kiinteistöltä saamastaan pääomatulosta. Tuloverolaissa toteutettu huojennusmahdollisuus on sidottu lahjoitetun metsämaan arvoon ja sen kokonaismäärä on rajoitettu.

Verotuksen kokonaisuuden kannalta maatilojen lahja- ja perintöverohuojennuksessa on kyse pienestä verotuesta, valtiovarinministeriön verotukiselvityksen arvion mukaan noin kahdesta miljoonasta eurosta vuodessa. Valmisteluvaiheessa huojennuksesta oli ristiriitaisia näkemyksiä, ja eräät valtiosääntöasiantuntijat pitivät sitä jopa perustuslain vastaisena. Perustuslakivaliokunta (PeVL 52/2016) kuitenkin totesi tuen perustuslain mukaiseksi.

Yrittävävähennys pienentää toteutuvaa pääomatuloveroa

Yrittävävähennys tuli voimaan vuonna 2017. Yrittävävähennys koskee elinkeinonharjoittajia, joihin myös metsätalouden harjoittajat kuuluvat. Vähennystä perusteltiin yritystoimintaan kannustamisella ja toisaalta yhteisöjen verotuksen tasapuolistamisella, koska yhteisöverotusta alennettiin vuonna 2014.

Vähennys koskee metsätaloudessa (ja yleensäkin) luonnollisen henkilön ja verotusyhtymän kautta saatua metsätalouden pääomatuloa. Verotuksessa otetaan pääomatuloa laskettaessa huomioon vain 95 prosenttia puhtaasta pääomatulosta. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että vastaava vähennys tehtäisiin myös vähennyskelpoisista menoista, mutta eduskunnassa tästä luovuttiin (HE 176/2016 vp). Sen vuoksi yrittävävähennyksestä tuli suurempi tuki kuin hallituksen esityksessä kaavailtiin.

Yrittäjävähennystä koskevassa hallituksen esityksessä arvioitiin, että tuki pienentäisi todellista pääomaveroprosenttia alle kaksi prosenttiyksikköä. Tällä perusteella tuen määräksi metsätaloudessa tulisi kokonaisuudessaan arviolta 15 miljoonaa euroa vuodessa. Verottajan vuoden 2021 tietojen mukaan metsätalouden yrittäjävähennyksen määrä oli noin 66,6 miljoonaa euroa. Ero johtuu pääosin eduskunnassa tehdystä muutoksesta luopua myös vähennyksiin tehtävästä viiden prosentin leikkauksesta.

Verotuksessa kannustetaan elinkeinonharjoittajia ja yritystoimijoita yleensä vakavaraisuuteen, mutta metsäverotuksessa päädyttiin päinvastaiseen ratkaisuun. Yrittäjävähennyksellä on kannustinvaikutuksia, jotka eivät ole samansuuntaisia muiden yritystoiminnan kannusteiden tai tavoitteiden kanssa. Metsätalouden verotuksessa korot vähennetään osana pääomatulojen korkoja kohdentamatta niitä erityisesti metsätalouden hankintoihin. Menot voidaan vähentää kokonaan, vaikka yrittäjätulosta 5 prosenttia on verotonta. Tällöin yrittäjävähennys on sitä suurempi, mitä velkaantuneempi metsätila on.



Yrittäjävähennys on sitä suurempi, mitä velkaantuneempi metsätila on.

Menovarausmahdollisuus tuo selvän veroedun metsänomistajalle

Puun myynnistä saatavat tulot ja metsätalouden harjoittamisesta aiheutuvat menot, kuten taimikonhoito, ajoittuvat eri vuosille. Sen vuoksi luonnollisilla henkilöillä, kuolinpesillä ja niiden muodostamilla verotusyhtymillä sekä yhteisetyksillä, kuten yhteismetsillä, on mahdollisuus tehdä metsätalouden pääomatulosta menovaraus pääomatulon hankkimisesta aiheutuneiden menojen kattamiseen. Varauksella varaudutaan menoihin, jotka tulevat usein vasta tuloja seuraavina vuosina.

Normaalista kassaperusteisuudesta poikkeava menettely on verotuki, ja verotukiselvityksessä sen määräksi on arvioitu 25 miljoonaa euroa vuodessa.

4.2 Verotuet monimutkaistavat verojärjestelmää ja niiden vaikuttavuus on epäselvä

Verotuksen muutoksia valmisteltaessa ei ole ollut käytettävissä tutkittua tietoa verotukien vaikuttavuudesta, vaan verovähennysten valinta tukimuodoksi on perustunut lähinnä teoreettiseen vaikutuslogiikkaan. On myös mahdollista, että verovähennykset ovat tukimuotona olleet helpompia saada hyväksytyiksi kuin suorat talousarviolet. Toisin kuin suorat tuet, verotuet eivät näy talousarvion menomomenteilla, vaan saamatta jääneinä verotuloina.

Vaikka useat yksityismetsätalouteen kohdistuvat verotuet ovat olleet käytössä jo pitkään, niiden vaikutuksia ei ole seurattu tai selvitetty. Myös tarkastushaastatteluissa vaikuttavuustiedon puute nähtiin ongelmaksi.

Yksityismetsätalouden verotukien vaikuttavuuden arviointi olisi perusteltua, sillä niiden määrä on suuri. Perusteltua olisi arvioida myös verotukien ja suorien tukien yhteisvaikutuksia. Verotuet kohdistuvat osin samaan puuntuotannon edistämisen tavoitteeseen kuin esimerkiksi yksityismetsätalouden kemera-tuet (ks. luku 2).

Verotuet tekevät metsätalouden verotuksesta myös hyvin monimutkaista, ja niiden ymmärtäminen voi olla metsänomistajalle hankalaa. Tukijärjestelmän monimutkaisuus lisää riskiä, ettei se kokonaisuutena toimi ajatellulla tavoin. Metsänomistajat eivät välttämättä ymmärrä toimia niin kuin verolainsäätäjät ovat odottaneet. Lisäksi monimutkainen järjestelmä lisää hallinnollisia kustannuksia esimerkiksi verotukien myöntämisessä ja valvonnassa sekä metsätalouden harjoittajien hallinnollista taakkaa.



Verotukien määrä on niin suuri, että niiden vaikuttavuuden arviointi olisi perusteltua.

5 Muodostavatko yksityismetsätalouden tuki- ja korvausjärjestelmät tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden?

Yksityismetsätalouden tuet ja korvaukset ovat osaa laajempaa ohjauskehikkoa, joka on pysynyt varsin samanlaisena jo pitkään. Metsiin kohdistuu monia ja osin ristiriitaisia tavoitteita, joiden yhteensovittaminen voi olla haastavaa. Metsäpolitiikan johdonmukaisuuden haasteet näkyvät niin metsiä koskevissa erilaisissa strategioissa kuin tuki- ja korvausjärjestelmissä.

Ministeriöt hallinnoivat yksityismetsätalouden tukia ja korvauksia toisistaan erillään. Vaikka ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriö toteuttavat molemmat METSO-ohjelmaa, ne eivät esimerkiksi ole koordinoineet METSO-korvausten laskentaperusteita keskenään. Ministeriöiden METSO-ohjelmaa toimeenpaneva alaishallinto tekee jossain määrin yhteistyötä.

Yksityismetsätalouden korvaukset ja tuet muodostavat monitahoisen ja paikoin huonosti läpinäkyvän kokonaisuuden, joka hajautuu eri puolille valtion talousarviota. Varoille osoitetut käyttötarkoitukset eivät ole kaikin osin vastanneet kysyntää. Kemeran puuntuotannon tukia on jäänyt viime vuosina kasvavassa määrin käyttämättä samaan aikaan, kun kemeran ympäristötukeen osoitetut määrärahat ovat olleet loppumassa kesken.

Tukien ja korvausten tuloksellisuutta ja vaikutuksia seurataan vaihtelevasti. Osin samoihin ja osin eri tavoitteisiin tähtäävien rahoitusmuotojen kokonais- tai ristikkäisvaikutuksia ei ole arvioitu eikä seurattu.

5.1 Rahoitusjärjestelmien yhteensovittaminen edellyttää poikkihallinnollista lähestymistapaa

Yksityismetsätalouden tuki- ja korvausjärjestelmät ovat osa metsien käyttöön kohdistuvaa yhteiskunnallista ohjausta.

Tuet ja korvaukset ovat osa laajempaa ohjauskokonaisuutta

Metsien käytön ohjaukseen kohdistuu monenlaisia tavoitteita, joista osa on puhtaasti kansallisia ja osa juontaa Suomen ulkoisesta toimintaympäristöstä. Suomi on esimerkiksi sitoutunut lukuisiin kansainvälisiin, metsiä koskeviin sopimuksiin. Vaikka metsäpolitiikka kuuluu Euroopan unionin perussopimusten nojalla ennen kaikkea jäsenvaltioiden omaan toimivaltaan, metsien käyttöön on kasvavassa määrin kohdistumassa myös EU-tason maatalous-, ympäristö- sekä ilmasto- ja energiapolitiikan ohjausta ja sääntelyä.

Valtio kohdistaa yksityismetsätalouteen säädös-, talous- ja informaatio-ohjausta (kuvio 9). Säädösohjauksen keskeinen väline on metsälaki (1093/1996), jossa on määritetty metsien hoidon ja käytön rajoitteita. Niitä ovat muun muassa metsän hävittämisen kieltö sekä puuntuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi omistajaan kohdistettu velvoite uudistaa metsä päätehakkuun jälkeen.

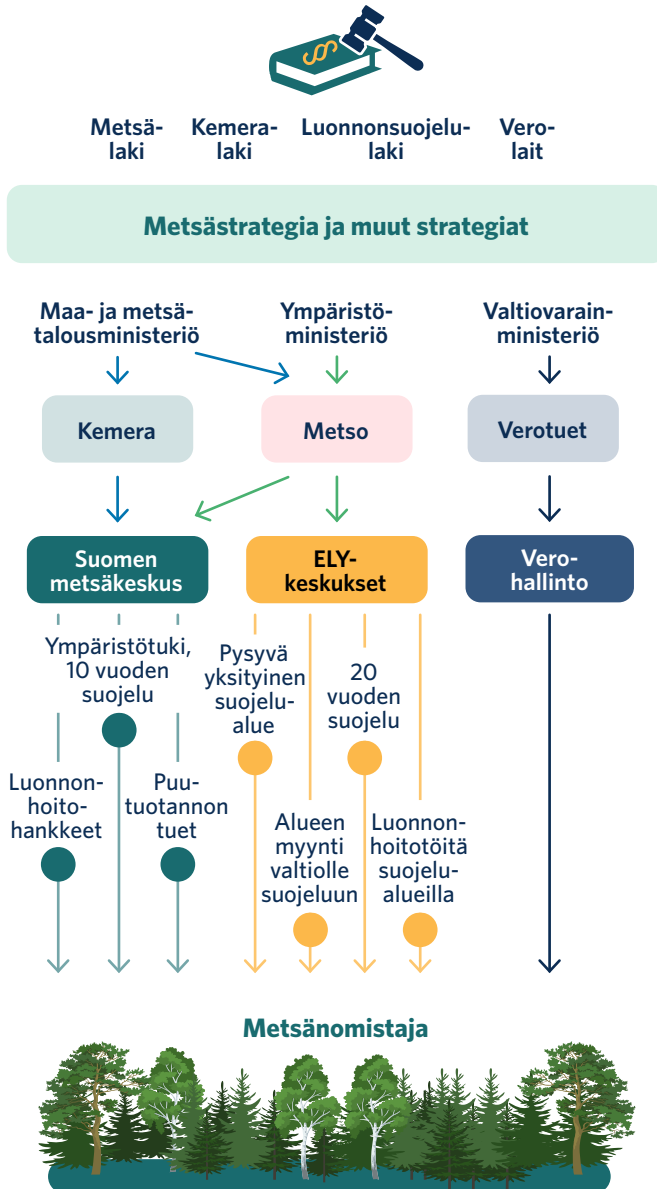
Metsälaki sisältää myös määräyksiä metsien luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämisestä. Metsien monimuotoisuuden kannalta toinen keskeinen laki on luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Tärkeimmät taloudelliset kannustimet yksityisille metsänomistajille ovat luvuissa 2–4 kuvatut kemera-tuet, verotuet sekä METSO-ohjelman rahoitus, joka muodostuu osin kemera-tuista ja osin luonnonsuojelulain mukaisista korvauksista ja tuista. Vastaava rahoitusrakenne on vuonna 2020 aloitetulla Helmi-elinympäristöohjelmalla, johon sisältyy myös METSO-kohteita.

Valtio harjoittaa myös informaatio-ohjausta, josta esimerkkejä ovat metsänhoidon ohjeistukset ja metsänomistajien neuvonta. Informaatio-ohjausta on myös tutkimus- ja muun tiedon tuottaminen, josta yksi esimerkki on Suomen metsäkeskuksen ylläpitämä metsätietojärjestelmä.

Lisäksi metsäpolitiikan ohjauksen välineinä toimivat erilaiset kansalliset strategiat. Keskeiset metsäpolitiikan tavoitteet ja keinot on 1990-luvun lopulta alkaen määritelty kansallisissa metsäohjelmissa ja sittemmin metsästrategioissa. Vuonna 2015 hyväksyttiin Kansallinen metsästrategia 2025 ja joulukuussa 2022

Kansallinen metsästrategia 2035. Metsiä koskevia asioita on linjattu myös lukuisissa muissa strategioissa, kuten kansallisessa luonnon monimuotoisuus -strategiassa sekä energia- ja ilmastopoliittisessa strategiassa.



Kuvio 9: Yksityismetsätalouden tukijärjestelmä.

Ohjauskeinoja on syytä arvioida aika ajoin uudelleen

Ohjauskehikko on pysynyt varsin samanlaisena jo pitkään. Valtion taloudenhoidon näkökulmasta olisi tärkeää, että metsäpolitiikan ohjauskeinojen tehokkuutta ja keskinäisiä painotuksia aika ajoin arvioitaisiin kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muuttuessa.

Hyvä käytännön esimerkki tällaisesta ohjauskeinojen välisestä uudelleenarvioinnista on juurikäävän torjunta. Kyseisen metsille haitallisen sienen torjunta oli pitkään vapaaehtoista, mutta sitä tuettiin kemera-tuella. Vuonna 2016 juurikäävän torjunta muutettiin metsätuhojen torjunnasta annetulla lailla lakisäätteiseksi velvoitteeksi, ja valtion tuki sille lopetettiin. Taustalla oli pääministeri Sipilän hallituksen säästöohjelma. Lisäksi juurikäävän torjunnasta huolehtiminen oli yksi vapaaehtoisen PEFC-metsäsertifioinnin kriteereitä, ja suuri osa Suomen metsistä oli jo tämän sertifioinnin piirissä (HE 133/2015).

Eri ohjauskeinojen välistä punnintaa sisältyy myös Luonnonvarakeskuksen tekemään metsätalouden kannustinjärjestelmien arviointiin, jonka maa- ja metsätalousministeriö tilasi osana kansallisen metsästrategian toteuttamista. Raportissa ehdotetaan esimerkiksi, että metsänomistajakunnan ja toimintaympäristön muuttuessa ohjauksen painopistettä voitaisiin nykyistä enemmän siirtää puuntuotannon suorista tuista neuvontaan ja muuhun informaatio-ohjaukseen.⁵⁶ Vastaavasti kameran suometsän hoidon tukia tarkastelevassa tutkimuksessa esitettiin taloudelliselle ohjaukselle normiohjaukseen perustuvaa vaihtoehtoa.⁵⁷

Eri selvityksissä on esitetty harkittavaksi myös aivan uudentyyppisiä tulosperusteisia tukia ja kannustinpalkkioita esimerkiksi markkinattomien ilmasto- ja muiden ympäristöhyötyjen tuottamiseksi. Maa- ja metsätalousministeriöllä on kertomansa mukaan tarkoitus alkaa selvittää tulosperusteisten tai vaikuttavuuteen perustuvien tukien mahdollisuutta.

Tuki- ja korvausjärjestelmillä on osin ristiriitaisia tavoitteita, joita ei aina voida sovittaa yhteen

Metsien käyttöön kohdistuvia tavoitteita on haastavaa sovittaa yhteen. Tämä näkyy niin politiikkatoimia koskevissa ylätasoon strategioissa kuin käytännön tukijärjestelmissäkin.

Tutkijaryhmän tekemän vertailun mukaan esimerkiksi eri sektoriministeriöiden johdolla valmistellut kansallinen metsästrategia (2015 ja 2019), biodiversiteettistrategia (2012) ja biotalousstrategia (2014) olivat keskenään ristiriitaisia. Vertailun mukaan kansallinen metsästrategia oli myös sisäisesti ristiriitainen, koska siinä linjatut puuntuotantotavoitteet ja luonnon monimuotoisuus-



Juurikäävän torjunta on hyvä esimerkki ohjauskeinojen uudelleenarvioinnista.



Ministeriöt ovat viimeaikaisissa strategioissa tunnistaneet aiempaa avoimemmin tavoitteiden yhteensovittamisen haasteen ja tarpeen.

tavoitteet oli laskelmien mukaan mahdotonta saavuttaa samanaikaisesti.⁵⁸ Ministeriöt ovat strategioiden viimeisimmissä uudistuksissa tunnistanee aiempaa avoimemmin tavoitteiden yhteensovittamisen haasteen ja tarpeen.

Tavoitteiden yhteensovittamisen haaste koskee myös yksityismetsätalouden tukia ja korvauksia. Ne voivat olla puuntuotannon ja luonnon monimuotoisuuden tavoitteiden suhteen yhden-suuntaisia, neutraaleja tai ristiriitaisia. Tutkimusten mukaan osa kemera-tuista on haitallisia luonnon monimuotoisuudelle.⁵⁹ Edellä on käsitelty muun muassa ongelmia, jotka koskevat ojituksen tukemista valtion varoin.

Valtiontalouden kannalta olisi tärkeää, että tuet ja korvaukset olisivat keskenään mahdollisimman johdonmukaisia. Johdonmukaisuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yksittäiset kannusteet aiheuttavat mahdollisimman vähän haitallisia sivuvaikutuksia tai ristiriitaisia yhteisvaikutuksia muiden kannusteiden kanssa. Johdonmukaisuutta voidaan edesauttaa tavoitteiden ristikkäisvaikutusten tunnistamisella, arviointitiedon hyödyntämisellä ja tuettavien toimien paremmalla yhteensovittamisella.

On myös tilanteita, joissa erilaiset tavoitteet eivät ole yhteensovitettavissa. Silloin on informoidun päätöksenteon sekä päätöksentekijöiden tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta tärkeää, että ristiriitaiset tavoitteet ja niille annettu tärkeysjärjestys tehdään läpinäkyviksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on erityisesti viime vuosina tehty runsaasti erilaisia arvioita ja selvityksiä kemera-rahoitusjärjestelmästä, mukaan lukien sen luonnon monimuotoisuus-, ilmasto- ja vesistövaikutuksista. Selvitysten ja tutkimusten tuloksia on jossain määrin hyödynnetty uuden metsätalouden määräaikaisen kannustejärjestelmän (Metka) valmistelussa.

5.2 Tukien ohjaus ja valvonta on pitkälti eriytynyttä

Tarkastuksessa havaittiin, että yksityismetsätalouden tuki- ja korvausjärjestelmien ohjaus- ja vastuusuhteet ovat varsin eriytyneet.

Ministeriöt hallinnoivat tukia ja korvauksia kukin tahoillaan

Yksityisille metsänomistajille tukia ja korvauksia myöntävät ministeriöt toimivat tarkastushaastattelujen ja muun aineiston perusteella itsenäisesti, ja tukia hallinnoidaan toisistaan irrallaan (kuvio 9).

Maa- ja metsätalousministeriö vastaa kemera-tukiohjelmasta ja ohjaa tukien valtionapuviranomaisena toimivaa Suomen metsäkeskusta. Ruokavirastolla on vastuuta muun muassa kemera-tukien takaisinperinnässä.

METSO-ohjelman ohjaus- ja seurantavastuu jakautuu ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kesken. Ympäristöhallinnon toimeenpanevana tukiviranomaisena ovat ELY-keskukset, joita ympäristöministeriö tulosoittaa.

Vastaava ministeriöiden vastuujako koskee myös Helmi-elinympäristöohjelmaa siltä osin, kun siitä rahoitetaan yksityismetsien luonnon monimuotoisuuden edistämistä. Luonnonsuojelulain (732/2020) muutoksen myötä Helmi-ohjelmassa voidaan myöntää harkinnanvaraista, tavaroista ja palveluista koostuvaa tukea luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja hoitoon. Metsäkeskus toteuttaa Helmi-luonnonhoitotyitä yksityismetsissä osana kemera-järjestelmää. Ympäristöhallinnon ennallistamis- ja luonnonhoitotyöt kohdistuvat pääsääntöisesti luonnonsuojelualueille.

Valtiovarainministeriö vastaa puolestaan yksityismetsätalouden kohdistetuista verotuista ja niiden seurannasta.

Eriytyneisyys on haaste hallinnon toiminnan tuloksellisuudelle esimerkiksi siinä tapauksessa, että maksuperusteita ja menettelyjä ei ole koordinoitu eri hallinnonalojen kesken.

Tukea tai korvausta hakevan yksityisen maanomistajan näkökulmasta METSO-tuet jakautuvat tällä hetkellä kahdelle eri hallinnonalalle ja kahteen eri viranomaiseen. Toisessa viranomaisessa toiminnan aluejako on maakunnittain, toisessa ELY-keskuksittain. Suojelutapojen valikoima on suuri, ja niiden ehdot ja korvaukset ovat erilaiset. Lisäksi ympäristöviranomaisen myöntämät korvaukset ovat verotonta tuloa, kun taas metsäviranomaisen myöntämät tuet ovat verollista tuloa.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö eivät esimerkiksi ole koordinoineet METSO-korvausten laskentaperusteita keskenään. Ministeriöt eivät ole verranneet, millaisia korvaustasoja niiden toisistaan eroava laskentatapa tuottaa pitkällä aikavälillä. Erilaisille laskentaperusteille on historialliset syyt. Kemeran määräaikaisen ympäristötuen laskenta on peräisin 1990-luvulta eli ajalta ennen METSO-ohjelmaa. Ympäristöhallinto käyttää puolestaan lunastuslakiin perustuvaa, valtion alueostoihin luotua laskentatapaa.

Valtion taloudenhoidon näkökulmasta ei riitä, että toimeenpanosta vastaavien Suomen metsäkeskuksen tai ELY-keskusten asiantuntijoilla on näkemys eri vaihtoehtoista ja korvaustasoista. Ohjaavien ministeriöiden tehtävänä on varmistaa, että maksuperusteet ovat keskenään johdonmukaisia ja kustannustehokkaita.



Eriytyneisyys on haaste hallinnon toiminnan tuloksellisuudelle.

Määräaikaisten suojelukorvausten laskenta eroaa hallinnonaloittain

Maanomistajalle METSO-ohjelmassa maksettavat korvaukset perustuvat puuntuotannollisen arvon korvaamiseen. Korvauksen laskentatapa eroaa hallinnonaloittain. Syynä on korvausten erilainen historia ja se, etteivät hallinnonalat ole tehneet asiassa yhteistyötä.

Kemeran ympäristötuen määrä on ollut kolmasosa määrästä, joka saadaan vähentämällä kohteen peruskorvauksen ja hakkuuarvo-korvauksen summasta maanomistajan omavastuuosuus. Peruskorvaukselle, hakkuuarvokorvaukselle ja omavastuulle on lisäksi omat laskentakaavansa. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan aiemmat EU:n valtiontukisäännöt ovat sallineet ainoastaan menetettyihin hakkuu-tuloihin tai työ kustannuksiin perustuvan hinnoittelun.

ELY-keskukset käyttävät määräaikaista korvauksia laskiessaan SuojeluMotti-ohjelmistoa. Siinä käsittelijä voi esimerkiksi käyttää harkinnan mukaan 3-4 prosentin vuosituottoa metsäpääomalle. Näin tehdään, jotta määräaikaisen suojelun korvaus olisi sopivalla tasolla suhteessa pysyvään suojeluun. SuojeluMotti-ohjelmistolla laskettu vuosituotto näyttäisi olevan hieman korkeampi kuin kemeran ympäristö-tuen vuosituotto. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä esimerkki-laskelmissa saatiin kemeran ympäristötuen metsäpääoman vuotuiseksi tuottoprosentiksi noin 2,7.

Laskentamallien selkeyttäminen ja mahdollinen yhdenmukaistaminen parantaisi niiden ymmärrettävyyttä. Se edesauttaisi myös tukitasojen tarkoituksenmukaisuuden arviointia.

METSO-ohjelmaa toimeenpanevat viranomaiset tekevät jonkin verran yhteistyötä

Hallinnonalojen toimeenpanevalta tasolla on METSO-ohjelmaa koskevaa koordinaatiota. Se juontaa valtioneuvoston METSO-periaatepäätöksestä, joka monessa kohtaa edellyttää viranomais- sekä muuta yhteistyötä ympäristö- ja metsäalan toimijoiden kesken.

Suomen metsäkeskuksella ja ELY-keskuksilla on vuoden 2022 loppuun saakka ollut välityssopimus, jonka perusteella Metsäkeskus saattoi välittää maanomistajan suostumuksella kohteita ELY-keskusten tarjoaman suojelun piiriin. Metsäkeskus myös kertoo maanomistajalle suojelun eri vaihtoehtoista. ELY-keskus voi puolestaan pysyvän suojelun kohdevalinnassa ottaa huomioon kohteeseen kytkeytyviä kemera-ympäristötukikohteita. METSO-ohjelman oma verkkosivusto, metsonpolku.fi, välittää informaatiota molempien hallinnonalojen rahoitusmahdollisuuksista. Niin sanotuilla Helmi-alueilla pyritään puolestaan yhdistämään ja keskittämään eri ohjelmien toimenpiteitä synergiahyötyjen aikaansaamiseksi.

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella Suomen metsäkeskus ja alueelliset ELY-keskukset toimivat käytännössä kukin ta-
hoillaan. Alueelliset erot yhteistyössä voivat tosin olla merkittäviä
ja johtua esimerkiksi toimintakulttuurista ja henkilöistä. Joillakin
alueilla toimii myös alueellisia METSO-yhteistyöryhmiä. Poikki-
hallinnollisen viranomaisyhteistyön tavoite ei ole sisällynyt minis-
teriöiden harjoittamaan tulosohjaukseen.

5.3 Rahoituskokonaisuus on monitahoinen ja varoille osoitetut käyttötarkoitukset eivät ole aina kohdanneet kysynnän kanssa

Yksityismetsätalouden rahoitus muodostaa monitahoisien kokonaisuuden, joka hajautuu eri puolille valtion talousarviota. Sen hahmottaminen edellyttää tiedon kokoamista ja yhdistelyä useista eri lähteistä. Valtion talousarvio- ja tilinpäätöstietojen valossa kemera-tuille viime vuosina valtion talousarviossa osoitetut käyttötarkoitukset eivät ole kohdanneet tukien kysynnän kanssa.

METSO-ohjelman rahoitusmalli on osin läpinäkymätön

METSO-ohjelman rahoitusmalli vaikeuttaa ohjelman kokonaisrahoituksen hahmottamista, mikä voi olla ongelma myös päätöksentekijän näkökulmasta. Ohjelmalle on valtion talousarviossa osoitettu määrärahoja usealle eri momentille kahden ministeriön pääluokassa. Lisäksi osa vakinaisen toimeenpanevan henkilöstön kuluista katetaan kolmannen ministeriön pääluokasta. Jotkut momenteista sisältävät METSO-ohjelman lisäksi muitakin käyttökohteita.

Kemera-järjestelmään sisältyvät METSO-ohjelman ympäristötukisopimukset ja luonnonhoitohankkeet rahoitetaan maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa omalta momentiltaan (30.40.45). Lisäksi kyseisten tukien hallinnointia ja toimeenpanoa rahoitetaan Valtionapu Suomen metsäkeskukselle -momentilta (30.40.46) metsäkeskuksen monien muiden tehtävien tavoin.



METSO-ohjelmaa rahoitetaan usealta valtion talousarvion momentilta.

Taulukko 3: Metso-ohjelman rahoitus valtion talousarviossa.

Momentti	Henkilöstömenot	Määräaikainen ja pysyvä suojele	Metsäluonnonhoito	Muu Metson toimeenpano	Momentilla muitakin käyttötarkoituksia
TEM 31.01.02	●				●
YM 35.10.21	●		●	●	●
YM 51.10.63		●			●
MMM 30.40.46	●				●
MMM 30.40.45		●	●		

Ympäristöhallinnossa METSO- ja Helmi-ohjelmia alueellisesti toimeenpanevan vakinaisen henkilöstön kulut rahoitetaan valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta ELY-keskusten toimintamenot -momentilta (32.01.02). Ohjelmien toimeenpanoa varten palkattu määräaikainen lisähenkilöstö on rahoitettu puolestaan ympäristöministeriön Eräät luonnonsuojelumenot -momentilta (35.10.21).

Ympäristöministeriön pääluokassa METSO-määrärahat jakautuvat kahdelle eri momentille, joista kummankin varoja voidaan käyttää myös moniin muihin tarkoituksiin. Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot -momentin (35.10.63) varoista suurin osa, alustavasti 25–30 miljoonaa euroa vuodessa, on varattu METSO-ohjelman metsäalueiden hankintaan ja korvauksiin. Lisäksi vuodesta 2020 alkaen varattiin Helmi-ohjelman soiden suojeeluun vähintään 7,5–12 miljoonaa euroa, mikä käytännössä siirsi ympäristöministeriön mukaan suototeutuksen METSO-ohjelmasta Helmi-ohjelman puolelle.

Samaan aikaan METSO-ohjelman toimeenpanoa ja soiden suojelelun tehostamista on maksettu myös Eräät luonnonsuojelumenot -momentilta (35.10.21). Helmi-ohjelman myötä aiemmin pieni, noin 2,5 miljoonan euron, momentti kasvoi vuosina 2020–22 vuositasolla 25–37 miljoonaan euroon. Helmi kohdistuu osin samoihin tarkoituksiin kuin METSO-ohjelma, eli muun muassa metsäisten elinympäristötyyppien heikentyneiden kohteiden ja soiden suojeeluun, kunnostamiseen ja hoitamiseen.

Ympäristöministeriö tekee vuosittain erilliset momenttikohtaiset käyttösuunnitelmat, joissa rahoitus jaetaan seurantakohteille. Seurantavastuu on jaettu ministeriössä eri asiantuntijoille, jotka kokoavat ELY-keskuksilta tiedot ohjelmien etenemisestä ja niihin käytetyistä määrärahoista.

Vuoden 2023 talousarviossa määrärahoja Helmi-ohjelman toimeenpanoon osoitettiin myös maa- ja metsätalousministeriön Metsäluonnon hoidon edistäminen -momentille (30.40.45) ja Valtionapu Suomen metsäkeskukselle -momentille (30.40.46).

Helmi-elin ympäristöohjelmassa toteutetaan vuosina 2021–2025 myös METSO-ohjelmaa täydentäviä metsien ennallistamisen ja luonnonhoidon toimenpiteitä. Tarkoitus on, että METSO-ohjelmaa jatkettaisiin omana ohjelmanaan vuoden 2025 jälkeen ja että se puolestaan täydentäisi Helmi-ohjelmaa.

Haastattelujen mukaan nykyinen rakenne ei ole optimaalinen ohjelmien ohjattavuuden näkökulmasta. Etenkin ympäristöministeriön tavoitteena oli Helmi-ohjelmaa suunniteltaessa yhdistää kyseiset ohjelmat. Tästä kuitenkin luovuttiin ennen muuta sidosryhmien vastustuksen vuoksi. Hallinnossa on pohdittu mahdollisuutta siirtää soidensuojelu Helmi-ohjelmasta METSO-ohjelmaan, jolloin työnjako ja rahoitusmomentit jakautuisivat nykyistä selkeämmin suojeluun ja elinympäristöjen hoitoon.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen (YM/2021/28) mukaan Helmi- ja METSO-ohjelman yhteistyöllä pyritään tekemään entistä vaikuttavampaa suojelua ja luonnonhoitoa sovittamalla kustannustehokkaasti yhteen eri toimijoiden keinovalikoimaa ja rahoitusinstrumentteja aikaisempaa laajempiin elinympäristöjen keskittymiin.⁶⁰

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan eri ohjelmien ja eri toimijoiden kautta tapahtuvan määrärahojen kohdentamisen, käytön ja seurannan periaatteiden tulee olla selkeät ja läpinäkyvät kaikille. Myös tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että samaan ohjelmaan eri momenteilta käytetyistä määrärahoista on saatavilla helposti kokonaistieto.

Kemera-varojen kohdentaminen ei ole kaikin osin vastannut tukien kysyntää

Valtion talousarvio- ja tilinpäätöstietojen perusteella on havaittavissa, että yksityismetsänomistajille suunnattujen valtion tukien ja korvausten tarjonta ja kysyntä eivät ole kaikilta osin kohdanneet. Kemeran puuntuotannon tukia on jäänyt runsaastikin käyttämättä. Samaan aikaan metsäluonnon hoidon edistämisen tuet ovat väliillä olleet loppumassa kesken.

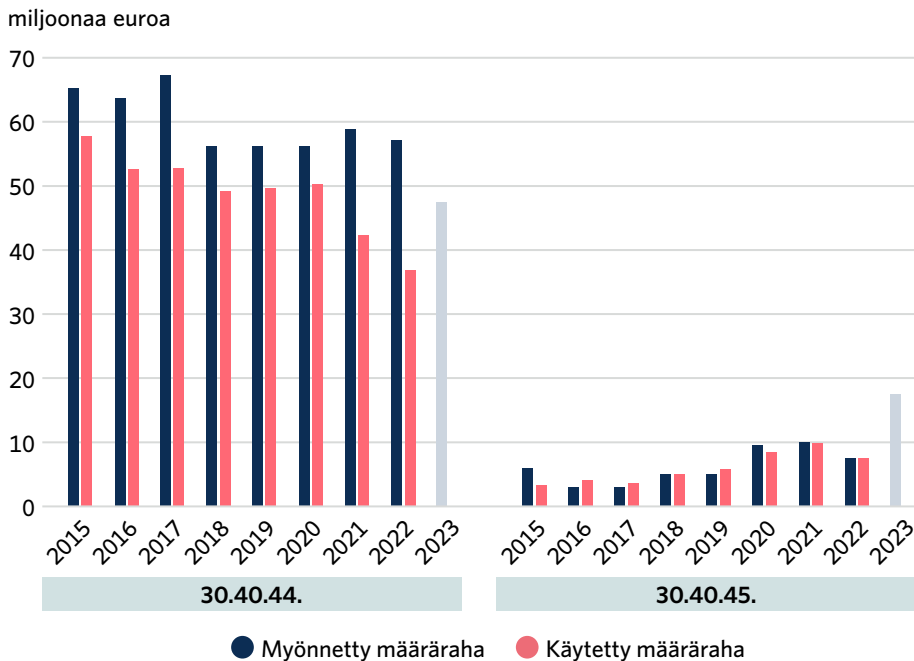
Maa- ja metsätalousministeriö on kiinnittänyt asiaan huomiota Suomen metsäkeskuksen tulosohtauksessa. Vuoden 2019 tulostavoitteiden saavuttamista koskevassa kannanotossaan ministeriö toteaa, että metsätalouden tukien kysynnän ja tarjonnan kohtaamisessa on rakenteellisia ongelmia.



Kemeran puuntuotannon tukia on jäänyt käyttämättä, ja ympäristötuet ovat olleet loppumassa kesken.

Maksettujen kemera-tukien kokonaismäärän huipputaso ajoittuu vuosiin 2009–2014, jolloin se oli noin 80–95 miljoonaa euroa vuodessa. Vuosina 2015–2022 valtion talousarviossa osoitettiin puuntuotannon edistämiseen (momentti 30.40.44.) noin 56–67 miljoonaa euroa vuodessa. Tilinpäätöstietojen mukaan siitä jäi ensimmäisen viiden vuoden aikana käyttämättä vuosittain noin 10–20 prosenttia eli noin 5–15 miljoonaa euroa vuodessa. Vuonna 2021 osoitetusta määrärahasta jäi käyttämättä liki neljännes ja vuonna 2022 jo yli kolmannes. (Kuvio 10)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 37/2022) mukaan tukien käyttämättömyys johtuu lähinnä vilkkaana käyneestä puukaupasta ja merkittävän toimijan konkurssista. Valiokunta kuitenkin ennakoii kemera-tuen käytön jälleen kasvavan. Puuntuotannon tuet ovat määrärahatyypiltään vuotuista arviomäärärahaa. Edellisenä vuonna käyttämättä jääneestä myöntämisvaltuuden osasta saa tehdä tukipäätöksiä seuraavana vuonna.



Kuvio 10: Valtion talousarviossa Kemera -tuen puuntuotannolle (momentti 30.40.44.) ja metsäluonnon hoidon edistämiseen (momentti 30.40.45.) osoitettujen määrärahojen toteutunut käyttö. Vuodelle 2023 osoitettu määräraha harmaalla. Lähde: Tutki hallintoa, vuoden 2022 käyttötieto valtion tilinpäätöksestä

Kemeran metsäluonnon hoidon edistämisen tuet (kuvio 10) ovat kolmevuotisia siirtomäärärahoja. Vuosina 2015–2022 valtion talousarviossa oli osoitettu tähän tarkoitukseen 3–10 miljoonaa euroa vuodessa. Varsinkin rahoituskauden alussa tuen täysimääräinen käyttö viivästy Metsäkeskuksen henkilöstöresurssien riittämättömyyden vuoksi, vaikka ympäristötuille olisi ollut kysyntää. Viime vuosina määrärahat ovat olleet loppumassa kesken.

Kemeran käyttämättömien puuntuotannon tukien siirto metsäluonnon hoidon tukeen ei ole mahdollista ilman eduskunnan talousarviokäsittelyä, koska rahoitus tulee eri momenteilta. Valtion vuoden 2023 talousarviossa puuntuotannon tukiin varattua määrärahaa on pienennetty lähes viidenneksellä. Vastaavasti metsäluonnon hoidon edistämisen tuki on yli kaksinkertaistettu. Sekä Suomen metsäkeskus että maa- ja metsätalousministeriö ovat kertomansa mukaan esittäneet rahoituksen lisäämistä luonnonhoitomomentille.

5.4 Tukien ja korvausten vaikuttavuutta ei seurata riittävästi eikä yhteisvaikutuksia tunneta

Tarkastushaastattelujen ja muun aineiston mukaan yksityismetsätalouden joidenkin tuki- ja korvausmuotojen vaikutuksia seurataan ja joidenkin ei. Eri rahoitusmuotojen kokonais- tai ristikkäisvaikutusten seuranta puuttuu kuitenkin kokonaan.

Seurantaa on kuvattu kunkin rahoitusjärjestelmän kohdalla luvuissa 2–4. Maa- ja metsätalousministeriö seuraa Suomen metsäkeskuksen tulosohtauksessa kemera-tukien tavoitteiden toteutumista muutamalla määrällisellä suoritemittarilla. Valtiovarainministeriö seuraa verotukien euromääräistä kehitystä ja raportoi siitä valtion talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa. Sen sijaan verotukien tavoitteiden toteutumista tai vaikutusta ei seurata lainkaan. Kemera-tuilla sekä luonnonsuojelulakiin perustuvilla korvauksilla ja tuilla rahoitetussa METSO-ohjelmassa on puolestaan kehitetty määrällisen seurannan ohella sekä laadullista seurantaa että vaikuttavuusseurantaa.

Vaikutusten seurannan vajavaisuus näkyy myös siinä, ettei samoihin tai joiltain osin vastakkaisiin tavoitteisiin tähtäävien tukien ja korvausten kokonaisvaikutuksia ole pyritty seuraamaan tai arvioimaan.

Tarkastelussa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tukien kokonaisseurantaa tehdään lähinnä osana kansallisen metsästrategian toteuttamista. Metsästrategian seurantaan on sisällytetty muutamia, suoraan tukijärjestelmiä koskevia indikaattoreita, kuten nuoren metsän hoitoon maksetut kemera-tuet (hehtaaria) tai



Tukimuotojen seurannan taso vaihtelee.

METSO-hankkeiden kokonaispinta-ala (hehtaaria).⁶¹ Kyseiset indikaattorit kuvaavat kuitenkin enemmän tuetun tekemisen määrää kuin tekemisen vaikutusta varsinaisiin tavoitteisiin. Kansallisessa metsästrategiassa on myös vaikutuksia seuraavia mittareita, kuten puuston vuotuinen kasvu ja metsälajien uhanalaisuuden luokkamutokset. Niihin vaikuttavat tukien ja korvausten ohella kuitenkin monet muutkin tekijät.

Seurantatietoa ei ole esimerkiksi puuntuotannon edistämisen tarkoitukseen luotujen vero- ja kemera-tukien yhteensopivuudesta ja yhteisvaikutuksesta. Tiedonpuute aiheuttaa riskin, että tue ovat ylisuuria, mikä puolestaan lisää riskiä, että julkinen tuki syrjäyttää yksityisiä investointeja ja heikentää samalla tukien perustavuutta.

Seurantatietoa tarvitaan myös siitä, missä määrin puuntuotannon tuet vaikuttavat samansuuntaisesti ja missä määrin erisuuntaisesti kuin luonnon monimuotoisuuden suojeluun tähtäävät tuet ja korvaukset. Vastaavasti voidaan kysyä, ovatko monimuotoisuuden tuet ja korvaukset vaikuttaneet jotenkin puuntuotannon tavoitteiden toteutumiseen.

Kunkin yksittäisen rahoitusmuodon ja ohjelman tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden ohella on tärkeää yrittää arvioida ja seurata niiden mahdollisia ristikkäisvaikutuksia ja kumulatiivisia vaikutuksia. Tällainen tieto edesauttaisi osaltaan valtion varojen mahdollisimman tuloksekasta kohdentamista ja käyttöä. Tehtävä on haastava. Tämä tuli esiin myös tarkastushaastatteluissa. Metsiin, puuntuotantoon ja metsäluonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat tukien ohella monet muutkin tekijät. Metsien käyttöön kohdistuu myös muita tavoitteita. Lisäksi vaikutusten aikajänteet voivat olla hyvin pitkiä. Vaikuttavuustieto on kuitenkin tärkeää, jotta yksityismetsänomistajille vuosittain valtion varoista osoitettujen yli 200 miljoonan euron tukien ja korvausten tarkoituksenmukaisuudesta saadaan päätöksentekoa palveleva kokonaiskuva.



Tarvitaan tietoa eri rahoitusmuotojen ristikkäisistä ja kumulatiivisista vaikutuksista.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena on ollut varmistua valtion yksityismetsänomistajille suuntaamien suorien tuki- ja korvausjärjestelmien sekä verotukien tuloksellisuudesta keskittyen ennen muuta puuntuotannon edistämisen ja biologisen monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteisiin. Samalla on selvitetty, miten eri rahoitusjärjestelmät toimivat näiden kahden päätavoitteen osalta poikkihallinnollisesti kokonaisuutena. Tarkastuksella on tuotettu tietoa metsä- ja ympäristöpolitiikan päätöksenteon tueksi nykytilanteessa, jossa metsiin kohdistuu monia erilaisia odotuksia ja paineita.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteina ovat olleet maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö sekä valtiovarainministeriö.

Tarkastuksessa on arvioitu kolmea euromääräisesti suurinta yksityismetsätalouden kannustinjärjestelmää. Ne ovat kestävän metsätalouden määräaikaiset rahoitustuet (kamera), Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) korvaukset sekä metsävähennys ja muut erilaiset verotuet. Lisäksi on arvioitu Helmi-elinympäristöohjelmaa siltä osin kuin sen rahoitus on kohdistunut METSO-ohjelman tavoitteisiin. Alun perin tarkastussuunnitelmaan sisältyneen Joutoalueiden metsitys -tukijärjestelmän tarkastamista ei lopulta pidetty mielekkäänä, koska se on käynnistynyt vasta vuonna 2021 ja tukeen osoitettu määräraha ei ole ollut merkittävä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot maa- ja metsätalousministeriöltä, ympäristöministeriöltä sekä valtiovarainministeriöltä, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksen neljä pääkysymystä ja niiden keskeiset kriteerit olivat:

1. Ovatko kestävä metsätalouden määräaikaisen rahoituslain mukaiset tuet (kemera-tuet) tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon niille asetetut tavoitteet?
 - Kriteerit: tukijärjestelmien perustelumateriaaleissa esitetyt tukien tavoitteet ja tarkoitus, tukilajien kustannukset, vaikutusten seurannan ja arvioinnin tila
2. Ovatko METSO-ohjelman mukaiset suojelukorvaukset tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon ohjelmalle asetetut tavoitteet?
 - Kriteerit: perustelumateriaaleissa METSO-ohjelmalle asetetut tavoitteet, ohjelman kustannukset, vaikutusten seurannan ja arvioinnin tila
3. Ovatko yksityismetsänomistajille suunnatut verotuet tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon niille asetetut tavoitteet?
 - Kriteerit: verotukien perustelumateriaaleissa esitetyt tukien tavoitteet ja tarkoitus, kustannukset, vaikutusten seurannan ja arvioinnin tila
4. Toimivatko yksityismetsätalouden eri tuki- ja korvausjärjestelmät tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena?
 - Kriteerit: tukijärjestelmien tavoitteiden yhdensuuntaisuus, seurantatiedon keruun systemaattisuus ja hyödyntäminen kokonaisuuden hallinnassa sekä ministeriöiden välisen koordinoinnin ja yhteistoiminnan tehokkuus

Kunkin tuki- ja korvausjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta arvioitiin sen osalta, ovatko asetetut tavoitteet selkeät ja loogiset suhteessa tuki- ja korvausjärjestelmän tarkoitukseen, onko tuille asetetut tavoitteet saavutettu taloudellisesti ja onko vaikutusten seuranta järjestetty siten, että se mahdollistaa järjestelmän arvioinnin ja tuloksellisen kehittämisen.

Tuki- ja korvausjärjestelmien muodostama kokonaisuutta arvioitiin sen osalta, ovatko eri tuki- ja korvausjärjestelmät keskenään johdonmukaisia, onko niiden yhteisvaikutuksista kerättävä seurantatieto tarkoituksenmukaista kokonaisuuden ohjaamiseksi ja onko hallinto järjestetty siten, että se tukee yksityismetsätalouteen kohdistuvien valtion tukien ja korvausten kokonaisohjausta tavoitteiden mukaisesti.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin maa- ja metsätalousministeriötä sekä ympäristöministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Joitakin tarkastuksen suunnitelman kohtia täsmennettiin niiden perusteella.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen lainsäädännöllinen aineisto koostui ennen muuta tuki- ja korvausjärjestelmiä koskevista laeista ja säädöksistä sekä vastaavista hallituksen esityksistä. Kemeran osalta aineistona olivat myös EU:n maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivat ja METSO- ja Helmi-ohjelmien osalta valtioneuvoston periaatepäätökset.

Ympäristöministeriölle, valtiovarainministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle sekä Suomen metsäkeskukselle tehtiin tietopyyntöjä eri asiakysymyksistä sekä rahojen käytön kohdentumisesta. Lisäksi tarkastusaineistona käytettiin METSO-ohjelman väliarvioita ja tilannekatsauksia sekä Suomen metsäkeskuksen tulossopimuksia ja tilastoaineistoja. Tarkastuksessa hyödynnettiin myös yksityismetsätalouden tuki- ja korvausjärjestelmiä koskevia tutkimuksia, selvityksiä sekä Metsätalostollista vuosikirjaa. Analyysimenetelminä käytettiin sekä laadullista sisältöanalyysia että yksittäisissä kysymyksissä määrällisiä menetelmiä.

Tarkastuksessa haastateltiin maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön, Luonnonvarakeskuksen ja Suomen metsäkeskuksen edustajia. Lisäksi tarkastuksessa kuultiin Helsingin yliopiston kahden tutkijan näkemyksiä.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 28.9.2022–5.10.2023. Tarkastuksen aineisto kerättiin ja haastattelut toteutettiin pääasiassa toukokuun 2022 ja tammikuun 2023 välillä. Tarkastuskohteessa tapahtuneet muutokset on huomioitu 1.6.2023 asti.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia (31.1.2023 saakka), ylitarkastaja Samu Kälkäjä, tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen, johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Varis (1.2.2023 lähtien) sekä johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo. Projektipäällikkönä toimivat johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia (31.1.2023 saakka) sekä johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Varis (1.2.2023 alkaen). Projektin omistajana toimi johtaja Tuula Varis (31.12.2022 saakka) sekä tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen (1.1.2023 alkaen).

Viitteet

- 1 Metsätalouden kannustejärjestelmä 2020-luvulla, työryhmän muistio, MMM:n julkaisuja 2021:2.
- 2 Kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmän muistio. Maa- ja metsätalousministeriö 2014; Ovaskainen, V., Aarnio, J. & Ollonqvist, P.: Julkinen tuki yksityismetsätaloudessa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 923, 2004; Lappalainen Otto Biodiful blogi 15.11.2022. <https://biodiful.fi/blogi/tukijarjestelmat-heijastelevat-yhteiskunnan-arvoja-ja-tavoitteita-tarkastelussa-metsatukijarjestelma-ja-sen-biodiversiteettivaikutukset/>.
- 3 Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020. 2014/C 204/01. 1.7.2014.
- 4 Valtioneuvoston metsäpoliittinen selonteko 2050 (2014); Kansallinen metsästrategia 2025 (2015); Kansallinen metsästrategia 2035 (2022).
- 5 Tehokkaat ohjaukeinot maa- ja metsätalouden ilmastovaikutusten edistämiseksi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 76/2022.
- 6 Maa- ja metsätalouden kannustinjärjestelmien ilmastovaikutukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 21/2022; Metsätalouden kannustinjärjestelmän evaluointi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 15/2021.
- 7 Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä – vaihtoehtoja ja arvioita. Tapion raportteja nro 11, 2016.
- 8 Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä – teoriaa, käytäntöjä ja ehdotukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 5/2017; sekä ks. viite 6.
- 9 Ks. viite 6.
- 10 Ovaskainen V., Hänninen H., Mikkola J. & Lehtonen E. (2007): Cost-Sharing and Private Timber Stand Improvements: A Two-Step Estimation Approach. Forest Science, vol. 52, no. 1, 44-54; Ovaskainen V., Hujala T., Hänninen H. & Mikkola J. (2017): Cost sharing for timber stand improvements: Inducement or crowding out of private investment? Forest Policy and Economics, vol. 74, Jan. 2017, 40-48.
- 11 Linden M. & Leppänen J. (2003): Effects of Public Financed Aid on Private Forest Investments: Some Evidence from Finland, 1963–2000. Scandinavian Journal of Forest Research, vol. 18, no. 6, 560–567.
- 12 Ks. viitteet 6 ja 8.
- 13 Viitala, E. -J., Hänninen, H. & Leppänen, J. 2018. De minimis -tukien soveltuvuus Suomen metsätalouteen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 54/2018.
- 14 Kjellin, P., Andersson R., Ekelund H., Filipsson S., Rudqvist L., Holm S., Karlsson S., Lönnstedt L., Rosenqvist H. & Sandberg N. (2001): Skogspolitiken i dag. Rapport 8B, 2001, Skogsstyrelsen.
- 15 Luonnonvarakeskus (2023): Metsätalostollinen vuosikirja 2022.
- 16 Metsäkeskuksen tulossopimukset ja raportit vuosilta 2016–2022.
- 17 Alueelliset metsäohjelmat. Metsäkeskus. <https://www.metsakeskus.fi/fi/met-san-kaytto-ja-omistus/alueelliset-metsaohjelmat>.

- 18 Kansallinen metsästrategia 2035. Kansallisen metsäneuvoston 14.12.2022 hyväksymä. Maa- ja metsätalousministeriö.
- 19 Valtakunnan metsien inventointi (VMI). Luonnonvarakeskus. <https://www.luke.fi/seurannat/valtakunnan-metsien-inventointi-vmi>.
- 20 Metsälehti 13.12.2017. 5 kysymystä taimikonhoitorasteista. <https://www.metsalehti.fi/artikkelit/20-kysymysta-taimikonhoitorasteista/#33bb5dbd>.
- 21 Kemera-varojen käyttö 2012–2022. Suomen metsäkeskus. <https://www.metsakeskus.fi/sites/default/files/document/kemera-varojen-kaytto-2012-2022.pdf>.
- 22 Ks. viite 6.
- 23 Tarkastushaastattelut sekä ks. viitteet 6 ja 13.
- 24 Ks. viite 16.
- 25 Metsäkeskus 30.3.2023. <https://www.metsakeskus.fi/fi/ajankohtaista/ensiharvennuksissa-moni-metsa-hakataan-edelleen-liian-harvaksi-tilanne-on-kuitenkin-parantunut-viime-vuosista>.
- 26 YM:n Metka-lausunto; MTK:n Metka-lausunto MmVk:lle dnro 91/2022 sekä MTK:n metsävaltuuskunnan puheenjohtaja Tirolan lausunto MmVk:lle 25.10.2023.
- 27 Jatkovapeitteisen metsänkäsittelyn ympäristö- ja talousvaikutukset. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 1A/2022.
- 28 Ks. viite 6 sekä Suomen luontopaneelin lausunto 10.10.2022.
- 29 Jatkovapeitteisen metsänkäsittelyn vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen, vesistöihin, ilmastoon, virkistyskäyttöön ja metsätuhoriskeihin. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 1B/2022; Tahvonen, O. 2022. Metsien hoito jatkovapeitteisenä: katsaus taloudelliseen tutkimukseen. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 1C/2022; Tehokkaat ohjaukset maa- ja metsätalouden ilmastovaikutusten edistämiseksi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 76/2022; Suometsien hoidon tuet ja niiden ilmasto-, vesistö- ja biodiversiteettivaikutukset: Kestävän metsätalouden määräraikaisen rahoituslain mukaisten tukien tarkastelu. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 27/2020; Jari Hynynen: Jatkuva kasvatusta – haasteet ja mahdollisuudet webinaari 30.9.2021; sekä Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan Metka-mietintö 16/2022.
- 30 Ks. viite 6.
- 31 Suomen maaperän seuranta, tila ja käytön ohjaukset. MaaTieto-raportti. Ympäristöministeriö.
- 32 Suometsien hoidon tuet ja niiden ilmasto-, vesistö- biodiversiteettivaikutukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 27/2020.
- 33 Metso-tilannekatsaus 2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-464-7>.
- 34 Kymmenen vuotta METSOa – Väliarviointi Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman ensimmäisestä vuosikymmenestä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:4.
- 35 Ympäristötukisopimukset ja luonnonhoitohankkeet. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 69/2022.
- 36 Ks. viite 33.
- 37 Metsätilastollinen vuosikirja 2021, kuvio 2.7, luontokohteiden lukumäärä; Luonnonvarakeskus ”Metsälain ja metsätuholain muutosten arviointi” 2020.
- 38 Ks. viite 35.
- 39 Kustannusvaikuttavat keinot metsäluonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta. Policy Brief 2021:7.

- 40 Ks. viitteet 34 ja 35.
- 41 Metsätalouden määräaikainen ympäristötuki: mitä tapahtuu sopimusten päätyttyä? Metsätieteen aikakauskirja 2021.
- 42 Suomen luontopaneelin lausunto Metkasta MmV:lle 10.10.2022 ja MMM:n vastine VN/32384/2022.
- 43 Ks. viite 39.
- 44 EU päästää metsien luonnonarvokaupan pannasta – Suomi ei hyödynnä pykälää, soimaavat tutkijat. MT Metsä - Maaseudun Tulevaisuus. <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/a7c2cdab-b5d9-4408-a12b-27bb364a55e4>.
- 45 Juutinen, A. 2005. Luonnonarvokaupan kustannustehokkuus: kokeiluhanke Lounais-Suomen metsäkeskuksen alueella. Metsätieteen aikakauskirja 2/2005: 163–174.
- 46 METSO-ohjelman seurantatyöryhmä. YM032:00/2014. <https://ym.fi/sv/projekt?-tunnus=YM032:00/2014>.
- 47 Ks. viite 33.
- 48 Luonnonvarakeskus. <https://www.luke.fi/fi/seurannat/etelasuomen-metsien-monimuotoisuuden-toimintaohjelman-METSO-seuranta-ja-vaikutukset/etelasuomen-metsien-monimuotoisuuden-toimintaohjelma-METSO-seuranta-ja-vaikutukset-kuvaus>.
- 49 Suomen ympäristökeskus. https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Luonto/Asiantuntijatyo/METSOohjelma/Zonation-METSO_n_tukena.
- 50 Isotalo, Kalle & Linnakangas Esko: Verotuet, verosanktiot ja eriarvo tulo- ja varainverotuksessa. 2023.
- 51 Jussi Leppänen ja Harri Hänninen: Metsäverotus – vaihtoehtojen tarkastelua. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 18/2015.
- 52 Verotuet 2020–2022, valtiovarainministeriö 23.9.2021. <https://vm.fi/documents/10623/15806635/Verotuet+2020-2022.pdf/96a11dd-420e-bc8a-66fc-a8aa7991a31e/Verotuet+2020-2022.pdf?t=1632736878708>.
- 53 Puun myyntitulojen verotustyöryhmän muistio, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1992:5.
- 54 Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä – teoriaa, käytäntöjä ja ehdotukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 5/2017.
- 55 Maaseudun Tulevaisuus 4.6.2014. <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/418e3995-5ed9-5470-b433-a7ec358c5590>.
- 56 Ks. viite 7.
- 57 Ks. viite 32.
- 58 Sectoral policies cause incoherence in forest management and ecosystem service provisioning. Forest Policy and Economics. Volume 136, March 2022, 102689.
- 59 Luonnon monimuotoisuudelle haitalliset tuet: Taustaselvitys. Ympäristöministeriön raportteja 19:2015; Metsätalouden kannustinjärjestelmää muutettava – suometsien hoidon ympäristövaikutukset huomioitava paremmin. Luke Policy Brief 2/2020; Maa- ja metsätalouden tuilla on ristiriitaisia ilmastovaikutuksia. Luke Policy Brief 1/2022.
- 60 Valtionneuvoston periaatepäätös Helmi-elinympäristöohjelma 27.5.2021; YM/2021/28.
- 61 Luonnonvarakeskus. <https://www.luke.fi/fi/metsaluonnon-monimuotoisuus-seka-ekologinen-sosiaalinen-ja-kulttuurinen-kestavyys>.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)