

# Taloustieteen näkökulmia metsätalouden kannustejärjestelmiin

Esa-Jussi Viitala, 7.6.2019

Luke, Biotalous ja ympäristö, Luonnonvarapolitiikat ja markkinat

# Esityksen sisältö

1. Julkisten tukien perustelut
2. Metsätalouden tukien toteutus- ja rahoitustavat
3. Nykyinen tukijärjestelmä
  - ✓ Suometsien hoidon tuki
  - ✓ Luonnonhoidon hanketuki
  - ✓ Terveyslannoitus
4. Yhteenveto

Metsätalous = metsänhoito ja perusparannus, ml. metsäluonnon hoito

2/2017



10/2018



# 1. Julkisten tukien (valtiontukien) sääntely EUssa ja Suomessa



Taloustiede/hyvinvointiteoria

EUn perussopimus

EUn kilpailuoikeus (oikeuskäytäntö ja komission linjaukset)

Suomi (lainsäädäntö ja tulkinnat)

Moderni kilpailuoikeus perustuu taloustieteeseen

# Taloustieteen näkökulma: miksi tukia?

## 1. Markkinapuutteet

- Hyödykkeillä ei ole markkinoita ja/tai markkinahintoja
  - Positiiviset ulkoisvaikutukset eli julkishyödyt (biodiversiteetti, ilmasto, vesi, koulutus, terveys...)
  - Negatiiviset ulkoisvaikutukset (ympäristövahingot, sosiaaliset haitat jne.)

## 2. Tulonjako, alueellinen kehitys, työllisyys

## 3. Talouden vakaus ja kasvu

- T&K&I-toiminta: tieto kaikkien käytettävissä, spill-over effect, julkinen toimija pystyy ottamaan yksityisiä suurempaa riskiä
- Laajamittaiset luonnontuhot (hyönteis- ja sienituhot) [muut tuhot: vakuutukset]

## 4. Epätäydellinen informaatio

- Päätöksentekijöiden puutteellinen tietämys (metsäsuunnittelu, neuvonta jne.)

Metsätaloudessa usein mainittu myös investointien pitkä aikajänne ja erilaiset aikapreferenssit [myös vasta-argumentteja]

# Valtiontuen edellytykset EUssa

- **Neljä keskeistä kriteeriä:**

- 1) **Tarkoituksenmukaisuus** ("yhteinen etu")
- 2) **Välttämättömyys** (tuki on *oikea toimenpide* tavoitteeseen pääsemiseksi)
- 3) **Kannustavuus** (ilman tukea toimenpidettä ei toteutettaisi; kontrafaktuaalinen analyysi)
- 4) **Oikeasuhteisuus** (samaa tulokseen ei voida päästä pienemmällä tuella)

Lisäksi tuen tulee olla **läpinäkyvää**.

## 2. Metsätalouden tukien toteutus- ja rahoitustavat

- Kolme perusvaihtoehtoa:

1. **Maaseutuohjelma, ryhmäpoikkeusasetus (ABER) ja EUn osarahoitus**

- Suomen maaseutuohjelmassa *metsätalouden alkutuotantoa ei tueta* (paitsi koulutus ym.)
- Valtaosa Kemera-toimenpiteistä kuitenkin sopisi maaseutuohjelman puitteisiin
- Yleisin toteutustapa EU-jäsenvaltioissa

2. **Notifiointi ja kansallinen rahoitus**

- Nykyinen toteutustapa (Kemera)
- Noudatetaan maaseudun kehittämistoimenpiteiden periaatteita ("täydennetään" kansallista maaseutuohjelmaa)

3. **De minimis -asetus ja kansallinen rahoitus**

- Lähes mihin tahansa, millä tahansa ehdolla (tosin kansallinen sääntely rajoittaa)
- Dm-tuen enimmäismäärä (per yritys) 200 000 €/3 v, käytännössä metsätaloudessa ehkä 175 000 €/3 v (maatalouden de minimis -tuki enint. 25 000 €/3 v).
- "Yhden yrityksen" määritelmä; jos metsäomistajalla muita yrityksiä kuin metsätila, joudutaan katsomaan kaikkien yritysten dm-tuet
- Dm-tukia myöntää Suomessa noin 10 eri tahoa, ei kuitenkaan metsätalouden alkutuotantoon.
- Kansallinen valtiontukirekisteri (ml. dm) kehitteillä. Käyttöön vaiheittain 2019-2022.

# ...tukien toteutus- ja rahoitustavat

- **Edellisten yhdistelmät (maaseutuohjelma, notifiointi & dm)**
  - Ehkä tehokkain toteutustapa, jos (maatalous)poliittisesti Suomessa mahdollista
  - Toteutus esim.
    - EUn osarahoitusta erityisesti isoihin yhteishankkeisiin (mm. tiet)
    - Joustavuutta (ja kansallinen rahoitus) pieniin tilakohtaisiin hankkeisiin (mm. th & nmh); notifiointi/de minimis
  - Yhdistelmästrategia käytössä esimerkiksi
    - useissa Saksan osavaltioissa
    - Virossa
    - Ruotsissa



**Taulukko 11.** Metsätalouden tukitoimenpiteet sekä niiden rahoitus ja oikeusperustat nykyisellä ohjelmakaudella (tummanvihreällä parhaiten sopivat yhdistelmät).

Toimenpide	Maaseutuohjelma <sup>1</sup> (kansallinen ja EU-osarahoitus)	Notifiointi <sup>2</sup> (kansallinen rahoitus)	<i>De minimis</i> <sup>3</sup> (kansallinen rahoitus)
Ympäristötuki	max 10 vuotta	max 10 vuotta	
Metsäluonnon hoitohankkeet			tuki myönnetään yleensä toteuttajalle
Metsätien tekeminen tai perusparannus			
Suometsän hoito			
Taimikon varhaishoito, nuoren metsän hoito ja muut mahdolliset tilakohtaiset metsänhoitohankkeet	nykyisin rajoitettu mahdollisuus, lisäksi raskas hallinto hankkeiden kokoon nähden		
Juurikäävän torjunta	kansallisen lain vaatimukset ylittävältä osin	kansallisen lain vaatimukset ylittävältä osin	
Kulutus			
Terveyslannoitus			
Metsänomistajien neuvonta			

<sup>1</sup> Tuen tulee olla EU-säädösten mukaista (SEUT, ryhmäpoikkeusasetus, maaseutuasetus). Tukitasot ja tuen muut ehdot on määriteltävä yleensä tarkasti.

<sup>2</sup> Tuen tulee olla EU-säädösten mukaista (SEUT, ryhmäpoikkeusasetus, valtiontuen suuntaviivat).

<sup>3</sup> Kaikki päätökset kansallisesti, tukien kasautumista seurattava.

# EUn hyväksymiä tukitoimia metsätaloudessa, metsäluonnon hoidossa ja metsien suojelussa

- Metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalvelut, metsien suojelu
- Metsäekosysteemien, luonnon monimuotoisuuden, perinteisen maiseman ym. säilyminen, luontaisten elinympäristöjen ennallistaminen
- Metsätuhojen ennaltaehkäisy
- Infrastrukturi (metsätiet mm. metsäpalojen ehkäisijänä)
- Tietämyksen siirto, neuvonta, yhteistyö
  
- Sallitaan myös puuntuotannon tuet, mutta niitä tulee perustella julkishyödyillä, ulkoisvaikutuksilla etc.
- Kaupallisia hakkuita ei tueta

# Nykyisten työlajien perustelut EU-määräyksissä

- **Taimikon varhaishoito**
  - *Tuki investointeihin, joilla tuetaan metsäekosysteemien häiriönsietokykyä ja ympäristöarvoa*
- **Nuoren metsän hoidon tuki**
  - sama
- **Suometsien hoito**
  - sama
- **Terveyslannoitus**
  - sama
- **Metsäluonnon hoitohankkeet**
  - sama
- **Metsätienrakennus**
  - *Metsätalouden kehittämiseen, uudenaikaistamiseen tai mukauttamiseen liittyvään infrastruktuuriin tehtäviin investointeihin tarkoitettu tuki*
- **Ympäristötuki**
  - *Metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalveluihin ja metsien suojeluun tarkoitettu tuki, Tuki investointeihin, joilla tuetaan metsäekosysteemien häiriönsietokykyä ja ympäristöarvoa*

# Uusi ohjelmakausi 2021-2027

- EUssa on parhaillaan meneillään nykyisten (metsätalouden) tukimääräysten vaikutusarviointi, julkinen kuuleminen jatkuu 19.7. asti.
- **Keskeinen lähtökohta jatkossakin:**
  - Metsätalouden tukien tulee olla yhteensopivia EUn maatalouspolitiikan kanssa, poikkeuksena *de minimis* -tuet
- Komission esitys (CAP 2021-2027)
  - 40 % rahoituksesta ympäristötukiin
  - Jäsenmaille annetaan aikaisempaa enemmän päätäntävaltaa
  - Ympäristötuissa kolme tasoa
    - 1) Tehostettu ehdollisuus (perusvaatimukset ympäristötuille)
    - 2) Ekojärjestelmät
    - 3) Ympäristö- ja ilmastotoimet (osana maaseudun kehittämistä)
      - Vähintään 30 % maaseutuohjelman rahoituksesta
      - Metsätalous mukana

### 3. Nykyinen kannustinjärjestelmä

- **Kemera-tuet 55-60 milj. €/v**
  - Taimikon varhaishoito: 6 milj. €
  - Nuoren metsän hoito: 18 milj. €
  - Nmh & pienpuun keräys: 14 milj. €
  - Suometsien hoito: 5 milj. €
  - Tienrakennus: 4 milj. €
  - Terveyslannoitus: 1 milj. €

48 milj. €

  - Ympäristötuki: 4 milj. €
  - Metsäluonnon hoito: 0,7 milj. €

5 milj. €
- **Vertailun vuoksi: Metsävähennys 210 milj. € (2017)**
  - Kannustaa voimakkaasti puun myynteihin, erityisesti hakkaamaan runsaspuustoisia kohteita

# Minne Kemera-tuki ohjautuu?

- **Pohjois-Pohjanmaa**
  - 1/3 Kemera-tuista (16 milj. €)
  - 1/3 puuntuotannon tuista (th ja nmh)
  - 1/3 suometsien tuista

# Suometsien hoidon tuki

- Nykyinen tuki on lähtökohdiltaan ojitus- ja puuntuotantopainotteinen
- Tuet ja niiden perustelut vaativat huolellista uudelleen arviointia
  - Hiili, biodiversiteetti, vesistövaikutukset, kannattavuus
- **Yleisperiaatteet**
  - 1) Tuen painopiste selvästi nykyistä enemmän julkishyödykkeisiin (C, BD, vesi)
  - 2) Turvemaiden kokonaisvaltainen hoito; tavoitteena koko valuma-alueen ratkaisut
  - 3) Ympäristötoimet (ennallistaminen, kosteikkojen ylläpito jne.) aidoiksi vaihtoehdoiksi
  - 4) Järjestelmän ei tulisi miltei osin kannustaa ojametrien maksimointiin
  - 5) Ravinteisuustasojen (ja niiden poikkeuksien) kriittinen arviointi kunnostusojituksen osalta. Onko nykyinen kasvuvaade [1,5 m<sup>3</sup>/ha/v hoidon jälkeen] tarkoituksenmukainen mm. tuen kustannustehokkaan allokoinnin kannalta?

# Suometsien hoidon tuki: Ruotsi

- Puuntuotannon tuista pääosin luovuttiin 1990-luvun alussa
- Luonnon ja kultuuriympäristön hoitoa tuetaan
  - Tukisumma pieni: 3,6 milj. € (2018)
- Maaseutuohjelma 2007-2013: metsäojien tukkiminen
  - 106 €/tukos
  - Vaikutusalue vähintään 0,2 ha (aik. 0,5 ha)
  - Merkitys jäi vähäiseksi
- Maaseutuohjelma 2014-2020: kosteikkojen luominen metsään
  - Kosteikon pinta-ala 0,3-2 ha
  - Tuki 1 600 €/ha
- Metsäojien tukkiminen (Nokås)
  - 70 % kustannuksista



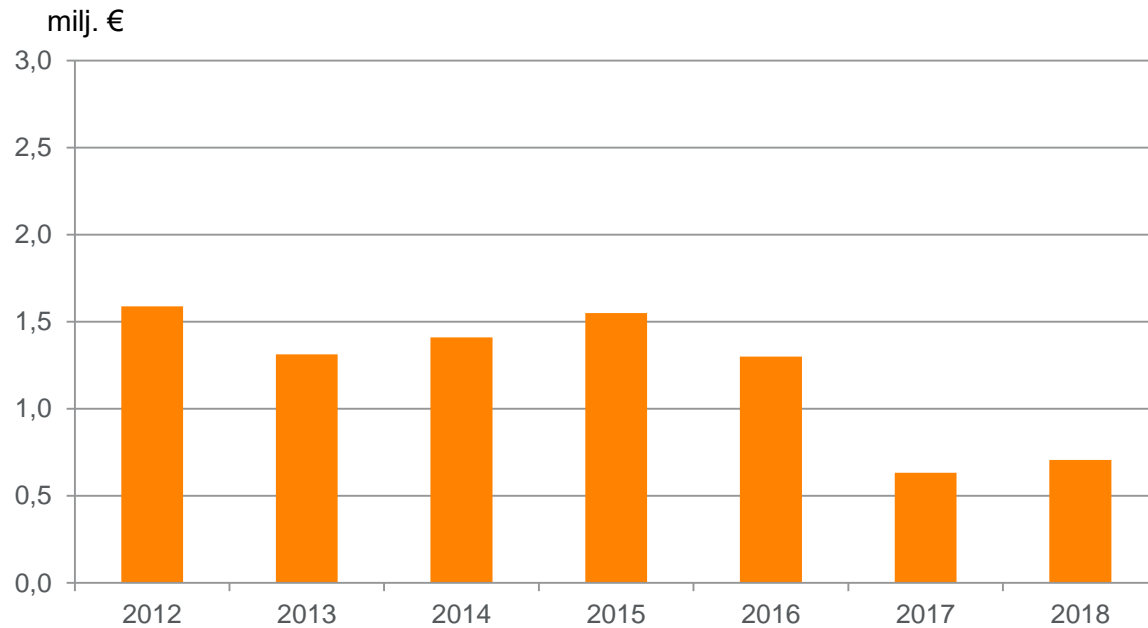
# Suometsien hoidon tuki: Irlanti, Viro ja Saksa

- **Irlanti ja Viro**
  - Ei notifioituja suometsien hoidon tukia viim. 10 vuoden aikana
  - Viro (2018): tuki metsäojien perkaukseen 0,2 milj. € (*de minimis*)
- **Saksa**
  - Tuki soiden ja kosteikkojen ennallistamiseen
    - Osa notifioitua tukiohjelmasta, tukitaso 90-100 %
    - Soiden ennallistamista ja ympäristönhoitoa voidaan tukea myös maaseutuohjelmasta (lisäksi EAKR & Life)

# Luonnonhoidon tuki

- 2015-2017: alle 1 milj. €/v (alle 2 % Kemerasta)
- Nykyään pääasiassa vesiensuojelu- ja hoitohankkeita
- Myös soiden ja muiden luontoympäristöjen ennallistamista voidaan tukea
- 1/3 varoista käytetään yhdessä maakunnassa (P-P), toisissa ei käytännössä lainkaan
- Luonnonhoitohankkeita tarvitaan selvästi lisää
- Hankkeiden tulisi olla pitkäkestoisempia uusien toimintamallien sisään ajamiseksi ja levittämiseksi
- Kannusteita pitää kehittää; toteuttajat ja metsänomistajat
- Vain ennallistamisessa vaaditaan yhteishankkeita. Miksi?
  - ”Tukea voidaan myöntää: **usean tilan alueelle ulottuviin**, monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen hoito- ja kunnostustöihin sekä metsä- ja suoelinympäristöjen ennallistamiseen;” (21 §)

# Luonnonhoitohanketuet vuosina 2012-2018



# Terveyslannoitus

- Vaatinee entistä tarkempaa harkintaa, millaisia kohteita tuetaan (erityisesti turvemailla)
- Ei samojen kohteiden lannoitusta, jos ravinne-epätasapaino pysyvä (nyk. 20 v lienee minimivaatimus)
- Saksassa tuetaan yleisesti metsämaiden kalkitusta
  - Perusteena metsien suojelu, **ei** puuntuotoksen lisääminen
  - Ei vesistöjen läheisyydessä
  - Helikopterilevitykselle vaaditaan ennakkosuunnitelma, jossa vesistöt ja muut herkät alueet on rajattu pois
- *Kangasmaiden typpilannoituksen* tukea vaikea perustella
  - Oikeissa kohteissa oikeaan aikaan erittäin kannattavia ilman tukeakin
  - Kaikki metsäyhtiöt tarjoavat jo nyt asiakkailleen

## 4. Yhteenveto

- **Ympäristöasiat tulevat korostumaan EU-linjauksissa**
  - Hilli ym: EUn tavoitteet vähennyksistä ja hiilineutraalisuudesta 2030 ja 2050
    - Maankäyttösektori 2021-2030
    - Seuraavaksi nielut mukaan täysimääräisesti? Hiilivarastot 2030-luvulla?
    - Vaatimukset ilmastohyötyjen siirtämisestä toimijatasolle?
  - Biodiversiteetti; tavoitteet eivät ole toteutuneet, merkittäviä lisätoimia tarvitaan
  - Vesi ja maaperä: mm. EUn vesipuitedirektiivin päivitys (2022-2027)
  - Ilmasto-, biodiversiteetti- ja muiden vaikutusten *yhteisarviointi*
- **Ennakointia tulevasta**
  - Kestävän rahoituksen kriteerit ja indikaattorit (EU parlamentti maaliskuussa), voimaan 1.7.2020?
  - T&K&I purjehtii suotuisissa tuulissa (Komission ehdotus EU-budjetiksi); EUn talouskasvustrategia
  - Jos Suomi haluaa olla edelläkävijä ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa, myös metsätalouden tukijärjestelmän tulisi heijastaa sitä.

Kiitos!