

Asia: VN/35738/2024

Lausuntopyyntö metsätalouden kannustejärjestelmän muuttamista koskevista laki- ja asetuseräluonnoksista

Kommentit hallituksen esityksen muutosehdotuksista

Yleinen lausuntonne kokeiluhankkeiden tuista

Kokeiluhankkeen tavoite on kannatettava. Se edistää metsien luonnonhoidon ohjauksen kustannustehokkuutta kilpailumenettelyn ja tulospöytäsuojien avulla. Tavoitteena on, että yhteiskunta saavuttaa mahdollisimman vaikuttavia tuloksia käytettävissä olevilla määrärahoilla.

Haasteena on kokeilun lyhyt kesto, mikä vääjäämättä heikentää potentiaalisten osallistujien tietoisuutta sen sisällöstä ja mahdollisuuksista. Työajasta riippuen myös kokeiluun liittyvien hakukierrosten määrä jää pieneksi. Tämän vuoksi odotettavat vaikutukset voivat jäädä vähäisemmiksi kuin mitä vastaava, pitkäkestoisempi lainsäädäntömuutos todennäköisesti tuottaisi.

Eryteisesti nuoren metsän hoitoon liittyvien ohjauskeinojen eettisyyden ja hyväksyttävyyden varmistamiseksi olisi tärkeää lisätä yleistä tietoisuutta lehtipuuosuuden lisäämisen vaikutuksista mm. metsänhoidon suosituksissa. Metsänomistajia tulisi informoida lehtipuuosuuden lisäämisen toteutustavoista, vaikutuksista, riskeistä ja muista huomioon otettavista näkökohdista. Tämä tieto on hyödyllistä paitsi kokeilun aikana, myös sen päätyttyä, ja se tukee metsänomistajien päätöksentekoa pitkällä aikavälillä. Uuden tukijärjestelmän hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää pyrkiä kartoittamaan metsänomistajien kokeilua kohtaan syntyneet asenteet ja muutostoiveet sen jälkeen, kun kokeilu on päättynyt.

Väliaikainen lakimuutos saattaa aiheuttaa tyytymättömyyttä etenkin niissä metsänomistajissa, jotka kokevat muutoksen olevan vastoin heidän käsitystään hyvästä metsänhoidosta tai jotka eivät halua muuttaa taimikon ja nuoren metsän hoidon toteutustapojaan. Myös metsäammattilaisilla saattaa olla vaikeuksia muuttaa toimintatapojaan. Käyttäytymistieteitä hyödyntävällä viestinnällä ja tuuppauksilla voidaan edistää muutoshankkeiden vastaanottoa ja onnistumista. Näitä keinoja olisi hyvä pyrkiä hyödyntämään myös tässä väliaikaisessa lakimuutoksessa, kun metsänomistajille ja muille sidosryhmille kerrotaan kokeilun tavoitteista ja toteutuksesta.

Myös soiden ennallistamisen ja lehtojen luonnonhoidon osalta on tärkeää lisätä metsänomistajien yleistä tietoisuutta molempien toimenpiteiden hyödyistä ja mahdollisista haitoista sekä keinoista, joiden avulla näitä kohteita on mahdollista omista metsistä tunnistaa. Metsänomistajille olisi hyödyllistä laatia käytännönläheisiä oppaita hankkeiden hyvää hallintoa ja toteutusta koskien. Tämä

koskee etenkin hankkeita, joita metsänomistaja voi hakea ja toteuttaa itsenäisesti (kuten taimikon ja nuoren metsän hoito ja lehdon luonnonhoito). Toisaalta, maanomistajien ja palveluntarjoajien yhteistyötä edellyttävissä hankkeissa on syytä korostaa yhteistyön sopimuksellisuutta ja edistää tätä tarjoamalla sopimusmallipohjia. Näin voidaan vähentää toteuttajien hallinnollista taakkaa, ehkäistä riitatilanteita ja edistää pitkäkestoisten hankkeiden toteutusta niiden koko keston ajan.

Lisäksi on tarpeen viestiä selkeästi väliaikaisen lakimuutoksen eroista nykyiseen Metka-järjestelmään, etenkin suometsän hoidon tukea ja luonnonhoidon tukea koskien, ja ELY-keskusten hankkeisiin verrattuna. Muutoin eri järjestelmien ja tukimuotojen vertailun hankaluus voi hidastaa tai jopa estää uusien tukimuotojen käyttöönottoa. Metsäkeskukselle tulee varata riittävästi resursseja tämän ohjeistuksen ja viestinnän laatimiseen ja käytännön toteuttamiseen.

Kaiken kaikkiaan kokeilu on hyvä lähtökohta, josta voidaan oppia ja jonka tuloksia voidaan hyödyntää sekä lainsäädännön jatkokehittämisessä että seuraavien kokeilujen suunnittelussa.

Muu palautteenne seuraavista asioista

Taimikon ja nuoren metsän hoito (13 §)

Taimikon ja nuoren metsän hoidon kokeilun tavoite on muuttaa havupuuvältaisten taimikoiden ja nuorten metsien nykyisiä käsittelykäytäntöjä. Kokeilussa ohjataan lisäämään lehtipuuosuutta siten, että se ylittää 15 tai 30 prosentin rajan. Lehtipuuvaltaisissa kohteissa tukiehdot säilyvät ennallaan.

Kokeilun ja siihen liittyvän lakimuutoksen kannalta on olennaista, että lehtipuuosuuden lisäämisestä on riittävästi käytäntöön vietävää ohjeistusta ennen kuin hoitotoimenpiteitä aletaan toteuttaa muutoksen mukaisesti, eli jo vuonna 2026.

Eryteisesti on tarkennettava, miten lehtipuuosuuden lisääminen käytännössä toteutetaan (painottaen): 1) vähentämällä havupuiden määrää ja korvaamalla niitä lehtipuilla 2) lisäämällä jäljelle jäävän puuston runkolukua, jolloin havupuiden määrää ei vähennetä täysimääräisesti.

Metsänomistajan kannalta näistä vaihtoehtoista havupuiden vähentäminen (1) on pitkävaikutteisempi ja pysyvämpi ratkaisu. Sen sijaan lehtipuuosuuden lisääminen ilman havupuiden määrän vähentämistä (2) mahdollistaa metsän rakenteen korjaamisen vielä asetuksen edellyttämän viiden vuoden hoito- ja kunnossapitovelvollisuuden jälkeen, mikäli käy ilmi, että lehtipuuosuuden lisääminen aiheuttaa odotettua suurempia kustannusvaikutuksia.

Lehtipuuosuuden lisäämiseen kannustaminen edellyttää kuitenkin huolellista käytännön suunnittelua, erityisesti sen osalta, miten suhtaudutaan jäljelle jäävän havupuuston runkolukuun.

Suojavyöhykkeen jättäminen (23 b §)

-

Suon ennallistaminen (23 c §)

Suon ennallistamista koskeva alustava toteutussuunnitelma, varsinainen toteutussuunnitelma ja tulosten arviointi edellyttävät metsäammattilaisilta monipuolista osaamista suoluontoa, suometsien

suunnittelua ja hoitoa sekä vesistövaikutusten hallintaa koskien. Ammattilaisten neuvontaa, koulutuksia ja kokemusten vaihtoa näitä teemoja koskien tulee edistää. Metsäkeskukselle tulee varata riittävästi resursseja sekä tähän työhön että hankkeiden toteutussuunnitelmien ja tulosten arviointiin. Hankehakemusten realistisuutta saattaisi parantaa se, että hakemusten tekijöiden saatavilla olisi aiemmin rahoitettujen, vastaavien hankkeiden suuntaa-antavia kustannuksia.

Lehdon luonnonhoito (23 d §)

-

Tarjouskilpailumenettelyn toimivuus (11 a §, 25 a-d §)

Metsäkeskuksella tulisi hakemusten arviointivaiheessa olla riittävät resurssit ja keinot siihen, että se voi arvioida hankkeiden realistisuutta. Lisäksi tulisi selvittää, missä määrin tekoälyä ja satelliitti/ilmakuvatulkintaa voidaan hyödyntää sekä hankehakemusten arvioinnissa että tulosten arvioinnissa hankkeiden päättyessä.

Kahden hankkeen saadessa saman vertailuluvun niiden järjestys ratkaistaisiin esityksen mukaan arvalla, vaihtoehtoisesti järjestys voisi perustua suuremman ympäristöhyödyn omaavaan projektiin.

Hoito- ja kunnossapitovelvoite (40 §)

-

Muut muutokset (lakiehdotus 5 §, 8 §, 10 §, 16 a §, 23 a §, 33 §, 35 §, 46 §)

-

Esityksen vaikutukset

Miten arvioitte esityksen vaikutuksia (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)?

Taimikon ja nuoren metsän hoidon osalta esityksen mukaisen toimenpiteen toteuttaminen ja lehtipuuosuuden ylläpito kiertoajan loppuun saakka voi aiheuttaa metsänomistajalle merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Nettonykyarvojen erotuksena laskettuna kustannus on enimmillään lähes 1 200 euroa (14 %) ja vähimmillään noin 40 euroa hehtaaria kohti, kun laskennassa käytetään kolmen prosentin korkokantaa.

Lehtipuuosuuden lisäämiseen kohdistuva tuen lisäys on 20 euroa hehtaarilta, joten taloudellinen vaikutus voi suurimmillaan olla metsänomistajalle huomattavasti korkeampi kuin siihen saatava tuki, joten toimenpiteen taloudelliset vaikutukset kantaa pääosin metsänomistaja. Tämän vuoksi metsänomistajien informointi on olennaista, niin toimenpiteiden suunnittelun, toteutustavan, jälkiseurannan kuin mahdollisten riskienkin osalta. Tämä on tärkeää ohjauskeinojen hyväksyttävyyden ja luotettavuuden kannalta.

Suomen metsälainsäädäntö on perinteisesti nojannut tutkittuun tietoon ja ohjannut puuntuotannon metsämaahan kohdistuvaa päätöksentekoa metsänhoidon suositusten mukaisesti. Lehtipuuosuuden lisäämiseen kohdistuva tuki poikkeaa tältä osin perinteisestä mallista, sillä se ohjaa metsänomistajia osittain metsänhoidonsuositusten vastaisesti. Esimerkiksi männyn taimikoissa

metsänhoitosuositukset ohjeistavat karuimmilla kasvupaikoilla seuraavasti: ”on hyvä jättää taimikon täydennykseksi lehtipuita luonnon monimuotoisuuden vuoksi, mutta niitä on perusteltua olla korkeintaan 10 prosenttia runkoluvusta.” Lakimuutoksessa korkeamman tuen edellytyksenä on kuitenkin 15 prosentin lehtipuuston osuus karuilla kasvupaikoilla.

On syytä arvioida, miten lakimuutos vaikuttaa metsänhoitosuositusten ohjauksen tavoitteisiin, perusteisiin ja niiden hyväksyttävyyteen. Lisäksi on tärkeää tarkastella, miten metsänhoitosuosituksia hyödynnetään tarvittavan tiedon kokoamisessa ja jakamisessa.

Muut huomiot

Muita huomioita

-

Kommentit valtioneuvoston asetuksen muutosehdotuksista

Taimikon ja nuoren metsän hoidon tuen määrä (8 §)

-

Kokeiluhankkeiden tukiehdot

Taimikon ja nuoren metsän hoitokäsittelyn jälkeinen lehtipuun osuus (7 a §)

-

Suojavyöhyke (30 b §)

-

Ennallistettava suo (30 d §)

-

Lehdon luonnonhoidon kohde (30 f §)

-

Kokeiluhankkeiden valintaperusteet

Suojavyöhykkeen jättäminen (30 c § ja liite 1)

Kynnysarvot ovat lyhyttä rantaviivaa, vähäpuustoisuutta, ja vähäistä kuolleen puuston määrää suhteessa enemmän painottavia. Kynnysarvot ovat selkeitä kattaen laajan vaihtelun, mutta pisteytystä voisi muuttaa paremmin arvojen suhteellisuuteen perustuvaksi esim. 1, 3, 5 pistettä. Esimerkiksi: ” Suojavyöhykkeen kattaman rantaviivan pituus” kohteen jakaminen useampaan lohkoon antaa kullekin lohkolle pienemmän vertailuarvon kuin kokonaisuus yhtenäisenä lohkona. Esimerkki 2: ”Elävän puuston määrä suojavyöhykkeellä” elävän puuston määrän täytyy nousta enemmän kuin kolmekertaiseksi ($[>300] / [<100] > 3$) kun pisteytys muuttuu yhdestä kolmeen.

Lisäksi kriteeri "suojavyöhykkeellä olevien ojien määrä" suosii lyhyitä suojavyöhykkeitä, koska mitä pidempi rantaviiva on, sitä todennäköisemmin siihen voinee olettaa osuvan ojan.

Suon ennallistaminen (30 e § ja liite 2)

Mikäli esimerkiksi arvonnän jälkeen muutoin toteutettavaksi kelpaava hanke jää ilman tukea, niille tulisi tarjota automaattinen optio osallistua seuraaviin hakukierroksiin, jotta valmistelevalle työlle ei mene hukkaan.

Lehdön luonnonhoito (30 g § ja liite 3 ja 4)

Mikäli esimerkiksi arvonnän jälkeen muutoin toteutettavaksi kelpaava hanke jää ilman tukea, niille tulisi tarjota automaattinen osallistuminen seuraaviin hakukierroksiin.

Kokeiluhankkeiden tuloksen saavuttamisen pisteytys

Suon ennallistaminen (30 h § ja liite 5)

Pisteytykseen on valittu hyvät indikaattorit. Oikovirtauksen arvioinnissa tulisi mahdollisesti ottaa huomioon poikkeuksellisen suuret sadantamäärät, koska pisteytys on valittu 0 ja 2 asteikkoiseksi. Erytisesti kasvillisuuden palautumisen arviointiin tulisi laatia ohjeistus, jotta arviointi tapahtuisi yhdenvertaisesti maanomistajien näkökulmasta.

Lehdön luonnonhoito (30 h § ja liite 6)

Kriteerit kuolleen puun määrä ja lehtokasvillisuuden elpyminen vertautuvat kohteen aikaisempaan tilaan. Näin pienempiä pistemääriä voi saada kohde, joka on lähtökohtaisesti muita kohteita parempi. Vaikka niiden tulos voi olla kriteereillä mitattuna pienempi, sen tila voi olla kokonaisuudessaan selvästi parempi kuin valituilla kohteilla. Voisi harkita, voiko tämän asian ottaa huomioon esimerkiksi lisäkriteerillä kokonaismäärästä ja lehtokasvillisuudesta.

Asetuksen vaikutukset

Miten arvioitte asetuksen pääasiallisia vaikutuksia (luku 4)?

Taimikon ja nuoren metsän hoidon tuen määrä: Taimikon ja nuoren metsän hoidon asetus kiristää vaatimuksia verrattuna nykyiseen saman tukitason saamiseksi. Tukea voi edelleen hakea entisiin ehdoin, mutta tällöin tukisumma on 20 euroa pienempi. Näin ollen ei ole odotettavissa, että asetus lisäisi hoitotoimenpiteen kokonaismäärää nykyisestä, sillä sen vaikutus on rajoittava.

Asetusmuutoksen tavoitteena on arvioida tulosperusteisen tuen toimivuutta vertaamalla tuloksia aiempiin suoritustasoihin ennen vuoden mittaista kokeilua. Tulosten arviointia vaikeuttaa se, että koeasetelma perustuu tukitason alentamiseen tilanteissa, joissa ei saavuteta uusia lehtipuuosuuden kriteerejä. Tämä voi vääristää tuloksia, koska asetuksen muutos ei kannusta suoritustason parantamiseen aikaisemmasta, vaan perustuu tukitason alenemisen vaikutukseen tietyin kriteerein. Koska kyse on vain vuoden mittaisesta kokeilusta, sen tuloksiin vaikuttaa olennaisesti metsänomistajien tietoisuus muutoksista sekä ymmärrys lehtipuuosuuden lisäämisen kokonaisvaikutuksista metsän tuleviin kasvatusmahdollisuuksiin.

Asetus tukee lehtipuusuuden lisäämistä taimikoissa ja nuorissa metsissä, mutta ei velvoita sen säilyttämiseen myöhemmin. Tämä vähentää metsänomistajien riskiä osallistua kokeiluun, koska he voivat myöhemmin käsitellä lehtipuustoa parhaaksi katsomallaan tavalla. Lehtipuun lisäämisestä saatava 20 euron lisäetu on kuitenkin melko vähäinen suhteessa arvioituihin tulonmenetyksiin, joten taloudellinen ohjausvaikutus jää rajalliseksi. Sen sijaan asetuksella voi olla merkittävä informatiivinen ja signaalivaikutus, kun se viestii selkeästi yhteiskunnan tavoitteista lehtipuuston lisäämiseksi, mikä voi lisätä metsänomistajien kiinnostusta toimia näiden tavoitteiden mukaisesti.

Muut huomiot

Muita huomioita

-

Kommentit maa- ja metsätalousministeriön asetuksen muutosehdotuksista

Hakemuksella ilmoitettavat tiedot (2 §, 3 §, 4 §, 5 §, 6 §)

-

Toteuttamissuunnitelma (7 §, 13 a §, 13 b §)

-

Toteutusilmoituksella ilmoitettavat tiedot (14 §, 15 §, 21 a-d §)

-

Muut huomiot

Muita huomioita

-

Horne Paula
Pellervon taloustutkimus PTT ry