

Asia: Lausuntopyyntö metsätalouden määräaikaiseen kannustejärjestelmään liittyvistä säädösmuutosehdotuksista (VN/15571/2024)

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo.mmm@gov.fi

Lausunto

1 Johdanto

Luonnonvarakeskus (Luke) kiittää mahdollisuudesta lausua metsätalouden määräaikaiseen kannustejärjestelmään (Metka) suunnitelluista muutoksista, joiden taustalla on Petteri Orpon hallituksen tavoite vähentää julkisen talouden menoja.

2 Lausunto

Metsätalouden suorien tukien osuus valtion budjetissa on ollut melko pieni, noin 50–60 miljoonaa euroa. Noin 80 prosenttia rahoituksesta on suunnattu puuntuotannon tukemiseen ja 20 prosenttia metsäluonnon hoitoon. Jälkimmäinen on sisältänyt pääasiassa ympäristötukikorvauksia yksityisille metsänomistajille.

Tarvittavien säästöjen aikaansaamiseksi on tarkoitus luopua tuesta uusien metsäteiden rakentamiseen, alentaa taimikon ja nuoren metsän hoidon yhteydessä kerättävän pienpuun keruusta maksettavaa lisää sekä alentaa yksityistien perusparannuksen tukitasoa. Lisäksi poistettaisiin mahdollisuus saada tukea uuden metsätien rakentamiseen yksityistien perusparannushankkeen yhteydessä. Säästöjä tavoitellaan myös taimikon ja nuoren metsän hoidon tuen ehtoja muuttamalla.

Luonnonvarakeskus pitää säästöjen kohdentumista pääosin oikeansuuntaisena.

Uusien metsäteiden rakentamisen julkista tukea ei voida enää perustella yhteiskunnan hyvinvoinnin lisäämisellä (ks. esim. Viitala ym. 2022). Luonnonvarakeskuksen (ent. Metsäntutkimuslaitoksen) tutkijat ovat esittäneet kyseisestä tuesta luopumista ja resurssien siirtämistä metsätaloutta palvelevien teiden perusparannukseen jo 2000-luvun alusta lähtien (Viitala & Uotila 1999, Uotila & Viitala 2000, Viitala ym. 2004). Viimeksi Luonnonvarakeskus (2022a, b) on todennut saman asian maa- ja metsätalousministeriölle lausunnoissaan koskien luonnosta hallituksen esitykseksi Metka-laiksi sekä koskien esitystä Metka-asetukseksi. Luonnonvarakeskus on lausunnoissaan myös todennut, että Metka-lain 1 §:n mukaan tukijärjestelmän tarkoitus on ”pitää yllä metsätalouden tieverkkoa”, ei laajentaa sitä. Vastaava rajausta tukien tarkoitukselle sisältyi myös vuosina 2015–2023 voimassa olleeseen Kemera-lakiin (Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki 34/2015, 1 §).

Pienpuun korjuutukea puolestaan voidaan alentaa siksi, että energiapuun hinta on viime vuosina, etenkin Ukrainan sodan alkamisen jälkeen, noussut erittäin paljon, yli kaksinkertaistunut (Luke, tilastotietokanta 2024). Energiapuun näköpiirissä olevan hyvän markkinatilanteen jatkumisen takia pienpuun korjuutuki voitaisiin myös kokonaan poistaa. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmän esityksen mukaan näin oli alun perin tarkoitus tehdä Metka-

tukijärjestelmässä (MMM 2021).

Yksityisteiden perusparannuksen tukitason alentamista on hankalampi perustella, koska se heikentää olemassa olevan tieverkoston käyttökelpoisuutta raskaalle liikenteelle ja lisää yksityisteiden korjausvelkaa. Toisaalta maa- ja metsätalousministeriön muistion mukaan tukitaso säilyisi edelleen korkeana ollen 50 prosenttia. Luonnonvarakeskus kuitenkin huomauttaa, että muistiossa mainittu tietämyksen yläraja tukikelpoisen perusparannuskohteen vaikutusalueella (15–18 metriä hehtaaria kohti) vaikuttaa tutkimustiedon ja aikaisemman käytännön valossa korkealta Pohjois-Suomessa. Aiemmin 15–18 m/ha on ollut tietämyksen tavoite Etelä-Suomessa. Pohjois-Suomessa se on ollut vain noin puolet tästä selvästi vähäisemmän hehtaarikohtaisen puumäärän ja teiden huomattavasti pienemmän käyttömäärän takia.

Luonnonvarakeskus pitää myönteisenä, että momenttiin 30.40.45 (Metsäluonnon hoidon edistäminen) ei suunnitella kohdistuvan säästöjä. Tuen avulla toteutetaan sellaisia toimia yksityismetsissä, jotka ovat erittäin tärkeitä Suomen luonto-, vesistö- ja ilmastotavoitteiden sekä niitä koskevien kansainvälisten sitoumusten täyttämisen kannalta.

Esityksessä katsotaan, että säästöjen saavuttamiseksi on tarpeen mahdollistaa laissa myös taimikon ja nuoren metsän tukihakemusten hylkääminen määrärahojen niukkuuden vuoksi. Ottaen huomioon, että vuonna 2023 yli 80 prosenttia momentin 30.40.44 (Puuntuotannon tukeminen) rahoituksesta käytettiin taimikon ja nuoren metsän hoitoon, Luonnonvarakeskus pitää tätä koskevan säännöksen lisäystä lakiin perusteltuna.

Oikeansuuntaisena voidaan myös pitää taimikon ja nuoren metsän keskipituutta koskevan ylärajan alentamista metrillä, jolloin tuettavat hoitotoimet kohdentuisivat nykyistä selvemmin kaupallisesti kannattamattomiin kohteisiin ja nuorempiin metsiin. Luonnonvarakeskus (2022b) on aikaisemmin lausunnossaan Metka-asetuksesta todennut, että osa nuoren metsän hoidon tuesta on kohdistunut kaupallisesti kannattaviin kohteisiin, mitä ei voida pitää perusteltuna. Ongelma on ollut tiedossa jo pitkään, ja viimeksi se on tuotu esille Luonnonvarakeskuksen synteesiraportissa (Viitala ym. 2022, s. 33).

Taimikon ja nuoren metsän hoidon aikaistamista voidaan perustella tuen ja toimenpiteiden kustannustehokkuuden lisäksi myös ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta. Mikäli taimikonhoito päätetään tehdä, tulisi se tehdä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, sillä jo nuorissa taimikoissa perkaus nopeuttaa huomattavasti kasvatettavan puuston läpimitan kasvua, jolloin kasvupotentiaali keskittyy sellaisiin puihin, joita kasvatetaan pitkään sellaisten puiden asemesta, jotka pian kaadettaisiin ja jätettäisiin maatumaan (Lehtonen ym. 2021).

Metsätalouden suorista tuista vuosittain selvästi suurimman osuuden muodostaa taimikon ja nuoren metsän hoidon tuki (ml. tuki pienpuun keräämiseen). Näin ollen se on myös säästöjen hakemisessa merkityksellisin. On kuitenkin huomattava, että taimikon hoidon tukemisella on saavutettu tavoiteltuja vaikutuksia. Ovaskaisen ym. (2006) mukaan julkinen tuki lisäsi taimikonhoidon todennäköisyyttä sekä taimikonhoidon pinta-alaa. Lisäksi Ovaskaisen ym. (2017) mukaan julkinen tuki lisäsi myös yksityisiä investointeja taimikonhoitoon ajanjaksolla 2004–2008, kun se yhdistettiin henkilökohtaiseen neuvontaan tai metsäsuunnitelmaan. Jatkossa onkin tärkeää seurata, miten tukiehtojen

muutokset sekä pienentyvät määrärahat heijastuvat taimikonhoitosuoritteeseen, hoitorästien kehitykseen ja siten metsäpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Jos säästöt kohdistuvat suunniteltua enemmän taimikon ja nuoren metsän hoidon tukeen, olisi syytä harkita tukikohteen hoito- ja kunnossapitovelvoitteen pidentämistä nykyisestä viidestä vuodesta (Laki metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä 71/2023, 40 §). Velvoitteen pidentäminen taimikonhoidossa seitsemään ja nuoren metsän hoidossa kymmeneen vuoteen tarkoittaisi palaamista perusteltuun tilanteeseen, joka vallitsi tukijärjestelmässä vuosina 2015–2023 (Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki 34/2025, 35 §). Kuten Luonnonvarakeskus on aikaisemmin lausunnoissaan maa- ja metsätalousministeriölle ja viimeksi myös eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle suullisessa asiantuntijakuulemisessa 11.10.2022 todennut, tuen myöntämistä samalle taimikko- tai nuoren metsän kohteelle (ja useimmiten samalle metsänomistajalle) jopa viiden vuoden välein ei voida pitää julkisen tuen tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena käyttönä. Huomionarvoista on, että hoito- ja kunnossapitovelvoitteen lyhentämistä viiteen vuoteen ei ole lainkaan perusteltu eikä sen vaikutuksia arvioitu Metka-lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2022 vp).

LÄHTEET

HE 167/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä ja kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 29 a ja 48 §:n muuttamisesta.

Lehtonen, A., Aro, L., Haakana, M., Haikarainen, S., Heikkinen, J., Huuskonen, S., Härkönen, K., Hökkä, H., Kekkonen, H., Koskela, T., Lehtonen, H., Luoranen, J., Mutanen, A., Nieminen, M., Ollila, P., Palosuo, T., Pohjanmies, T., Repo, A., Rikkinen, P., Rätty, M., Saarnio, S., Smolander, A., Soinne, H., Tolvanen, A., Tuomainen, T., Uotila, K., Viitala, E.-J., Virkajärvi, P., Wall, A. & Mäkipää, R. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 7/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-152-3>

Luonnonvarakeskus 2022a. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä 15.8.2022. Luonnonvarakeskus 1964/00 04 05/2022. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/8f71e21f-757e-4da3-bd34-e325504e5d82/cdb927f4-5e5c-4901-865f-c4bf38dcc62/LAUSUNTO_20220816055151.PDF

Luonnonvarakeskus 2022b. Lausunto metsätalouden määräaikaisen kannustejärjestelmän asetuksista 18.11.2022. Luonnonvarakeskus 2785/00 04 05/2022.

MMM 2021. Metsätalouden kannustejärjestelmä 2020-luvulla. Työryhmän muistio. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:2. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-397-8>

Ovaskainen, V., Hänninen, H., Mikkola, J., Lehtonen, E. 2006. Cost-Sharing and Private Timber Stand Improvements: A Two-Step Estimation Approach. Forest Science 52: 44–54. <https://doi.org/10.1093/forestscience/52.1.44>

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 74: 40–48.
<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.10.014>

Uotila E. & Viitala E.-J. 2000. Tietiheys metsätalouden maalla. Metsätieteen aikakauskirja vuosikerta 2000 numero 1 artikkeli 6910.
<https://doi.org/10.14214/ma.6910>

Viitala, E.-J., & Uotila, E. 1999. Optimaalinen tietiheys yksityismetsätalouden kannalta. Metsätieteen aikakauskirja vuosikerta 1999 numero 2 artikkeli 6117.
<https://doi.org/10.14214/ma.6117>

Viitala, E.-J., Saarinen, V.-M., Mikkola, A. & Strandström, M. 2004. Metsäteiden lisärakentamistarpeen määrittäminen paikkatietoaineistojen avulla. Metsätieteen aikakauskirja vuosikerta 2004 numero 2 artikkeli 6247.
<https://doi.org/10.14214/ma.6247>

Viitala, E.-J., Assmuth, A., Koikkalainen, K., Miettinen, A., Mutanen, A., Wall, A., Wejberg, H. & Lehtonen, H. 2022. Maa- ja metsätalouden kannustinjärjestelmien ilmastovaikutukset: Synteesiraportti. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 21/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-388-6>

3 Lausunnon tiivistelmä

Luonnonvarakeskus pitää metsätalouden Metka-tukijärjestelmään suunniteltujen säästöjen kohdentumista pääosin oikeasuuntaisena. Energiapuun näköpiirissä olevan hyvän markkinatilanteen jatkumisen takia pienpuun korjuutuki voitaisiin kuitenkin myös poistaa kokonaan.

Luonnonvarakeskuksen näkemyksen mukaan taimikon ja nuoren metsän hoidon tuen tehokkuutta voitaisiin lisätä pidentämällä tuensaajan hoito- ja kunnossapitovelvoitetta nykyisestä viidestä vuodesta. Velvoitteen pidentäminen taimikonhoidossa seitsemään ja nuoren metsän hoidossa kymmeneen vuoteen tuen maksamisen jälkeen tarkoittaisi palaamista perusteltuun tilanteeseen, joka vallitsi kemera-tukijärjestelmässä vuosina 2015–2023. Luonnonvarakeskuksen näkemyksen mukaan julkisen tuen kohdistamista samalle taimikko- tai nuoren metsän kohteelle (ja useimmiten samalle metsänomistajalle) jopa viiden vuoden välein ei voida pitää julkisten varojen tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena käyttönä. Hoito- ja kunnossapitovelvoitteen lyhentämistä viiteen vuoteen ei ole lainkaan perusteltu eikä sen vaikutuksia arvioitu Metka-lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2022 vp).

Olli Niskanen

Ryhmäpäällikkö, erikoistutkija

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 09.07.2024 klo 15:10:04.

Lausunnon valmistelija(t):

Esa-Jussi Viitala

Antti Mutanen, Jussi Leppänen

Liitteet:

Tiedoksi: