

Viite

Asia

Väliaikatietoja metsänhoidon suoritteista - rahoituspohjan uudistus osoittautumassa toimivaksi

Asiasanat VENÄJÄ, KESTÄVÄ METSÄTALOUS**Hoitaa UM** ITÄ-22**Hoitaa UE** MOS

Koordinoi

Tiedoksi

EUR-13; GLO-01; GLO-02; GLO-54; ITÄ-01; ITÄ-02; ITÄ-23; ITÄ-24; ITÄ-25; KEO-12; KPO-05; KPO-06; KPO-07; OIK-33; POL-06; STU-00
EUE; KSL-05; MSK; PET; PIE; VAR
KTM; MMM/MEO; SM/UO; SP/BOFIT; VM; VNK; YM; YM/ALO; YM/KVY

Metsätalouden rahoituspohja uudistui 1.1.2005. Lainmuutoksen mukaan metsätaloutta rahoitetaan pääasiassa federaation budjetista joko suoraan tai subjekteille maksettavan tuen muodossa

Vuoden alussa epäiltiin metsätalouden rahoitusjärjestelyjä ja riittävyyttä. Metsätalouden budjetti 2005 on noin 23 mrd ruplaa (660 miljoonaa euroa), josta noin 16 mrd ruplaa (460 miljoonaa euroa) on suunniteltu rahoitettavaksi federaation budjetista. Loppu rahoitus on vielä auki

Metsänviljelyn, tuholaisten torjunnan, palontorjunnan ja hakkuiden valvonnan rahoitus on toiminut ja asetetut tavoitteet on saavutettu hyvin

Alkuvuoden toiminnan perusteella rahoitusuudistus ja kustannusten kattaminen federaation budjetista on onnistunut. Vanhan lain uudistamisessa tehdyt toimenpiteet tukevat valmisteilla olevan uuden metsälain tavoitteita ja helpottavat sen implementointia

Merkit näyttävät rohkaisevilta, ja jos muut uudistukset onnistuvat yhtä hyvin, niin ehkä uuden lain aikanaan voimaantullessa voidaan välttää Venäjälle tyypillinen noin puolen vuoden siirtymäkausi, jolloin kaikki seisoo.

Metsäntalouden vastuut ja rahoitus uudistuivat vuoden 2005 alussa

Metsävirasto valmisteli ja sai hyväksytettyä joukon uudistuksia voimassaolevaan metsälakiin vuoden 2004 aikana. Uudistuksissa käsiteltiin mm. metsätalouden rahoitusta ja vallanjakoa federaation, subjektien ja kuntien välillä. Suurimmat uudistukset tehtiin laissa 199-FZ, joka hyväksyttiin joulukuun 29 päivä 2004. Kaikki vuoden 2004 aikana hyväksytyt muutokset astuivat voimaan yhtäaikaan 1.1.2005.

Lainmuutosten tärkeimmät vaikutukset olivat, että konkreettisten metsämaksujen määrittäminen on keskitetty metsävirastolle, federaation ja subjektien tasoilla metsätalouden toiminta rahoitetaan federaation budjetista ja kesällä lakimuutoksen 122-FZ avulla keskushallinnolle keskitetystä vallasta palautettiin murusia takaisin subjekteille ja kunnille (maatalousmetsien hallinta siirrettiin subjekteille ja kunnalliset metsät palautettiin kunnille) samalla kun metsäpalojen ehkäisyn ja sammutuksen organisointi siirrettiin subjektien vastuulle. (Ks myös MOS5041-4, kommentoidut muutokset ovat käytännössä samat kuin lakimuutoksissa 199-FZ ym., jotka astuivat voimaan 1.1.2005)

Tammikuussa 2005 finanssiministeri Kudrinin kirjeellä määrättiin metsätalouden ja leshozien rahoitus hoidettavaksi vanhan, uudistamattoman lain mukaisesti maaliskuun 2005 loppuun asti, jonka jälkeen siirryttiin soveltamaan uudistettua lakia ja rahoittamaan toiminta kokonaisuudessaan federaation budjetista.

Metsätulo ja metsätalouden budjetti

Valtion yhteenlaskettu metsätulo on yhteensä noin 22 mrd ruplaa (630 miljoonaa euroa), josta noin 14 mrd tulee tullimaksuista ja 8 - 9 mrd kantorahasta ja muista kuudesta metsän käyttömuodosta perittävistä maksuista. Puun kantohinta (hakkuista) muodostaa yli 90% kaikista metsien käyttömaksuista.

Metsätalouden budjetti oli vuonna 2004 puolestaan noin 23 mrd ruplaa (660 miljoonaa euroa), josta noin 9 mrd ruplaa rahoitettiin federaation budjetista ja loppu leshosien liiketoiminnalla. Vaikka vuoden 2005 osalta budjetti on edelleen osin avoin, se tulee olemaan suunnilleen samaa tasoa kuin 2004.

Vuoden 2005 alussa esitettiin epäilyksiä siitä, kuinka metsätalouden rahoitus saadaan järjestettyä ja mitkä ovat mahdolliset vaikutukset metsätalouteen ja paikallistason toimintaan. Toistaiseksi vuodelle 2005 lankeavista kustannuksista vain noin 16 mrd ruplaa (460 miljoonaa euroa) on suunniteltu rahoitettavaksi federaation budjetista. Puuttuvan noin 8 mrd ruplan (230 miljoonan euron) rahoitus on vielä auki ja siitä päätettäneen syksyn budjettikeskusteluissa. Ensimmäisen vuosipuoliskon toiminnan perusteella rahoitusuudistus on kuitenkin onnistunut vähintään tyydyttävästi.

Seuraavassa esimerkkejä saavutetuista tuloksista uutisoiduissa kolmessa työalajissa.

1. Metsänuudistaminen ja -viljely

Viime vuosina avohakkuiden vuotuinen ala on ollut keskimäärin 600 000 ha/v ja metsää on uudistettu keskimäärin 800 000 ha vuodessa (istuttamalla noin 170 000 - 200 000 ha, kylvämällä 30 000 - 50 000 ha ja loput luontaisesti). Hakkuiden vähentyessä metsäpaloalojen osuus uudistettavasta pinta-alasta on kasvanut. Viimeisimpien vuosilta 2002 ja 2003 peräisin olevien lakkautettujen metsätaloussuunnitelmien mukaan metsänviljelyn tarve olisi noin 400 000 vuodessa ja luontaisen uudistamisen edistämisen tarve 800 000 ha vuodessa. Vaikka metsänuudistamisen pinta-alat ovat säännönmukaisesti ylittäneet vuosittaisten avohakkuiden pinta-alan, metsien uudistumisessa on ollut ongelmia. Vuoden 2002 alussa Venäjällä arvioitiin olevan noin 33 milj. ha metsittymättömiä uudistusaloja, jotka joko vielä odottavat uudistustoimia tai joilla uudistustoimet eivät ole tuottaneet toivottua tulosta.

Vuodelle 2005 asetetut metsänviljelytavoitteet on ylitetty sekä kokonaismäärässä federaation tasolla että lähes kaikissa subjekteissa. Vuoden 2005 viljelytavoitteeksi oli asetettu 150 930 ha, kun toteutunut pinta-ala oli kesäkuun loppuun mennessä 152 894 ha.

Parhaiten viljelytavoitteiden saavuttamisessa onnistuivat Omskin alue (195%), Irkutsk (138%) ja Novgorodin alue (128%). Huonoiten metsää uudistettiin Tsetseniassa (18%), Murmanskissa (26,4%) ja Buryatiassa (63,7%).

Vuoden 2005 metsänviljelytavoite oli pienempi kuin vuonna 2004. Tänä vuonna metsänviljelyn tavoitteena onkin ollut metsänviljelyn laadun parantaminen määrän kustannuksella.

Aluemetsänhoitajat valittelevat sitä, että vuonna 2004 metsänviljelyyn saatiin rahaa vain puolet budjetoidusta ja tämä näkyi varsinkin istutustyön laadussa. Vuoden 2005 tuloksesta kiitellään rahoituksen toimivuutta ja mahdollisuutta keskittyä työn laatuun. Toinen syy tavoitteiden ylitykseen on se, että aluetasolla oltiin valmistauduttu huomattavasti suurempien pinta-alojen viljelyyn.

Metsänviljelyn budjetti kasvoi noin kolmasosalla vuoteen 2004 verrattuna ollen vuodelle 2005 noin 1,8 mrd ruplaa (51 miljoonaa euroa).

2. Metsien suojeleminen

Metsätuholaisia ja tauteja esiintyy runsaasti vuosittain keskimäärin 2,7 miljoonan hehtaarin alueella. Tästä pinta-alasta keskimäärin 60 000 ha vuodessa tuhoutuu lähes täysin, pinta-ala vaihtelee vuositasolla huomattavasti. Metsäpaloissa tuhoutuu keskimäärin miljoona ha metsää vuodessa - tässäkin määrä vaihtelee paljon vuositasolla.

Vuonna 2004 tuhoutui 403 100 ha metsää tuhohyönteisten, metsäpalojen, sääolojen ja ihmisen toiminnan takia. Tästä määrästä 204 000 ha kärsi hyönteisvahingoista, 138 600 ha metsäpaloista ja 60 500 ha vahingoittui kovien pakkasten takia. Vuosittain tuhoutunut metsäpinta-ala on pienentynyt viimeisten viiden vuoden aikana 68 prosentilla, 699 800 ha:sta vuonna 2000 noin 403 100 hehtaariin vuonna 2004.

Palontorjunta

Palontorjunnan kustannukset maksetaan subjektien budjetista, mutta niitä tuetaan federaation budjetista. Tukien maksusta säädetään 7.6.2005 päivätyssä asetuksessa numero 361. Sen mukaan eri subjekteille maksettavan tuen määrä vuodelle 2005 lasketaan normitetun palontorjuntakustannuksen, suojeltavan pinta-alan, luonnon paloalttiuskertoimen, virkistyskäytön määrän ja ilmastollisen palovaarakertoimen perusteella.

Luonnonvaraministeriön tietojen mukaan vuonna 2004 Venäjällä syttyi 22 200 metsäpaloa, jotka vahingoittivat metsää yhteensä 442 200 ha alueella. Metsäpalojen määrä laski huomattavasti vuoteen 2003 verrattuna. Metsäpalojen keskikoko laski vuoden 2003 noin 61,4 hehtaarista 19,4 hehtaariin vuonna 2004.

Heinäkuun 18 päivään mennessä 2005 Venäjällä on syttynyt 7 623 paloa, jotka ovat kattaneet yhteensä 160 100 ha. Määrä on huomattavasti pienempi kuin vastaavana aikana vuonna 2004. Greenpeace on ilmoittanut epäilevänsä luonnonvaraministeriön ilmoittamia tietoja. Tällä hetkellä pahimmin paloista kärsii Habarovskin alue, jossa on meneillään 24 paloa. Myös Karjala, Jakutia ja Murmansk ovat tänä vuonna kärsineet vakavista paloista. Palotilanne vuonna 2005 on ollut paljon parempi kuin vuonna 2004.

Metsäviraston johtajan Valeri Rotšupkinin mukaan kaikki Rosleshozin palontorjuntakalusto on käytössä federaation ja subjektien solmiman sopimuksen mukaisesti ja käytettävissä on riittävä rahoitus. Federaation budjetista on ohjattu tukena subjekteille metsäpalojen sammutukseen 250 miljoonaa ruplaa (7,1 miljoonaa euroa). Alustavan ennusteen mukaan palonsammutuksen kustannukset ovat 180 miljoonaa ruplaa (5,1 miljoonaa euroa).

Ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä vuonna 2005 suunniteltiin rakennettavan 164 300 km uusia metsäpalokujia, kunnostettavan 563 300 km vanhoja palokujia, rakennettavan 3 300 km uusia palontorjuntateitä ja korjattavan 9 800 km vanhoja palontorjuntateitä. Metsää aiottiin kulottaa 2,3 miljoonaa hehtaaria. Tämän toiminnan tuloksista tai budjetista ei ole tietoa.

Metsätuholaisten torjunta

Biologisesti ja kemiallisesti käsitellyn metsäalueen koko on vaihdellut viimeisten viiden vuoden aikana lähinnä rahoitussyistä. Tuhohyönteisiä torjuttiin 302 600 ha alalla vuonna 2000, 568 900 ha alalla vuonna 2001 ja 316 900 ha alalla vuonna 2004.

Heinäkuun 5 päivään 2005 mennessä metsätuholaisten torjunnan tavoitteista oli saavutettu 88,7% (268 000 ha, tavoite 302 000 ha). Heikoimmin tuholaistorjunnassa on edistytty Altaissa (ei aloitettu), Dagestanissa (16,7% tavoitteesta saavutettu), Tseljabinskissä (66,7%), Tsuvašsissa (78,7%) ja Uljanovskissa (79,4%). Työt on tarkoitus saattaa loppuun heinäkuun loppuun mennessä. Toiminnan budjetti vuodelle 2005 on säilynyt ennallaan vuoden 2004 tasosta ja on noin 130 miljoonaa ruplaa (3,7 miljoonaa euroa).

3. Hakkuiden valvonta

Ensimmäisen vuosipuoliskon aikana metsien hakkuita on tarkkailtu yksityiskohtaisesti satelliitti- ja lentokonevalvonnan avulla 26,5 miljoonan ha alalla Krasnojarskin, Irkutskin ja Arkangelin alueella. Toisen vuosipuoliskon aikana valvontaa tehdään Permskin, Komi, Habarovskin ja Primorskin alueilla.

Vuoden 2005 aikana on tarkoitus tarkkailla metsän käyttöä yhteensä 53 miljoonan ha alueella, joten myös tämä toiminta tuntuisi olevan aikataulussa. Hakkuiden valvonnan rahoitus on metsäviraston mukaan 90% varmistettu. Toiminnan lopullisista kustannuksista ei ole vielä tarkka tietoa, mutta alustavien laskelmien mukaan se on noin 87 ruplaa /ha (2,5 EUR/ha) eli vuositasolla se tarkoittaisi noin 4,6 mrd ruplaa (132 miljoonaa euroa).

Vuonna 2006 valvonta ulotetaan kattamaan koko intensiivisen metsänkäytön pinta-ala, joka on noin 85 miljoona ha. Laittomien hakkuiden torjunnasta lisää erillisessä raportissa MOS5041-34.

Arviointia

Venäjän metsänhoidon suunnitelmallisuutta haittaa se, että metsäsektorin kehittämisohjelmien tilanne on avoin ja odottaa ilmeisesti uuden metsälain vahvistamista. Venäjällä ei myöskään ole olemassa selkeää metsäpolitiikkaa eikä -strategiaa. Kun talkehministeriö teki keväällä 2004 viimeisimmän metsätalouden tavoiteohjelman, Metsän, lakkauttamiseen johtaneen esityksensä, se osoitti selvimpinä puutteina seuraavat:

- Selvät tavoitteet ja perustelu tavoitteiden toteutusajankohdasta puuttuvat.
- Toteutuksen tehokkuuden arviointimenetelmät puuttuvat.
- Budjetin ulkopuolisen rahoituksen käytön perustelu puuttuu.
- Tavoitteista ei ole sovittu subjektien kanssa.
- Federaation budjettirahoituksen suunniteltu osuus on hyvin suuri.
- Ohjelman rahoitus kaikista lähteistä jäi vuonna 2003 selvästi alle tavoitteiden.

Ensimmäisen puolivuotiskauden 2005 tulokset antaisivat uskoa, että monet yllä esitetyistä ongelmista on jo ainakin osittain ratkaistu, ja perusta uudelle tavoiteohjelmalle olisi olemassa.

Luonnonvaraministeriön raporttien perusteella ainakin metsätalouden rahoituspohjan uudistaminen on onnistunut hyvin. Tarpeelliset asetukset rahojen siirtämiseksi federaation budjetista subjekteille on saatu tehtyä ajoissa ja rahat ovat ilmeisesti jopa löytäneet perille ja tulleet käytetyiksi tarkoitettuihin kohteisiin. Rahojen maksussa lienee auttanut federaation kasvaneet öljytulot ja valtion kassan hyvä tilanne.

Kommenttien, asetettujen tavoitteiden ja tulosten perusteella näyttäisi siltä, että toiminnassa on vihdoin alettu ottaa huomioon myös laadullinen tulos määrällisten tavoitteiden saavuttamisen rinnalla. Varsinkin metsänviljelyn tavoitteiden asetannassa ja rahoituksessa on havaittavissa pyrkimys tehdä ehkä vähemmän, mutta paremmin. Toisaalta systemaattinen kuvaus toteutuksen tehokkuuden arviointimenetelmistä sekä itse arviot puuttuvat.

Luonnonvaraministeriö ei kuitenkaan ole jäänyt odottamaan uuden tavoiteohjelman tai uuden metsälain hyväksymistä ja voimaantuloa, vaan on päämäärätietoisesti kehittänyt olemassaolevaa lakia tukemaan tavoitteiden asetantaansa ja samalla luonut rakenteita helpottamaan myös aikanaan mahdollisesti hyväksyttävän uuden lain implementointia. Rahoituksen, vallanjaon, metsien vuokralleantomenettelyn, vuokrahtojen ym. suhteen nykyinen päivitetty laki päivitettyine asetuksineen lähestyy uudelle metsälaille aikanaan asetettuja tavoitteita.

Alkuvuoden toiminnan perusteella voitaneen sanoa, että rahoitusuudistus ja kustannusten kattaminen federaation budjetista on vaikuttanut myönteisesti kahteen asiaan:

- 1) Toimintaan on ollut käytettävissä rahaa budjetin mukaisesti, kun aluehallinto ei ole päässyt priorisoimaan rahankäyttöä
- 2) Leshozien omarahoituksesta voidaan luopua metsänhallintomuutoksen tavoitteiden mukaisesti

Molemmat edellämainitut seikat tukevat valmisteilla olevan uuden metsälain tavoitteita ja helpottavat aikanaan sen implementointia. Merkit näyttävät rohkaisevilta, ja jos muut uudistukset onnistuvat yhtä hyvin, niin ehkä uuden lain voimaantullessa voidaan välttää Venäjälle tyypillinen noin puolen vuoden siirtymäkausi, jolloin kaikki seisoo.

(Lähteet: www.mnr.gov.ru, Russian forests 2003, Lesnaja Gazeta 2, 12, 13 ja 15 / 2005, www.greenpeace.org.ru, Luoteis-Venäjän metsätalouden taskutieto, Juri Gagarin / metsävirasto, A.kasparov / metsävirasto, A. Petrov / Koko venäjän metsäalan täydennyskoulutuskeskus, MOS30035-62)

LIITTEET -