



Luonnonvara- ja
biotalouden
tutkimus 5/2017

Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä – teoriaa, käytäntöjä ja ehdotukset

Harri Hänninen, Jussi Leppänen, Ville Ovaskainen, Jussi Uusivuori
ja Esa-Jussi Viitala

Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 5/2017

Metsätalouden uusi kannustin- järjestelmä – teoriaa, käytäntöjä ja ehdotukset

Harri Hänninen, Jussi Leppänen, Ville Ovaskainen, Jussi Uusivuori
ja Esa-Jussi Viitala

Luonnonvarakeskus, Helsinki 2017



Hänninen, H., Leppänen, J., Ovaskainen, V., Uusivuori, J. & Viitala, E.J. 2017. Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä – teoriaa, käytäntöjä ja ehdotukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 5/2017.

ISBN: 978-952-326-354-3 (Painettu)

ISBN: 978-952-326-355-0 (Verkkajulkaisu)

ISSN 2342-7647 (Painettu)

ISSN 2342-7639 (Verkkajulkaisu)

URN: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-355-0>

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)

Kirjoittajat: Harri Hänninen, Jussi Leppänen, Ville Ovaskainen, Jussi Uusivuori ja Esa-Jussi Viitala

Julkaisija ja kustantaja: Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki 2017

Julkaisuvuosi: 2017

Kannen kuva: Harri Hänninen

Painopaikka ja julkaisumyynti: Juvenes Print, <http://luke.juvenesprint.fi>

Tiivistelmä

Harri Hänninen, Jussi Leppänen, Ville Ovaskainen, Jussi Uusivuori ja Esa-Jussi Viitala

Luonnonvarakeskus (Luke), Yliopistokampus Viikki, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki

Kansallisen metsästrategian 2025 yhtenä tavoitteena on metsätalouden uuden kannustinjärjestelmän rakentaminen. Tämän selvityksen tehtävänä oli arvioida taloustieteen teorian, tutkimusten, kansainvälisten vertailujen sekä EU-normiston pohjalta metsätalouden kannustinjärjestelmään liittyviä yleisiä vaatimuksia ja toteutusta sekä tehdä ehdotus uuden kannustinjärjestelmän kehittämiseksi.

Kannustinjärjestelmän peruslähtökohdat ovat, että julkisen vallan rooli on taloudellisen toiminnan yleisten edellytysten luominen ja parantaminen, kannustinten käyttö tulee perustella määrittelimällä, mitä markkinapuutetta sillä korjataan, ja että julkisilla tuilla tulee olla toimintaa aidosti kannustava vaikutus. Tukien tulee olla määräaikaista, mutta määräajan tulisi metsätalouden luonteen vuoksi olla kohtuullisen pitkä, esimerkiksi EU:n rahoitusohjelmissa noudatettu seitsemän vuoden kesto aika. Kannusteilla ei tule paikata toisen ohjauskeinon aiheuttamaa vääristymää, eivätkä tuet saa vääristää kilpailua toimijoiden välillä. Vertailujen perusteella monet Suomen kannalta kiinnostavat Euroopan maat hyödyntävät metsätaloudessa mittavasti EU:n rahoitusinstrumentteja, erityisesti sen maaseuturahastoa. Puhtaasti kansalliset tuet on usein rakennettu *de minimis* -asetuksen pohjalle.

Työssä esitetään kolme ehdotusta metsätalouden uudeksi kannustinjärjestelmäksi. Yhteistä niille on, että julkisia kannustimia käytettäisiin ensisijaisesti metsätaloudessa havaittujen markkinapuutteen korjaamiseen eli julkishyötyjen tuotannon kannustamiseen ja haitallisten ulkoisvaikutusten ehkäisemiseen. Perusmetsänhoitoa ja puuntuotantoa tuettaisiin vain, jos toimenpiteillä on samalla merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia (ns. kaksoisetu- eli *win-win*-tilanne).

Metsien ympäristöpalvelukorvaukset -vaihtoehto merkitsisi melko radikaalia näkökulman vaihdosta perinteiseen tukipolitiikkaan verrattuna, sillä siihen sisältyy myöhemmässä vaiheessa hiilikorvausjärjestelmän rakentaminen. Metsänomistajille ja puurakennusten omistajille tai tuottajille kohdistettavat hiilikorvaukset kannustaisivat metsänomistajia huolehtimaan metsiensä puustopääomasta ja suosisivat erityisesti tukkipuun kasvatusta, koska tukkipuun kysyntä lisääntyisi. Tämä puolestaan kannustaisi metsänomistajia huolehtimaan puuston järeytymistä edistävästä harvennushakkuista ja edistäisi muutenkin metsien kasvua lisääviä investointeja. Hiilikorvaukset toteutettaisiin puuston hiilisisältöön perustuvilla hiilivuokrilla. Järjestelmän poliittisen ja hallinnollisen valmistelun vaatima aika huomioon ottaen sen käyttöön ottaminen olisi mahdollista aikaisintaan 2030-luvulla.

Lähestymistavaltaan perinteisemmät kannustinjärjestelmät toteutettaisiin kilpailutettuina *hankerahakuina*. Kaikille toimijoille avoimet hankehaut perustuisivat valtakunnallisen tai alueellisen metsäohjelman, maakuntaohjelman, maaseudun kehittämisohjelman tms. ohjelman tavoitteisiin. Hankehakupohjaisista vaihtoehtoista tässä työssä esitetään kaksi alavaihtoehtoa, jotka eroavat toisistaan kannustinten piirissä olevien toimintojen rajauksen suhteen. *Metsien ympäristöpalvelujen hankerahoitus* kattaisi metsien ja puutuotteiden mahdollistamat hiilinielut, metsäluonnon monimuotoisuuden, metsien terveyden sekä maisema- ja virkistysarvojen ja metsänomistajien osaamisen edistämisen. Tukikohteiltaan tätä laajempi olisi *Metsätalouden hankerahoitus*, johon sisältyisi edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi myös metsätalouden yleisiä toimintaedellytyksiä parantavia toimia (metsätalouden tietojärjestelmät, kiinteistö rakenne, metsätiet) sekä sellaisia puuntuotannon toimenpiteitä (energiapuun logistiikka, taimikonhoito, ympäristöpalveluiden kaupallistaminen), joilla on merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Asiasanat: hiilinielu, julkinen tuki, metsätalous, metsäpolitiikka, ohjauskeinot, yksityismetsät

Sisällys

1. Johdanto	6
2. Teoreettinen tausta ja tutkimusnäytöt	8
2.1. Julkinen ohjaus taloustieteen näkökulmasta	8
2.1.1. Taloustieteellisiä lähtökohtia	8
2.1.2. EU-oikeuden mukaiset hyväksyttävän tuen edellytykset.....	10
2.1.3. Ohjauskeinojen ja kannustimien luokittelu.....	10
2.2. Kannustimien vaikutuksista ja ominaisuuksista tutkimusten valossa.....	11
2.2.1. Puuntuotannon julkiset tuet	11
2.2.2. Metsien ympäristöhyötyjen kannustimet	12
2.2.3. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan kannustimet.....	14
2.2.4. Pääomatuloverotus ja metsätalous	15
2.3. Kannustinjärjestelmien arviointikriteereitä ja tyypillisiä ongelmakohtia	16
2.3.1. Hyväksyttävien kannustimien kriteerit	16
2.3.2. Julkisten tukien yleisiä ongelmia.....	17
2.4. Ekosysteemi- tai ympäristöpalvelukorvaukset (PES-mekanismit).....	18
3. Käytäntöjä Euroopassa ja muilla sektoreilla.....	19
3.1. Metsätalouden kannustimet eräissä Euroopan maissa	19
3.1.1. Yleiskatsaus metsätalouden kannustinjärjestelmistä Euroopan maissa	19
3.1.2. Ruotsi	21
3.1.3. Norja.....	24
3.1.4. Viro.....	28
3.1.5. Itävalta	33
3.1.6. Tšekin tasavalta.....	35
3.2. Kannustinjärjestelmiä muilla sektoreilla Suomessa.....	37
3.2.1. Valtion tulo- ja menoarvion kautta myönnettävät kannustimet	37
3.2.2. Verotuet eri sektoreilla ja metsätaloudessa	40
3.2.3. Metsätaloudelle mahdolliset kannustinmuodot muilta sektoreilta.....	41
4. Lainsäädännön reunaehdot ja EU:n rahoitusinstrumentit	43
4.1. Lainsäädännön reunaehdot	43
4.2. EU:n rahoitusinstrumentit	60
5. Toimintaympäristöanalyysi	69
5.1. Metsätalouden toimintaympäristömuutokset	69
5.2. Keskeiset politiikkaohjelmat	71
5.2.1. Euroopan unionin metsästrategia.....	71
5.2.2. Kansalliset politiikkaohjelmat	72
6. Ehdotukset vaihtoehtoisiksi kannustinjärjestelmiksi.....	75
6.1. Uuden kannustinjärjestelmän lähtökohdat	75
6.2. Ehdotukset metsätalouden kannustinjärjestelmäksi.....	75
6.2.1. Hankehakupohjaiset kannustinjärjestelmät	75
6.2.2. Metsien ympäristöpalvelukorvaukset.....	80
6.3. Ehdotuksiin liittyvät veromuutokset ja rahoitusmuodot.....	82
6.3.1. Metsäverotuksen verohaittojen poistaminen	82
6.3.2. Rahoitusmuodot.....	83
7. Johtopäätökset.....	85
Viitteet.....	87

Alkusanat

Osana Kansallisen metsästrategian 2025 tavoitteiden toteuttamista on strateginen hankesalkku. Yksi salkuista koskee metsätalouden uutta kannustinjärjestelmää ja resurssitehokasta metsänhoitoa. Sen tavoitteena on hahmotella tulevaisuuden metsätalouden kannustinjärjestelmä, jonka tulisi olla käytössä 2020-luvulla. Kyseiseen strategiseen hankkeeseen liittyen maa- ja metsätalousministeriö tilasi Luonnonvarakeskukselta (Luke) selvityksen, jossa tuli arvioida teoriaan, tutkimuksiin ja kansainväliseen vertailuun perustuen erilaisia metsätalouden kannustinjärjestelmiä, tuettavia työlajeja sekä metsänhoitoa aktivoivia keinoja. Lisäksi tuli esittää vähintään kaksi vaihtoehtoista ehdotusta uudeksi metsätalouden kannustinjärjestelmäksi.

Rinnan tämän työn kanssa Tapio Oy on, niin ikään ministeriön pyynnöstä, selvittänyt metsätalouden uuden kannustinjärjestelmän tarvetta ja sisältöä. Toimeksiannot erosivat lähestymistavaltaan siten, että Tapion tehtävänä oli selvittää käytännön – metsänomistajien ja sidosryhmien – esittämiä tarpeita ja näkemyksiä uudelle kannustinjärjestelmälle, kun taas Luken selvityksessä pääpainon tuli olla teoriaan, tutkimuksiin, keskeisiin kotimaisiin ja Euroopan unionin säädöksiin sekä kansainväliseen tarkasteluun perustuvassa selvityksessä, ikään kuin perustan rakentamisessa uudelle kannustinjärjestelmälle. Työt on koordinoitu yhteisissä tapaamisissa ja yhteydenpidolla siten, että molemmat ovat olleet tietoisia toistensa toiminnasta päällekkäisen työn välttämiseksi.

Raportin ovat kirjoittaneet Luken tutkijat Harri Hänninen ja Jussi Leppänen, erikoistutkija Ville Ovaskainen, professori Jussi Uusivuori ja erikoistutkija Esa-Jussi Viitala. Hänninen on kirjoittanut luvun 1, Ovaskainen ja Uusivuori luvun 2, Hänninen, Leppänen ja Viitala luvun 3, Viitala luvun 4, Hänninen luvun 5 ja kaikki yhdessä luvut 6 ja 7. Projektin vetäjänä on toiminut Hänninen.

Metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen maa- ja metsätalousministeriöstä on ohjannut työtä. Kiitämme häntä kannustuksesta ja rakentavista kommentteista työn kuluessa. Kiitämme kommentteista myös neuvotteleva virkamies Tatu Torniaista, ylitarkastaja Matti Mäkelää ja maaseutuylitarkastaja Marianne Selkäinahoja sekä keskusteluista ylitarkastaja Juuso Kalliokoskea maa- ja metsätalousministeriöstä.

Tässä tehdyt ehdotukset metsätalouden uudeksi kannustinjärjestelmäksi on tehty yleisellä tasolla. Yksityiskohdat jäävät vielä paljolti auki ja edellyttävät jatkotyötä.

Helsingissä 20.1.2017

Harri Hänninen, Jussi Leppänen, Ville Ovaskainen, Jussi Uusivuori ja Esa-Jussi Viitala
Luonnonvarakeskus Luke

1. Johdanto

Metsätalouden julkisella ohjauksella on Suomessa pitkät ja vahvat perinteet. Yksityiseen metsänomistukseen kohdistunut julkinen ohjaus on nähty tarpeelliseksi, koska metsät ovat yksi Suomen tärkeimmistä luonnonvaroista, jonka tuottavimmasta osasta yksityiset henkilöt omistavat reilusti yli puolet (60 %) ja vastaavat valtaosin (n. 80 %) kotimaisen puun tarjonnasta metsäteollisuudelle.

Lähes sadan vuoden ajan merkittävä osa suomalaista metsäpolitiikkaa on ollut yksityismetsänomistajille puuntuotantoon ja sen edellytysten parantamiseen kohdennettu rahoitustuki. Siitä on säädetty useilla määräaikaisilla laeilla, joissa on määritelty kulloinkin tarpeelliseksi katsotut tuen kohteet. Suurimmillaan tukirahoitus oli 1970-luvun puolivälissä ja 1990-luvun alussa, jolloin avustuksina ja lainoina (likimain puoliksi kumpaakin) myönnettiin lähes sata miljoonaa euroa (Ollonqvist 2004). Lainoista luovuttiin lähes kokonaan 1990-luvun lopulla, ja sen jälkeen metsätalouden puuntuotannon tukirahoitus on ollut runsaan 60 miljoonan euron luokkaa vuosittain. Puuntuotannon lisäksi on 1990-luvun lopulta saakka tuettu energiapuun korjuuta ja haketusta noin 10–20 miljoonalla eurolla sekä metsäluonnon monimuotoisuuden edistämistä 6–10 miljoonalla eurolla vuosittain.

Metsäpolitiikan linjat, tavoitteet ja keinot on 1990-luvun lopulta alkaen määritetty kansallisessa metsäohjelmassa, jonka viimeisimmän version – Kansallinen metsästrategia 2025 – valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2015. Tavanomaiset politiikan keinot – säädösohjaus, informaatio-ohjaus ja taloudellinen ohjaus – ovat kaikki sisältyneet metsäpolitiikan keinovalikoimaan. Merkittävä osa metsäohjelmia on ollut yksityismetsänomistajille puuntuotantoon ja sen edellytysten parantamiseen kohdennettu suora ja epäsuora rahoitustuki.

Kestävän metsätalouden rahoituslaki (1094/1996) – niin sanottu Kemera-laki –, jolla rahoitustukea on viime vuosina pääosin suunnattu, tuli voimaan vuoden 1997 alussa, hieman aiemmin kuin ensimmäinen Kansallinen metsäohjelma 2010 (1999) hyväksyttiin. Vaikka lakia ja siihen liittyviä säädöksiä on sittemmin useaan kertaan muutettu, se on ytimeltään oman aikakautensa tuote, jossa on sisäänrakennettuna vahva aiempien vuosikymmenten puuntuotannon tukemisen henki. Sen oheen on liitetty metsäluonnon hoito ja erityisesti monimuotoisuuden edistäminen mutta rahoitukseltaan selvästi vaatimattomampana.

Metsätalouden toimintaympäristö on lain syntyhetkistä oleellisesti muuttunut, merkittävimpiä Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, mutta varsin oleellisia muutoksia on tapahtunut aivan viime vuosina 2010-luvulla. Kemera-lain muutosten hyväksyttämiseksi 2000-luvun puolivälistä alkaen ilmenneet vaikeudet sekä viimeisimmän hyväksytyin Kemera-lain (34/2015) toimeenpanon ongelmat ovat osoittaneet, että tarvitaan metsätalouden julkisten tukien perinpohjaista tarkastelua uuden kannustinjärjestelmän luomiseksi.¹

Ongelma on tiedostettu poliittisella tasolla, sillä metsätalouden uuden kannustinjärjestelmän kehittäminen sisältyy Kansallinen metsästrategia 2025:n strategiseen hankkeeseen, joka koskee metsätalouden uutta kannustinjärjestelmää sekä resurssitehokasta metsänhoitoa. Metsästrategian hankkeen tavoitteena on hahmotella tulevaisuuden metsätalouden kannustinjärjestelmä, jonka tulisi olla käytössä 2020-luvulla. Kannustinjärjestelmän tarkoituksena on edistää metsien aktiivista ja resurssitehokasta käyttöä ja markkinattomista hyödyistä saatavaa hyvinvointia.

Tämä selvitys on osa kyseistä strategista hanketta. Tavoitteena on talousteoriaan, tutkimuksiin ja kansainväliseen vertailuihin perustuen tarkastella erilaisia metsätalouden kannustinjärjestelmiä, tuettavia työlajeja sekä metsänhoitoa aktivoivia keinoja. Selvityksen lopuksi esitetään kaksi vaihtoehtoista ehdotusta uuden metsätalouden kannustinjärjestelmän kehittämistyötä varten.

Myös Tapio Oy on selvittänyt uuden metsätalouden kannustinjärjestelmän vaihtoehtoja rinnan tämän projektin kanssa. Lähestymiskulma on kuitenkin ollut toinen. Tapion projektissa on selvitetty

¹Kestävän metsätalouden rahoituslain uudistus vuonna 2015 perustui työryhmämuistioon, jossa metsätalouden perinteisten tukien taloudellisia ja yhteiskunnallisia perusteluita on pohdittu varsin laajasti (Kestävän metsätalouden... 2014).

käytännön toimijoiden, ensisijaisesti metsäomistajien mutta myös sidosryhmien tarpeita kannustinjärjestelmälle (Greis ym. 2016).

Metsätalouden kannustinjärjestelmällä tarkoitetaan tässä raportissa sitä politiikan ohjauskeinojen kokonaisuutta, jolla pyritään vaikuttamaan metsänomistajien vapaaehtoiisiin valintoihin ja ratkaisuihin metsien käytössä. Keinovalikoima kattaa suorat ja epäsuorat tuet sekä vero-ohjauksen. Metsätalous ymmärretään tässä perinteistä puuntuotantoa laajemmin mukaan lukien metsien virkistyskäyttö sekä metsäluonnon hoito ja monimuotoisuuden suojeleminen.

Raportissa on pyritty lyhyeen, kansantajuiseen ja selkeään esitystapaan. Aluksi hahmotellaan taloustieteen teoriasta käsin ne perusteet, joilla julkinen tuki, muodossa tai toisessa, voisi olla tarpeen, ja esitetään kansainväliset ja kotimaiset tutkimusnäytöt metsätalouden tukien vaikutuksista. Tämän jälkeen luodaan katsaus metsätalouden tukijärjestelmiin erässä Euroopan maissa ja tarkastellaan lyhyesti Suomessa muilla sektorilla kuin metsätaloudessa käytössä olevia tukijärjestelmiä. Koska kansalliset ja Euroopan unionin säädökset ja politiikkaohjelmat vaikuttavat oleellisesti tukijärjestelmiin, raportissa tarkastellaan niiden keskeisiä tavoitteita ja vaatimuksia. Sen jälkeen esitetään lyhyt toimintaympäristöanalyysi, koska on oleellista tunnistaa millaiseen metsätalouden toimintaympäristöön kannustinjärjestelmää ollaan rakentamassa.

Raportin lopuksi esitetään vaihtoehtoiset ehdotukset metsätalouden uudeksi kannustinjärjestelmäksi. Vaihtoehdot eroavat toteutustavassa ja tuettavissa toimenpiteissä. Metsien ympäristöpalvelukorvauksiin perustuva vaihtoehto merkitsisi varsin huomattavaa lähestymistavan vaihdosta perinteiseen metsätalouden tukipolitiikkaan verrattuna ja edelläkävijän roolin ottamista. Perinteisemmistä hankehakupohjaisista vaihtoehdoista esitetään kaksi alavaihtoehtoa, jotka eroavat kannustinten piirissä olevien toimintojen rajausten suhteen. Yhteistä kaikille vaihtoehdoille on, että kannustimilla edistettävien toimintojen painopiste siirtyy nykyistä selvemmin ympäristöhyötyjen tuotantoon ja haitallisten ulkoisvaikutusten vähentämiseen sekä metsätalouden yleisten toimintaedellytysten parantamiseen ja osaamisen kehittämiseen. Kaikki vaihtoehdot perustuvat nykyiseen metsätalouden puhtaan pääomatulon verotukseen, johon ehdotetaan kuitenkin muutamia verohaittoja poistavia muutoksia.

2. Teoreettinen tausta ja tutkimusnäytöt

2.1. Julkinen ohjaus taloustieteen näkökulmasta

2.1.1. Taloustieteellisiä lähtökohtia

Kun metsien päätuotteella eli raakapuulla on toimivat markkinat, voidaan kysyä, miksi julkista ohjausta tarvitaan metsätaloudessa. Metsäalan keskustelussa metsätalouden yhteiskunnallisen ohjauksen tarvetta tuntuu aiemmin pidetyn itsestään selvänä tai sen perusteluja ei ainakaan ole julkilausuttu kovin selkeästi. Toinen, liberalistiseen ajatteluun pohjautuva näkökulma on, että vapaasti toimivat markkinat – Adam Smithin ”näkyttömän käden” vertauskuvan hengessä – tuottavat myös yhteiskunnan kannalta parhaan lopputuloksen.

Uusklassisen taloustieteen mukaan markkinoiden toiminta johtaa tietyin ehdoin voimavarojen tehokkaaseen kohdentumiseen eli annetuin resurssein mahdollisimman suureen hyvinvointiin. Julkisen vallan puuttuminen talouden toimintaan on siten perusteltua yleensä vain silloin, kun markkinat jostain syystä epäonnistuvat tehokkaan ratkaisun aikaansaamisessa. Jos taas on olemassa toimivat markkinat, jotka ohjaavat talouden toimijoita parhaisiin valintoihin, niihin ei tule puuttua toimijoiden valintoja vääristävillä tuilla tai veroilla.

Markkinaepäonnistumisten (*market failure*) ohella tulee muistaa politiikkaepäonnistumisten (*policy failure*) mahdollisuus. Turhien tukien ja väärin asetettujen verojen ongelmana eivät ole vain hukatut tukivarat ja verotulot, vaan ennen kaikkea toimijoiden valintoja vääristävä ohjausvaikutus ja sen aiheuttamat tehokkuus- ja hyvinvointitappiot (ns. *excess burden*). Näitä syntyy riippumatta siitä, onko ohjausvaikutus tuotantoa vähentävä, kuten verotus yleensä, vai sitä lisäävä kuten tukipalkkiot.

Talusteorian tulos markkinoiden tehokkuudesta voimavarojen kohdentajana on tärkeä lähtökohta punnittaessa julkisen ohjauksen tarvetta ja perusteltavuutta. Se ei kuitenkaan takaa taloudellisesti tehokkaan ratkaisun toteutumista, koska markkinat eivät aina toimi tehokkaasti ja ne puuttuvat joiltain hyödykkeiltä kokonaan. Tehokkaan markkinaratkaisun esteinä voivat olla muun muassa epätäydellinen kilpailu, toimijoiden epäsymmetrinen informaatio sekä julkishyödykkeet ja korjaamattomat ulkoisvaikutukset.

Julkisen ohjauksen perusteltavuutta metsätaloudessa ovat tarkastelleet Boyd ja Hyde (1989). He erottelevat kolme näkökohtaa, joilla julkista ohjausta voidaan perustella tai joilla sitä on perusteltu: voimavarojen kohdentuminen, tulonjako ja talouden vakaus.

Voimavarojen kohdentuminen ja taloudellinen tehokkuus

Metsän tuotteista erityisesti raakapuulla on toimivat markkinat ja markkinahinnat. Suomessa, kuten monissa muissa maissa, investointeja kestävä puuntuotannon turvaamiseksi on kuitenkin pyritty edistämään säädöksin (metsän hävityskielto ja uudistamisvelvoite), suorilla julkisilla tuilla samoin kuin epäsuoralla tuella neuvonta- ja palveluorganisaatioille. Jos puun hintataso ja kysyntänäkymät ylläpitävät puuntuotantoinvestointien edellytyksiä, puuntuotannon julkisen tuen perusteena ei voi olla markkinoiden ja hintakannustimien puuttuminen. Viime aikoina onkin lisääntyvästi kysytty, onko yksityistaloudellisesti kannattavaa markkinahyödykkeen tuotantoa perusteltua tukea.

Perinteinen perustelu liittyy metsätalouden investointien pitkään aikajänteeseen. Esimerkiksi uudistamis- tai taimikonhoitoinvestointiin liittyy merkittävä nykyinen kustannus ja kaukana tulevaisuudessa saatava, epävarma tuotto. Watsonin ym. (2013) mukaan ”*pre-commercial thinning ... may be unattractive to landowners due to substantial upfront costs and delayed or uncertain financial return*”. Jos yksityisen metsänomistajan aikahorisontti on lyhyempi tai aikapreferenssi korkeampi kuin yhteiskunnan, pitkävaikutteisia investointeja tehdään vähemmän kuin yhteiskunnan kannalta olisi optimaalista. Sivutoimisessa, pienmetsälövaltaisessa omistuksessa kiinnostusta investointeihin voivat pienentää myös metsän pienehkö taloudellinen merkitys omistajalle ja sen mahdollisuuksien

rajoitettu tuntemus. Toisaalta perinnönjättömotiivi ja toimivat metsämaamarkkinat ovat omiaan kannustamaan pitkävaikutteisiin investointeihin.

Metsän useat muut hyödyt ovat sen sijaan markkinattomia julkishyödykkeitä, joiden tuottaja ei saa korvausta käyttäjiltä. Puuntuotantopäätösten vaikutukset näihin ilmenevät ns. ulkoisvaikutuksina eli metsien käsittely vaikuttaa muiden toimijoiden ja kansalaisten hyötyihin ilman markkinoiden välitystä. Taloudellisten kannustimien puuttuessa positiivisia ulkoisvaikutuksia eli julkishyötyjä tuotetaan liian vähän, negatiivisia eli julkishaittoja taas liian paljon. Markkinoiden puuttuminen on selkeä peruste julkiselle ohjaukselle.

Viime aikoina metsien ympäristöhyödyistä ja ulkoisvaikutuksista ovat nousseet voimakkaasti esiin metsien hiilinielut sekä hakkuisiin ja metsäalan vähenemiseen liittyvät hiilidioksidipäästöt ilmastovaikutuksineen. Ilmaston lämpeneminen ja kasvien kansainvälinen kauppa synnyttävät lisäksi uusia sekä biotisten (kuten hyönteistuhot ja kasvitaudit) että abioottisten (kuten tuulituhot ja metsäpalot) metsätuhojen uhkia. Näiden uhkien ennakointiin ja leviämisen torjuntaan metsien terveydentilan, kasvun ja hiilensidonnan ylläpitämiseksi liittyy tärkeä yhteiskunnallinen intressi ja selvä peruste julkisen ohjauksen kehittämiseksi.

Metsien muita markkinattomia ympäristöhyötyjä ovat virkistyskäyttö- ja maisema-arvot sekä biologinen monimuotoisuus. Luonnon monimuotoisuutta on pyritty turvaamaan suojelualueiden lisäksi talousmetsien käsittelyä koskevin velvoittein ja suosituksin (säästöpuut ja metsälakikohteet), metsien sertifiointijärjestelmillä (PEFC, FSC), Kemera-lain ympäristötuella sekä vapaaehtoisin sopimuksin METSO-ohjelman puitteissa. Metsien virkistyskäyttömahdollisuudet eivät Suomen pienen väestötiheyden, metsien runsauden ja jokamiehen oikeuden takia ole yleisesti kovin niukkoja, kun tarjontaa täydentävät valtion ja kuntien alueet. Jokamiehen oikeuteen liittyy kuitenkin paradoksi: se antaa käyttöoikeudet yleisölle mutta merkitsee samalla, että metsänomistajalle ei synny ulkopuolista taloudellista kannustinta ottaa maisema ja virkistyskäyttö huomioon metsän käsittelyssä sekä heikentää metsänomistajan omakohtaista motiivia tuottaa näitä hyötyjä juuri omassa metsässään (ks. Uusivuori 2016).

Alueellinen kehitys, vakaus ja kasvupolitiikka

Yhteiskunnallisesti voi olla tarkoituksenmukaista suosia heikommassa asemassa olevien alueiden tulonmuodostusta, työllisyyttä ja elinvoimaisuutta. Kemera-tuki (kuten ei myöskään sitä edeltänyt metsänparannusrahoituksena tunnettu metsätalouden julkinen tuki) ja etenkin sen alueellinen porrastus ei perustu taloudelliseen tehokkuuteen. Pohjois-Suomen metsätalouden tuista voidaan aiheellisesti kysyä, miksi tukea puuntuotantoa ilmasto-oloissa, joissa se on sekä yksityis- että kansantaloudellisesti vähiten kannattavaa. Tuet voi näiltä osin ymmärtää osana aluepolitiikkaa, eli pyrkimyksenä tukea taloudellisesti heikompia alueita luomalla työtilaisuuksia ja turvaamalla puuntuotantoa ja puuhun perustuvan teollisuuden edellytyksiä. Toinen mahdollinen peruste esim. aiemmalle metsänuudistamisen tukemiselle ns. Lapin lailla liittyy metsien ympäristövaikutuksiin eli alueiden pitämiseen puustoisina, nykyisestä näkökulmasta hiilinieluna.

Taloudellisen toiminnan suhdanneluonteiset vaihtelut heijastuvat erityisesti työllisyyteen. Lyhyen aikavälin vakauttamispolitiikka on kuitenkin ongelmallista: toimenpiteiden ajoituksen ja mitoituksen vaikeuden vuoksi toimet tulevat usein myöhässä ja pikemminkin voimistavat kuin tasaavat vaihteluita. Esimerkiksi puunmyyntitulojen verotuksen määräaikaisten huojennusten 2008–2010² arvioitiin yleisesti tuottaneen lähinnä markkinahäiriöitä. Kestävän puuntuotannon turvaaminen on itsessään etenkin maaseudun taloutta pitkällä aikavälillä tasapainottava tekijä, koska se luo edellytyksiä metsätalouden ja -teollisuuden jatkuvuudelle.

² Laki tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (1085/2008).

2.1.2. EU-oikeuden mukaiset hyväksyttävän tuen edellytykset

Nykyisin vallitseva, EU:n valtiontuen kriteerejä vastaava käsitys taloudellisen toiminnan julkisista tuista vastaa pitkälle edellä esiteltyä taloustieteellistä näkemystä. Tukia pidetään lähtökohtaisesti markkinatalouteen kuulumattomina ja haitallisina, koska ne aiheuttavat tehottomuutta ohjaamalla investointeja väärin kohteisiin (Yritystuet – mitä ne... 2016). Yleisesti julkisen vallan rooli nähdään taloudellisen toiminnan edellytysten luojana.

Koska markkinat eivät aina toimi hyvin, elinkeinotukia voidaan valikoidusti käyttää, mutta niiden käyttö tulee perustella: mitä yhteiskunnallista hyötyä tai politiikkatavoitetta tuki edistää, mitä markkinapuutetta se korjaa, ja miksi ohjauskeinoksi on valittu juuri tuki. Tuella tulee olla osoitettu kannustava vaikutus eikä sitä tule myöntää toimintaan, jonka tuensaaja toteuttaisi myös ilman tukea. Markkinoilta tulee vetäytyä tuen tarpeen loputtua, eli tukien on oltava määräaikaista ja tuettavalla toiminnalla on edellytykset muodostua kannattavaksi.

Näiden näkökohtien perusteella lähtökohtaisesti ”tukikelpoisimpia” kohteita metsäalalla ovat metsien markkinattomat ympäristöhyödyt, etenkin hiilinieluihin liittyvät ilmastohyödyt ja ilmasto-haittojen välttäminen, luonnon monimuotoisuus ja vesistöjen suojelu. Lisäksi metsien terveydentilaan liittyvien negatiivisten ulkoisvaikutusten välttäminen (ts. uusien tuhouhkien leviämisen torjunta) voi muodostua hyvin tärkeäksi. Samoin metsiin ja metsätalouteen liittyvän julkisen tutkimuksen, tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja innovaatioiden tukeminen on hyvin sopusoinnussa julkisen vallan edellytyksiä luovan roolin kanssa. Tällaisen toiminnan tulokset ovat luonteeltaan julkishyötyjä, joiden tuottamiseen yksityisillä toimijoilla ei ole yleensä riittäviä edellytyksiä eikä riskinottohalua.

Puuntuotannon suoraa tukemista sen sijaan lienee tulevaisuudessa vaikea perustella, koska päätuotteelle eli ainespuulle – samoin kuin teollisuuden sivuvirroille ja lisääntyvästi myös energiapuulle – on toimivat markkinat. Puuntuotannon tukeminen edellyttäisi tällöin perustelukseen näyttöä merkittävistä positiivisista ulkoisvaikutuksista (esim. metsäalan ja puuvarannon lisääminen ja metsien kasvun edistäminen hiilinielun kasvattamiseksi, fossiilista energiaa korvaavan uusiutuvan energian tuotannon edistäminen) tai informaation puutteeseen tai epäsymmetriaan taikka metsämaan markkinoiden epätäydellisyyteen liittyviä perusteluja.

Edellä mainitut valtiontukien säännöt koskevat myös metsätaloutta. EU:n valtiontukisäännöissä ei kuitenkaan sinänsä kannusteta luopumaan kaikista julkisista tuista vaan lähinnä ns. notifiointia vaativista tuista, joiden sijaan metsätaloudessa voitaisiin käyttää EU:n rahoitusohjelmia tai *de minimis* -tukia (tarkemmin ks. luku 4.1). Pääperiaatteet eli tukien perusteltavuuden ja kannustavuuden vaatimukset ovat kuitenkin tärkeitä lähtökohtia tulevalle kannustinjärjestelmälle.

2.1.3. Ohjauskeinojen ja kannustimien luokittelu

Julkisen vallan käyttämät ohjauskeinot jaetaan vakiintuneesti normi- tai säädösohjaukseen, taloudellisiin kannustimiin ja informaatio-ohjaukseen. Suomen metsätaloudessa säädösohjausta on perinteisesti edustanut etenkin metsän hävittämisen kielto ja lakisääteinen uudistamisvelvoite, jonka mukaan omistajan tulee huolehtia uuden kasvun aikaansaamisesta päätehakkuun jälkeen. Myös talousmetsien monimuotoisuuden turvaaminen on sisällytetty metsälainsäädäntöön 1990-luvun puolivälistä lähtien.

Taloudellisiin kannustimiin kuuluvat julkiset tuet sekä verokannustimet (tai haittaverot). Julkiset tuet voivat olla suoria tai epäsuoria. Suoria, yksityisille metsänomistajille suunnattuja tukia edustavat Kemera-lain mukaisille työlajeille maksetut hehtaarikohtaiset palkkiot. Suoriin tukiin kuuluvat lisäksi verokannustimet. Epäsuoraa julkista tukea taas edustaa metsäneuvonnan ja metsävaratiedon tuottamiseen sekä julkiseen tutkimukseen osoitettu rahoitus. Metsänomistajien neuvonta ja metsänhoidon ohjeistukset edustavat kannustinten kolmatta tyyppiä, informaatio-ohjausta, johon voisi lisäksi kuulua esimerkiksi työmenetelmien kehittämisen ym. innovaatioiden tukeminen. Julkiset tuet voidaan lisäksi luokitella kohdistumisensa mukaisesti tuotanto-, panos- ja investointitukiin.

2.2. Kannustimien vaikutuksista ja ominaisuuksista tutkimusten valossa

2.2.1. Puuntuotannon julkiset tuet

Suurin osa metsätalouden julkisiin tukiohjelmiin (*cost sharing*) osallistumista, informaatio-ohjauksen (ammattiapu, neuvonta, metsäsuunnittelu) käyttöä sekä näiden käyttäytymisvaikutuksia koskevista tutkimuksista on peräisin Pohjois-Amerikasta. Tuilla on kannustettu useimmin metsänuudistamista, joka ei ole lakisääteinen velvoite kuten Suomessa. Julkinen tuki ja neuvonta ovat useiden tutkimusten mukaan lisänneet uudistamisen todennäköisyyttä ja -investointeja (lähteitä ja yhteenvetoja ks. Ovaskainen ym. 2006, 2017, Song ym. 2014a). Zhangin ja Flickin (2001) mukaan julkinen tuki ja verokannustimet edistivät uudistamisinvestointeja, maankäyttöä rajoittavat ympäristömääräykset (*Endangered Species Act*) taas vaikuttivat negatiivisesti. Päätelmä oli, että ”keppejä” (rajoituksia tai veroja) ja ”porkkanoita” (tukia ja veroetuksia) voi olla järkevää käyttää yhtäaikaisesti. Songin ym. (2014a) mukaan tukiohjelmaan osallistuminen lisäsi metsänomistajien aktiivisuutta sekä metsänhoitotöissä että suojeluun liittyvissä toimissa.

Suomessa yksityismetsätalouden julkisen tuen suurin yksittäinen kohde on ollut taimikoiden ja nuorten metsien hoito. Ovaskaisen ym. (2006) mukaan Kemeran nuoren metsän hoidon tuella oli selvä positiivinen vaikutus yksityismetsänomistajien taimikonhoitotöihin ja nuoren metsän kunnostukseen. Henkilökohtainen neuvonta edisti julkisen tuen käyttöä ja siten nuoren metsän hoitoa sekä suoraan että epäsuorasti. Ovaskaisen ym. (2017) tutkimus vahvisti aiemmat tulokset ja viittasi lisäksi siihen, että julkisella tuella oli tarkastellussa tapauksessa yksityisiä investointeja kannustava ns. vipuvaikutus. Viimeksi mainittu ei ole mitenkään itsestään selvää, koska osassa tutkimuksista tuen on havaittu syrjäyttävän yksityistä rahoitusta (esim. Zhang ja Flick 2001; lisäviitteitä ks. Ovaskainen ym. 2017). Molemmat suomalaiset tutkimukset tukevat päätelmää, että eri kannustinten – henkilökohtaisen neuvonnan ja julkisen tuen – käyttö rinnakkain parantaa kannustinten vaikuttavuutta.

Tutkimukset viittaavat lähes poikkeuksetta siihen, että julkinen tuki ja ammattiapu ovat odotetusti lisänneet metsänhoitotöitä. Lopullisia johtopäätöksiä tehtäessä on kuitenkin syytä olla varovainen. Julkinen tuki tai neuvonta eroaa merkittävästi esimerkiksi verotuksesta sikäli, että osallistuminen on vapaaehtoista.

Jotta vapaaehtoisilla kannustimilla voi olla vaikutusta, metsänomistajien täytyy tuntea ne ja olla halukkaita osallistumaan. Koska tuen saanti edellyttää ko. investointien tekemistä, tukiohjelmaan osallistumis- ja investointipäätös ovat yhtäaikaista. Monet aiemmat tutkimukset tuen vaikutuksista ovat olleet alttiita ns. endogeenisyysarhalle, koska julkista tukea on tarkasteltu tavallisena selittävänä tekijänä ottamatta huomioon päätösten yhtäaikaista (ks. Ovaskainen ym. 2006, 2017, Song ym. 2014a). Hoitotöiden havaitusta lisääntymisestä huolimatta ei myöskään ole varmaa, kannustaa-ko tukirahoitus aidosti yksityisiä investointeja vai syrjäyttääkö se osin yksityistä rahoitusta. Viimeksi mainitussa tapauksessa tukea kuluu toimintaan, joka toteutuisi tuesta riippumatta. Vaikka tuella olisikin yksityisiä investointeja aidosti kannustava vaikutus, tämäkään ei merkitse julkisen tuen viimekätistä oikeutusta, koska tulokset koskevat tukien *vaikuttavuutta* ehdolla, että niitä voidaan pitää perusteltuina *tehokkuuden* (allokaatiovaikutusten) tai muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta. Lisäksi julkaistuissa tutkimuksissa voi olla vinoumaa suotuisien löydösten eduksi, koska ”ei vaikutusta” -tuloksia voi jäädä julkaisematta.

Energiapuun korjuun ja käytön tuet

Teollisuuden ainespuuksi sopimattoman, metsikön kasvua haittaavan pieniläpimittaisen puuston sekä nopeasti hiilipäästöksi muuttuvan raivaus- ja hakkuutähteen korjuu energiapuuksi voi edistää samanaikaisesti sekä puuntuotannollisia tavoitteita että uusiutuvan energian tuotantoa fossiilisen energian korvaamiseksi ja biopolttoainevelvoitteen täyttämiseksi (ns. *win-win* -tilanne). Täytyy kui-

tenkin muistaa, että fossiiliseen energiaan kohdistuu päästökaupan myötä rasite, joka hyödyttää metsäenergian tuotantoa. Puun energiakäyttöä on tuettu metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantuella. Lisäksi nuoren metsän hoidon yhteydessä tehtyä pienpuun keruuta – samoin kuin taimikon varhaishoitoa ja nuoren metsän hoitoa – on tuettu Kemera-lain mukaan. Energiapuun korjuun tukemiseen liittyy kuitenkin useita ongelmia.

Vaikka tuki koskisi ainoastaan myyntikelvottoman puun korjuuta, se voisi kannustaa metsänomistajia laiminlyömään taimikon varhaishoidon, josta ei vielä kerry energiapuuta mutta jonka tekemättä jättämällä voi kasvattaa tulevaa energiapuusaantoa. Metsänhoidon näkökulmasta tukeen siis liittyy riski, että se palauttaisi aiempien Kemera-tukiehtojen taimikonhoitoa viivyttäneen vaikutuksen. Riski olisi ilmeinen erityisesti siinä tapauksessa, että taimikon hoitotyötä ei tuettaisi. Biopolttoainevelvoitteen täyttämiseksi puupolttoaineen tukien, varsinkin metsänomistajille kohdistettavan energiapuun korjuun tuen kustannusten on arvioitu muodostuvan korkeiksi (Kangas ym. 2011). Energiapuun korjuun tai käytön tuet eivät näin ollen ole välttämättä perusteltuja. Voidaan lisäksi ajatella, että energiapuulle ei tarvita erillisiä tukia, jos energiapuun tarve tulee täytetyksi markkinoille tulevan ainespuun hakkuiden yhteydessä korjattavilla hakkuutähteillä ja ainespuuksi kelpaamattomalla rankapuulla. Lähinnä kysymykseen tulevat energiapuun kannustimet voisivat kohdistua energiapuun korjuun ja käytön logistisen ketjun kehittämistyöhön ja esim. välivarastointipaikkojen investointitukeen (ks. Crandall ym. 2017).

2.2.2. Metsien ympäristöhyötyjen kannustimet

Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, metsien terveyden säilyttämiseksi ja hiilinielujen edistämiseksi on viime aikoina otettu käyttöön maanomistajien vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvia kannustimia. Suuri osa näihin, vasta äskettäin käyttöön otettuihin tai otettaviin kannustinohjelmiin liittyvistä tutkimuksista on käsitellyt kannustimien ominaisuuksia ja niiden vaikutusta maanomistajien osallistumishalukkuuteen. Kannustinten käyttäytymis- ja erityisesti ekologisista vaikutuksista tutkimustuloksia on – viimeksi mainittujen pitkien viipeiden vuoksi ymmärrettävästi – toistaiseksi rajoitetummin.

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaan (METSO-ohjelma³) sisältyviä toimenpiteitä ja kannustimia ovat suojelualueverkon laajentaminen myös yksityismailla pysyvien suojelualueiden ja määräaikaisten sopimusten avulla, Kemera-lain mukaiset talousmetsien luonnonhoitohankkeet sekä ympäristötuki. Tutkimusten mukaan vapaaehtoisuus, oman päätösvallan säilyminen ja yleisesti sopimusehtojen joustavuus ovat metsänomistajille tärkeitä ja pienentävät suojelusopimuksesta vaadittavaa rahallista korvausta (Horne ym. 2004, Horne 2006, Mäntymaa ym. 2009). Sopimusehtojen joustavuutta korostivat myös van Putten ym. (2011). Todettakoon, että Juutinen ym. (2008) ovat vertailleet pysyvän ja määräaikaisen suojelun (maanhankinta ja määräaikaiset sopimukset) kustannustehokkuutta, ja Juutinen ja Ollikainen (2010) tarkastelleet vapaaehtoisista sopimuksista saatuja kokemuksia.

Vaikka METSO-toimenpiteiden varsinaisia ekologisia vaikutuksia on vielä varhaista arvioida, ohjelman kokonaisuus on arvioitu sekä yhteiskunnallisesti että ekologisesti onnistuneeksi (Laita ym. 2012). Ohjelmalla on suojeltu ja suojellaan arvokkaita metsäkohteita, ja kohteiden valinnassa käytetyt luonnontieteelliset perusteet ovat toimivia.⁴ Toimintatavoitteiden saavuttamista on eniten rajoittanut ohjelman toteutukseen käytettävissä olevan rahoituksen määrä. METSO-ohjelman yleisesti tärkeä tulos on vapaaehtoisten, kannustinpohjaisten keinojen myötä lisääntynyt monimuotoisuuden

³ METSO-toimintaohjelma on ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön yhteishanke, joka perustuu valtioneuvoston periaatepäätöksiin. Ohjelman käynnistänyt periaatepäätös tehtiin vuonna 2008, ja se uudistettiin vuonna 2014. METSO-toimintaohjelma on voimassa vuoteen 2025.

⁴ METSO-ohjelman luonnontieteelliset valintaperusteet on uudistettu kaudelle 2016–2025 (Syrjänen ym. 2016).

turvaamisen yleinen hyväksyntä sekä saatu kokemus monipuolisen keinovalikoiman käytöstä. Osa vapaaehtoisten keinojen vaikuttavuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyvistä mahdollisuuksista saatettiin tosin menettää, kun METSO-kokeiluvaiheen innovatiivisista markkinapohjaisista keinoista (luonnonarvokauppa ja tarjouskilpailu) jouduttiin palaamaan tavanomaiseen julkiseen tukeen. Kun EU:n valtiontukisäännöt sallivat maksuperusteeksi vain tulonmenetykset, jää hyödyntämättä se mahdollisuus, että jotkut metsänomistajat voisivat olla halukkaita suojelemaan metsäkohteita pienemmälläkin korvauksella. Korvausten kaavamaisen laskentatavan on arvioitu johtavan selvästi ylikompensoiviin korvauksiin ja jatkuvaan kohteiden ylitarjontaan (Suihkonen ym. 2011).

Yhdysvalloissa Langpap (2006) tutki maankäytön rajoituksiin perustuvan sääntelyn (Endangered Species Act) tilalle tai rinnalle ehdotettujen kannustinpohjaisten keinojen vaikuttavuutta luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Etenkin rahalliset korvaukset (veroedut, tukijärjestelmät) ja vakuudet tulevan sääntelyn ehtojen ennustettavuudesta (*“no surprises” assurances*) osoittautuivat lupaaviksi. Erityisesti taloudellisten kannustimien ja vakuuksien yhdistelmä parantaisi politiikan toimivuutta verrattuna sääntelyyn.

Song, Aguilar ja Butler (2014b) analysoivat maanomistajan valtion tai suojeeluorganisaation kanssa tekemiä sitovia sopimuksia (*conservation easements*), joilla tiettyjä maankäyttöjä rajoitetaan suojelutavoitteiden vuoksi. Sopimukseen voi liittyä verovähennys tai -etuus, ja sen voi myydä tai lahjoittaa. Sopimukseen osallistuminen esti metsämaan siirtymistä muuhun käyttöön, mutta edisti vain metsäsuunnitelman hankkimista lisäämättä metsien suojelun pitkällä aikavälillä vaatimia toimenpiteitä ja käytäntöjä.

Metsien terveyteen ja tuhojen torjuntaan liittyvät kannustimet

Kemera-lailla tuetaan metsän ns. terveyslannoituksia. Tämän perusteltavuus ei ole aivan selvää, koska kysymys on kunkin metsänomistajan omaan omaisuuteen kohdistuvista toimita. Sen sijaan hyönteistuhoihin ja sienitauteihin liittyy nimenomaan riski tuhon leviämisestä naapurimetsiin. Nykyisin esiintyvien tuhonaiheuttajien (esim. kirjanpainaja ja juurikäätäjä) lisäksi ilmastonmuutokseen sekä kasvien ja puumateriaalin kansainväliseen kauppaan liittyy uusien, meillä osin vielä esiintymättömien tuohyönteisten ja kasvitautien leviämisen riski. Yksittäisellä metsänomistajalla on taloudellinen kannustin suojata (torjuntatoimin ja/tai taloudellisesti vakuutuksella) omaa omaisuuttaan, mutta ei välttämättä motivaatiota käyttää resursseja tuhon leviämisen estämiseen. Esimerkiksi juurikäävän torjunnassa tehokkainta on kuitenkin juuri ennalta estävä torjunta alueilla, joilla juurikäätää ei ole vielä tavattu. Metsätuhojen leviäminen on siten esimerkki haitallisesta ulkoisvaikutuksesta, jonka torjumiseksi julkiset kannustimet voivat olla perusteltuja.

Etenkin Etelä-Suomen kuusikoissa esiintyvän juurikäävän torjumiseksi kesäaikaisissa hakkuissa tehtävä kantokäsittely oli aiemmin Kemera-lailla tuettava työläji. Tuki kuitenkin poistui 2016, kun kantokäsittely tuli metsätuholain muutoksella eteläisessä ja keskisessä Suomessa tietyin ehdoin pakolliseksi. Koska torjunnan kustannus on vähäinen ja sijoittuu tuloja tuottavan hakkuun yhteyteen, normiohjausta pidettiin hallinnollisesti tarkoituksenmukaisempana kuin tukea. Kantokäsittelyn kustannukset laskivat tuen poistuttua (Greis ym. 2016). Myös kirjanpainaja- ja ytimennävertäjätuhojen leviämistä on pyritty estämään normiohjauksella eli metsätuholailta, joka velvoittaa poistamaan kuoripäällisen havupuutavaran metsästä ennen hyönteisten parveiluakaa ja korjaamaan tietyn runkoluvun ylittävät tuulenkaatopuut.

Yhdysvaltojen kaakkosisosissa usein luontaisesti ylitieheiksi kehittyvissä istutusmänniköissä esiintyy ajoittain laajoja kaarnakuoriaisen (*southern pine bark beetle*) aiheuttamia tuhoja. Näiden leviämisen estämiseksi Virginiassa on myönnetty 60 prosenttia kustannuksista kattavaa tukea metsänomistajien kannustamiseksi ylitieheiden nuorten metsien vielä myyntipuuta tuottamattomiin harvennuksiin (*pre-commercial thinnings*). Watsonin ym. (2013) mukaan tuella oli yleisesti ottaen torjuntaohjelmaan osallistumishalukkuutta merkittävästi lisäävä vaikutus, mutta tukiosuuden nousu yli 50 prosentin ei vaikuttanut enää mainittavasti. Potter ja Urquhart (2016) esittävät katsauksen kansain-

välisen kaupan kautta leviävien puiden tautien ja hyönteistuhojen vaikutuksista ja niihin liittyvistä politiikkatoimista Iso-Britannian näkökulmasta.

Todennäköisesti merkittävimmät kysymykset liittyvät nimenomaan ilmastomuutoksen myötä ja kansainvälisen kaupan välityksellä ilmaantuviin uusiin tuhouhkiin. Näiden ehkäisyyn liittyvä politiikka on paljolti varautumista mahdollisiin uhkiin tutkimuksen ja ennakkoinnin avulla, ennakkovarointusjärjestelmää kehittämällä ja kannustamalla metsänhoitoon, joka parantaa yleisesti metsien kestävyttä. Sitä mukaa kuin todennäköisimpiä spesifejä uhkia tunnistetaan, voidaan luoda spesifimpiä kannustimia niihin varautumiseksi. Kansainväliseen kasvikauppaan liittyvien riskien pienentämiseksi on myös ehdotettu globaaleja ohjauskeinoja (Hantula ym. 2014).

Metsien hiilinielut ilmastopolitiikassa

Metsien käyttö on mukana IPCC:n ohjeistuksiin perustuvissa päästöjen raportointijärjestelmissä. Metsien hakkuut lasketaan päästöiksi, jolloin puun käyttö on kaksinkertaisen laskennan välttämiseksi päästötöntä. Tämä on kirjanpidollinen konventio, jota vastaavaa metsien käytön ilmastovaikutuksiin kohdistuvaa politiikkaa ei kuitenkaan ole yleisesti käytössä. Poikkeuksina ovat kuitenkin Uuden-Seelannin (Evison 2017) ja Kalifornian järjestelmät (Cap-and-Trade Program 2017). Uuden-Seelannin päästökauppajärjestelmään (*New Zealand Emissions Trading Scheme*), toisin kuin EU:ssa, tulivat alkuun mukaan istutusmetsät ja sittemmin myös eräät muut metsien hiilensidonnan edistämistoimet. Evisonin (2017) mukaan järjestelmä ei näytä suoranaisesti vähentäneen päästöjä tai lisänneen metsitysinvestointeja, mutta se on edistänyt päästöoikeuksien siirtymistä hallitukselle ja sitä kautta välillisesti Kioton 1. sopimuskauden tavoitteiden saavuttamista.

Päästöraportointia vastaavan politiikan puuttumista voidaan joka tapauksessa pitää ilmastopolitiikan ongelmana: metsien ja niiden käytön ilmastohyödyt ja -haitat eivät tällöin tule hinnoitelluiksi. Valtiotason velvoitteet, kuten Kioton pöytäkirjan mukaiset referenssitasot metsien hiilinielulle, eivät ole riittäviä, vaan ilmastopolitiikkaa tulisi vahvistaa luomalla metsätalouden toimijoille kannustimet ottaa ilmastovaikutukset huomioon. Esimerkiksi metsänomistajille metsien hiilisisällön perusteella kohdistettavat hiilivuokrat sekä puurakenteiden ja -tuotteiden omistajille kohdistettavat hiilikorvaukset ottaisivat huomioon puun hyödylliset ilmastolliset ulkoisvaikutukset (Lintunen ym. 2016b). Metsänomistajille syntyisi näin lisäkannustin lisätä puuston määrää ja huolehtia metsän terveydestä. Puuvarannon lisäyksellä ja metsän kasvukunnon turvaamisella voi olla pitkällä aikavälillä myönteinen vaikutus myös puun tarjontaan (Lintunen ym. 2016a, Uusivuori ja Laturi 2007).

Khanal ym. (2016) arvioivat Yhdysvaltojen 11 eteläisen osavaltion metsänomistajien halukkuutta viivyttää päätehakkuita metsien hiilensidonnan lisäämiseksi olettaen kyseiseen ohjelmaan osallistumisen parantavan metsätalouden kannattavuutta, pitävän sen ennallaan tai heikentävän kannattavuutta. Vaikka monet metsänomistajat edellyttivät osallistuakseen huomattavaa rahallista korvausta, osa oli halukkaita osallistumaan pientä korvausta vastaan tai korvauksetta. Viimeksi mainittuihin kuuluivat useimmin virkistyskäyttöä painottavat omistajat.

Metsiin liittyvä ilmastollinen kannustinjärjestelmä liittyy kiinteästi puurakentamista ja puun energiakäyttöä ohjaavan politiikan muotoiluun. Metsiin ja puutuotteisiin kohdistuva kattava hiilikorvausjärjestelmä voisi ottaa myös metsistä saatavan energijakeen ilmastolliset hyödyt huomioon, eikä erillistä energiapuutukea tarvittaisi (Lintunen ja Uusivuori 2016, Lintunen ym. 2016b).

2.2.3. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan kannustimet

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan julkinen tuki on perusteltua tutkimuksen hyödyllisten ulkoisvaikutusten (*spill-over effects*) vuoksi. Jos tutkimustyön kustannukset ja onnistumiseen liittyvät riskit ovat suuria mutta tulokset suurelta osin leviävät yhteisiksi hyödyiksi, yksityiset toimijat investoivat tutkimukseen ilman tukea liian vähän yhteiskunnan näkökulmasta. Ilmastollisesti puhtaan tuotannon T&K-toiminnan tuki voi olla myös perusteltua päästökaupan vallitessakin, mikäli päästömaksut eivät

kata päästöjen kokonaishaittoja yhteiskunnalle (Fischer 2008). Myös uuden teknologian käyttöönottoa edistävät innovaatiotuet voivat olla yhteiskunnan kannalta perusteltuja, koska uusi teknologia saattaa alussa olla vaikeasti ja liian hitaasti käyttöön otettavaa, jolloin tekemällä oppiminen (*learning by doing*) jää liian vähäiseksi ilman julkista tukea. Tällöin kyse on erityisesti verkostoihin liittyvästä ulkoisvaikutuksesta (Jaffe ym. 2005). Mitä useampi toimija ottaa uuden teknologian käyttöön, sitä nopeammin sen käyttökustannukset alenevat.

Metsäsektorilla tutkimus- ja innovaatiotuki voidaan kohdistaa paitsi teollisuuden pitkäjänteiseen ja riskejä sisältävään tuote- ja prosessikehitykseen ja julkiseen tutkimustoimintaan, myös metsänomistajien ja metsätalouden palvelutoimijoiden (neuvontaorganisaatiot, palvelun tarjoajat) investointeihin uusiin laitteisiin, työmenetelmiin ja toimintatapoihin. Olennainen osa kehittämistyötä on uusien menetelmien ja toimintatapojen pilotointi. Siirtyminen kilpailullisiin hanketukijärjestelmiin olisi omiaan kohdistamaan tukea nykyistä enemmän tämän tyyppisiin toimintoihin.

2.2.4. Pääomatuloverotus ja metsätalous

Puun myyntituloihin sovelletaan Suomessa pääomatuloverotusta. Sitä on perinteisesti pidetty neutraalina veromuotona, joka ei aiheuta vääristymiä metsänomistajien käyttäytymiseen eikä siten yhteiskunnallisia menetyksiä tehokkuustappioiden muodossa. Tutkimuksen valossa otaksuma tämän verojärjestelmän neutraalisuudesta ei kuitenkaan pidä paikkaansa, vaan voidaan puhua myyntitulo-erotuksen ”neutraalisuusvajeesta”.

Neutraalisuusvaje syntyy kahdella erilaisella mekanismilla. Ensiksikin, mikäli metsänomistajalla on muitakin metsänomistuksellisia tavoitteita kuin puunmyyntitulot ja voiton maksimointi, kuten esim. metsien virkistyskäyttöön liittyviä, puunmyyntituloihin kohdistuva vero saattaa metsistä saatavan rahallisen hyödyn epäedulliseen asemaan suhteessa ei-rahallisiin hyötyihin. Jos ei-rahalliset hyödyt riippuvat positiivisesti kasvavan metsän määrästä, puunmyyntituloverotus vinouttaa metsän käsittelypäätöksiä kohti kasvavan puuston pitoa eli heikentää metsänomistajien puunmyyntihalukkuutta (Ovaskainen 1992, Uusivuori ja Kuuluvainen 2008).

Toinen myyntituloerotukseen epäneutraalisuutta aiheuttava mekanismi liittyy sektoreiden väliin vaikutuksiin (Kovenock 1986, Ovaskainen 1992, Uusivuori 2000). Esimerkiksi pankkien sijoitustilejä verotetaan niille syntyneen vuosittaisen pääomatulokertymän mukaisesti. Näitä pääomatuloja siis verotetaan, otettiinpa pääoma käyttöön tai ei, kun taas metsään liittyvää sijoitusvarallisuudesta verotetaan vasta kun pääomaa realisoidaan. Tämä ero metsävarallisuuden ja joidenkin finanssivarallisuuden muotojen välillä suosii sijoittamista metsävarallisuuteen ja vinouttaa tällä tavoin talouden kokonaisvarallisuuden allokaatiota aiheuttaen tehokkuustappioita. Lainojen korkomenojen vähennettävyyden on vastaavasti omiaan suosimaan lainarahoitusta suhteessa puunmyyntituloihin. Luonnollisesti tätä epäneutraalisuutta ei synny suhteessa sellaisiin sijoitusmuotoihin, joita kohdellaan verotuksellisesti samoin kuin puunmyyntituloja. Tällaisia ovat muun muassa sijoitusvakuutukset ja sijoitusrahastojen kasvuosuudet.

Metsän ei-rahallisten hyötyjen aiheuttaman vääristymän lieventämiseksi on ehdotettu mm. järjestelmää, jossa metsänomistaja saisi valita vapaaehtoisesti pääomatulo- ja pinta-alaverotuksen yhdistelmän (Barua ym. 2009). Siinä metsänomistaja maksaisi alennetun myyntituloveroasteen vastineeksi pinta-alaveroa, mikä kannustaisi lisäämään puunmyyntejä lisäämättä metsänomistajan verorasitusta kokonaisuutena. Metsäverotuksen aiheuttaman metsä- ja finanssivarallisuuden välisen epäneutraalisuuden poisto edellyttäisi metsätalouden verotettavan tulon määrittelyä laajana, kertymähajaisena tulona, joka ottaisi huomioon realisoidun tulon ohella puustopääoman arvon vähennemisen tai lisääntymisen (Ovaskainen 1992). Koska puustopääoman muutosten seuranta olisi hallinnollisesti raskasta ja vaatisi huomattavia resursseja, tämän lähin käytännön vastine on ollut keskimääräisen vuotuisen kasvun verotus.

Kun julkisten tukien hallinnointi vaatii erillisen järjestelmän, voidaan kysyä, voitaisiinko metsätalouden nykyisten suorien ja epäsuorien tukien kannustinvaikutukset saavuttaa edullisemmin vero-

kannustimilla. Nämä voisivat periaatteessa olla laajennettuja vähennysoikeuksia tai tulojen verovapauksia tai -huojennuksia. Myyntituloverotukseen on kuitenkin vaikea lisätä luontevasti erityisiä metsänhoitoa kannustavia elementtejä, koska kaikki metsätalouden menot ovat jo nykyisin täysimääräisesti vähennettäviä (Ovaskainen 2016). Omatoimisten töiden työkustannuksen säätäminen vähennyskelpoiseksi voisi vaikuttaa potentiaalisesti omatoimisiin metsänomistajiin ja osittain korvata julkisen tuen poistumista etenkin taimikonhoidossa, joka on tuetuista työlajeista tärkeimpiä, henkilötyövaltaisimpia ja yleisimmin omatoimisesti tehtyjä. Vaikka omatoimisen työn osuus työmäärästä on parina viime vuosikymmenenä pienentynyt, omatoimisuus on muun muassa taimikonhoidossa ja metsänviljelyssä edelleen merkittävä tekijä ja voimavara.

Vaikka myyntituloverotukseen tuskin voidaan liittää sellaisia metsänhoitotöiden kannustimia, jotka korvaisivat julkiset tuet kokonaisuudessaan, eräillä pienillä muutoksilla voitaisiin poistaa tai lieventää metsätalouteen nykyisellään kohdistuvia verohaittoja (ks. luku 3.2.3 ja 6.3.1). Koska meillä ei ole metsään kohdistuvaa varallisuusveroa, Yhdysvalloissa monimuotoisuuden edistämiseksi käytettyjä ”*conservation easement*” -kannustimia ei voida toteuttaa varallisuusveron huojennusten kautta. Kun luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen kuitenkin katsotaan olennaiseksi osaksi nykyaikaista metsätaloutta, monimuotoisuutta turvaavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset (tulonmenetykset) voisivat olla metsätalouden tuloverotuksessa vähennyskelpoisia ilman, että tämä merkitsisi verotukea.

2.3. Kannustinjärjestelmien arviointikriteereitä ja tyypillisiä ongelmakohtia

2.3.1. Hyväksyttävien kannustimien kriteerit

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista arvioida yksityiskohtaisesti ja systemaattisesti erityyppisten kannustimien hyväksyttävyyttä, vahvuuksia ja heikkouksia. Seuraavassa esitetään kuitenkin jatkovalmistelun ja -arvioinnin virikkeeksi ”tarkistuslista” keskeisistä kriteereistä, jotka hyväksyttävän ja tarkoituksenmukaisen kannustimen tai kannustinjärjestelmän tulisi täyttää. Kriteerit ovat ymmärrettävästi hyvin samansuuntaisia kuin edellä viitatuilla EU-periaatteiden mukaiset ”hyvän tuen” edellytykset (metsäpoliittisten ohjelmien ja ohjauskeinojen arvioinnista ks. myös Mäki ym. 2011).

- 1) Perusteltavuus taloudellisen tehokkuuden (*efficiency*) näkökulmasta: korjaako kannustin selvästi perusteltua markkinapuutetta (esim. julkishyödyke, ulkoisvaikutus)? Onko kannustin välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja onko esimerkiksi julkinen tuki parhaiten perusteltu kannustin?
- 2) Vaikuttavuus (*effectiveness*): onko julkisella ohjauksella todennettu tai uskottavasti arvioitu kannustinvaikutus? Synnyttääkö erityisesti julkinen tuki aidosti uutta toimintaa, joka ei toteutuisi ilman tukea (yksityisiä investointeja kannustava, ei syrjäyttävä vaikutus)?
- 3) Ristiriidattomuus ja johdonmukaisuus (*consistency*): onko julkisella ohjauksella haluttujen vaikutusten ohella haitallisia sivuvaikutuksia muihin toimintoihin tai ristiriitaisia yhteisvaikutuksia muiden kannustinten kanssa?
- 4) Kustannustehokkuus ja -vaikuttavuus (*cost efficiency, cost effectiveness*): saavutetaanko haluttu tavoite niin pienellä tukirahoituksella kuin mahdollista? Ovatko hallinto- ja transaktiokustannukset organisaatioille ja tuen saajille hyväksyttävässä suhteessa vaikutuksiin?
- 5) Kilpailuneutraalisuus: ovatko toimenpiteiden potentiaaliset toteuttajat (esim. metsänomistajat ja ulkopuoliset palveluntarjoajat) tasavertaisessa asemassa vai antaako kannustin perusteetonta etua jollekin toimijalle?
- 6) Yhdenvertaisuus (*equity*): kohteleeiko kannustin potentiaalisia tuen saajia tasapuolisesti vai suosii se perusteettomasti jotain ryhmää tai aluetta?

Seuraavassa esitetään esimerkinomaisesti vertailuja, joita metsätalouden kannustinjärjestelmää perusteellisesti uudistettaessa on todennäköisesti syytä tehdä.

- Puuntuotannon vai ympäristöhyötyjen tuotannon kannustimet?
- Suorat (metsänomistajalle kohdistetut) vai epäsuorat (organisaatioille kohdistetut) tuet?
- Tuotanto-, panos- vai investointituki?
- Tuotanto- ja investointituet vai innovaatioiden ja osaamisen kehittämisen tuki (toimintatapojen ja työmenetelmien ym. kehittäminen ja pilotointi, neuvonta)?
- Yksittäisten toimenpiteiden (esim. kuvio- ja hehtaarikohtaiset) tuet vai hankehakupohjaiset tuet (sisällöllisesti ja alueelliset laajemmat hankkeet)?
- Yksittäisten toimenpiteiden tukeminen vai yleisten toimintaedellytysten parantaminen (tutkimus- ja kehittämistyö, innovaatiot, tietojärjestelmät, metsätiet ym. infrastruktuuri)?
- Erillinen tukijärjestelmä vai verotukseen liitettävät kannustimet?

2.3.2. Julkisten tukien yleisiä ongelmia

Tukien hallinnointi- ja transaktiokustannukset

Nykyisessä tukijärjestelmässä tuetaan pääosin kuviotason toimenpiteitä ja kohteet ovat yleensä pieniä. Varsinaisen tukirahoituksen lisäksi koituvat tukien hallinnointikustannukset ovat tällöin suuressa suhteessa maksettavan tuen määrään, samoin kuin metsänomistajan transaktiokustannukset (hallinnollinen rasite) suhteessa saataviin etuuksiin. Kustannustehokkuutta voitaisiin mahdollisesti parantaa kohdistamalla tuet ja muut kannustimet suurempiin kokonaisuuksiin. Kannustinjärjestelmä painottuisi tällöin yksittäisten kuviotason toimenpiteiden tukien sijaan *metsätalouden yleisten toimintaedellytysten parantamiseen*. Keinoina olisivat *hankehakupohjainen tuki* laajemmille, eri toimintoja sisältäville alueellisille *kehittämishankkeille*, *informaatio-ohjaus* ja epäsuora tuki *tutkimus- ja kehittämistoiminnalle ja innovaatioille*. Epäsuorissa tuissa tulee taata kilpailuneutraalisuus, ts. julkisesti tuetut organisaatiot ja yksityiset palveluntarjoajat eivät saa olla eri asemassa markkinaehtoisessa toiminnassa.

Yksityisiä investointeja syrjäyttävä vaikutus (*crowding out*)

Koska julkisen tuen käyttö (toisin kuin verotus) on vapaaehtoista, tuen vaikutukset riippuvat sen tunnettuudesta ja metsänomistajien halusta osallistua. Lisäksi koska tuen saanti edellyttää tiettyä toimenpidettä, tukiohjelmaan osallistumisesta ja hoitotyöstä päätetään yhtäaikaisesti. Tällöin tuen vaikutuksia mitattaessa on otettava huomioon, että tuen ja toimenpiteen välillä on kaksisuuntainen vaikutus (esim. Ovaskainen ym. 2006, 2017, Song ym. 2014a,b): tiettyä työlajia tehdään enemmän siksi, että sille on saatavissa tukea, mutta toisaalta tukea saadaan, vaikka olisi tehty vain ne työt, jotka olisi tehty joka tapauksessa. Jälkimmäisessä tapauksessa julkista tukirahaa ohjautuu myös töihin, jotka olisi tehty muutenkin, ja julkinen rahoitus osittain syrjäyttää yksityisiä investointeja. Ellei tätä oteta huomioon, tukien kannustinvaikutukset tulevat yliarvioituiksi.

Syrjäyttämisaikutus voi ilmetä myös työlajien välillä. Etenkin työvoima- ym. resurssien ollessa rajalliset metsänomistajat voivat keskittyä tuettuihin työlajeihin ei-tuettujen töiden kustannuksella (esim. Hänninen ym. 2001).

Eri politiikkakeinojen päällekkäisyys ja yhteisvaikutukset

Kannustinjärjestelmien ongelmana on usein politiikkakeinojen päällekkäisyys ja vaikutusten ristiriitaisuus. Tietty politiikkakeino voi vaikuttaa useisiin eri asioihin, ja tiettyyn toimintaan voivat vaikuttaa useat eri keinot. Parhaassa tapauksessa eri kannustimet ja toimenpiteet tukevat toisiaan (*win-win*-tilanne). Esimerkkejä tästä ovat neuvonnan ja julkisen tuen toisiaan vahvistava vaikutus, tai taimikonhoidon positiivinen vaikutus sekä puuntuotantoon että maisema- ja virkistysarvoihin. Usein vaikutukset kuitenkin ovat keskenään ristiriitaisia (esim. päätehakkuita rajusti lisäävät kannustimet suhteessa hii-

linieluihin ja metsäluonnon monimuotoisuuteen). Kannustinjärjestelmän ei tulisi perusteettomasti suosia mitään metsän tiettyjä käyttömuotoja.

Metsäteiden rakentamisen tukeminen on erityisen monisyinen ja monia ristiriitoja sisältävä kysymys. Metsätiet ovat maanomistajan yksityisessä intressissä mutta edellyttävät yleensä yhteishankkeita, joita on usein vaikea synnyttää ilman tukea. Nykyisellään metsätietiheyttä voidaan kuitenkin pitää jo pääosin riittävänä, joten tarvitaan lähinnä olevan tiestön peruskorjauksia ja kunnossapitoa. Metsäteillä on myös positiivisia ulkoisvaikutuksia metsien monikäytölle ja ne palvelevat eri tavoin maaseudun asutusta, elinkeinotoimintaa ja pelastustoimia osana paikallistieverkkoa. Silti mahdolliset tuet on tulevaisuudessa kohdennettava tarkasti vain yhteiskunnan kannalta välttämättömiin kohteisiin.

Huomionarvoinen näkökohta on se, että tiheä metsätieverkko vie myös merkittävän määrän kasvullista metsäpinta-alaa ja vähentää näin metsän hiilinieluja, jotka perustelisivat päinvastoin metsäalan kasvattamista. Tiheä metsätiestö merkitsee myös metsäalueiden pilkkoutumista, joka on haitallista monimuotoisuuden kannalta. Toisaalta tiheä tieverkko ehkäisee puuston ja metsäpohjan vaurioitumista hakkuissa ja metsänparannustöissä.

Tukien siirtyminen hintoihin ja kustannuksiin

Julkisilla tuilla, samoin kuin veroilla, on taipumus siirtyä hyödykkeiden ja palvelujen hintoihin sekä kapitalisoitua omaisuusarvoihin. Julkisten tukien yksityiskohtaisilla ehdoilla voi myös olla epätoivottuja sivuvaikutuksia. Metsätaloudessa tunnettu esimerkki tällaisesta ilmiöstä on taimikonhoidon ja nuoren metsän kunnostuksen aiempien tukiehtojen metsänhoidollisesti haitallinen, toimenpiteitä myöhentänyt ja myös hehtaariohtaisia työkustannuksia lisännyt vaikutus.

2.4. Ekosysteemi- tai ympäristöpalvelukorvaukset (PES-mekanismit)

Markkinattomien ympäristöhyötyjen tuotannon ohjauskeinojen tutkimuksessa ja politiikassa on jo pitkään kiinnitetty lisääntyvää huomiota taloudellisiin tai markkinapohjaisiin kannustimiin. Toisin kuin suoriin määräyksiin tai kieltoihin perustuva perinteinen säädösohjaus, nämä mekanismit edistävät haluttua toimintaa luomalla tai muuttamalla toimijoiden kohtaamia hintasignaaleja tukien ja verojen, kaupattavien oikeuksien (esim. päästöoikeudet) tai vapaaehtoisten sopimusmekanismien ja markkinoiden luomisen kautta (esim. Prokofieva ja Wunder 2014a). Erityisen tärkeä tyyppi ovat ns. PES-mekanismit (Payments for Ecosystem Services/Environmental Services). Näillä tarkoitetaan vapaaehtoisuuteen, hyötyjä maksaa -periaatteeseen ja kilpailullisuuteen perustuvia järjestelyjä määritellyn ympäristöhyödykkeen tuottamiseksi tai tätä edistävän maankäyttömuutoksen aikaansaamiseksi (Wunder 2005, Wunder ja Prokofieva 2014).

PES-mekanismi perustuu sille ajatukselle, että maan tai luonnonvarojen omistajille tai käyttöoikeuden haltijoille maksetaan sellaisten ympäristöhyötyjen tuottamisesta, jotka eivät muutoin tulisi huomioon otetuiksi. Mekanismi edellyttää siten hyödynsaajien taikka julkisen vallan maksuhaluutta sopimuksen mukaisilla toimilla aikaansaatavista hyödyistä. PES-mekanismien tähänastiset käytännön kokeilut ovat liittyneet metsien suojeluun hiilen sitomiseksi tai luonnon monimuotoisuuden, vesihuollon tai maiseman suojelemiseksi (Wunder 2005, Prokofieva ja Wunder 2014b). Sopimusjärjestelyn edellyttämät toimet nähdään tavallisesti vaihtoehtona totaalisuojelulle, mutta mekanismi on vaihtoehtoinen ratkaisu myös huutokauppajärjestelmille.

Suomessa PES-tyyppiset vapaaehtoiset sopimukset julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden välillä tulivat käyttöön huomattavan varhain METSO-ohjelman kokeilukaudella. Esimerkki puhtaasti yksityisten toimijoiden välisestä mekanismista on meillä ehdotettu maisema- ja virkistysarvokauppa (Tyrväinen ym. 2014). PES-maksujen tehokkuuden takaamiseksi järjestelmä vaatii tavoitteiden ja tuotosten mitattavuutta. Niiden kustannustehokkuuteen vaikuttavat olennaisesti myös transaktiokustannukset, lähinnä hallintoon liittyvät menot. Wunderin (2007) mukaan PES-mekanismien aloituskustannukset voivat olla korkeat, mutta varsinaiset toimintakulut alhaiset.

3. Käytäntöjä Euroopassa ja muilla sektoreilla

3.1. Metsätalouden kannustimet eräissä Euroopan maissa

3.1.1. Yleiskatsaus metsätalouden kannustinjärjestelmistä Euroopan maissa

Tässä luvussa tehdään tiivis yleiskatsaus Euroopan metsämaissa käytössä olevista kannustinjärjestelmistä. Katsaus perustuu Euroopan metsäministerikonferenssin johdolla laadittuun julkaisuun State of Europe's Forests 2015, jonka tiedot perustuvat lomakekyselyyn vuodelta 2013. Kyselyn palautti 34 maata. Tässä raportoidaan vain erilaisten kannustimien yleisyyttä koskevat tulokset, joiden voi olettaa olevan luotettavimpia. Raportissa on esitetty myös euromääräisiä vertailuja, mutta monen maan osalta tiedot puuttuivat ja ylipäänsäkin niiden kattavuutta (mitä kaikkia rahoituseriä on luettu mukaan) on vaikea arvioida.

Hallinto

Metsäpolitiikan valmistelusta ja toimenpanosta vastasi lähes kaikissa Euroopan maissa metsäasioista vastuussa oleva ministeriö, lukuun ottamatta Saksaa ja Belgiaa, joissa osavaltiot hoitivat politiikkaa itsenäisesti, ja Ruotsia ja Ukrainaa, joissa asianomainen viranomaisorganisaatio vastasi tehtävästä. Metsälain valvonta kuului pääsääntöisesti asianomaiselle ministeriölle, mutta seitsemässä maassa (Islanti, Kroatia, Montenegro, Norja, Ruotsi, Suomi⁵, Ukraina) se oli annetta muun organisaation tehtäväksi.

Yksityismetsätalouden tukien jako hoidettiin 19 maassa ministeriön toimesta, 10 maassa metsänomistaja-, viranomais- tai muun organisaation (Suomessa metsäkeskus) kautta ja viidessä maassa osavaltioiden toimesta.

Kannustimet

Suorat tuet olivat yleisin yksityismetsätalouden taloudellinen kannustin Euroopassa (kuva 1). Niitä oli vuonna 2013 käytössä 22 maassa kaikkiaan 34 raportoineesta maasta (65 %). Yleisimmin suorien tukien kohteina olivat Natura 2000 alueiden korvaukset (esim. Belgia, Tanska, Unkari), ekosysteemi-palvelut (Kroatia), kestävä metsien hoito (Romania, Suomi, Tšekki), puuttomien alueiden metsitys ja hoito yhteiseksi hyväksi (Islanti, Irlanti, Tanska, Unkari, Yhdistynyt kuningaskunta).

Kaikkiaan 16 maassa oli käytössä erilaisia verokannusteita, kuten esimerkiksi huojennus tai vapautus metsä- tai maaverosta (esim. Espanja, Islanti, Irlanti, Latvia, Norja, Puola, Ranska, Romania, Tanska, Tšekki). Seitsemässä maassa oli käytössä jonkinlainen rahastomalli (Itävalta, Norja, Montenegro, Ranska, Romania, Slovakia, Sveitsi), jolla rahoitettiin metsätalouden toimenpiteitä tai suojelua.

Seitsemän maata (Espanja, Bulgaria, Latvia, Montenegro, Romania, Tšekki, Yhdistynyt kuningaskunta) ilmoitti tukevansa metsänomistajia muulla tavoin, kuten antamalla teknistä ja hallinnollista tukea metsänhoidossa. Lainat olivat käytössä vain kolmessa maassa (Ranska, Suomi⁶, Sveitsi).

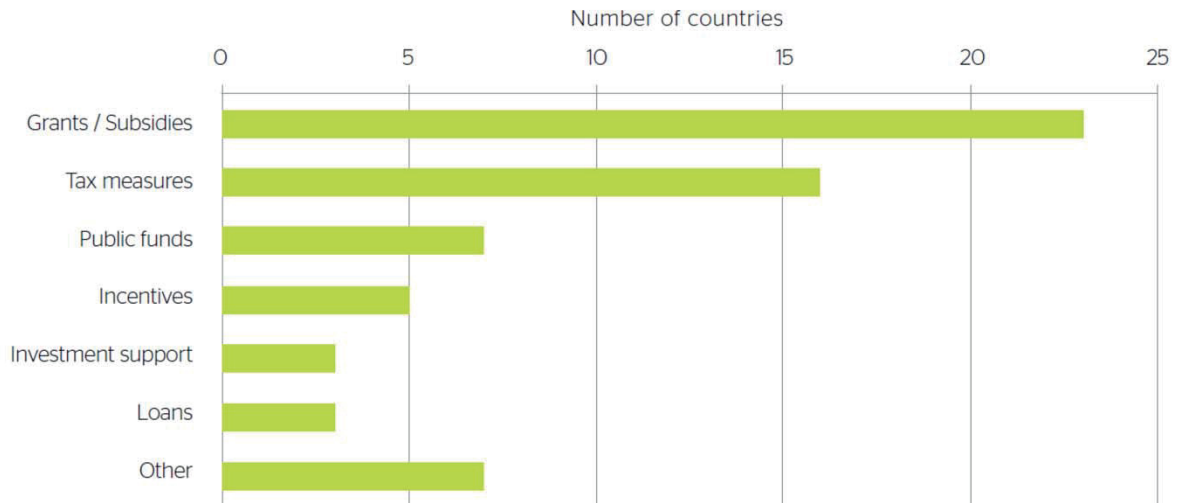
Toimenpiteiden kirjo, joihin tulonsiirtoja käytettiin, oli laaja painottuen kuitenkin erilaisiin metsien suojeluhankkeisiin ja monimuotoisuuden edistämiseen (kuva 2). Kaikkiaan 21 maassa oli käytössä jonkinlainen taloudellinen kannustin monimuotoisuuden edistämiseksi ja 16 maassa metsän suojelemiseksi. Lisäksi 18 maassa oli käytössä taloudellisia kannusteita maaperän ja vesien suojelemi-

⁵ Suomessa metsälain valvontaa hoitaa Suomen metsäkeskus, jolle valtionapulaitoksena on laissa säädetty viranomaistehtäviä.

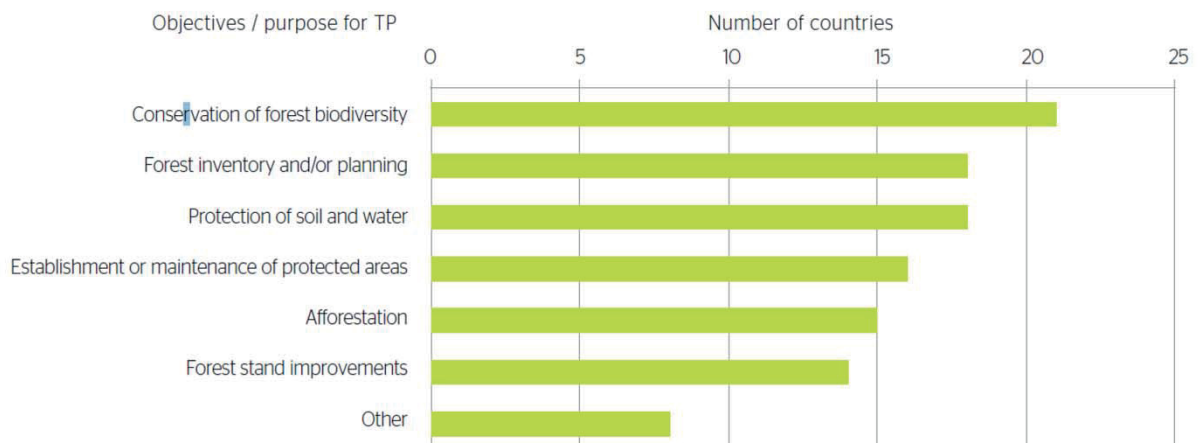
⁶ Suomessa lainoista luovuttiin valtaosin jo vuonna 1993 ja lopullisesti vuonna 2015 Kemera-lain uudistuksen yhteydessä.

seksi sekä metsävaratiedon ja metsäsuunnitelmien tuottamiseen. Metsäparannustoimenpiteisiin ja puuttomien alueiden metsitykseen (mm. pellot) tulonsiirtoja käytettiin 14–15 maassa.

Monet Euroopan maista hyödyntävät EU-rahoitusta metsätaloudessa. Tärkein rahoituslähde on maaseuturahasto, joka kattoi 90 % metsäalan EU-rahoituksesta kaudella 2007–2013. Kaikkiaan maaseuturahastosta jaettiin kyseisellä kaudella 3,8 miljardia euroa erilaisiin metsähankkeisiin. Se kuinka hyvin maa pystyy hyödyntämään EU:n maaseuturahastoa, riippuu kansallisesta maaseudun kehittämisohjelmasta.



Kuva 1. Niiden maiden lukumäärä, joissa oli käytössä erilaisia taloudellisia yksityismetsätalouden kannustimia vuonna 2013 (State of... 2015).



Kuva 2. Niiden maiden lukumäärä, joissa erilaisiin yksityismetsätalouden toimenpiteisiin käytettiin tulonsiirtoja vuonna 2013 (State of... 2015).

3.1.2. Ruotsi

Ruotsin metsätalous

Ruotsissa metsän osuus maa-alasta on 70 % eli vain muutaman prosenttiyksikön vähemmän kuin Suomessa. Ruotsin metsistä noin neljäsosa on yksityisillä osakeyhtiöillä, joita pääosin ovat metsäteollisuusyhtiöt tai niiden vähintään osittain omistamat yhtiöt (taulukko 1). Muutoin Ruotsin metsänomistusrakenne on hyvin samankaltainen kuin Suomessakin. Esimerkiksi yksityisten henkilöiden metsänomistuksen pinta-ala on lähes sama kuin Suomessa, vaikka heidän omistusosuutensa on pienempi, noin puolet metsämaasta. Luonnollisten henkilöiden omistamien metsätilojen määrä oli vuonna 2012 yhteensä 226 802, joilla oli 329 541 metsänomistajaa (Skogsstatistik... 2014). Määrät ovat Suomea pienemmät. Valtio ja sen osakeyhtiöt omistavat metsistä 17 prosenttia, muut yksityiset omistajat kuusi prosenttia ja muut julkiset metsänomistajat 2 prosenttia.

Taulukko 1. Ruotsin metsänomistusrakenne vuonna 2012 (Skogsstatistik... 2014, s. 36).

Omistajaryhmä	Metsämaan ala, 1 000 ha	Omistusosuus, %
Yksityiset henkilöt	11 216	50
Yksityiset osakeyhtiöt	5 663	25
Valtiolliset osakeyhtiöt	3 095	14
Muut yksityiset omistajat	1 403	6
Valtio	739	3
Muut julkiset omistajat	304	2
Yhteensä	22 420	100

Politiikkauudistukset ja metsätalouden tuet

Ruotsissa metsäpolitiikan uudistus 1990-luvun alussa muutti merkittävästi metsätalouden rahoitusta, ja metsäpolitiikan uudistus limittyi ajallisesti myös ansio- ja pääomatuloihin eriytetyn verotuksen uudistukseen. Uudistuksessa Ruotsin metsäpolitiikkaan tulivat yhdenvertaiset tuotanto- ja ympäristötavoitteet. Metsätalouden tuotantotuista luovuttiin ja samalla niiden rahoittamiseksi metsänomistajilta kerätystä metsänhoitomaksusta. Käytännössä metsänhoitomaksuilla siirrettiin varoja puuntuotannon tukien avulla maan sisällä korkeatuottoisilta alueilta heikkotuottoisille alueille, eivätkä ne rasittaneet julkista taloutta vastaavalla tavalla kuin kokonaan valtion varoista maksettavat julkiset tuet. Metsäpolitiikan uudistuksen myötä metsätalouden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi kuitenkin lisättiin puhtaasti julkista rahoitusta.

Ruotsissa ei ole ohjattu suoria tukia puuntuotantoon 1990-luvun alun jälkeen, lukuun ottamatta Ruotsin metsänhoitolaissa (skogsvårdslag 1979:429) mainittuja jalopuumetsätalouden tukia (28§). Tiettyjä poikkeuksia on ollut suurten luonnontuhojen, kuten vuonna 2005 tulleen Gudrun-myrskyn vuoksi. Metsänomistajien osaamista ja koulutusta on tuettu EU:n maaseutuohjelman kautta saadulla rahoituksella. Kaikkiaan tuet voidaan jakaa kolmeen osaan (ks. myös Lidestav ym. 2015):

- 1) luonnon ja kulttuuriympäristön hoidon tuet,
- 2) jalopuumetsätalouden tuet ja
- 3) EU:n maaseutuohjelman kautta myönnettävät tuet.

Tukia säädellään mm. asetuksessa tiettyjen metsätalouden toimenpiteiden tukemisesta (förordning om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket 2010:1879). Nämä toimenpiteet hyväksytään 15.10.2016 voimaan tulleen päätöksen mukaan *de minimis*-asetuksen perusteella. Lisäksi julkisia varoja käytetään biotooppien suojeluun sekä luonnonsuojelusopimuksiin.

Taulukko 2. Metsätalouden tuet Ruotsissa vuosina 2007–2013, 1 000 kruunua. Vuoden 2013 tuet myös euroina (SEK/EUR=8,6515). Lähde: Skogsstyrelsens 2016a.

Toimet	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013
	1 000 kr	1 000 kr	1 000 kr	1 000 kr	1 000 kr	1 000 kr ¹	1 000 kr	1 000 eur
Tuki luonnon- ja kulttuuriarvojen hoitoon metsissä (NOKÁS)								2 224
Aluekohtainen luonnonhoito	7 365	8 506	5 914	5 960	6 822	6 500	14 032	1 622
Kulttuuriarvojen hoito	1 554	1 350	1 352	1 288	2 107	1 500	2 360	273
Biologisen kulttuuriperinnön suojeleminen	.	.	742	366	1 478	1 700	1 328	153
Maisemaan ja ulkoiluun vaikuttavat toimet	400	383	367	405	856	600	1 520	176
Tuki jalopuumetsätalouteen								2 208
Kokonaisvaltainen metsänuudistaminen	3 786	4 805	4 670	5 649	3 456	3 600	8 763	1 013
Uudistamista täydentävät toimet	27 313	2 146	2 603	1 181	3 816	1 500	3 372	390
Taimikonhoito	2 687	5 599	4 170	7 258	4 844	4 000	6 969	806
EU:n maaseudun kehittämissohjelman kautta myönnettyt tuet								21 002
Koulutus ja neuvonta	-	25 000	139 000	132 000	94 000	20 153	87 223	10 082
Metsien monimuotoisuuden säilyttäminen ja kehittäminen (sis. tavoiteluokittelu)	-	-	5 000	19 000	28 000	50 386	66 124 ²	7 643
Jalopuumetsien lisääminen	-	-	2 000	22 000	16 000	25 084	28 354	3 277
Biotooppien suojeleminen ja luonnonhoitosopimusten korvaukset								16 606
Biotooppien suojeleminen	126 406	98 413	56 305	137 561	118 605	99 289	110 625	12 787
Luonnonhoitosopimukset	25 618	25 296	28 283	19 621	31 189	23 913	33 039	3 819

1 Tukisummat kohdissa Tuki luonnon- ja kulttuuriarvojen hoitoon metsissä (NOKÁS) ja Tuki jalopuumetsätalouteen ovat pyöristettyjä, jonka vuoksi ne eivät ole vertailukelpoisia aikaisempien vuosien kanssa.

2 Poislukien tavoiteluokittelun ala.

Vuosina 2007–2013 Ruotsin metsätalouteen myönnetyt tuet on kuvattu taulukossa 2. Ajanjakso vastaa EU:n edellisen maaseutuohjelman kautta. Ruotsissa metsätalouden tuet kohdistuivat suojeletoimiin, varsinaisia puuntuotannon tukia oli vain jalopuumetsiin. Lisäksi myönnettiin suojeleluun liittyviä tulonmenetykskorvauksia. Ruotsalaiset käyttivät EU:n maaseudun kehittämissohjelman 2007–2013 rahoitusta metsänomistajien koulutukseen ja neuvontaan, metsien monimuotoisuuden säilyttämiseen ja kehittämiseen sekä jalopuumetsiin.

Vuonna 2016 Ruotsissa on voinut hakea seuraavia metsätalouden tukia ja avustuksia (Skogsstyrelsens 2016b):

- Luonnon- ja kulttuuriympäristöt (Nokås)
- Jalopuumetsätalous
- Ympäristötoimet (hieman eri sisältö kuin Nokås)
- Metsänomistajien osaamisen kehittäminen
- Ympäristöyhteistyö
- Metsätuhojen korjaaminen
- Metsäpalojen aiheuttamat vahingot

Ruotsissa metsätaloutta tuetaan myös maaseudun kehittämissohjelman 2014–2020 avulla EU:n maaseuturahastosta. Ruotsin ohjelmassa ovat lueteltuna seuraavat toimet:

- 1) Metsätalouden ympäristötoimet (budjettia 2016–2020 ei ole ilmoitettu)
 - Luonnonhoidollinen kulutus
 - Kosteikkojen rakentaminen
 - Kulttuuriympäristöjen hoito
 - Luonnon- ja kulttuuriympäristöjen hoito
 - Jalopuu- tai lehtipuuvältaisten metsien hoito
 - Kiviaitojen hoito
- 2) Ympäristöyhteistyö (budjetti 2016–2020 yht. 80 milj. kruunua)
 - Yhteistyö sopeutuvassa metsänhoidossa
 - Metsäteiden suunnittelu
 - Riistanhoito
 - Vesistöjen hoito
 - Tilarajojen merkintä
- 3) Koulutus ja neuvonta (budjetti 2016–2020 yht. 75 milj. kruunua)
 - Tukea voivat hakea koulutuksen ja neuvonnan järjestäjät, eivät yksittäisen henkilöt
- 4) Metsäpalot ja metsätuhot (ei budjettia, rahoitusta tuhojen mukaan)

Ruotsin metsäverotus ja tilojen jakamisrajoitukset

Metsätalous käsitetään Ruotsissa elinkeinotoimintana. Ruotsin metsäverotus on kuvattu kattavasti raportissa *Metsäverotus – vaihtoehtojen tarkastelu* (Leppänen ja Hänninen 2015).

Ruotsissa luovuttiin 1990-luvun alussa metsänhoitomaksuista ja uudistettiin ansio- ja pääomatulojen verotusta, millä oli alentava vaikutus myös metsätalouden verotukseen. Ansiotuloverotus perustuu kuntien ja maakuntien tasaveroon sekä vasta ylemmissä tuloluokissa mukaan tulevaan progressiiviseen valtionveroon. Lisäksi ansiotulovero-osuudesta maksetaan sosiaalimaksuja. Elinkeino-toiminnassa pääomatuloverotus on vapaaehtoista ja perustuu nettovarallisuuden määrään. Pääomatuloveroaste on kiinteä 30 %. Lisäksi pienyrityksillä metsätalous mukaan lukien on mahdollisuus nettovarallisuuden määrään sidottuun laajennusvaraukseen, jonka verotus perustuu 22 %:n yhteisöveroasteeseen. Laajennusvarauksen avulla pienyritykset voivat yritystasolla saavuttaa vastaavia tulorahoitusetuja kuin osakeyhtiöt. Vuoden 2004 lopussa Ruotsissa luovuttiin perintö- ja lahjaverosta. Metsätilan luovutukset ovat kattavasti verotuksen piirissä.

Varsinaisten rahoituskeinojen lisäksi Ruotsissa metsätaloutta on edistetty jo pitkään kiinteistönmuodostamislain (*fastighetsbildningslag 1970:988*) kautta, jossa tilojen jakamista on rajoitettu voimakkaasti niiden metsätalouteen soveltuvuuden ja elinkelpoisuuden turvaamiseksi.

3.1.3. Norja

Norjan metsätalous

Norjan metsäala on noin 14 miljoonaa hehtaaria, mikä on noin 43 % maa-alasta (Follo ym. 2015). Metsäalasta noin 65 % on tuottavaa metsämaata. Vuonna 2010 puuston tilavuus Norjassa oli hieman yli 900 miljoonaa m³. Vuotuinen kasvu ajanjaksolla 2008–2011 oli 24 miljoonaa kuutiometriä, kun samaan aikaan vuotuiset hakkuut olivat 11,1 miljoonaa kuutiometriä. Vuoristoalueilla ja rannikoilla metsiä hoidetaan usein metsälain suojametsäohjeistuksen (*vernskog*) mukaan. Metsätilat on sertifioitu varsin kattavasti PEFC:n mukaan, sillä noin 45 000 metsätilaa vastaten 6,5 miljoonaa hehtaaria on sertifioitu. FSC-sertifiointi on käytössä rinnakkaisena muutamalla sadalla metsätilalla.

Metsänomistajat ovat järjestäytyneet kahteen metsänomistajaorganisaatioon. Norskog on suurten metsänomistajien järjestö, jossa oli vuonna 2010 yhteensä 230 metsänomistajaa ja 700 000 hehtaaria metsää. Keskimääräinen tilakoko oli 3 040 hehtaaria. Toinen vaihtoehto on Norjan metsänomistajaliitto (Norges skogeierforbund), jossa on noin 36 000 metsänomistajaa. Kun tarkastellaan kaikkia Norjan metsätiloja, keskikoko oli 5,7 hehtaaria vuonna 2010. Lähes puolet metsänomistajista ei kuulunut metsänomistajaorganisaatioihin, ja tämä osuus vaihtelee erittäin paljon maan eri osissa.

Valtiontuet

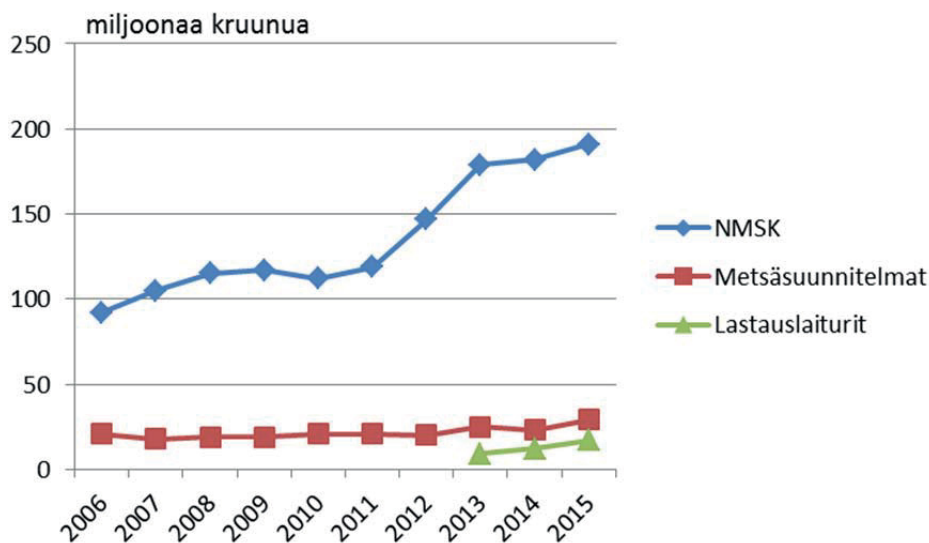
Suomen ohella Norja on yksi Euroopan maista, jossa metsätaloudelle myönnetään kansallisesti merkittäviä valtiontukia. Norja poikkeaa Suomesta kuitenkin siten, että metsänomistus on selkeästi sidoksissa maataloutta harjoittaviin tiloihin, minkä taustalla on ollut muun muassa perintöoikeuden ohjauksvaikutukset tila- ja omistusrakenteen säilyttämiseksi ja tilojen jakamisen ehkäisemiseksi (Follo ym. 2015). Esikoisen (aikaisemmin esikoispojan) oikeudet lain tarkoittamaan maatalaan ohittavat seuraavaksi syntyneiden lasten oikeudet (*odelslova*). Edellä mainittu laki oikeuttaa myös myydyn maatilán takaisinlunastukseen tietyissä tapauksissa. Lisäksi lait säätelevät maakauppaa (*konsesjonslova*) ja tilan jakamista (*jordloven*). Myös perintöverossa on ollut merkittävä huojennus, mutta perintö- ja lahjaverotuksesta luovuttiin kokonaan 2014.

Follon ym. (2015) mukaan Norjan metsätalouden tuissa on ollut epäjatkuvuuksia. Metsänistutuksen valtiontuet poistettiin 2004 ja sen jälkeen istutuksia tehtiin vähemmän kuin on ollut tavoitteena. Tuet palautettiin paikallisina ja alueellisilla tasoilla melko pian tämän jälkeen, mutta vähäisempinä kuin aikaisemmin. Metsätalouden ja ympäristönhoidon tuet Norjassa ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana kasvaneet noin kaksinkertaisiksi ja olivat vuonna 2015 yhteensä 190 miljoonaa kruunua eli noin 21,2 miljoonaa euroa (kuva 3). Tuista käytettiin 51 prosenttia metsäteihin ja 37 prosenttia taimikoihin (taulukko 3).

Myös metsäsuunnittelua tuetaan valtion varoista (kuva 3). Vuosina 2001–2012 metsäsuunnitelmia tehtiin 61 000 metsätilalle, joilla oli 3,7 miljoonalle hehtaarille. Suunnitelmia on tarkoitus tehdä vielä 1,5 miljoonalle hehtaarille ja tämä työ on parhaillaan käynnissä (Follo ym. 2015). Viime vuosina on tuettu myös puutavaran lastauslaitureiden tekoa.

Taulukko 3. Maksetut tuet metsätalouden elinkeino- ja ympäristötoimiin (ns. NMSK-tuet), miljoonaa Norjan kruunua (Landbruksdirektoratet 2016a).

Vuosi	Taimikot	Metsätiet	Köysiradat ja hevoset	Ympäristötoimet	Ensiharvennukset	Muut toimet	Yhteensä
2006	43,1	29,5	5,0	4,5	1,7	7,9	91,7
2007	52,3	32,6	5,0	4,7	1,5	8,6	104,7
2008	54,1	43,0	6,3	3,9	2,0	5,6	114,9
2009	57,2	43,6	5,6	2,8	3,5	4,7	117,4
2010	48,7	45,3	8,1	2,7	1,9	4,8	111,5
2011	54,1	44,4	7,5	7,0	1,0	5,1	119,1
2012	61,5	60,6	11,9	4,4	1,4	7,1	146,9
2013	69,7	76,2	19,9	4,0	1,8	8,1	179,7
2014	71,3	79,1	22,2	2,8	0,7	5,9	182,0
2015	70,6	97,6	15,3	0,6	0,8	5,0	189,9
Miljoonaa euroa (kurssi 2015 EUR/NOK 8,9496)							
2015	7,9	10,9	1,7	0,1	0,1	0,6	21,2
Osuudet	37 %	51 %	8 %	0 %	0 %	3 %	100 %

**Kuva 3.** Maksetut tuet metsätalouden elinkeino- ja ympäristötoimiin (ns. NMSK-tuet) sekä tuet metsäsuunnitelmien ja ympäristökartoitusten ja lastauslaiturien tekoon, miljoonaa Norjan kruunua. Landbruksdirektoratet 2016a)

Metsäverotus ja metsärahassto (*Skogfond*)

Norjassa elinkeinotoiminnan verotuksessa on käytössä kolme mallia, joista metsäverotus on osa pienyritysverotusmallia, kahden muun mallin koskiessa osakeyhtiöitä ja osakasyrityksiä. Näissä jälkimmäisissä verotustasona on myös yritys. Viimeksi verotusta on uudistettu merkittävästi vuonna 2006 (ks. Skatteutskottets... 2008). Tuolloin pienyritysverotus uudistettiin tasaveroa ja progressiivista veroastetta yhdistäväksi henkilökohtaisen tulon verotukseksi, jossa kuitenkin ensin otetaan huomioon pääoman riskitön tuotto. Sitä ennen metsätalouden tuloon sovellettiin 1990-luvun alusta eritytetyn ansio- ja pääomatuloverotuksen osalta pääomatuloverotusta, jossa veroaste oli 28 prosenttia. Nykyään henkilökohtaisen tulon tasavero-osuus on 25 prosenttia ja se on myös osakeyhtiöissä vero-

asteena. Henkilökohtaisessa tulossa maksetaan lisäksi progressiivista veroa veroasteikon mukaan sekä sosiaaliturvamaksuja (Kirkko-Jaakkola 2016).

Norjan pienyrittäjäverotus sisältää toimialakohtaisia säännöksiä ja siten myös kaksi erityistä metsätalouteen liittyvää instrumenttia: viiden vuoden keskimääräisen tulon verotuksen (Skatteloven, § 14-81) sekä metsärahoituksen (Skatteloven, § 8-2). Näillä molemmilla veroinstrumenteilla voidaan tasa- ta vuosittaista verotettavaa metsätalouden tuloa.

Keskimääräisen tulon verotus merkitsee, että yksittäisen vuoden metsätalouden tulosta tulee kunakin vuonna verotettavaksi viidesosa viiden vuoden jaksolla. Se kuitenkin merkitsee, että varsinkin metsänomistuksen alkua ja myös loppua koskevat erityissäännökset, jotta koko omistusaajan metsätalouden tulo tulee tasoitetuksi ja verotetuksi. Yleensä tasoitettu verotus voidaan aloittaa vasta kahdeksantena omistusvuotena ja siitä poistuminen on hyvin hankalaa. Metsätalouden keskimääräisen tulon verotuksesta luovuttiin vuoden 2016 lopussa ja se korvautui vuoden 2017 alusta ”puutilillä” (*tømmerkonto*) (Stortinget 2016, Skogseier, 2016).

Metsärahoitus (jäljempänä Skogfond) on Norjan metsälaissa (Skogbrukslova, 4. luku) säädetty, mutta myös metsäverotukseen liittyvä instrumentti, jonka tausta ulottuu metsänhoitomaksun ja metsämaksun nimellä aina vuoteen 1932. Sen tarkoitus on kannustaa metsätalouden investointeihin. Skogfond on metsätalouden mukana kulkeva pakollinen rahasto, johon voidaan metsänomistajan valinnan mukaan siirtää 4–40 prosenttia puunmyyntitulosta. Rahaston mahdolliset korkotuotot eivät ole metsätalouden käytettävissä, sillä ne käytetään hallinnon kustannuksiin.

Skogfondia hallinnoi Norjan maataloushallinto (Landbruksdirektoratet), joka vastaa myös metsätalouden julkisista tuista. Maataloushallinto toimittaa Skogfondia koskevat tiedot edelleen verottajalle. Metsänomistaja pääsee tarkastelemaan Skogfondin tietoja verkkopalvelun kautta osoitteessa www.skogfond.no.

Maataloushallinnon (Landbruksdirektoratet 2016b) mukaan vuonna 2015 noin 56 % Skogfondin tuloutuksilla rahoitetuista investoinneista liittyi taimikon perustamiseen ja hoitotoimiin ja 33 % metsäteiden sekä varastopaikkojen rakentamiseen, kunnostukseen ja hoitoon. Skogfondia voidaan käyttää seuraaviin metsätalouden toimenpiteisiin:

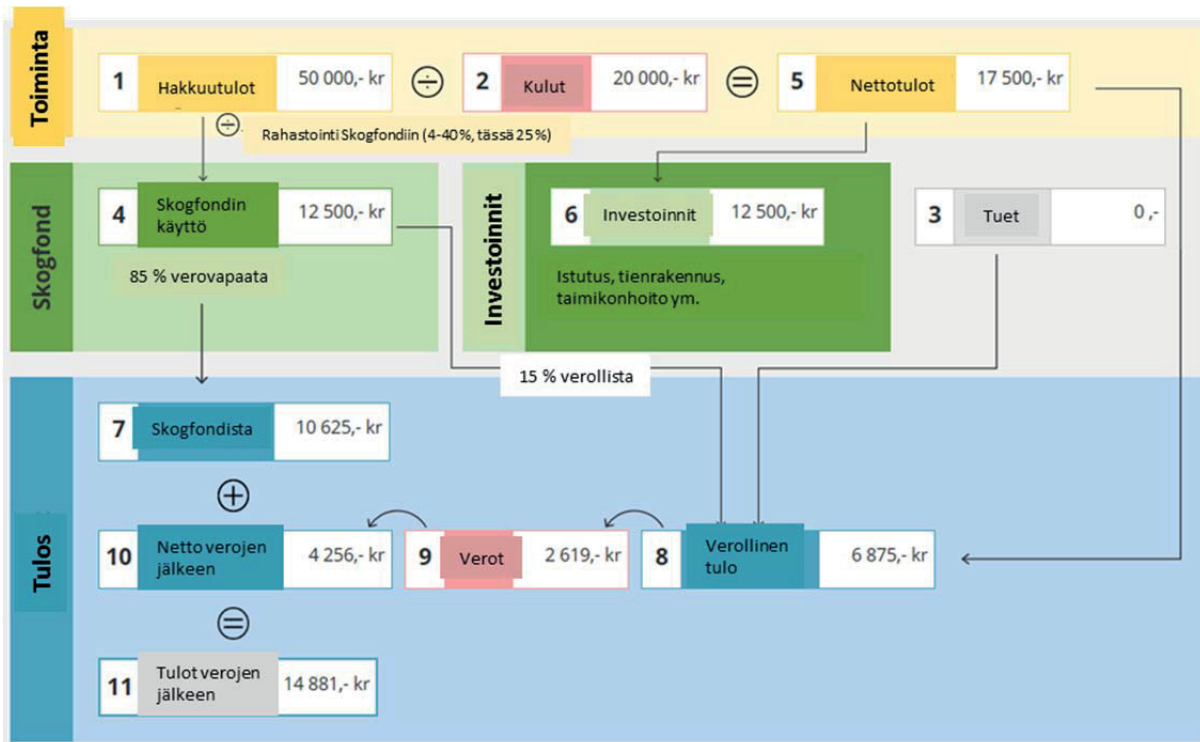
- taimikon perustaminen sekä hoitotoimet
- metsäteiden sekä varastopaikkojen rakennus, kunnostus ja hoitotoimet
- ympäristötoimet ja luonnonarvojen kartoitus
- metsäsuunnitelman teko
- bioenergiaan liittyvät toimet
- metsävakuutus
- kurssimaksut ja materiaalit (osaamisen kehittäminen)
- rajojen merkintä

Skogfondin vaikutus riippuu metsänomistajan rajaveroasteesta: korkealla rajaveroasteella verohyöty on suurempi kuin alhaisella. Skogfondin tekeminen voidaan vähentää kokonaisuudessaan tuloista. Sen tulouttaminen metsätalouden edellä mainittuihin investointeihin katsotaan tuloksi, mutta se on 85 prosenttisesti verovapaata (85 % vuodesta 2007, sitä ennen 60 %).

Kuvassa 4 on esitetty esimerkki Skogfondin vaikutuksista metsänomistajan käteen jäävään tuloon. Eri kohdissa olevat tulo- ja menoerät ovat:

- 1) puun hankintatulo (myyntitulo tienvarressa),
- 2) kulut sisältäen lähinnä puunkorjuukulut yms.,
- 3) metsätalouteen saadut tuet (tässä esimerkissä asetettu nollassi),
- 4) siirto Skogfondiin ja sen välitön käyttö,
- 5) nettotulot,
- 6) investoinnit, joihin voidaan säästöjen mukaan käyttää Skogfondia,
- 7) investointeihin käytetty Skogfond tuloutuu ja siitä on verovapaata 85 %,

- 8) näin ollen verollinen tulo muodostuu jäljelle jäävästä 15 % osuudesta Skogfondia ja investointien jälkeisestä nettotulosta,
- 9) esimerkkiveroasteella 38 % maksettavat verot ovat 2 619 kruunua,
- 10) netto edellä mainittujen verojen jälkeen,
- 11) tulot verojen jälkeen tai käteen jäävät tulot ovat edellä mainittu netto ja verovapaa osuus Skogfondista 14 881 kruunua.



Kuva 4. Skogfondin toimintaperiaate, jossa havainnollistetaan metsänomistajan käteen jäävää tuloa. Esimerkki on laadittu www.skogfond.no -sivuston avulla.

Skogfond sisältää verotukseen liittyvänä rahastona myös tulojen tasausmekanismi, joten sillä voidaan vaikuttaa myös itse veroasteeseen. Skogfondissa sisällä olevat varat ovatkin kasvaneet vuoden 2006 852 miljoonasta kruunusta vuoden 2015 1 447 miljoonaan kruunuun. Vaikuttaisikin siltä, että Skogfondia on käytetty – investointitavoitteistaan huolimatta – myös metsätalouden tulojen tasausmekanismina täydentämään keskimääräisen liukuvan tulon veroinstrumenttia.

Skogfondin korkotuotot eivät kuulu rahaston varat omistaville metsätiloille, vaan niitä käytetään metsätalouden hyväksi eri tarkoituksiin. Vuonna 2015 Skogfondin korkotuotot olivat 39,9 miljoonaa kruunua (4,5 miljoonaa euroa) (Landbruksdirektoratet 2016c). Kolmasosa siitä myönnettiin metsänomistajaliiton ja Norskogin toimintaan. Metsätalouden tukiin käytettiin 22, projekteihin 14, Skogfondin toimintaan (esim. atk-järjestelmät) 11 ja tiedotukseen yms. 10 prosenttia. Rahoitusta myönnettiin myös metsäsuunnitteluun, teknisiin laitteisiin yms. tarkoituksiin.

Skogfondin arviointia

Jos edellä kuvattu verolaskelma tehtäisiin ilman Skogfondia, verotettavat metsätalouden tulot olisivat olleet 17 500 kruunua, josta vero esimerkissä olleella 38 % veroasteella olisi ollut 6 650 kruunua, siis noin 4 000 kruunua enemmän. Esimerkissä oleva verolaskelma voitaisiin tehdä yksinkertaisesti ilman Skogfondiakin, kun määrätyt investointimenot kerrottaisiin luvulla 1,85. Jos Skogfondissa ole-

vaa verovähennyksen ja toimenpiteen teon eriaikaisuuden mahdollisuutta ei oteta huomioon, se taas muistuttaa ajatukseltaan joitakin Suomessa tehtyjä ehdotuksia, joiden mukaan tietyt metsätalouden tositteisiin perustuvat menot tulisi voida vähentää esimerkiksi kaksinkertaisina.

Suomessa esillä olleet esitykset suosisivat voimakkaasti ulkopuolisella teetettyjä töitä suhteessa metsänomistajan omaan työhön tai istutusta suhteessa luontaiseen uudistamiseen. Näitä voidaan pitää investointien tehokkuuden kannalta perustavaa laatua olevina negatiivisena vaikutuksina. Norjassa Skogfondia voidaan käyttää myös omalle työkustannukselle, joten periaatteessa vieraalla ja omalla työllä ei ole Skogfondin käytön kannalta merkitystä. Skogfond tarkoittaa siis myös sitä, että omatoimisesti tehdyn Skogfondissa määritellyn työn arvioitu arvo on Norjassa vähennyskelpoista, vieläpä kerrottuna luvulla 1,85.

Menojen kirjaaminen suurempina kuin ne ovat, vaikuttaisi kuitenkin investointeihin kannustamisen ohella olevan yhtäläillä keino lieventää korkeaa rajaveroastetta. Siihen taas voitaisiin vaikuttaa suuremmin korkeammalla metsätalouden pääomatulo-osuudella verotuksessa, sillä Norjan nykykäytännön mukainen vain pääoman riskittömän tuoton huomioon ottaminen kuulostaa riskillisessä maailmassa riittämättömältä pääomatulon verotusratkaisulta. Vuoden 2017 alusta voimaan tuleva ja tarkemman tutustumisen arvoinen keskimääräisen tulon verotuksen korvaava ”puutili” liittyy myös rajaveroasteen hallintaan.

3.1.4. Viro

Viron metsätalous

Virossa maa-alasta metsää on 52 %. Vuoden 1991 uudelleen itsenäistymisen jälkeen Viron talouspolitiikan linjaksi valittiin liberaali markkinatalous, joka on perustunut vähäisiin julkisiin menoihin ja alhaiseen verotukseen. Vuonna 1991 maassa ei käytännössä ollut ollenkaan yksityistä maanomistusta (Teder ym. 2015). Maanomistuspolitiikassa suurin julkisen vallan tehtävä onkin ollut maareformi, jonka myötä yksityismetsien osuus on ollut nopeasti kasvussa ja on jo noin puolet metsäalasta (taulukko 4). Yksityismetsää omistetaan koko ajan enemmän yhtiöiden kautta ja luonnollisten henkilöiden osuus omistajina on ollut hiljalleen vähenemässä. Valtionmetsien (RMK) jo vuosia vähentymässä ollut ala on maareformista huolimatta viime vuosina kasvanut (Aastaraamat mets 2014). Yhtiöiden omistamien metsien osuuden kasvu liittyy todennäköisesti Virossa käytössä olevaan yhtiöverotukseen. Maareformiin liittyen Viron metsälaissa (metsaseadus 2006, 30, 232) on säädetty valtion metsien osuudeksi vähintään 20 % Viron maa-alasta (5§).

Taulukko 4. Viron metsänomistus ja sen muutokset 2010–2012 (1 000 ha) (Teder ym. 2015).

	Viron VMI 2010		Viron VMI 2012		Erotus ha
	Ala	Osuus (%)	Ala	Osuus (%)	
Valtionmetsät RMK	806,1	36,4	848,8	38,0	42,7
Muut valtionmetsät ja kunnat	75,7	3,4	74,0	3,3	-1,7
Luonnolliset henkilöt	757,3	34,2	746,4	33,4	-10,9
Oikeushenkilöt ja seurakunnat	245,0	11,1	291,9	13,1	46,9
Yksityistämisprosessissa olevat metsät	327,9	14,8	272,8	12,2	-55,1
Yhteensä	2 212,0	100,0	2 233,9	100,0	21,9

Vuonna 2015 Viron yksityismetsätiloista 107 170 oli luonnollisten henkilöiden ja 5 752 oikeushenkilöiden omistuksessa. Keskimääräinen tilakoko oli 9,3 hehtaaria siten, että luonnollisilla henkilöillä se oli 6,4 ja oikeushenkilöillä 65,7 hehtaaria (Aastaraamat Mets 2014). Vuoden 2015 lopussa metsänomistajista noin 10 000 oli järjestäytyneet metsänomistajayhdistykseen (Eramets 2016a).

Metsätalouden tuet

Yksityismetsätalouden tuet perustuvat Viron metsälakiin (10§). Tukea voidaan myöntää 1) metsänomistajien neuvontaan ja koulutukseen; 2) neuvojien koulutukseen ja koulutustutkintoihin metsänhoitoasioissa; 3) yksityismetsänomistajien investointeihin, jotka lisäävät yksityismetsien taloudellista, ekologista, sosiaalista ja kulttuurillista arvoa, sekä metsänomistajien metsänhoitotyöhön, mukaan lukien kulttuuriperinnön ja avainbiotooppien vaaliminen ja metsänparannustyö; 4) yksityismetsänomistajien yhteistoimintaan; 5) metsätuhojen ennaltaehkäisemiseksi ja niiden leviämisen estämiseksi tarkoitettuihin toimiin; ja 6) yksityismetsänomistajien metsävarojen arvioimiseen ja metsäsuunnitelmien tekoon. Myös avainbiotooppien suojelun korvaukset perustuvat metsälakiin (22§).

Taulukossa 5 ovat jaoteltuna kansallisesti maksetut tuet metsätalouteen. 2010-luvulla kansalliset tuet ovat olleet noin 2,5 miljoonan euron luokkaa. Merkittävimmät tuet ovat kohdistuneet metsänuudistamiseen (noin 0,8 milj. euroa), metsänomistajien henkilökohtaiseen neuvontaan (noin 0,5 milj. euroa) ja metsänomistajien yhteistyön edistämiseen (noin 0,3 milj. euroa).

Virossa kansalliset tuet metsätalouteen ovat olleet selvästi vähäisempiä kuin Euroopan unionin kautta metsiin suunnattu rahoitus. Vuosina 2008–2014 Viron metsätalouteen kohdistui yhteensä 104 miljoonan euron verran Euroopan unionin rahoitusta (taulukko 6), kun samaan aikaan kansallisen rahoituksen määrä oli noin 16 miljoonaa euroa. Kansallinen rahoitus näyttäisikin vastaavan suunnitelleen Virolta vaadittua 15 prosentin kansallista rahoitusosuutta EU:n maaseutuohjelmassa. Kokonaisuudessaan Viron maaseutuohjelman (2007-2013) määrärahat olivat 1,4 miljardia euroa, josta EU:n osuus oli 725 miljoonaa euroa, kansalliset tai alueelliset varat 211 miljoonaa ja yksityiset 440 miljoonaa euroa. Julkinen maaseudun kehittämisrahoitus on siten ollut 936 miljoonaa euroa (Rural...).

Merkittävin yksittäinen Euroopan unionin rahoittama toimenpide on ollut Natura 2000 –ohjelman metsien suojelukohteiden korvaukset yksityismailla. Myös perinteisiin metsänhoidon investointeihin on suunnattu rahoitusta metsien arvon lisäämisen ja alle 30-vuotiaiden metsien kunnon säilyttämiseen, samoin kuin metsätalouden infrastruktuurin rakentamiseen. Myös metsätalouden koneiden, kaluston ja tarvikkeiden hankintaa ja metsäntuotteiden arvonlisäystä on tuettu EU-varoin.

Virossa, kuten muuallakin, Euroopan unionin kautta myönnetyn rahoituksen ongelmana vaikuttaisi olevan maaseutuohjelman kausittaisuudesta tuleva epäjatkuvuus, sillä vuonna 2014 uuden ohjelmakauden alkaessa metsätalouden rahoitus näyttäisi tilapäisesti lakanneen Natura 2000 –alueita lukuun ottamatta kokonaan. Uudempaa tilastoa metsätalouden julkisista tuista ei ole vielä saatavilla. Natura 2000 –alueet kattavat 16,5 prosenttia Viron maa-alasta (Factsheet...). Vuonna 2015 Natura 2000 –alueita rahoitettiin 4 miljoonalla eurolla (Eramets 2016b).

Viron esitys nykyiseksi maaseudun kehittämisohjelmaksi 2014–2020 hyväksyttiin EU:n komissiossa helmikuussa 2015. Maaseutuohjelman loppusumma oli 992 miljoonaa euroa. (Factsheet...). Metsätalouden kilpailukykyä edistetään tukemalla metsien elinvoimaisuutta ja taloudellisen arvon lisäystä, metsätuhojen ennaltaehkäisyä ja metsäekosysteemien suojelua.

Taulukko 5. Kansallisesti maksetut tuet Viron metsätalouteen 2004–2014 (1 000 €). Lähde: Aastaraamat Mets 2014.

Tukikohde	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Metsäsuunnitelmien teko	287,6	467,3	421,8	273,5	651,1	499,9	813,1	845,4	879,9	745,0	348,9
Metsäsuuudistaminen	81,2	103,5	149,5	345,4	712,1	477,9	554,7	577,3	776,2	848,8	859,6
Maanvuokkaus	62,0	91,4	31,6	2,0	*	*	*	*	*	*	*
Nuoren metsän hoito	62,0	76,7	77,6	26,2	22,6	**	**	**	**	**	**
Taloudellisen yhteistyön pienhankkeiden tot.	9,6	38,3	64,2	21,9	88,3	**	**	**	**	**	**
Yksityismetsien naapuriapuvalvonnan järjestäm.	5,1	10,2	8,6	10,2							
Metsänviljelymateriaalin kasvattaminen	6,4	35,5	25,4	30,1	3,2						
Metsänparannustyöt	34,7	71,9	109,2	70,7	187,4					97,3	195,3
Maatalousmaan metsittäminen	10,9	23,9	26,1	19,7	7,7						
Yksityismetsänom. henkilökoht. neuvontapalvelut	27,8	41,8	28,5	24,0	63,0	148,8	302,3	443,8	486,0	455,2	512,2
Yksityismetsänomistajien ryhmäneuvontapalvelut	21,9	25,6	23,0	13,8	32,8	**	**	**	**	**	**
Yksityismetsänomistajien koulutus	28,1	34,1	14,5	7,2	47,8	35,3	20,2	9,8	10,2	13,0	
Yksityismetsätalouden neuvojien koulutus	7,7	10,4	4,6	2,0	10,5	2,2	30,0	33,2	47,6	19,2	35,5
Alueellisen tukihenkilöverkoston rakentaminen	0,0	40,6	88,2	118,9	153,4	125,4	279,7	319,4	268,0		
Neuvonta- ja koulutuspalv. tukijärjestelmien kehitt.	3,2	3,1	2,1	1,0	16,0	**	**	**	**	**	**
Metsänomistajajärjestöjen kirjanpito- ja neuvontapalvelut	2,2	6,9	5,8	5,8	5,8	**	**	**	**	**	**
Metsäkoulujen perustaminen ja järjestäminen	1,0	4,8	6,1	4,1	4,4	**	**	**	**	**	**
Metsätuhojen ennaltaehkäisy		11,7	15,6	23,2	8,7						
Kansallisperintökohteiden suojeleminen				12,0	17,1	10,3	6,4	11,7	22,9	17,9	16,4
Metsäneuvojien perusrahoitus				23,0	42,6	1,2			1,4	1,1	
Metsäavainbiotooppien suojelusopimukset	27,3	27,3	28,6	54,4	103,0	106,1	122,5	110,6	116,3	148,0	132,8
Metsänomistajien yhteistyön tuki						129,9	222,0	127,4	122,0	332,7	328,8
Yhteensä	678,5	1 125,0	1 131,1	1 083,2	2 177,4	1 537,0	2 350,8	2 478,6	2 730,5	2 678,2	2 429,5

* Yhdistetty metsäsuuudistamisen tukeen

** Yhdistetty metsänomistajien yhteistyön tukeen

Viro hyödyntää maaseuturahastoa 2014–2020 ja myös *de minimis*-asetusta metsätalouden rahoituksessa. Tukirahoitus kanavoidaan valtiollisen Yksityismetsäkeskuksen (*Erametsakeskus*) kautta (Eramets 2016b, 2016c).

Kansallisesti rahoitettavia tukia voidaan hakea seuraaviin toimenpiteisiin:

- metsänuudistaminen (taimet, maanmuokkaus, istutus, taimikonhoito)
- kulttuuriperinnön säilyttäminen ja esittelyt
- metsänomistajien neuvonta
- metsänparannustyöt
- metsänarvioiminen ja metsäsuunnittelu
- metsänomistajien yhteistoiminta

Euroopan unionin rahoittamassa maaseutuohjelmassa 2014–2020 tukirahoitusta voidaan hakea seuraaviin toimenpiteisiin (Eramets 2016b):

- metsätuhojen korjaamiseen
- nuoren metsän hoitoon
- metsätuhojen ennaltaehkäisyyn
- riistan metsälle aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn
- metsäpalojen ennaltaehkäisyyn
- pystykarsintaan
- metsien virkistyskäytön rakenteisiin
- koneiden, laitteiden ja tarvikkeiden hankintaan
- Natura 2000 kohteiden korvauksiin.

Metsäverotus

Virossa metsätalouden tulot verotetaan tulojen ja menojen erotuksena ja se on osa tasaverotukseen perustuvaa tuloverotusta. Vuonna 2016 tasaveron suuruus on 20 % (Kirkko-Jaakkola 2016). Virossa yksityismetsänomistajat omistavat metsiään kasvavassa määrin yritysmuodossa. Tällöin maksetaan kuitenkin sosiaalimaksuja. Yhtiömuotoisen metsänomistuksen taustalla on, että osakeyhtiöt eivät maksa tuloveroja. Jos voittoa syntyy, se voidaan jättää yritykseen ilman veroseuraamuksia. Vasta yrityksestä jaetuista voitoista maksetaan sama kiinteä tulovero kuin muistakin tuloista (20 %). Met-sistä maksetaan myös paikallishallinnon määräämää maaveroa, joka perustuu maan verotusarvoon. Perintö- ja lahjaveroa Virossa ei ole.

Viron veropolitiikassa siirrytään uuden keskustavetoisen hallituksen myötä kaikkia koskevasta 20 prosentin tasaverosta käytännössä progressiiviseen verotukseen (YLE 18.11.2016). Vuoden 2018 alusta lukien Virossa tulojen verovapaa määrä on 500 euroa kuussa, kun se nykyään on 120 euroa. Verovapaan tulon määrä alkaa laskea 1 200 euron jälkeen, ja 1 758 euroa ansaitseville jää käteen saman verran kuin nytkin. Yli 2 100 euron tuloista maksetaan veroja nykyistä enemmän.

Taulukko 6. Euroopan unionin tuet Viron metsätalouteen Viron maaseudun kehittämissuunnitelma 2008–2014 pohjalta (1 000 €). Lähde: Aastaraamat Mets 2014.

Tukikohde	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Natura 2000 -rahoitus yksityismetsille (toimenpide 2.7)	1 901	2 511	3 180	3 807	3 884	3 862	3 941
Metsien taloudellista arvoa lisäävien investointien tuki (toimenpide 1.5.1)	8 163	3 429	4 074	4 337	1 839	1 611	..
Metsien kuntoa säilyttävät hakkuut alle 30-vuotiaille metsille	761	885	886	1 078	1 290	1 230	..
Pystykarshintä	92	87	38	57	93	47	..
Metsänuudistaminen (ei päätehakuun jälkeen tehtävä)	69	61	28	11	14	9	..
Riistavahinkojen ja kasvitautien ennaltaehkäisy	225	172	137	158	122	156	..
Koneiden, laitteiden ja tarvikkeiden hankinta	7 016	2 223	2 984	3 033	323	169	..
Metsätuhojen korjausinvest. tuet ja metsäpalojen ennaltaehkäisy (toimenpide 1.5.3)	175	293	465	369	321	374	..
Metsittäminen	19	11	192	202	192	132	..
Metsitysalueiden hoito	16	11	18	22	35	46	..
Metsäpalojen ennaltaehkäisy	140	271	255	145	95	196	..
Maatalousmaan metsittäminen	108	125	95				
Metsitysalueiden hoito	108	92	62				
Metsitysalueiden täydennysistutus		33	33				
¹ Metsäntuotteiden arvonlisäys (toimenpide 1.5.2)	2 386	1 593	2 096	4 571	4 334
¹ Maa- ja metsätalouden infrastruktuuri (toimenpide 1.8) ²	2 316	3 624	2 269	4 268	1 867
Yhteensä	23 495	15 421	16 812	22 058	14 409	7 832	3 941

¹ Viron maatalousrekisteri- ja informaatiovirasto (Pöllumajanduse Registrate ja Informatsioon Amet).² Vain metsätalouden osuus.

3.1.5. Itävalta

Itävallan metsätalous

Itävallassa on metsätiloja noin 145 000 ja niiden keskikoko on 23 hehtaaria, eli tilat ovat hieman pienempiä kuin Suomessa. Metsät ovat pääosin vuoristoalueilla, minkä vuoksi noin 20 prosenttia niistä luokitellaan suojametsiksi (*Schutzwald*). Niiden tärkeä tehtävä on estää eroosiota sekä suojella vesistöjä. Suurin osa Itävallan metsistä on maanviljelijöiden hallussa. Maatalouden ja muun elinkeinotoiminnan yhteys on muutenkin kiinteä. Monet maatilat saavat merkittäviä lisätuloja metsätalouden lisäksi matkailusta ja siihen läheisesti liittyvistä elinkeinoista. Maanviljelijöitä on yhteensä 150 000, mutta heistä vain noin 60 000 on päätoimisia, mikä muistuttaa Suomen tilannetta.

Itävalta muistuttaa Suomea myös kahden muun keskeisen ominaispiirteen osalta. Ensinnäkin Itävalta on maaseutuvaltainen maa: noin 80 prosenttia pinta-alasta luokitellaan maaseuduksi. Toiseksi, myös Itävallassa puuston vuotuisesta kasvusta hakataan vuosittain vain noin 60 prosenttia. Maan metsäpolitiikan yksi keskeinen tavoite onkin lisätä hakkuita 10–20 prosentilla. Vaikka Itävallan ja Suomen välillä on huomattavia yhtäläisyyksiä, niin erojakin löytyy. Ne liittyvät muun muassa luonnonoloihin, matkailun merkitykseen maaseudun elinvoimaisuuden säilyttäjänä ja metsäsektorin merkitykseen kansantaloudessa. Metsätalous työllistää Itävallassa suoraan vain 11 000 henkilöä, mutta maataloudessa sen työllistävä vaikutus ja merkitys tulonlähteenä on suuri.

Rakennerahasto- ja maaseutuohjelmat

Itävalta saa tukea Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI) ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 4,52 miljardia euroa. Siitä maaseuturahaston (EAFRD) merkitys on keskeinen; rahaston kautta ohjataan noin 80 prosenttia kaikesta maan ERI-tuesta eli 3,94 miljardia euroa. Kansallisen tuen määrä on 3,76 miljardia euroa, joten maaseuturahaston kautta annettava julkinen tuki nousee ohjelmakaudella yhteensä noin 7,70 miljardiin euroon (1,1 mrd. €/v). Maaseuturahaston tuet jaetaan Itävallan yhdeksän eri osavaltion (*Bundesländer*) kesken pitkälti kansallisten päätösten mukaan.

Maaseuturahaston kautta annettavan tuen kohdentumista ohjaavat EU:n maaseuturahaston prioriteetit, joita on yhteensä kuusi. Itävallassa tukien pääpaino on unionin prioriteetissa neljä: *maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja edistäminen*. Siinä korostetaan i) biologisen monimuotoisuuden ja maiseman tilan ennallistamista, säilyttämistä ja parantamista, ii) vesien käytön hallinnan edistämistä ja iii) maaperän eroosion torjumista ja maaperän hoidon parantamista. Nämä tavoitteet painottuvat myös Itävallan kansallisen maaseutuohjelman (*Entwicklung für den Ländlichen Raum*) metsätaloutta koskevissa osioissa.

Itävalta on unionin prioriteettien pohjalta muodostanut maaseutuohjelmaansa kymmenen eri teemaa. Merkittävimmät niistä ovat ympäristönsuojelu ja resurssitehokkuus sekä ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja riskien hallinta. Molempiin teemoihin ohjataan yhteensä noin 2,5 miljardia euroa. Pienten ja keskisuurien yritysten kilpailukyvyyn parantamista tuetaan kolmanneksi eniten eli yhteensä 1,3 miljardilla eurolla. Muiden teemojen kohdalla tukien määrä jää selvästi pienemmäksi; esimerkiksi vähähiilistä taloutta tuetaan maaseutuohjelmassa yhteensä 0,2 miljardilla eurolla.

Noin 61 prosenttia maaseuturahaston kautta annettavista tuista kohdennetaan maanviljelijöille pinta-alaan perustuvina ympäristötukina (ml. luomutuotanto). Investointitukea maataloille ohjataan rahastosta yhteensä noin 0,73 miljardia euroa; kyseistä tukea saa 13 prosenttia maataloista.

Metsätalouden tuet

Vuosina 2003–2006 Itävalta tuki metsätaloutta maaseutuohjelmansa kautta noin 130 miljoonalla eurolla (20 milj. €/v). Seuraavalla ohjelmakaudella (2007–2013) summa nousi 287 miljoonaan euroon (40 milj. €/v), mikä oli neljä prosenttia maaseutuohjelman kokonaisrahoituksesta. Nykyisellä

ohjelmakaudella (2014–2020) tukisumma on 266 miljoonaa euroa (38 milj. €/v), mikä vastaa noin kolmea prosenttia maaseutuohjelman koko budjetista.

Itävalta käyttää metsätaloutensa tukemiseen lähes kaikkia sellaisia EU:n maaseuturahaston toimenpiteitä, jotka siihen ylipäänsä soveltuvat (artiklat 14, 15, 17, 21–26, 30, 34 ja 35). Tuet suunnataan ennen muuta biodiversiteetin suojeluun ja edistämiseen, metsätalouden vesiensuojeluun, eroosion estämiseen, metsäteiden rakentamiseen, uusiutuvaa energiaa koskeviin metsätalouden investointeihin, metsäsuunnitteluun ja metsätalouden neuvontaan. Seuraavassa esitetään joitakin tietoja tärkeimmistä tukitoimenpiteistä.

Investointeja metsäalueiden kehittämiseen ja metsien elinkelpoisuuden parantamiseen (artiklat 21–26) tuetaan yhteensä 113 miljoonalla eurolla. Esimerkiksi **luonnonkatastrofeista aiheutuvien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen ja korjaamiseen** suunnattu tuki (artikla 24) kattaa 60 prosenttia investointi- ja materiaalikustannuksista, erityiskohteissa 80 prosenttia. Aiheutuneen vahingon täytyy pienentää metsän tuottopotentiaalia vähintään 20 prosenttia.

Natura 2000 -alueita (artikla 30) koskeva metsätalouden tuki on ohjelmakaudella 3,5 miljoonaa euroa ja **metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalveluja ja metsien suojelua** (artikla 34) koskeva tuki 7 miljoonaa euroa.

Metsäteiden (ja muun metsätalouden tai vesistöjen suojelun infrastruktuurin) rakentamista ja kunnostamista koskeva tuki voi olla suoraa investointitukea, korkotukea tai näiden yhdistelmä. Tuen osuus on 35 prosenttia, paitsi suojametsissä ja muissa erityiskohteissa, joissa se on 50 prosenttia. Tukea myönnetään muun muassa metsänhoitoyhdistyksille, kunnille ja muille yhteisöille.

Metsätalouden tukien jakautumista Itävallassa voidaan tarkastella myös maaseuturahaston prioriteettien mukaan. Näin tarkastellen biodiversiteetin ja vesien suojeluun sekä eroosion torjuntaan käytetään ohjelmakaudella yhteensä 144 miljoonaa euroa (21 milj.€/v) eli yli puolet metsätalouden kokonaisrahoituksesta. Tavoitteeksi on asetettu, että biodiversiteettisopimuksia solmittaisiin ohjelmakaudella 2 000 metsähehtaarin osalta (0,05 % metsätalouden maasta). Sopimukset muistuttavat metsätalouden ympäristötukisopimuksia Suomessa. Eroosion torjuntaa koskevaksi tavoitteeksi on maaseutuohjelmassa asetettu, että 2,9 prosenttia metsätalouden maasta saataisiin samantyyppisten ympäristösopimusten piiriin.

Uusiutuvaan energiaan liittyviä metsätalouden investointeja tuetaan 28 miljoonalla eurolla ja metsityshankkeita 7 miljoonalla eurolla. Tukea voidaan tietyin edellytyksin ohjata myös green care -tyyppisen yritystoiminnan edistämiseen.

Itävallan maaseutuohjelmassa tukien saamisen ehtona on voimassa oleva metsäsuunnitelma, mutta tämä ehto koskee vain suuria, vähintään 1 000 hehtaarin metsätiloja.

Metsätalouden neuvontaan ja tiedonvälitykseen kohdennetun tuen rahallisen arvon selvittäminen on hankalaa, koska neuvonta liittyy Itävallassa usein sellaisiin laajempiin toimenpidekokonaisuuksiin, joilla pyritään edistämään maatilataloutta ja pienyritystoimintaa ja tätä kautta maaseudun elinvoimaisuutta. Lisäksi on huomattava, että Itävallassa metsänomistajat voivat saada neuvontaa ilmaiseksi tai pientä palkkiota vastaan osavaltioiden maatalouskamareilta (*Landwirtschaftskammer*). Niiden rahoitus perustuu veroluonteiseen jäsenmaksuun, osavaltion rahoitukseen, EU-rahoitukseen ja palvelumaksuihin.

Maatalouskamareita on kahdeksan ja ne ovat puolijulkisia organisaatioita. Toisaalta ne keräävät merkittävän osa tuotoistaan lakisääteisinä jäsenmaksuina, mutta toisaalta ne huolehtivat EU:n maatalouspolitiikan (CAP) ja maaseutupolitiikan toteutumisesta ja saavat näitä tehtäviä varten rahaa maan keskushallinnolta. Ratkaisu poikkeaa useiden muiden EU-maiden hallintomalleista. Metsätalous kuuluu maatalouskamareiden toimialaan.

3.1.6. Tšekin tasavalta

Tšekin metsätalous

Metsät peittävät Tšekin tasavallan maa-alasta kolmanneksen. Metsätalouden bruttokansantuoteosuus on vajaan prosentin ja hakkuut 15 milj. kuutiometrin luokkaa vuodessa. Metsät (2,6 milj. ha) on jaettu kolmeen luokkaan: suojelumetsät (2,5 %), erikoiskäytön metsät (23 %) ja tuotantometsät (75 %). Valtio omistaa metsistä 60 %, yksityiset henkilöt 19 %, yhtiöt ja metsäosuuskunnat 4 % sekä kunnat 17 %. Toisen maailman sodan jälkeen sosialisoitujen maiden yksityistäminen on lähes päättynyt lukuun ottamatta katolista kirkkoa, jolle palautettaneen vielä 6-7 % valtion maita. Yksityismetsien omistusrakenne on, osin palautuksista johtuen, epäsuotuisa, sillä ¼ metsätiloista on kooltaan alle hehtaarin ja keskikokokin on vain noin kolme hehtaaria (Information...2013, Jarský ym. 2015).

Metsäverotus

Tuotantometsistä peritään Tšekeissä maaveroa. Maanarvo perustuu maan hintaan verotusvuoden tammikuun 1. päivänä, tai ellei hinta ole tiedossa, kiinteään 3,80 CZK/m² hintaan. Veroaste on 0,25 %, joten maavero on noin 3,5 euroa metsähehtaarilta (Šišák ja Chytrý 2005, Real estate...). Ilman saasteiden vaivaamilla metsämailla maaveroa on alennettu. Kaikilta yritystoiminnassa käytettäville ajoneuvoilta ja peräkärriyltä peritään maantievero (road tax), josta kuitenkin metsätraktorit peräkärriineen on vapautettu. Arvonlisävero on 22 % mutta polttopuulla vain 5 % (Šišák ja Chytrý 2005).

Metsätulot ovat tuloveron alaisia. Tulovero on tasavero, johon maassa siirryttiin vuonna 2008. Veroaste oli aluksi 15 % mutta nostettiin vuoden 2013 alussa 22 prosenttiin (Czech Republic...).

Metsätalouden tuet

Metsälain mukaan jokaisella tilalla koosta riippumatta tulee olla "metsänhoidon neuvoja" (*forest manager*), joka voi olla luonnollinen henkilö tai yritys, jolle metsänhallinto on myöntänyt toimintaluvan (lisenssin). Metsänomistaja voi itse valita metsänhoidon neuvojansa, muutoin se nimetään. Kaikki toimenpiteet metsissä on tehtävä yhteistyössä metsänhoidon neuvojan kanssa. Metsäsuunnitelma, johon toimenpiteiden tulee perustua, on pakollinen yli 50 hehtaarin tiloilla, pienemmille riittää metsälain ja metsänhoito-ohje, jonka saa ilmaiseksi (Jarský ym. 2015). Vuonna 2012 valtio (maalaisministeriö) maksoi lisensoitujen metsänhoidon neuvojen kuluista 6,3 ja metsänhoito-ohjeiden laatimisesta 0,8 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion budjetista korvattiin maaperää parantavien taimien istutuksesta ja tulvasuojien rakentamisesta 1,9 miljoonaa euroa. Kaikkiaan näistä metsälain edellyttämistä toimenpiteistä kustannukset olivat 9,0 miljoonaa euroa (Information...2013)⁷.

Tšekeissä on laaja kirjo metsänhoidon toimenpiteitä, joihin voi saada kansallista tukea joko aluehallinnon tai valtion budjetista. Vuonna 2012 tuki oli kaikkiaan 10,1 miljoonaa euroa (Information... 2013), joka jakautui seuraavasti (milj. €):

• Ilmansaasteista vahingoittuneen metsän uudistaminen	0,3
• Metsittäminen ja taimikoiden hoito	7,5
• Pienmetsänomistajien järjestäytyminen (metsänhoitoyhdistysten toiminta)	0,0
• Vihreän ja ympäristöystävällisen teknologian kehittäminen	0,7
• Uhanalaisten lajien suojelu	0,4
• Metsäsuunnitelmien laatiminen	1,0
• Muu metsänhoito	0,06
• Kansallisten metsästyshaukkojen jalostus ja koulutus	0,08

⁷ Valuuttamuunnos 1 CZK = 0,037 EUR (Euroopan keskuspankki 16.11.2016).

Valtion budjetista rahoitetaan myös laaja-alaisia metsänhoitoa tukevia toimenpiteitä, kuten maastopalojen ilmavalvonta, lentokalkitusta ja -lannoitusta, laaja-alaisia metsänsuojeluhankkeita ja konsultointia metsätuhojen estämiseksi. Vuosina 2010 ja 2012 näihin käytettiin valtion rahaa 3,5 ja 2,0 miljoonaa euroa (Information 2013, Jarský ym. 2015).

Sen jälkeen kun Tšekin tasavalta liittyi Euroopan Unioniin toukokuussa 2004, EU:n rahastoista, erityisesti Maaseuturahastosta, on tullut tärkein metsätalouden investointien, erityisesti koneiden ja kaluston sekä metsäteiden rahoituslähde. EU rahoituksella tehdään myös peltojen metsitystä. Metsitystuesta valtaosa menee kuitenkin maataloudenharjoittajille eikä metsänomistajille, sillä Tšekeissä maatalousmaan ja metsämaan omistus on pääsääntöisesti eri henkilöillä. Peltojen metsitysala ei toistaiseksi ole ollut kovin suuri.

Tšekin tasavallan EU:n Maaseuturahaston rahoitus (mukaan lukien kansallinen rahoitus) kaudella 2007–2013 oli kaikkiaan 3,6 miljardia euroa, josta metsätalouteen kohdistui 224 eli vuositasolla keskimäärin 32 miljoonaa euroa⁸. Metsätalouden osuus kokonaisrahoituksesta oli 6,2 %. Rahoituksesta 38 % kohdennettiin investointeihin, 57 % ympäristötukiin ja loput (5 %) maa- ja metsätalouden koulutukseen ja kurssitukseen (Postulka 2008). Alla on esitetty rahoituksen jakautuminen pääpiirteissään eri kohteisiin (milj. €):

• Investoinnit metsätalouteen ⁹	85,1
• Koulutus ja neuvonta	10,7
• Peltojen metsitys	69,1
• Natura 2000 korvaukset ¹⁰	12,2
• Puulajijakauman kotoperäistäminen ¹¹	15,7
• Ennallistaminen ja metsätuhojen estäminen ¹²	28,0
• Ei-tuotannolliset investoinnit ¹³	2,7

Metsätalouden suorat tuet olivat vuonna 2012 kaikkiaan 44,4 miljoonaa euroa, josta EU:n maaseuturahaston mukaiset hankkeet olivat hieman yli puolet (taulukko 7). Kun Maaseuturahaston hankkeissa (2007–2013) EU:n rahoitusosuus oli 77 %, niin kansallisen tuen osuus oli vuonna 2012 kaikkiaan noin 60 prosenttia.

EU:n Maaseuturahaston kokonaisrahoitus kaudella 2014–2020 on 3,5 miljardia euroa, josta EU kattaa noin 65 %. Vain osa rahoituksesta on kohdennettu suoraan metsätalouteen. Esimerkiksi neuvonnan ja koulutuksen rahoitusta ei ole jaettu sektoreille ja myös uusiutuvan energian rahoitus on kaikkien sektoreiden haettavissa. Metsäsektorille kaikkiaan kohdistuva rahoitus lieneekin tässä esitettyä jonkin verran suurempi (European... 2015, Factsheet... 2015). Alla on esitetty suoraan metsätalouteen korvamerkitty 120 miljoonan euron rahoitus pääkohteittain (milj. €):

⁸ Tšekin maa- ja metsätalouden EU-rahoituksesta löytyy yleistietoja verkkosivuilta <http://eagri.cz/public/web/en/mze/> kohdasta Subsidies.

⁹ Investoinnit kattavat erilaiset kone- ja laitehankinnat tie- ja polkuverkostojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen, ojien, patojen ja lammikoiden rakentamiseen, metsänuudistamiseen sekä puiden ”ympäristöystävälliseen” käsittelyyn. Investoinnit sisältävät myös työt metsätalouden infrastruktuurin parantamiseksi, kuten metsäteiden rakentamisen, perusparannukset ja ylläpidon, metsäojituksen ja kunnostamisen sekä muita yleisiä infrastruktuuri-investointeja. Myös laitehankinnat hakkuutähteen hyödyntämiseksi energia- ja muihin tarkoituksiin ovat mahdollisia.

¹⁰ Metsänomistaja jättää alueen enemmän tai vähemmän koskemattomaksi vähintään 20 vuodeksi.

¹¹ Kuusta (*Picea abies*) ja mäntyä korvataan istuttamalla pyökkiä ja jalokuusta.

¹² Toimenpiteet, joilla ehkäistään ja vähennetään riskiä erilaisten metsätuhojen (patogeenit, hyönteiset, myrsky- ja lumituhot) synnylle sekä kunnostushakkuut ja uudistaminen, tulvien ja eroosion torjunta sekä tulvien tuhoamien metsäteiden kunnostus, metsien kalkitus ja lannoitus.

¹³ Metsäturismia tukevat investoinnit, kuten tiestön, parkkipaikkojen, polkuverkoston, siltojen sekä opastus- ja tietotaulujen rakentaminen metsäalueelle.

- Investoinnit metsätalouteen (P2¹⁴) 56,4
- Ennallistaminen ja metsätuhojen estäminen (P4) 27,0
- Metsien suojelukorvaukset¹⁵ (P4) 27,0
- Hiilen säilyttäminen ja sitominen¹⁶ (P5) 10,4

Tšekin metsähallinto tukee pienmetsänomistajia myös kouluttamalla, konsultoimalla ja neuvomalla. Metsän ja riistanhoidon tutkimuslaitos (*Forestry and Game Management Research Institute*) antaa pyynnöstä ilmaiseksi asiantuntija-apua ja neuvontaa sekä järjestää koulutusta, ja Metsänhoitolaitos (*Forest Management Institute*) neuvoo metsänomistajia mahdollisuuksissa taloudellisen tuen saamiseksi (Jarský ym. 2015). Näiden ja metsätalouden muun julkisen hallinnon kuluista ei ole tietoa.

Taulukko 7. Tšekin metsätalouden kokonaisrahoitus (suorat tuet) vuonna 2012 (Information... 2013).

Rahoituslähde ja -kohde	Julkinen rahoitus yhteensä, milj. €	Osuus, %
Valtio; Metsälain edellyttämät toimenpiteet	9,0	20,2
Valtio & aluehallinto; Metsänhoito	10,1	22,7
Valtio; Laaja-alaiset toimenpiteet	2,0	4,5
EU & valtio; Maaseutuohjelman toimenpiteet	23,3	52,5
Yhteensä	44,4	100,0

3.2. Kannustinjärjestelmiä muilla sektoreilla Suomessa

3.2.1. Valtion tulo- ja menoarvion kautta myönnettävät kannustimet

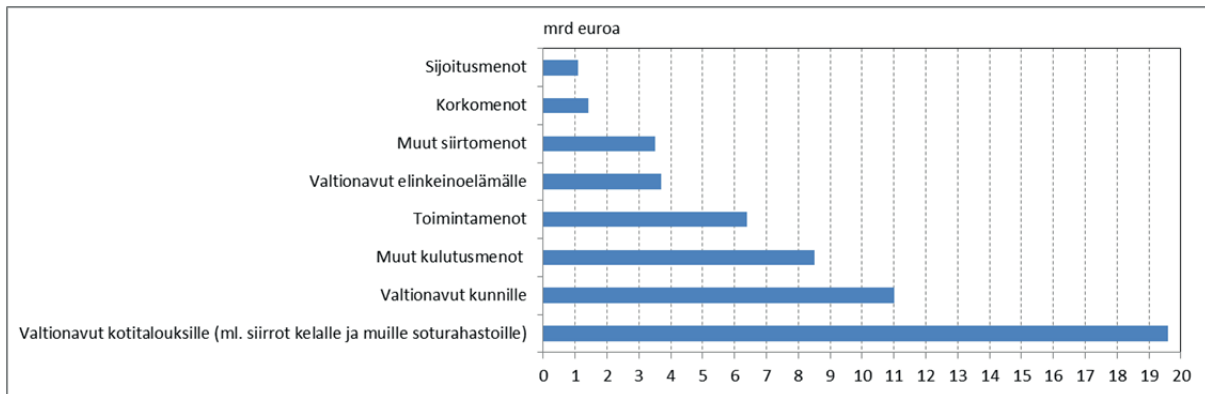
Metsätaloudessa kuten myös muillakin sektoreilla on kolme erotettavissa olevaa tasoa, jotka voivat olla taloudellisen ohjauksen kohteena: 1) kansalaiset (metsänomistajat), 2) yritykset (metsätilat) ja 3) yksittäiset erikseen määriteltävät kertaluontoiset työt tai investoinnit (esimerkiksi taimikon varhaishoito).

Yksi valtion talouden perusteista on tulo- ja menoarvion (budjetin) laatiminen. Vuodelle 2017 valtion tulo- ja menoarvion kokonaissumma on 55,2 miljardia euroa. Suurin osa valtiontalouden kautta tulevista tulonsiirroista kohdistuu kansalaisiin, yksittäisiin henkilöihin. Vuodelle 2017 budjetoidut valtionavut kotitalouksille, sisältäen Kelalle ja muille sosiaaliturvarahastoille menevät siirrot, ovat budjetista 19,6 miljardia euroa (35,5 %). Ne tukevat yksittäisten henkilöiden ja tapauskohtaisesti myös metsänomistajien taloudellista tilannetta (kuva 5). Valtaosa näistä menoista maksetaan valtionvarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kautta (kuva 6). Opetusta ja koulutusta tuetaan esimerkiksi valtionvarainministeriön kautta maksettavien kuntien valtionapujen (11 mrd €) ja suoraan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kautta.

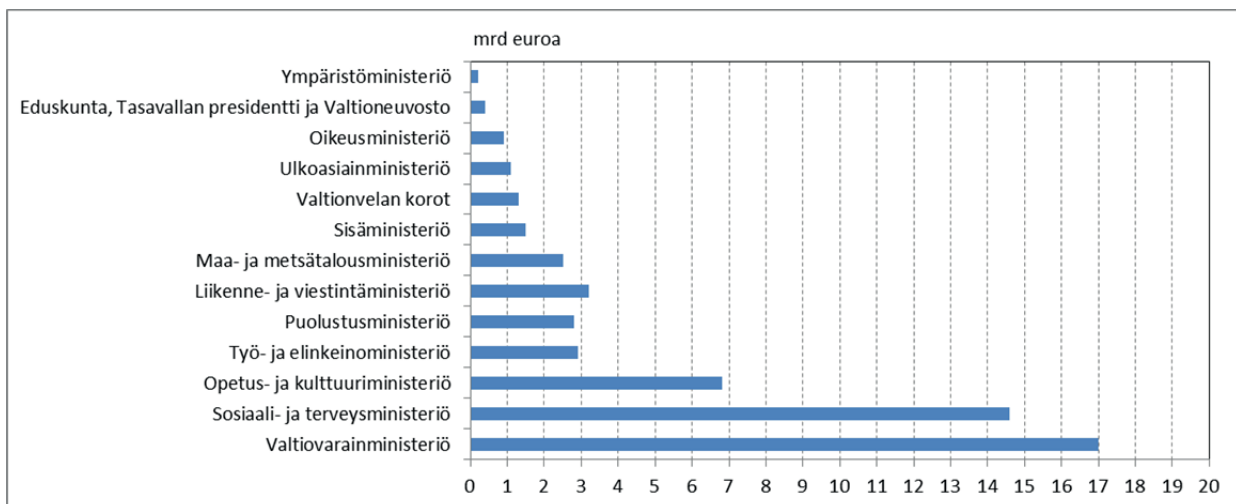
¹⁴ P2 viittaa EU:n Maaseuturahaston prioriteettiluokkiin (1–6).

¹⁵ For biodiversity 0.52 % of forestry land under contracts and for soil erosion and management 0.52 % of forestry land under contracts.

¹⁶ 0.02 % of agricultural and forest land under management contracts contributing to carbon sequestration or conservation.



Kuva 5. Valtion budjettimenot 2017 menolajeittain. Lähde: TAE 2017 HE.



Kuva 6. Valtion budjettimenot 2017 hallinnonaloittain. Lähde: TAE 2017 HE.

Varsinainen metsätalouden tukirahoitus, jota metsänomistaja voi saada, on hieman vajaa 60 miljoonaa euroa. Tämä ns. Kemera-tuki on tulo- ja menoarvion kokonaisuuteen suhteutettuna melko vähäistä, joten yleisillä kotitalouksille ja kunnille myönnettyillä valtioavulla on suuri merkitys metsänomistajille. Suomessa lähes puolet metsänomistajista on eläkeläisiä, jotka pääsääntöisesti elävät tulonsiirtojen varassa. Samalla heillä voi terveydentilasta riippuen olla selvästi enemmän mahdollisuuksia metsätalouden harjoittamiseen kuin nuoremmilla metsänomistajilla. Paljon keskustellun metsänomistajien ikääntymisen taustalla ei siten välttämättä ole yksinomaan sukupolvenvaihdosten ja metsätilan luovutusten viivästyminen, vaan todennäköisesti myös metsätalouden harjoittajien toimeentulon ja sitä kautta osittain myös ajankäytön kysymykset, jotka suosivat eläkeläisiä metsänomistajina.

Metsätalous on valtion budjetoinnissa osa elinkeinosektoria. Seuraavassa tarkastellaan millaisia rakenteita sisältyy valtion budjetin menolajiin ”valtionavut elinkeinoelämälle”. Nämä on budjetoinnissa merkitty momenteille 40–49. Momenteille on merkitty elinkeinoelämän edistämiseksi tarkoitettua valtionavut yrityksille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille sekä yrittäjien ja elinkeinonharjoittajien ja muiden vastaavien etuja edistäville keskusjärjestöille, yhdistyksille ja muille vastaaville tahoille. Kaikkiaan valtionapuja elinkeinoelämälle on vuoden 2017 budjetissa osoitettu 3,7 miljardia euroa (taulukko 8).

Taulukko 8. Valtionavut elinkeinoelämälle valtion tulo- ja menoarvioesityksen 2017 mukaan, miljoonaa euroa

Momentti	Pääluokka	Luku	Momentin nimi	milj. euroa	
26.30.43	SM		Pelastustoimi ja hätäkeskukset	Turvallisuusviranomaisten viestintäverkot	8,1
28.91.41	VM		Työllisyyden ja elinkeinoelämän edistäminen	Energiaverotuki	251,0
28.92.40	VM		EU ja kansainväliset järjestöt	Isäntämaakorvaus Pohjoismaiden investointipankille	11,1
29.80.40	OKM		Taide ja kulttuuri	Korvaus Suomenlinnan huoltoliikenteen käyttötappioon	0,3
29.80.41	OKM		Taide ja kulttuuri	Eräät käyttöoikeuskorvaukset	26,7
30.10.40	MMM		Maaseudun kehittäminen	Maatalouden aloittamis- ja investointiavustukset	72,0
30.10.41	MMM		Maaseudun kehittäminen	Maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuki	14,0
30.10.42	MMM		Maaseudun kehittäminen	Luopumistuet ja -eläkkeet	57,2
30.10.43	MMM		Maaseudun kehittäminen	Eläinten hyvinvointikorvaukset	67,8
30.20.40	MMM		Maa- ja elintarviketalous	Maa- ja puutarhatalouden kansallinen tuki	335,4
30.20.41	MMM		Maa- ja elintarviketalous	EU-tulotuki ja EU-markkinatuki	530,0
30.20.43	MMM		Maa- ja elintarviketalous	Ympäristökorvaukset, luonnonmukainen tuotanto, neuvonta ja ei-tuotannolliset investoinnit	300,0
30.20.44	MMM		Maa- ja elintarviketalous	Luonnonhaittakorvaukset	551,9
30.20.46	MMM		Maa- ja elintarviketalous	EU:n osarahoitama ruokaketjun kehittäminen	4,6
30.20.47	MMM		Maa- ja elintarviketalous	Kansallinen ruokaketjun kehittäminen	4,2
30.40.40	MMM		Luonnonvaratalous	Eräät luonnonvaratalouden korvaukset	1,2
30.40.41	MMM		Luonnonvaratalous	Hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen	3,4
30.40.42	MMM		Luonnonvaratalous	Petoeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen	7,9
30.40.44	MMM		Luonnonvaratalous	Tuki puuntuotannon kestävyys turvaamiseen	56,2
30.40.45	MMM		Luonnonvaratalous	Metsäluonnon hoidon edistäminen	3,0
30.40.46	MMM		Luonnonvaratalous	Valtionapu Suomen metsäkeskukselle	40,8
30.70.40	MMM		Maanmittaus ja tietovarannot	Kiinteistötoimitusten tukemisesta aiheutuvat menot	3,0
31.10.41	LVM		Liikenneverkko	Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon	1,0
31.20.41	LVM		Liikenteen viranomaispalvelut	Tieliikenteen turvallisuustoiminnan edistäminen	9,1
31.30.42	LVM		Liikenteen tukeminen ja ostopalvelut	Valtionavustus koulutuksesta	0,8
31.30.43	LVM		Liikenteen tukeminen ja ostopalvelut	Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukykyyn parantaminen	101,4
32.01.40	TEM		Hallinto	Valtionavustus yritysten kansainvälistymiseen ja yrittäjyyden edistämiseen	13,3
32.20.40	TEM		Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka	Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen	274,5
32.20.41	TEM		Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka	Erytisavustus Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n tutkimusinfrastruktuuriin	2,5
32.20.42	TEM		Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka	Innovaatiokeskittymien kehittäminen	2,3
32.20.43	TEM		Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka	Cleantech- ja biotalousratkaisujen sekä innovaatioiden kaupallistamisen tukeminen	43,0
32.20.47	TEM		Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka	Finnvera Oyj:n tappiokorvaukset	64,6
32.20.48	TEM		Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka	Korko- ja muu tuki tuetuille vienti- ja alusluotoille	40,3
32.20.49	TEM		Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka	Valtionavustus VTT Oy:n toimintaan	87,3
32.50.40	TEM		Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka	Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen	11,0
32.50.41	TEM		Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka	Valtionavustus Finpron toimintaan	33,6
32.50.42	TEM		Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka	Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen	20,1
32.50.43	TEM		Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka	Kansainvälistymisavustus yritysten yhteishankkeisiin	5,3
32.50.44	TEM		Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka	Alueellinen kuljetustuki	5,0
32.60.40	TEM		Energiapolitiikka	Energiatuki	70,1
32.60.41	TEM		Energiapolitiikka	LNG-terminaalien investointituki	28,5
32.60.42	TEM		Energiapolitiikka	Valtiontuki sähköhuollon varmistamiseksi	0,4
32.60.43	TEM		Energiapolitiikka	Kioston mekanismit	0,3
32.60.44	TEM		Energiapolitiikka	Uusiutuvan energian tuotantotuki	273,4
32.60.45	TEM		Energiapolitiikka	Uusiutuvan energian ja uuden energiateknologian investointituki	40,0
32.60.46	TEM		Energiapolitiikka	Päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotuki	43,0
33.60.40	STM		Kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto	Valtion rahoitus lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan menoihin	29,0
33.80.40	STM		Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomitustoiminta	Valtion korvaus maatalousyrittäjien lomituspalvelujen kustannuksiin	159,3
33.80.41	STM		Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomitustoiminta	Valtion korvaus turkistuottajien lomituspalvelujen kustannuksiin	2,6
33.80.42	STM		Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomitustoiminta	Valtion korvaus poronhoitajien sijaisvuon kustannuksiin	0,3
SUMMA					3 711,8

Metsätalouteen valtionavusta suoraan kohdistuvat hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen¹⁷ (3,4 milj. €), tuki puuntuotannon kestävyys turvaamiseen (56,2 milj. €), metsäluonnon hoidon edistäminen (3,0 milj. €) ja valtionapu Suomen metsäkeskukselle (40,8 milj. €). Yhteissumma 103,4 miljoonaa euroa on 2,8 prosenttia kaikista elinkeinoelämän valtionavusta. Vuoden 2017 tulo- ja menoarvion loppusummasta metsätalouden valtionapujen osuus on 0,2 prosenttia.

Metsätaloudelle kohdistuu tukea myös esimerkiksi maatalouden aloittamis- ja investointiavustuksissa (viljelyä harjoittavat maatilat) sekä kiinteistötoimitusten tukemisesta aiheutuissa menoissa (esimerkiksi yhteismetsät ja tilusjärjestelyt), mutta nämä eivät juurikaan muuta metsätalouden tuis-

¹⁷ Korvauksiin käytetyt varat kerätään hirvieläinten metsästäjien valtiolle maksamista pyyntiluvista. Myös nämä korvaukset ovat valtiontukisäännösten alaisia.

ta saatavaa yleiskuvaa: metsätalous tuo valtion tulo- ja menoarvioon selkeästi enemmän tuloja kuin aiheuttaa menoja.

3.2.2. Verotuet eri sektoreilla ja metsätaloudessa

Verotuet (kansainvälisempi käsite *veromenot, tax expenditures, skatteutgifter*) ovat verolainsäädännössä usein tukemistarkoituksessa määritellyjä poikkeuksia verotuksen normaalista perusrakenteesta. Kyseessä voi olla myös poikkeaminen laajasta veropohjasta, jolloin tietyn toiminnan on ajateltu jäävän veropohjan ulkopuolella. Valtiovarainministeriön ja VATTin säännöllisesti tekemissä verotukiselvityksissä verotukia on tunnistettu noin 190 kappaletta¹⁸. Näiden kaikkien euromääräistä arvoa ei ole arvioitu.

Viimeisimmän verotukiselvityksen mukaan vuoden 2017 verotukien yhteismääräksi arvioidaan noin 25,3 miljardia euroa. Valtion verotuet ovat noin 16,5 miljardia euroa. Karkeasti jaoteltuna ehkä noin 2/3 verotuista kohdistuu kotitalouksiin (ja palkansaajiin) ja 1/3 elinkeinoelämään. Verotuet on arvioitu niin sanotulla staattisella lähestymistavalla, jolloin käyttäytymisen muuttumista verotuen poistamisen myötä ei oteta huomioon. Koska monet verotuet ovat hyvinkin merkittäviä, näiden poistamisella tai uusien verotukien muodostamisella olisi väistämättä käyttäytymisvaikutuksia ja sitä kautta määrä- ja hintavaikutuksia, jolloin puhutaan dynaamisista verovaikutuksista. Osa verotuista on myös päällekkäisiä toistensa kanssa.

Vuonna 2017 on muodostumassa kaksi uutta verotukea, jotka molemmat koskevat metsätaloutta: yrittäjävähennys ja metsälahjavähennys. Yksi elinkeinoelämään kohdistunut verotuki poistuu, sillä tuotannollisista investoinneista ei voi tehdä korotettuja poistoja enää vuoden 2016 jälkeen.

Metsätalouteen suoraan kohdistuvia verotukia on vuodelle 2017 pystytty määrittämään 108 miljoonan euron verran, mikä on 0,4 prosenttia kaikkien määritettävissä olleiden verotukien 25,3 miljardin euron summasta. Metsätalouden arvioitavissa olevat verotuet muodostuvat tuloverotuksessa käytössä olevista yrittäjävähennyksestä (14 milj. €), metsälahjavähennyksestä (18 milj. €), metsävähennyksestä (57 milj. €) ja menovarauksesta (19 milj. €).

Näistä metsälahjavähennys on muodostettu korvaamaan metsätaloudesta puuttuvaa sukupolvenvaihdoksiin kannustavaa perintö- ja lahjaveron huojennusta. Metsätaloutta varten tehdyt erikoisratkaisut ovat ongelmallisia yksittäisen metsänomistajan tulojen ja menojen muodostuksen näkökulmasta, jollei kyse ole oikeudenmukaisen ja neutraalin verotuksen saavuttamiseksi tarkoitettusta keinosta.

Edellä mainitussa verotukiselvityksessä on tunnistettu myös muutamia muita metsätalouden verotukia, vaikkakaan niiden määrää ei ole arvioitu tai kattaessaan useita elinkeinotoimialoja tuen määrää ei ole arvioitu metsätalouden osalta. Tuloverotuksessa verotueksi on tunnistettu hankintatyön osittainen tuloverovapaus, metsätalouden menojen jaksottamisessa oleva verotuen mahdollisuus, luonnonsuojelualueiden luovutusvoiton verovapaus, luonnonvaraisten marjojen ja sienien myynnin verovapaus, kiinteistön vaihdon verovapaus luonnonsuojelualueeksi ja verovapaa puutavaran oma käyttö. Kiinteistöverotuksessa verotuki muodostuu kiinteistöveroista vapautetuissa kiinteistöistä tai niiden osista, joita ovat muun muassa maa- ja metsätalousmaa.

Perintö- ja lahjaverotuksessa on tunnistettu maatalojen ja yritysten perintö- ja lahjaverotuksen sukupolvenvaihdoshuojennukset, sukupolvenvaihdoksen veroja maksettaessa veronlykkäykset, sukupolvenvaihdoshuojennukset osake- tai osuusomistuksen kautta sekä testamentilla tai lahjalla saadun elinkautisen tai määrävuosiksi annettujen etuuksien verovapaudet. Arvonlisäverotuksessa on tunnistettu itse poimittujen luonnonvaraisten marjojen ja sienien myynnin verovapaus, ja valmiste-

¹⁸ Verotukilistaus on hyvin pitkä ja sen vuoksi sitä ei ole oheistettu tähän raporttiin. Se on saatavilla valtiovarainministeriön verkkosivulta: <http://vm.fi/documents/10623/307601/Verotuet+2015+-+2017e/d873f2e5-6272-4ce1-a3fc-5b82e0c547f3>

verotuksessa työkoneissa käytetyn kevyen polttoöljyn alempi valmisteverokanta. Metsänomistajia koskee myös pienituloisten maatalousyrittäjien MyEL-vakuutusmaksuhojennus silloin, kun he ovat vakuutettuja metsätaloudestaan.

Tuloverotuksessa metsätalouden verotukseksi ei ole tunnistettu esimerkiksi luovutusvoiton verovapautta maa- tai metsätaloukselle lähisukulaiselle luovutettaessa. Sen sijaan keskeisesti tähän kysymykseen liittyvään metsävähennykseen on kohdistettu suurempi verotuki kuin pitäisi. Metsävähennyksessä verotukseksi tulisi laskea ainoastaan veronmaksun lykkääntymisestä aiheutuva korkokustannus ja metsävähennyksen mahdollinen tuloutumattomuus metsätaloukselle luovutettaessa tulisi kohdistaa luovutusvoittoverotuksen verovapaudesta johtuvan mahdollisen verotuen osaksi. Samoin menovaroissa verotuen määrä vaikuttaa suurelta siihen nähden että kyseessä tulisi olla vain veronmaksun siirtymisestä aiheutuva korkokustannus. Kun Etelä-Suomessa verotus voi siirtyä korkeintaan neljällä vuodella ja Pohjois-Suomessa kuudella vuodella, menovaroituksen aiheuttaman ja verotukseksi käsitettävän korkokustannuksen pitäisi jäädä hyvin vähäiseksi.

Verotuen, kuten myös negatiivisen verotuen eli verosanktion, arvon arvioiminen vaatii verotuksen normijärjestelmän tunnistamista, mikä on hankalaa, sillä normijärjestelmän määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Yksi verotuksen keskeisistä periaatteista on oikeudenmukaisuus, mikä tarkoittaa samassa tulo- ja varallisuusasemassa olevien veronmaksajien samantasoista verotusta. Usein se hoidetaan tulojen mukaan kasvavalla veroasteella (progressiivinen veroaste), mitä on Suomessa sovellettu lähinnä ansiotulojen verotuksessa ja viime aikoina myös pääomatulojen verotuksessa. Verotuksen oikeudenmukaisuudella on siten keskeinen merkitys normijärjestelmän määrittämisessä.

Eryteisesti metsätalouden kannalta on merkityksellistä, että verotuksen normijärjestelmä perustuu yhden vuoden mittaiseen ajanjaksoon, mikä on metsätalouden oikeudenmukaisen verotuksen saavuttamisessa keinotekoisesti lyhyt ajanjakso. Metsätalouden kaltaisia tilanteita esiintyy tosin muuallakin, ja tuloverotuksessa tällaisiksi on tunnistettu muun muassa ammattimaisesta urheilusta saadut tulot. Yleensä tällaisilla tuloilla tai toimialoilla tulisi olla oikeudenmukaisen verotuksen saavuttamiseksi mahdollista rahastoinnin tai varausten avulla jaksottaa tuloja useille verovuosille. Metsätaloudessa on kuitenkin mahdollista vain varautua tuleviin menoihin menovaroituksen avulla.

3.2.3. Metsätaloudelle mahdolliset kannustinmuodot muilta sektoreilta

Metsätalous katsotaan tulo- ja menoarviossa sekä verotukiselvityksessä osaksi elinkeinoelämää, jolloin metsätaloudelle mahdollisia kannustimia on syytä tarkastella yrityksille ja maataloudelle suunnattujen kannustimien kautta. Ongelmana tällaisissa kannustimissa on se, että ne saattavat pääomittua metsän hintaan, jollei edunsaajien määrää pystytä poliittisin tavoitteenasetteluin riittävästi rajoittamaan maakauppakilpailun vähentämiseksi. Vastaava tilanne voidaan nähdä peltomaan osalta siellä, missä viljelijöitä on runsaasti kilpailemassa lisämaasta, tai metsävähennyksen vuonna 2008 omistajakohtaiseksi tehdyn laajennuksen ja määrän kasvatuksen jälkeen.

Tulo- ja menoarvion kautta metsätaloudelle mahdollisia kannustimia voisi olla mahdollista rakentaa maaseudun kehittämisen ja EU-ohjelmien kautta, jolloin kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi erilaiset investointiavustukset. Myös metsätalouteen kohdistuvia ympäristötukia, koulutusta ja neuvontaa voitaisiin laajentaa nykyisestään. Luonnonhaittakorvauksia voitaisiin kohdistaa nimensä mukaisesti heikoimmille kasvupaikoille, jotka ovat metsätaloudessa jopa helpommin tunnistettavissa kuin maataloudessa. Metsätalouden luonnonhaittakorvauksia on käytetty ainakin Saksassa, mutta niitä on alkuvaiheen jälkeen vähennetty. Uudistamismenetelmän valinnan tai taimikonhoidon sijasta luonnonhaittakorvauksia tulisi kohdistaa metsänomistajille neutraalisti tietyn toimenpideohjelman tavoitteiden saavuttamiseen. Toimenpiteiden valinta ja toteutuksen ratkaisu jäisivät metsänomistajille. Toisaalta se saattaisi nostaa maan hintaa.

Tilusrakenteen parantaminen on yksi keskeisistä toimista metsätalouden kannattavuuden ja sitä kautta metsätalouden kannustimien lisäämisessä. Tällä hetkellä metsätaloudessa tehdään kuitenkin tilusjärjestelyjä hyvin vähän, kun taas yhteismetsien muodostaminen on hallitsevassa asemassa.

Hajanaisella kiinteistörakenteella toimiva, tilkkutäkkimäinen yhteismetsä ei kuitenkaan hyödy ”parantuneesta kiinteistörakenteesta”, vaan lähinnä hallinnollisesta mittakaavaedusta, joka sekin voi usein jäädä vähäiseksi.

Verotuksen kautta metsätaloudelle on hankala luoda nykyiset tuet korvaavia kannustimia, koska metsätalouden menot ovat jo nykyisellään täysimääräisesti vähennettäviä. Sen sijaan varsin pienilläkin muutoksilla on mahdollista poistaa tai ainakin vähentää metsätalouteen kohdistuvia verohaittoja. Verotuksessa äärimmäisen yksinkertainen verohaittaa poistava kannustin olisi kasvattaa metsätalouden pitkävaikutteisten hankintojen kertapoistot ja menojäännösten loppupoistot 200 eurosta vähintään samalle tasolle kuin maataloudessa, eli 850 euroon. 15 prosentin menojäännös-poistoilla 850 euron suuruisen tie- tai ojainvestoinnin tai jäljellä olevan menojäännöksen kuoletus vie 10 lisävuotta, jotta jäljellä oleva alle 200 euron menojäännös voidaan lopulta poistaa kerralla. Muutos myös yksinkertaistaisi verotusta.

Toinen selkeä verohaittaa poistava kannustin liittyisi metsätalouden tulojen jaksottamismahdollisuuteen, joka myös poistaisi tarvetta pilkkoa puukauppaa pienempiin eriin useammalle vuodelle veroprogression välttämiseksi. Metsätaloudelle vuosi on muutoinkin keinotekoisesti lyhyt ajanjakso oikeudenmukaisen verotuksen toteuttamiseen. Tällaisissa tapauksissa käytetään yleensä tulojen rahastoimista tai tuloja jaksottavia varauksia. Näistä hallinnollisesti yksinkertaisempia ovat varaukset. Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, tällaisia keinoja ei kuitenkaan ole käytössä Suomen metsäverotuksessa, tulevien menojen kattamiseen tarkoitettua menovarausta lukuun ottamatta. Menovaraus ei kuitenkaan tavoitteidensa takia voida pitää varsinaisena tulojen jaksottamisvarauksena.

Hankalin metsäverotuksellinen kysymys liittyy metsätalouden pääomatuloverotuksen ja ansiotuloverotuksen tasoeroon, joka johtaa pieniä ansiotuloja saavien metsänomistajien suurituloisempia korkeampaan verotaakkaan ja on omiaan heikentämään kannusteita investoida ja tehdä omatoimisesti metsätöitä. Metsätaloudessa pääomatuloverotuksen ja ansiotuloverotuksen välinen rajanveto on keinotekoinen verrattuna maatalouteen tai muuhun yritystoimintaan. Pienituloisten korkea veroaste vähentää investointikannustinta enemmän kuin suurituloisten korkea veroaste, joka saattaa jopa lisätä investointikannustinta silloin, kun menot ovat kerralla vähennettävissä.

4. Lainsäädännön reunaehdot ja EU:n rahoitusinstrumentit

4.1. Lainsäädännön reunaehdot

Euroopan unionin kilpailupolitiikkaa ja siten myös valtionapujen käyttöä jäsenvaltioissa ohjaa yhteisön toiminnasta tehty sopimus (SEUT), jäljempänä perussopimus. Sen 107(1) artiklassa todetaan seuraavasti:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty valtiontuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

Tämä artikla on unionin valtionapua koskevan normiston kulmakivi. Se on ollut voimassa vastaavassa muodossa yhteisön perustamisesta eli niin sanotun Rooman sopimuksesta lähtien.

Joillakin toimialoilla on valtionapujen osalta erityisasema. Perussopimuksen valtiontukia koskevia artikloja 107–109 ei sovelleta esimerkiksi maatalouteen, eräisiin liikenteen aloihin ja infrastruktuurin muotoihin eikä maanpuolustukseen. Maataloudella tarkoitetaan tässä yhteydessä maatalouden alkutuotantoa, kalastusta ja maataloustuotteiden kauppaa. Metsätalous sen sijaan kuuluu kyseisten artiklojen soveltamisalaan.

Yhteisön ensimmäisinä vuosikymmeninä valtiontukisääntelyn merkitys ei ollut kovin keskeinen, mutta lähestymistapa muuttui selvästi tiukemmaksi 1990-luvulla, kun sisämarkkinoiden toimintaa koskevat tavoitteet syvenivät. Viimeisen vuosikymmenen kuluessa kilpailupolitiikasta ja sen myötä valtiontukia koskevasta sääntelystä on muodostunut yksi EU:n sisämarkkinoiden kehittämisen painopisteistä. Taustalla on ajatus, jonka mukaan tasapuolisten kilpailuolosuhteiden vallitessa sisämarkkinoilla tehokkaimmat ja innovatiivisimmat yritykset menestyvät. Tämä puolestaan edistää unionin yleisiä tavoitteita eli kilpailukykyä, taloudellista kasvua ja työllisyyttä.

Vaikka EU:n kilpailupolitiikka perustuu klassiseen vapaan markkinatalouden ideaan, se mahdollistaa valtiontuet tietyissä etukäteen määritellyissä tai harkinnanvaraisissa tilanteissa ja asioissa. Valtiontuilla voidaan esimerkiksi korjata markkinoiden puutteita tai epätäydellisyyksiä. Näihin tilanteisiin ja asioihin palataan tarkemmin myöhemmin, mutta jo tässä vaiheessa on syytä korostaa sitä, että valtiontukien soveltuvuuteen sisämarkkinoille liittyy paljon kokonaisharkintaa. Peruskysymys on yleensä se, voidaanko tarkasteltavan toimenpiteen katsoa edistävän ”yhteisen edun” (*public interest*) toteutumista.

Yhteinen etu on tietenkin käsitteenä hieman tulkinnanvarainen. Jos valtiontukea pyritään perustelemaan esimerkiksi yhteisen edun mukaisilla elinkeino-, alue-, työllisyys-, tulonjako- tai ympäristöpoliittisilla argumenteilla, syntyy helposti ristiriita kilpailupolitiikan ja muiden politiikkalohkojen välillä. Suurin tulkintavalta tällaisissa tilanteissa ja unionin kilpailupolitiikan soveltamisessa yleensäkin on komissiolla, joskin periaatteellisissa kysymyksissä se joutuu nojautumaan EU:n tuomioistuinten ratkaisuihin.¹⁹

Tietyissä tilanteissa valtaa on myös Euroopan neuvostolla ja parlamentilla. Esimerkiksi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) myöntämät tuet perustuvat parlamentin ja neuvoston asetukseen. Maaseuturahaston kautta voidaan tukea myös metsätaloutta, sillä, kuten kyseistä rahastoa koskevassa asetuksessa todetaan, *”metsätalous kuuluu erottamattomasti maaseudun kehittämiseen”*.²⁰

¹⁹ Perussopimuksen tulkinnan ensisijainen perusta on aina unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1305/2013.

Kansallisella tasolla keskeiset valtiontukisäännöt on sisällytetty lakiin taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Maa- ja metsätalousministeriön mukaan maa- ja metsätalouden alkutuotanto ja kalatalous jäävät (osin perussopimuksessa määritellyn erityisluonteensa takia) lain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta lain yksityiskohtaiset perustelut viittaa- vat myös toisenlaisen tulkinnan mahdollisuuteen kestävänsä metsätalouden tukiohjelman osalta.²¹

Valtiontuen määritelmä

Perussopimuksessa ei määritellä yksityiskohtaisesti kiellettyjä tukia tai tukityyppejä. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että tukea pidetään kiellettyinä valtiontukena, jos seuraavat neljä edellytystä täyttyy:

- 1) tuki on jäsenvaltion myöntämää,
- 2) tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa,
- 3) tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan,
- 4) tuki on valikoivaa (selektiivistä); se suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa.

Käytännössä edellytykset on johdettu suoraan edellä esitetystä perussopimuksen 107(1) artiklasta. Oikeuskirjallisuudessa korostetaan usein sitä näkökohtaa, että valtiontuki-käsitteen arvioinnissa ei ole olemassa *rule of reason* -tyyppistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Jos kaikki edellä mainitut neljä edellytystä täyttyvät, kyseessä on määritelmällisesti 107(1) artiklan mukainen valtiontuki. Tämä ei kuitenkaan vielä välttämättä tarkoita sitä, että tukitoimenpide ei soveltuisi yhteismarkkinoille.

Kielletyn valtiontuen ensimmäinen edellytys koskee tuen myöntäjää ja muotoa. Kuten artiklan 107(1) sanamuodosta ”...muodossa tai toisessa myönnetty valtiontuki...” ilmenee, valtiontuella ei tarkoiteta ainoastaan valtion positiivisia suorituksia (suoria avustuksia) yrityksille, vaan myös kaikkia sellaisia toimenpiteitä, jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattaviksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia. Myös poikkeukselliset verotoimenpiteet voidaan tulkita valtiontuiksi.²²

Valtiontuki voi olla tukea suoraan jäsenvaltion varoista, mutta sitä voi antaa välillisesti myös joku muu valtion nimeämä tai perustama julkinen tai yksityinen elin. Suomessa ministeriöt, virastot, laitokset sekä paikallis- ja alueviranomaiset myöntävät merkittäviä määriä valtiontukea. Olennaista kriteerin täyttymisen kannalta on se, että tuki on seurausta valtion toiminnasta ja että valtiolla on tosiasiallinen, suora tai välillinen, päätösvalta myönnettävän tuen tai edun osalta (*imputable to the state*).

Valtiontuen toinen edellytys täyttyy yleensä helposti. Kiellettyjä valtiontukia arvioitaessa kilpailun tosiasiallista vääristymistä ei näet tarvitse osoittaa, vaan riittää, että yksittäisen viranomaistoimenpiteen voidaan katsoa uhkaavan kilpailua. Olennaista ei ole myöskään se, onko kilpailun vääristyminen suuri vai vähäinen. Ainoastaan *de minimis* -asetusten nojalla myönnettyt tuet ovat komission mukaan niin vähämerkityksisiä, että kilpailun vääristymisen uhkaa ei ole.

²¹ Säädöksen 1 §:n mukaan ”Lakia ei sovelleta myönnettäessä maa- ja metsätalouden alkutuotantoa eikä kalataloutta koskevaa tukea”. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että ”Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan SEUT-sopimuksen 107 artiklan perusteella myönnettävät tuet, kuten tuki maatalouden ulkopuolista yritystoimintaa harjoittaville yrityksille esimerkiksi matkailualalle, tuki tiettyihin kehittämishankkeisiin ja kestävänsä metsätalouden tukiohjelma kuuluisivat lain soveltamisalaan. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan soveltamisalaan kuuluvaan tukeen eikä kehittämishankkeisiin, joihin ei sisälly valtiontukea.” (HE 22/2016 vp, s. 33).

²² Yrityksen käsitteen tulkinta kilpailuoikeudessa on erittäin laaja. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudelliseen yritykseen (tai elinkeinonharjoittajan) käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Elinkeinojen harjoittaminen ei välttämättä edellytä, että toimintaa harjoitetaan taloudellisen voiton tavoittelemiseksi itselle tai toiselle.

Myös kolmannen eli kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnyks on alhainen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kriteerin täytyminen ei edellytä, että vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista. Käytännössä kriteeri täyttyy lähes aina, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, jolla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa.

Kaikkein hankalimmat rajanvedot liittyvät yleensä viimeiseen kriteeriin eli tuen valikoituvuuteen (selektiivisyyteen). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että *yleisluonteisen* ja toisaalta *valikoivan* toimenpiteen välinen rajanveto on EU-normistossa usein kuin veteen piirretty viiva. Yleisesti lähdeään siitä, että jos tuki on *yleistä ja kaikkien hyödynnettävissä*, se ei täytä perussopimuksen 107 artiklan kriteerejä eikä näin ole valtiontukea. Selkein esimerkki tällaisesta on julkisen vallan tuki infrastruktuurin rakentamiseen tai parantamiseen (mm. tiet, rautatiet, meriväylät, laajakaistaverkot).²³

Komissio on tiedonannossaan pyrkinyt selvittämään valikoivuuden käsitettä erottamalla toisistaan *aineellisen* ja *alueellisen* valikoivuuden. Toimenpiteen aineellinen valikoivuus tarkoittaa sitä, että toimenpide koskee vain tiettyjä yrityksiä (yrityksryhmiä) tai tiettyjä toimialoja tietyissä jäsenvaltioissa. Alueellisen valikoivuuden osalta lähtökohta on se, että periaatteessa vain sellaiset toimenpiteet, joiden soveltamisala kattaa jäsenvaltion koko alueen, eivät ole valikoivia. Tästä yleissäännöstä on kuitenkin monia poikkeuksia: jos alueellinen tai paikallinen toimenpide täyttää tietyt edellytykset, sitä ei välttämättä katsota valikoivaksi.²⁴

Suomen metsätalouden kansallisten tukien, ainakin niiden perinteisten muotojen, voidaan katsoa täyttävän kaikki tai ainakin melkein kaikki edellä mainitut valtiontuen kriteerit. Esimerkiksi Kemera-tuet ovat jäsenvaltion myöntämiä ja niiden voidaan tulkita vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua. Ne myös vaikuttavat, tai voivat vaikuttaa, jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lisäksi tuet ovat lähtökohtaisesti valikoivia, koska ne kohdistuvat yksinomaan tai ainakin pääosin yhdelle toimialalle eli metsätalouteen (aineellinen valikoivuus).

Toisaalta, jos metsätalouden tuet käsitetään osana laajempaa kokonaisuutta, esimerkiksi osana maatalouden, maaseudun, alueellisen kehityksen, elinkeinorakenteen kehittämisen tai uusiutuvan energian tukia, tulkinnasta tulee moniulotteisempi. Viimemainitut tuet kytkeytyvät läheisesti luonnonoloihin, maantieteellisiin etäisyyksiin ja alueiden kehittyneisyyteen, joita koskevien erojen tunnistaminen on EU:n maatalous- ja aluepolitiikan kulmakiviä.²⁵ Tällainen laajempi näkökulma on tärkeä tunnistaa ja pitää mielessä, kun pohditaan metsätalouden tukien yhteensopivuutta EU:n kilpailupolitiikan ja valtiontukisäännösten kanssa.

Yleiset talouspoliittiset toimet ja verotus

Vaikka valtiontuen kriteerit sinänsä ovat periaatteessa kohtalaisen selkeät, samoin kuin niiden tulkinnot ehkä selektiivisyyttä lukuun ottamatta, joissakin tapauksissa komissio ja EU-tuomioistuimet ovat päätyneet eri ratkaisuihin siitä, millainen tuki on käsitettävä kielletyksi valtiontueksi.²⁶

²³ Komissio on vastikään (19.5.2016) antanut tiedonannon, jossa se määrittelee valtiontuen käsitteen. Tiedonannossa (2016/C 262/01) selkeytetään sitä, milloin yritykselle myönnetyn julkisen etuuden voidaan katsoa täyttävän kunkin edellä mainitun kriteerin. Lisäksi siinä otetaan kantaa tiettyjen tukimuotojen, kuten veroetuuksien ja infrastruktuurirahoituksen, arviointiin. Käytännössä tiedonanto kokoaa yhteen unionin tuomioistuinten aiempaa ratkaisukäytäntöä ja korvaa komission aiemmat välitöntä verotusta ja julkisten maa-alueiden ja rakennusten myyntiä koskevat ohjeistukset.

²⁴ Ks. komission tiedonanto 2016/C 262/01, luku 5.

²⁵ Perussopimuksen 39(2) artiklan mukaan eri maatalousalueiden väliset rakenteelliset erot ja luonnonolojen erot huomioidaan sovellettaessa unionin maatalouspolitiikan säännöksiä. Lisäksi artiklan 173 mukaan ”*unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä*”.

²⁶ Komissio on yrittänyt laajentaa valtiontuen käsitettä niin, että valtiontueksi luettaisiin myös sellaiset toimenpiteet, joissa valtion toiminta suosii markkinoilla tiettyjä yrityksiä. Tässä se ei ole kuitenkaan onnistunut. Esimerkiksi valtion luomaa uusiutuvan energian syöttötariffin tyypistä järjestelyä, jota ei rahoiteta julkisista

Rajanvetoa vaikeuttaa osin se, että *yleisiä talouspoliittisia toimia* ei tulkita EU-normistossa valtiotueksi vaikka niillä olisi vaikutuksia kilpailuolosuhteisiin. Tällöinkin toimien on kuitenkin oltava järjestelmän *yleisen luonteen mukaisia*, ei poikkeavia tai valikoivia. Toisaalta jos kansallisen järjestelmän yleinen luonne (sisäinen logiikka) sisältää poikkeuksia, poikkeavat tukitoimenpiteetkin saattavat olla sallittuja.

Järjestelmän luonteen mukainen poikkeus saattaa liittyä esimerkiksi siihen, miten pieniä ja keskuuria yrityksiä säännellään suhteessa suuriin yrityksiin. Esimerkiksi verojärjestelmään voi sisältyä veroja, jotka ovat suhteessa erisuuruisia erikokoisille yrityksille, jos itse järjestelmä on rakennettu tällaiselle *yleiselle periaatteelle*. Poikkeamat eivät kuitenkaan saa liittyä mihinkään tiettyyn toimialaan, maantieteelliseen alueeseen tai keinotekoisesti rajattuun toimijaryhmään. Esimerkiksi yksinomaan perheyriksille myönnettyjen verohelpotusten (mm. perintöverohelpotusten) on oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan kiellettyä valtion tukea (Alkio ja Hyvärinen 2016, s. 133–134). Myös valtion yleisluonteiset vero- ja muut toimenpiteet, joilla esimerkiksi suositetaan kotimaista tuotantoa myöntämällä sille tukia tai muita erityisetuja, voidaan tulkita sisämarkkinoiden kilpailuolosuhteita vääristäviksi.

Verotus ylipäänsä on ongelmallista aluetta EU-normistossa. EU-oikeudessa on harmonisoitu lähinnä valmisteverotusta ja arvonlisäveroa koskevat verosäännökset. Muuten jäsenmailla on lähtökohtaisesti valta päättää verotuksesta. Edellä sanotusta huolimatta kansallisten verosääntöjen on oltava yhteensopivia perussopimuksen ja unionin valtioneuvoston tukea koskevan sääntelyn kanssa. Jotta verotoimenpide katsottaisiin 107(1) artiklan mukaiseksi kielletyksi valtiotueksi, sen on täytettävä kaikki neljä edellä mainittua yleistä valtiotuen kriteeriä.

Komission verotiedonannon mukaan toinen eli kilpailun vääristymistä koskeva kriteeri voi täytyä esimerkiksi silloin, jos veron perustetta alennetaan (mm. poikkeuksellinen vähennys), veron määrää alennetaan (verovapautus, verohyvitys) tai verovelkoja lykätään tai niistä luovutaan. Tiedonannossa myös todetaan, että jos verohallinto voi harkintavaltansa perusteella asettaa erilaisia poistoihin sovellettavia aikarajoja (mm. nopeutetut poistot) tai erilaisia arvostusta koskevia sääntöjä eri yrityksille tai eri aloille, on oletettavasti kyse valtiotuesta.²⁷

Toisaalta verotoimenpiteen eriytyneisyys ei sinänsä vielä välttämättä aiheuta sitä, että se katsottaisiin valtiotueksi. Komission verotiedonannon mukaan toimenpiteen tulee kuitenkin olla *”taloudellisen järkipärisyytensä seurauksena tarpeellinen tai tarkoituksenmukainen suhteessa verojärjestelmän tehokkuuteen”*. Jäsenvaltioiden on lisäksi pystyttävä perustelevaan tällaiset toimenpiteet. Yksinkertaisimmillaan tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vaikka verojärjestelmä perustuisi jollekin yleisesti sovellettavalle periaatteelle, tuki voi olla siinä mielessä selektiivistä, että tukea saaville yrityksille voidaan asettaa joitakin tuen tehokkaaseen myöntämiseen liittyviä kynnysarvoja. Metsätaloudessa tällainen kynnysarvo voitaisiin määrittää esimerkiksi euroissa, hehtaareissa tai kilometreissä.

Toinen ajankohtainen esimerkki liittyy turpeen verokohteluun. Periaatteessa turpeen tuotantoon tai käyttöön voidaan myöntää vero- tai muuta tukea, jos ne pystytään perustelevaan jollakin yhteisellä tai yleisellä edulla. Ilmastomuutoksen ehkäisy tuskin soveltuu perusteluksi turpeen kohdalla, mutta joidenkin arvioiden mukaan huoltovarmuus voisi olla EU:n valtiotukisääntöjen mahdollistama peruste suosia tätä kotimaista energianlähdettä. Energiapuun korjuun ja polton tuen soveltuvuuden arvioinnissa on periaatteessa kyse samantyyppisestä tasapainoilusta eri tavoitteiden ja

vaan yksityisistä varoista, ei ole EU-oikeudessa pidetty valtiotukena vaikka se muuttaakin kilpailijoiden asemaa markkinoilla. Tämän niin sanotun *PreussenElektra*-ratkaisun perusteluja on myös kritisoitu.

²⁷ Komission tiedonanto valtiotukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen (EUVL 98/C 384/3) (*verotiedonanto*). Ks. myös komission tiedonanto valtiotuen käsitteestä, luku 5.4.5: *”Jos verohallinto voi harkintavaltansa perusteella asettaa erilaisia poistoihin sovellettavia aikarajoja tai erilaisia arvostusta koskevia sääntöjä eri yrityksille tai eri aloille, on tietenkin oletettavissa, että kyse on valikoituvuudesta.”*

näkökohtien välillä, joskin ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvät argumentit ovat vahvempia kuin turpeen kohdalla.

Keskeiselle sijalle valtiontukien hyväksyttävyyttä koskevissa tulkinnoissa nousee siis suunniteltujen toimenpiteiden suhde verojärjestelmän yleiseen luonteeseen, samoin kuin toimenpiteiden tarpeellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta koskeva kokonaisharkinta.

Käytännössä jäsenvaltioiden on ollut viime vuosina entistä vaikeampaa myöntää verovapauksia tai veronalennuksia, jotka koskevat vain tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja, vaikka ne tukisivat joi-takin kansallisia erityistavoitteita. Esimerkiksi metsävähennyksen laajentaminen (metsävähennys muutettiin verovelvolliskohtaiseksi vähennykseksi) todettiin hallituksen esityksessä (HE 206/2008) erityiseksi tai valikoivaksi siinä suhteessa, että se suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa ja siten muodostaa poikkeuksen sovellettavasta verojärjestelmästä. Koska myös muut valtiontuen edellytykset mahdollisesti täytyivät, metsävähennyksen laajennus toteutettiin lopulta *de minimis* -perustein. Käytännössä asia hoidettiin niin, että metsänomistajat veloitettiin ilmoittamaan metsäveroilmoituksessaan kaikki saamansa *de minimis* -tuet.²⁸

Poikkeuksellisiakin vero- ja muita tukitoimenpiteitä voidaan sallia, jos ne perustellaan markkina-tai muun toimintaympäristön häiriöillä tai rakenteellisilla muutoksilla.²⁹ Tosin tukien hyväksyttävyy-teen liittyy tällöinkin huomattavaa kokonaisharkintaa. Jos voidaan perustella, että markkinat eivät pysty korjaamaan toimintapuitteita yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä (yhteisen edun mukaisella) tavalla, tukea voidaan myöntää uuteen tilanteeseen sopeutumiseen. Tuen tulisi kuitenkin olla tila-päistä, koska toimintaympäristö voi muuttua ja esimerkiksi markkinat kehittyä. Lisäksi neoklassiseen taloustieteeseen nojautuvan kilpailupolitiikan ja siten myös valtiontukisääntelyn peruseriaatteisiin kuuluu, ettei markkinoiden aikaansaamia rakennemuutoksia sinänsä tulisi estää, jos markkinat toi-mivat tehokkaalla tai yhteiskunnan kokonaisedun kannalta muuten tarkoituksenmukaisella tavalla.

Sallitut valtiontuet

Kuten edellä on jo käynyt ilmi, artiklan 107(1) yleisestä kiellosta huolimatta perussopimus mahdollis-taa valtiontuen myöntämisen useisiin eri tarkoituksiin. Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille arvioidaan viime kädessä perussopimuksen ja erityisesti sen 107 artiklassa mainittujen poikkeusten nojalla.

Pääsääntöisesti tukien hyväksyntä perustuu artiklan 107 kohdan 3 tulkintaan. Kyseisessä koh-dassa määritellään ne tilanteet, joissa tuen voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille. Yleisimmin käytetty poikkeus on 107 artiklan 3 kohdan c alakohta:

”Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talous-alueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.”

Suurin osa Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja myös Suomen valtiontukiohjelmista ja yksittäisistä tuista on hyväksytty tämän kohdan perusteella.

Perussopimuksen määräykset ovat melko yleisluontoisia ja siten tulkinnanvaraisia. EU:ssa onkin hyväksytty suuri määrä sekundäärilainsäädäntöä, suuntaviivoja ja muita ohjeita siitä, millaisia tukia voidaan pitää hyväksyttävänä. Säädösten ja ohjeiden tarkoitus on lisätä läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, yhtenäistää jäsenvaltioiden käytäntöjä ja siten osaltaan edesauttaa sisämarkkinoiden tehokasta toi-mintaa.

²⁸ Valtiovarainvaliokunta suhtautui kriittisesti hallituksen esityksessä omaksuttuun näkemykseen, jonka mukaan metsävähennys olisi valtiontukea. Metsävähennys oli valiokunnan näkemyksen mukaan osa yleistä vero-järjestelmää, eikä täyttänyt valtiontuen tunnusmerkkejä. Sittemmin tulkinnasta, jonka mukaan metsävähennys olisi poikkeus yleisesti sovellettavasta verojärjestelmästä ja siten valtiontukea, on Suomessa luovuttu. *De mi-nimis* -perusteisen valtiontuen (metsävähennysten) seuranta päättyi metsäverotuksessa vuonna 2012.

²⁹ Unionin säädösten mukaan valtiontuki saattaa olla tarpeen esimerkiksi *”markkinoiden toimintahäiriöihin puuttumiseksi ja sen varmistamiseksi, että talous toimii hyvin ja tasapuolisesti”*.

Valtiontukia koskeva EU-normisto on rakennettu sille peruseriaattele, että jos jotakin hyödykettä voidaan tuottaa markkinoille markkinaehtoisesti, tuen myöntäminen tulisi lähtökohtaisesti evätä. Toisaalta, jos markkinoita ei ole tai niiden voidaan osoittaa toimivan huonosti taikka epätäydellisesti (*market failure*), tuki voi olla perusteltua. Komission mukaan markkinoiden epätäydellisyyksiä voivat aiheuttaa muun muassa

- julkishyödykkeet,
- meriittihyödykkeet (mm. koulutus),
- ulkoisvaikutukset (negatiiviset ja positiiviset),
- epätäydellinen informaatio,
- markkinavoiman keskittyminen tai monopolimarkkinat,
- instituutioiden jäykkyys.

Esimerkiksi ympäristötuet voidaan usein perustella sillä, että ne edistävät julkishyödykkeiden tuotantoa, ehkäisevät negatiivisia ulkoisvaikutuksia tai tuottavat positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tukien tarvetta voidaan perustella myös tulonjakoa, tasa-arvoa ja syrjäytymisen estämistä koskevilla tavoitteilla, jotka puolestaan liittyvät unionin yleisiin päämääriin alueellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisestä.

Tutkimus- ja kehitystoiminta sekä innovaatiotoiminta ovat alueita, joissa komissio suhtautuu valtiontukeen ehkä kaikkein myönteisimmin. Taustalla on ajatus, että markkinoilla olevilla yrityksillä ei ole välttämättä riittäviä kannusteita esimerkiksi sellaiseen tutkimustoimintaan, joka tuottaa yhteiskunnalle hyötyä myönteisten ulkoisvaikutusten, esimerkiksi osaamisen leviämisen muodossa. Kyse voi olla myös siitä, että joidenkin T&K-toimintaan liittyvien investointien riskit tai epävarmuudet saattavat olla liian suuria yritysten riskiottokykyyn nähden tai että yritysten ja yhteiskunnan tuotto-odotukset (korkokannat) saattavat poiketa toisistaan.³⁰

Vaikka komissio on ottanut tavoitteekseen kohdentaa valtiontukea ensisijaisesti yhteisen edun mukaisiin *horisontaalisiin* kohteisiin, myös tietyn tuotannonalan (tilapäinen) tukeminen saatetaan joissakin tapauksissa katsoa kansantalouden kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Tällä seikalla on merkitystä, kun komissio arvioi esimerkiksi Suomen metsätalouden tukien hyväksyttävyyttä.³¹

Kielteisimmin komissio suhtautuu vientiä koskeviin tukiohjelmiin ja yksittäisiin tukiin. Taustalla on näkemys, että ne ovat lähes aina valtion rahoittamia, kilpailua vääristäviä ja selektiivisiä. Lisäksi niihin liittyy lähes poikkeuksetta kauppavaikutuksia.

Valtiontuen soveltavuuden arviointi

Kuten edellä on todettu, komissiolla on merkittävää tulkintavaltaa koskien valtiontukien soveltavuutta sisämarkkinoille. Arvioidessaan tarkasteltavan toimenpiteen hyväksyttävyyttä komission periaatteena on verrata niitä myönteisiä vaikutuksia, joita tukitoimenpiteellä on yhteisen edun saavuttamisen kannalta niihin kielteisiin kauppaa ja kilpailua vääristäviin sivuvaikutuksiin, joita tuella voi olla.

Taloustieteen näkökulmasta kyse on tuen hyvinvointivaikutusten arvioinnista. Viimeisen vuosikymmenen kuluessa EU:n valtiontukisääntelyssä onkin – kuten yleensäkin kilpailuoikeudessa – korostunut toimenpiteiden taloustieteellinen arviointi.

³⁰ Yhteiskunnan ja yksityisen metsänomistajan soveltamien korkokantojen erolla on perusteltu myös puuntuotannon investointien tukemista.

³¹ Horisontaalisella tuella tarkoitetaan sellaista tukea, joka ei kohdennu tietyille toimialoille, vaan kaikille toimialoille samaan tarkoitukseen. Sektorikohtainen tuki sen sijaan hyödyttää vain tietyn toimialan yrityksiä. Viimeisen parin vuosikymmenen aikana sektorikohtaisten tukien merkitys on EU:ssa yleisesti ottaen voimakkaasti vähentynyt. Tosin poikkeuksiakin löytyy: vuosina 2007–2014 komissio teki yli 450 eri maiden finanssisektoria koskevaa hyväksyvää valtiontukipäätöstä. Toinen merkittävä poikkeus on maatalous.

Vuoden 2012 valtiontukiudistuksen yhteydessä komissio julkisti kriteerit, joiden pohjalta se arvioi tuen hyväksyttävyyden. Tiedonannossa määriteltiin esimerkiksi seuraavia yhteisiä periaatteita:

- 1) Tuella tulee olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tavoite ("yleinen etu").
- 2) Tuen avulla tulee saada aikaan parannus, jota markkinat eivät saisi itsessään aikaan (markkinahäiriö tai puutteen korjaaminen).
- 3) Tuen täytyy olla oikea toimenpide tavoitteen saavuttamiseksi ja sen täytyy olla läpinäkyvää.
- 4) Tuen täytyy muuttaa tuen saajan toimintaa siten, että tuen saaja tekee jotain, mitä se ei tekisi ilman tukea tai tekisi rajoitetummalla tavalla.
- 5) Tuen määrän tulee rajoittua minimiin, jolla toivottu muutos saadaan aikaan.
- 6) Tuen negatiiviset vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan ovat rajalliset.

EU:n valtiontukinormistossa kiinnitetään yleensäkin erityistä huomiota tuen tarkoituksenmukaisuuteen, välttämättömyyteen, kannustavuuteen ja oikeasuhteisuuteen. Vastaavat valtiontukia koskevat periaatteet ("hyvän tuen edellytykset") on sisällytetty myös Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, joka astui voimaan 1.7.2016.³²

Tuen *tarkoituksenmukaisuus* tarkoittaa sitä, että tuella on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tavoite. Yhteisen edun mukaisena tavoite voi liittyä esimerkiksi taloudelliseen kasvuun, työllisyyteen, ympäristönsuojeluun, vähähiilisyyteen tai energiavarmuuteen. Se voi tarkoittaa myös alueellisten erojen tasaamista, syrjäytymisen estämistä tai muuta koheesiota. Varsinkin viimeisen vuosikymmenen kuluessa unionin politiikkatavoitteiden toteuttaminen on noussut valtiontukien keskeiseksi hyväksyttävyyden kriteeriksi. Tällä hetkellä erityisen keskeisellä sijalla ovat Eurooppa 2020 -strategian mukaiset tavoitteet.

Välttämättömyys tarkoittaa sitä, että tuki on oikea toimenpide tavoitteeseen pääsemiseksi. Esimerkiksi markkinoiden tehottomuuden tai toimintapuutteiden takia tilannetta ei kyetä ratkaisemaan muilla tavoilla kuin esitetyn tukitoimenpiteen avulla. Jos sama yhteisen edun mukainen vaikutus voidaan saada aikaan muilla kauppaa ja kilpailua vähemmän vääristävillä politiikan välineillä tai toimenpiteillä, tuki ei sovellu sisämarkkinoille.

Kannustavuudella tarkoitetaan sitä, että ilman tukea toimenpidettä ei toteutettaisi. Käytännössä komissio pyrkii arvioimaan tuen avulla toteutettavaa hanketta tai toimintaa siihen, mikä olisi luultavasti toteutettu ilman tukeakin. Tällainen ns. kontrafaktuaalinen analyysi on kuitenkin uskottavasti toteutettuna työläs. Lisäksi se vaatii hyvää asiantuntemusta tarkasteltavasta toimialasta ja sen yrityksistä.

Joissakin tapauksissa kannustavuuden katsotaankin täyttyvän pelkästään sillä, että tuensaaja on jättänyt tukea koskevan kirjallisen hakemuksen kyseiselle jäsenvaltiolle ennen hanketta koskevien töiden tai toiminnan aloittamista. Näin on esimerkiksi maa- ja metsätalousalaa ja maaseutualueita koskevassa ryhmäpoikkeusasetuksessa ja valtiontuen suuntaviivoissa.³³ Joissakin kyseisen asetuksen sallimissa tukimuodoissa kannustavaa vaikutusta ei edellytetä lainkaan. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi tilusjärjestelyt, luonnontuhojen korjaaminen, tutkimus- ja kehitystyö sekä kulttuuri- ja luonnonperinnön säilyttäminen. Nämä tukitoimenpiteet on joko sallittu unionin perussopimuksessa tai niiden voidaan katsoa liittyvän jokseenkin suoraan unionin kilpailukyvyyn edistämiseen.³⁴

Tuen katsotaan olevan *oikeasuhteista* (kustannustehokasta) jos samaan tulokseen ei voida päästä pienemmällä tukimäärällä. Esimerkiksi maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden tukea pidetään oikeasuhteisena, "jos tuen määrä tuensaajaa kohden rajoittuu vähimmäismäärään, joka tarvi-

³² Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016).

³³ Ryhmäpoikkeusasetus, artikla 6; suuntaviivat, osa I, jakso 3.4.

³⁴ Perussopimus, artikla 107(2) ja 107(3).

taan yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi”.³⁵ Tuki ei siis saa tehdä hanketta liian kannattavaksi. Käytännössä oikeasuhteisuus määritetään sallittujen tuki-intensiteettien eli tuen enimmäismäärien avulla. Jos enimmäistukitasoja noudatetaan, oletus on, että tuki on oikeasuhteista.

Kilpailuvaikutuksia koskeva arviointikehikko on määritelty valtioneuvoston sääntöissä varsin yleisellä tavalla, mikä jättää paljon harkintavaltaa komissiolle. Yleisperiaatteena kuitenkin on se, että jos tuki ei ole tarkoituksenmukaista, välttämätöntä, kannustavaa ja oikeasuhteista asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, se vääristää kilpailua. Sääntöissä erotellaan kaksi pääasiallista kilpailun vääristymää: tuen vaikutukset tuotemarkkinoilla ja tuen sijaintipaikkakuntaa koskevat kilpailuvaikutukset. Ensin mainitussa määritetään markkinat ja kilpailijat, joihin tuensaajan toiminnan muutos todennäköisesti kohdistuu. Jälkimmäisessä tarkastellaan sitä, siirtävätkö tuet investointeja paikasta toiseen epäedullisella (tehottomalla) tavalla.

Metsätalouden tukia koskeva normisto

Valtioneuvoston myöntämistä ohjataan pääosin Euroopan unionin alemman tason säädöksillä (asetuksilla) ja komission ohjeilla (suuntaviivat ja tiedotteet). Metsätalouden kannalta keskeisimpiä niistä ovat:

- 1) yleinen ryhmäpoikkeusasetus,
- 2) maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus,
- 3) suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtioneuvostosta,
- 4) vähämerkityksisen tuen asetus (*de minimis* -asetus),
- 5) suuntaviivat valtioneuvostosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle,
- 6) suuntaviivat alueelliselle valtioneuvostolle.

Seuraavassa tarkastellaan näistä neljää ensimmäistä. Mainittakoon kuitenkin, että tarkastelun ulkopuolelle jäävät suuntaviivat valtioneuvostosta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle olivat keskeisessä asemassa, kun pienpuun energiatukijärjestelmää (PETU) hyväksyttiin komissiossa vuonna 2012. Aluetuki ja sen suuntaviivat koskevat Suomessa lähinnä harvaan asuttuja alueita.³⁶

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

Valtioneuvoston valvonta perustuu EU:ssa lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden ilmoitusmenettelyyn. Perussopimuksen 108(3) artiklan mukaan valtioneuvostolle on saatava komission hyväksyntä ennen sen täytäntöönpanoa. Ennakoilmoitusvelvollisuudesta on kuitenkin kaksi tärkeää poikkeusta: yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset tuet ja tukimuodot sekä vähämerkityksinen eli *de minimis* -tuki. Tarkastellaan ensin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksiä ja merkitystä erityisesti metsätalouden kannalta.

Niin sanotussa *yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa* määrätään, millaisten tukitoimien voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.³⁷ Asetusta sovelletaan lähes kaikkiin toimialoihin lukuun ottamatta maataloutta, kalastusta, vesiviljelyä ja muutamia muita tarkasti määriteltyjä aloja tai niiden osia, joille on säädetty omat ryhmäpoikkeusasetukset.

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tavoite on selkeyttää ja yhdenmukaistaa valtioneuvostoon liittyviä tulkintoja. Toinen keskeinen tavoite on yksinkertaistaa valtioneuvoston myöntämistä etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille. Käytännössä tämä toteutuu niin, että komissio valvoo asetuksen piiriin kuu-

³⁵ Suuntaviivat, osa I, jakso 3.5.

³⁶ Suomessa Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi.

³⁷ Komission asetus 651/2014.

luvia tukia (niiden edellytysten täyttymistä) ainoastaan jälkikäteen. Tuista on toimitettava komissiolle yhteenveto 20 päivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta.

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus koskee vain jäsenmaiden myöntämiä tukia, ei suoraan komissiolta saatuja. Komissiolta suoraan saadut tuet (esim. ympäristö, energia, tutkimus ja kehitys) ovat jo määritelmällisesti komission hyväksymiä, jos niiden ehtoja noudatetaan. Jos jäsenvaltio sen sijaan myöntää tukia yksinomaan kansallisista varoista (esim. Kemera), valtiontukiin liittyvää ilmoitusvelvollisuutta arvioidaan säädösten lähtökohtaisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ja myöhemmin esiteltävän yleisen *de minimis* -asetuksen perusteella. Näin tehdään myös siinä tapauksessa, että hankkeeseen kanavoidaan kansallisten varojen ohella EU:n rakennerahastovaroja (EAKR ja ESR), koska näissäkin tapauksissa jäsenvaltiot päättävät varojen käytöstä (esimerkiksi tuensaajien valinnasta).

Jos metsätalouden valtiontuet sen sijaan myönnetään Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston eli ”maaseuturahaston” (*European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD*) puitteissa ja niihin liittyy osittainen EU-rahoitus kyseisestä rahastosta, alan tukien soveltuvuutta ja ilmoitusvelvollisuutta arvioidaan säädösten maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella. Maaseudun kehittämissuunnitelmien (maaseuturahaston) kautta annettavat metsätalouden tuet ovat erilaisessa asemassa yksinomaan kansallisista varoista maksettuihin metsätalouden tukiin nähden, koska maataloudella kehittämisellä on EU:ssa erityisasema ja kyseisten maaseudun kehittämissuunnitelmien katsotaan jo lähtökohtaisesti tukevan unionin tavoitteita (”yhteistä etua”). Lisäksi jäsenmaat ovat joutuneet etukäteen hyväksyttävään ohjelmansa komissiossa. Suomessa maaseutuohjelmia on kaksi: Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020 ja Ahvenanmaan ohjelma.

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluu kaikkiaan 44 erilaista tukimuotoa (tuen kohdetta), joiden mukaista tukea ei siis tarvitse asetuksessa määriteltyjen edellytysten täytyessä ilmoittaa komissiolle. Vaikka yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella on pyritty yksinkertaistamaan tukia koskevaa sääntelyä, asetus itsessään ei ole kovin yksinkertainen. Se sisältää paljon yksityiskohtaisia määrittelyjä ja rajoituksia, samoin kuin varsin pitkälle meneviä valvontaa koskevia määräyksiä, jotka edellyttävät jäsenvaltioilta hyvin organisoitua tiedonhallintaa.³⁸

Ilmoitusvelvollisuuden poistuminen edellyttää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten *yleisten edellytysten* ja *tukikohtaisten erityisedellytysten* täyttymistä. Molempien edellytysten tulee täytyä. Edellytykset koskevat esimerkiksi tuen läpinäkyvyyttä, kannustavuutta ja enimmäismääriä. Mikään sallituista tukimuodoista ei saa kuitenkaan, ainakaan lähtökohtaisesti, suosia kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella. Tuet eivät myöskään saa olla suoraan sidoksissa vientiin liittyvään toimintaan.

Metsätalouden kannalta kiinnostavimpia tukimuotoja yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa ovat:

- alueellinen tuki (artiklat 14–15)
- pk-yrityksille myönnettävä tuki (17–24)
- tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan tuki (25–30)
- koulutustuki (31)
- ympäristönsuojeluun myönnettävä tuki (36–49)
- luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaaminen (50)
- kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen (53)
- paikallisille infrastruktuureille myönnettävä tuki (56).

Alueellinen tuki voi olla investointitukea, tukea aloittaville pienille ja keskisuurille yrityksille, tukea suuriin investointihankkeisiin tai toimintatukea (tietyissä rajoitetuissa olosuhteissa). Tuet suun-

³⁸ Komissio on soveltanut ryhmäpoikkeussääntelyä vuodesta 2001 lähtien. Mandaatin se on saanut tähän perussopimuksen artiklojen 108 ja 109 mukaisesti Euroopan neuvostolta. Ryhmäpoikkeusten soveltamisalaa on jatkuvasti laajennettu, viimeksi vuonna 2014.

nataan heikommassa taloudellisessa asemassa oleville alueille, jotka on esitetty kullekin jäsenmaalle hyväksytyssä aluetukikartassa. Kartoissa yksilöidään, millä maantieteellisillä alueilla toimivat yritykset voivat saada alueellista valtiontukea ja kuinka suuri tuen osuus investointikustannuksista voi olla ("tuki-intensiteetti"). Suomessa tuen piirissä olevat alueet ovat harvaan asuttuja. Lisäksi mukana on muutama nopean rakennemuutoksen alue (Salon, Äänekosken ja Viitasaari-Pihtiputaan seutukunta). Aluetukikartat ovat voimassa 31.12.2020 saakka.³⁹

Tarkemmat ohjeet epäedullisessa asemassa olevien Euroopan unionin alueiden taloudellisen kehityksen edistämiseen tarkoitetun valtiontuen edellytyksistä komissio on antanut aluetuen suuntaviivoissa.⁴⁰

Pk-yrityksille myönnettävä tuki voi olla investointitukea, toimintatukea tai tukea pk-yritysten rahoituksensaantiin. Investointituen intensiteetit ovat verrattain matalia, mutta pienille yrityksille sallitaan hieman korkeampi tuki-intensiteetti kuin keskisuurille. Toimintatuella tarkoitetaan lähinnä tukea yrityksen alkuvaiheen palkkakustannuksiin. Pk-yritykset voivat saada tukea myös joihinkin muihin asetuksessa määriteltyihin toimenpiteisiin (mm. riskirahoitustuki, käynnistystuki).⁴¹

Yrityksen kokoluokka määräytyy EU-säännöksissä sen liikevaihdon, taseen loppusumman ja henkilöstömäärän perusteella. Pk-yrityksillä nämä kynnysarvot ovat nykyään 50 milj. euroa, 43 milj. euroa ja alle 250 henkilöä. Henkilöstömäärää koskevan kriteerin on täyttyvä aina. Mikroyrityksillä vastaavat rajat ovat 2 milj. euroa, 2 milj. euroa ja alle 10 työntekijää.

Tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki voi koskea perustutkimusta, teollista tutkimusta, kokeellista kehittämistä tai toteutettavuusselvityksiä. Pk-yrityksille voidaan myöntää tätä kautta myös erilaisia innovaatiotukia.

Koulutustukea voidaan myöntää sekä yleis- että erityskoulutuksen järjestämistä varten. Tuen myöntämistä koskevat määräykset ovat varsin yleispiirteisiä. Tärkein rajaus on se, että tukea ei saa myöntää sellaiselle koulutukselle, jota yritykset järjestävät noudattaakseen velvoittavia kansallisia koulutusnormeja.

Ympäristönsuojeluun myönnettävä investointituki on tukea yritysten unionin normit ylittävään ympäristönsuojeluun. Sitä voidaan antaa myös ympäristönsuojelun tason parantamiseen, jos unionin normit puuttuvat. Taustalla on ajatus, jonka mukaan valtiontuki oikaisee tällaisissa olosuhteissa tai tällaisin tavoittein toimivien yritysten suhteellista taloudellista asemaa sisämarkkinoilla.

Periaatteessa ympäristönsuojeluun myönnettävän tuen soveltamisala on hyvin laaja. Artiklan 2 mukaan *"ympäristönsuojelulla tarkoitetaan kaikkia toimenpiteitä, joilla pyritään korjaamaan tai ennalta ehkäisemään fyysiselle ympäristölle tai luonnonvaroille tuensaajan omasta toiminnasta aiheutuvia haittoja ... tai edistämään luonnonvarojen järkipäristä käyttöä, mukaan lukien energiansäästötoimenpiteet ja uusiutuvien energialähteiden käyttö"*. Metsätalouteen ympäristönsuojelutuki soveltunee kuitenkin melko rajoitetusti.

Kuten jo edellä todettiin, **luonnonmullistusten** aiheuttamien vahinkojen korvaaminen valtion varoin on sallittu perussopimuksen artiklassa 107(2). Suomen metsätalouden kohdalla kyse on lähinnä luonnollisesti syntyneiden metsä- ja maastopalojen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta siltä

³⁹ Komissio hyväksyy toimintatukia yleensä vain poikkeuksellisissa tapauksissa. Merkittävimpiä poikkeuksia ovat aluetuet ja ympäristönsuojelutuet (ml. uusiutuvan energia tuet). Ympäristö- ja energia-alan valtiontukisuuntaviivoissa (kohta 129) tosin edellytetään, että uusiutuvan energian toimintatukea myönnettäessä yrityksen aiemmin saama investointituki on vähennettävä toimintatuesta.

⁴⁰ Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014–2020.

⁴¹ Pk-yritykset ovat EU:n valtiontukipolitiikassa erityisasemassa, koska niille myönnettyillä tuilla on yleensä vähäisimmät vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sama koskee monia alueellisia tukia. Lisäksi pk-yrityksillä on komission mukaan *"ratkaiseva asema työpaikkojen luomisessa ja yleisemmin yhteiskunnallisen vakauden ja talouden elinvoimaisuuden edistäjinä"* (Komission asetus 702/2014).

osin kuin niitä ei korvata vakuutuksista. Tuki-intensiteetti voi olla 100 prosenttia aiheutuneista vahingoista.

Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa sallitaan (ja perussopimuksessa) sallitaan myös **kulttuurin ja kulttuuriperinnön** edistämistä koskevat valtiontuet. Metsien osalta tämä liittyy erityisesti erilaisen arkeologisten kohteiden, historiallisten paikkojen ja maisemien sekä muiden arvokkaiden kulttuuri- ja luontoperintökohteiden säilymisen tukemiseen. Tukea voidaan myöntää investointi- tai toimintatukena.

Tuki paikallisille infrastruktuureille mahdollistaneen investointituen esimerkiksi energiapuun terminaalivarastojen rakentamiseen. Ryhmäpoikkeusasetuksen artiklan 56 mukaan tukea voidaan myöntää infrastruktuurille, joka parantaa osaltaan paikallisella tasolla liiketoiminta- ja kuluttajaympäristöä ja nykyaikaistaa ja kehittää teollisuus pohjaa. Tuen ehtona on, että infrastruktuuri on kaikkien kiinnostuneiden käyttäjien saatavilla avoimin, läpinäkyvin ja syrjimättömin perustein. Lisäksi infrastruktuurin käytöstä tai myynnistä perittävän hinnan on vastattava markkinahintaa.

On tärkeä huomata, että kaikki yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa mainitut tukimuodot liittyvät tavalla tai toisella unionin yleisiin tavoitteisiin. Esimerkiksi ympäristötuki liittyy perussopimuksen artiklaan 191(1), jonka mukaan unionin ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan muun muassa seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:

- ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen,
- luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö,
- ilmastonmuutoksen torjuminen.

Ilmastonmuutoksen torjuminen on kirjattu myös unionin energia- ja ilmastostrategiaan.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että yleistä ryhmäpoikkeusasetusta ei voitane soveltaa kovin laajasti Suomen metsätalouden alkutuotannossa. Asetuksen perusteella sisämarkkinoille soveltuva voitaneen pitää lähinnä sellaisia metsätalouden tukia, jotka myönnetään tutkimus- ja kehityshankkeisiin, koulutukseen, luonnonmullistusten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen samoin kuin energiapuun terminaalivarastojen kaltaisten paikallisten infrastruktuurien rakentamiseen. Muille metsäalan toimijoille kuin metsänomistajille (metsätalouden alkutuotannon harjoittajille), etenkin pk-yrityksille, tukea sen sijaan voidaan myöntää varsin laajasti erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus

Perussopimuksen 107(3) artiklan c alakohdan perusteella komissio voi katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi tuen, joka on tarkoitettu esimerkiksi maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden taloudellisen toiminnan edistämiseen, *”jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”*. Valtiontukisääntöjen kannalta yksinkertaisinta olisikin myöntää metsätalouteen sellaisia EU:n osaksi rahoittamia tukia, jotka komissio voi jokseenkin suoraan hyväksyä osana esimerkiksi unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa tai maaseudun kehittämisspolitiikkaa (taikka energia- ja ilmastopolitiikkaa). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että toimenpiteiden tulisi täyttää EU-rahoituksen vaatimukset.

Kuten edellä on jo mainittu, maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus tulee sovellettavaksi silloin, kun tuki myönnetään maaseudun kehittämissohjelmien puitteissa. Kyseessä voi olla

- maaseuturahaston (EAFRD) kokonaan tai osaksi rahoittama tuki taikka
- maaseuturahaston tuen kansallinen lisärahoitus.

Alaa koskevassa ryhmäpoikkeusasetuksessa (artiklat 29–43) mainitaan seuraavat 13 metsätalouteen soveltuvaa tukimuotoa:

- 1) tuki maa- ja metsätalousalan tutkimus- ja kehitystyöhön,
- 2) tuki metsitykseen ja puustoisien maan muodostamiseen,

- 3) peltometsätalousjärjestelmien tuki,
- 4) tuki metsäpaloista, luonnonmullistuksista, epäsuotuisista sääoloista, kasvintuhoojista tai muista katastrofeista metsille aiheutuvien vahinkojen ennaltaehkäisyyn ja korjaamiseen,
- 5) tuki investointeihin, joilla parannetaan metsäekosysteemien häiriönsietokykyä ja ympäristöarvoa,
- 6) tuki Natura 2000 -metsäalueisiin liittyviin haittoihin,
- 7) tuki metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalveluihin ja metsien suojeluun,
- 8) tuki tietämyksen siirtoa ja tiedotusta koskeviin toimiin,
- 9) tuki neuvontapalveluihin,
- 10) tuki infrastruktuuri-investointeihin (mm. metsätiet, tilusjärjestelyt, vesihuolto, metsäsuunnitelmat),
- 11) tuki metsätalouden tekniikoihin sekä metsätuotteiden jalostukseen, käyttöönottoon ja kaupan pitämiseen tehtäviin investointeihin (mm. metsän taloudellisen arvon parantamiseen liittyvät investoinnit, ”metsän parannukset”, investoinnit puun käyttöön raaka-aineena tai energialähteenä),
- 12) tuki metsätalouden geenivarojen säilyttämiseen,
- 13) tuki metsätalousmaan tilusjärjestelyihin.

Maaseuturahaston puitteissa voidaan tukea myös maatalon kulttuuri- ja luonnonperinnön säilyttämistä (29 artikla). Perintö voi olla luonnonmaisemien tai rakennusten muodossa, joten tämän tutkimuodon voidaan ajatella soveltuvan jossain määrin myös metsätalouteen. Myös useat maaseudun pk-yrityksille tarkoitetut tuet, joita maaseuturahasto osarahoittaa tai jotka myönnetään sen osarahoittamiin toimenpiteisiin kansallisena lisärahoituksena, soveltuvat metsätalouteen (artiklat 44–47).

Joitakin edellä mainituista toimista voidaan tukea myös maaseudun kehittämisohjelmien (maaseuturahaston) ulkopuolella jäsenvaltioiden kokonaan rahoittamina edellyttäen, että tuet täyttävät alan ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetyt edellytykset.⁴² Kansallisesti rahoitettaviksi soveltuvat asetuksen mukaan metsätalousalan tuet

- 1) tutkimus- ja kehitystyöhön,
- 2) tietämyksen siirtoon ja tiedotukseen,
- 3) neuvontapalveluihin ja
- 4) metsätalousmaan tilusjärjestelyihin.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus sallii varsin kattavan kirjon metsätalouden tukia edellyttäen, että ne on sisällytetty jäsenvaltion kansallisiin maaseutuohjelmiin, jotka komissio on hyväksynyt. Suomen tapauksessa tämä tarkoittaa käytännössä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 2014–2020. Useimmat asetuksen sallimat metsätalouden tukitoimenpiteet on Suomessa kuitenkin kansallisin päätösin rajattu maaseutuohjelmien ja siten myös EU:n maaseuturahaston ulkopuolelle. Maaseutuohjelmien rahoitusta ei ole ohjattu metsätalouden alkutuotantoon eli metsien tai metsäluonnon hoitoon eikä metsänparannusinvestointeihin, vaan niitä on tuettu yksinomaan kansallisin varoin. Jos metsätalouden alkutuotantoa haluttaisiin tukea maaseutuohjelman puitteissa mutta pelkästään kansallisin varoin, tuki olisi notifioitava myöhemmin esitettävien maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden tukia koskevien suuntaviivojen puitteissa.

Jos metsätalouden valtiontukia ei myönnetä maaseudun kehittämisohjelman puitteissa ja osaksi sen rahoittamina eikä niihin pystytä säädöstasolla soveltamaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta tai jäljempänä esiteltävää yleistä *de minimis* -asetusta, suunnitelluista tukitoimenpiteistä tulee ilmoittaa etukäteen komissiolle, joka sitten ratkaisee toimenpiteiden luonteen ja hyväksyttävyyden. Mikäli

⁴² Yleiset ja erityiset (tukimuotokohtaiset) edellytykset.

jäsenvaltio ei noudata ennakoilmoitusvelvollisuutta tai ryhtyy maksamaan tukea omalla päätöksellään ja tuki todetaan unionin valtiontukisäännösten vastaiseksi, komissio voi velvoittaa jäsenvaltion perimään tuen korkoineen yritykseltä takaisin. Esimerkiksi Kemera-tukijärjestelmään viimeisen 20 vuoden aikana suunniteltujen ja tehtyjen muutosten osalta kyse on ollut tämän ennakoilmoitusvelvollisuuden täyttämistä.

Jäsenvaltion tulee itse päättää, vaatiiko jokin toimenpide ilmoitusta komissiolle. Koska sanktiot ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta voivat olla merkittäviä, jäsenvaltiot käyvät usein epävirallisia keskusteluja jo etukäteen komission kanssa. Uusia tukia tai olemassa olevien tukijärjestelmien huomattavia muutoksia koskeva hyväksymismenettely onkin lähes aina suositeltavaa aloittaa epävirallisella yhteydenpidolla komission kanssa. Tällaista ennakoilmoitusta edeltävää yhteydenpitoa kutsutaan esinotifointivaiheeksi.

Kun jäsenvaltiot ja niiden viranomaiset, samoin kuin komissio ja sen virkamiehet, pyrkivät arvioimaan suunniteltujen metsätalouden tukitoimenpiteiden tai -järjestelmien soveltuvuutta sisämarkkinoille, erityinen painoarvo on komission antamalla maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontukia koskevilla suuntaviivoilla. Niitä käsitellään seuraavaksi.⁴³

Suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta

Metsätalouteen sovelletaan edellä esitettyjen säädösten (sekä myöhemmin esiteltävän *de minimis* -asetuksen) ohella *suuntaviivoja maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta*. Myös suuntaviivojen tarkoituksena on tehostaa EU:n valtiontukien valvontaa ja antaa jäsenmaille ja yrityksille selkeät ja läpinäkyvät ohjeet tukien sallittavuudesta.⁴⁴

Suuntaviivojen käytännön merkitys on erittäin suuri, koska ne ovat verrattain yksityiskohtaisia. Myös niiden oikeudellinen merkitys on suuri, koska EU:n tuomioistuimen ratkaisun mukaan suuntaviivat sitovat komissiota edellyttäen, ettei niillä poiketa perussopimuksen määräyksistä ja että jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne. Käytännössä linjaus tarkoittaa sitä, että jos jäsenvaltion tukitoimenpide täyttää komission antaman säännösten kriteerit, ei komissiolla ole mahdollisuutta estää tuen täytäntöönpanoa. Nykyisin voimassa olevat suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta komissio antoi vuonna 2014, ja ne ovat voimassa 31.12.2020 saakka.

Suuntaviivojen ensimmäisessä osassa (luku 2) esitetään tärkeä valtiontukiin liittyvä rajanveto. Sen mukaan valtiontukisääntöjä ei sovelleta maaseudun kehittämistuen osarahoitukseen eikä kyseisen tuen lisänä maksettavaan kansalliseen lisärahoitukseen, jos toimenpide liittyy maataloustoimintaan⁴⁵ ja on osa maaseudun kehittämisohjelmaa. Jos toimenpide sen sijaan jää perussopimuksen artiklan 42 soveltamisalueen ulkopuolelle, valtiontukisääntöjä sovelletaan täysimääräisesti. Koska metsätalous jää kyseisen artiklan soveltamisalueen ulkopuolelle, metsätaloustoimenpiteisiin sovelletaan valtiontukisääntöjä täysimääräisesti eli riippumatta siitä, rahoitetaanko niitä maaseudun kehittämisohjelman puitteissa vai yksinomaan kansallisista varoista.

Suuntaviivojen mukaan maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden taloudellisen toiminnan edistämiseen myönnettävä valtiontuki on olennainen osa laajempaa yhteistä maatalouspolitiikkaa.

”Koska valtiontuen taloudelliset vaikutukset eivät ole riippuvaisia siitä, osallistuuko unioni (edes osittain) tuen rahoittamiseen tai rahoittaako jäsenvaltio sen kokonaan itse, on varmistettava komission valtiontukiin soveltaman valvontapolitiikan yhtenäisyys ja johdonmu-

⁴³ Notifiointivaiheessa ongelmaksi on toisinaan koettu se, että myös muut komission pääosastot kuin DG AGRI (Agriculture and Rural Development) pyrkivät puuttumaan metsätalouden tukiiin. Tällä viitataan erityisesti kilpailun pääosaston (DG COMP) ja ilmastotoimien pääosaston (DG CLIMA) mielenkiintoon näitä tukia kohtaan.

⁴⁴ Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (EUVL 2014/C 204/01)

⁴⁵ Siten kuin maataloustoiminta (maatalouden alkutuotanto) on perussopimuksen 42 artiklassa määritetty.

kaisuus niiden tukien kanssa, jotka myönnetään osana unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa. Näin ollen valtiontukien käyttö on perusteltua ainoastaan, jos samalla toimitaan tämän politiikan tavoitteiden mukaisesti ja erityisesti pyritään saavuttamaan vuoteen 2020 tähtävään maatalouspolitiikan uudistuksen tavoitteet.”⁴⁶

Käytännössä kirjaus tarkoittaa sitä, että myös metsätalouteen suunnattujen valtiotukien, vaikka ne rahoitettaisiin yksinomaan kansallisista varoista (Kemera), tulee olla sopusoinnussa EU:n soveltaman yhteisen maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämissä politiikan kanssa.

Tukien ja niiden tavoitteiden tulee olla sopusoinnussa myös EU:n muiden politiikkojen, strategioiden ja toimenpideohjelmien kanssa. Niistä metsätalouden kannalta erityisen merkityksellisiä ovat Eurooppa 2020 -strategia, biotalousstrategia, energia- ja ilmastostrategia, kestävän kehityksen strategia, luonnon monimuotoisuutta koskeva strategia ja metsästrategia. Lisäksi tukien tulee olla sopusoinnissa unionin kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden kanssa (mm. WTO-sopimus, YK, Euroopan metsäministerikongressit). Oikeudellisesta näkökulmasta tarkastellen kyseessä on niin sanottu lojaliteettivelvoite: perussopimuksen 10 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan tukemaan toiminnassaan EU:n päämäärien toteuttamista.

Maa- ja metsätalosalaa ja maaseutualueita koskevissa suuntaviivoissa sisämarkkinoille soveltuviksi katsotaan seuraavat metsätalouden tuet:

- 1) Investoinnit metsäalueiden kehittämiseen ja metsien elinkelpoisuuden parantamiseen
 - metsitys ja puustoisien maan muodostaminen
 - peltometsätalousjärjestelmien perustaminen
 - luonnonmullistuksista tai -tuhoista aiheutuvien vahinkojen ennaltaehkäisy ja korjaaminen (metsäpalot, kasvituhot, epäsuotuisat sääolot jne.)
 - metsäekosysteemien häiriönsietokyvyn ja ympäristöarvon parantaminen (ympäristösuojelut, ekosysteemipalvelut, metsien yleishyödyllinen arvo, ilmastonmuutoksen hillitseminen jne.)
 - metsätalouden tekniikat sekä metsätuotteiden jalostus, käyttöönotto ja kaupan pitäminen (bioenergiaprojektit, ”metsän parannus”, luonnonvarojen säästävät metsänkorjaukselliset välineet tai -käytännöt jne.)
 - metsätalouden kehittäminen, uudenaikaistaminen tai mukauttaminen; infrastruktuuri (metsätiet, tilusjärjestelyt, maanparannus jne.)
- 2) Natura 2000 -metsäalueisiin liittyvien haittojen korvaus
- 3) Metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalvelut ja metsien suojeleminen (siltä osin kun toimenpiteet ylittävät kansalliset minimivaatimukset), metsien geenivarojen säilyttäminen ja edistäminen
- 4) Tietämyksen siirto ja tiedotus
- 5) Neuvontapalvelut
- 6) Metsätalouden yhteistyö (mukana vähintään kaksi alan yhteisöä); tuki voi liittyä myös metsäsuunnitelmien laatimiseen
- 7) Metsätalouden tuottajaryhmien ja -organisaatioiden perustamistuki (pk-yritykset, edellyttää liiketoimintasuunnitelmaa)
- 8) Muu metsätalouden tuki, jolla on ekologisia tai metsien suojaaviin tehtäviin ja virkistyskäyttöön liittyviä tavoitteita (monimuotoisuus, perinnemaisema, maaperän laatu ja terveyslannoitukset, eläinten elinympäristöt, teiden ylläpito metsäpalojen ehkäisemiseksi, eläinvahingot, metsäsuunnitelmat)⁴⁷

⁴⁶ Suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta (osa I, luku 1).

⁴⁷ Sisältää varsin laajan joukon metsätalouden ja metsäluonnon hoidon toimenpiteitä. Niiden pääasiallisena tavoitteena tulee kuitenkin olla ”säilyttää, parantaa tai palauttaa metsien ekologisia ja suojaavia tehtäviä ja virkistyskäyttöä, metsäluonnon monimuotoisuutta ja metsien ekosysteemien terveyttä” (kohta 589).

- 9) Metsätalouden tuki, joka on yhtenäinen maatalouden tukitoimenpiteiden kanssa
- metsäalan tutkimus- ja kehitystyö
 - metsätalouden tilusjärjestelyt.

Lisäksi metsätalouteen soveltuu yrityksen perustamistuki, jota voidaan myöntää esimerkiksi metsätalouden neuvontapalveluiden perustamiseen maaseutualueilla.⁴⁸

Kohdan 8 tuet voidaan hyväksyä vain, jos jäsenvaltio pystyy osoittamaan, ettei ekologisia ja suojaavia tehtäviä ja virkistyskäyttöä koskevia tavoitteita, joihin tuella pyritään, voida saavuttaa kohtien 1–7 mukaisilla maaseudun kehittämistoimenpiteen kaltaisilla metsätaloustoimenpiteillä.⁴⁹

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että myös komission antamat suuntaviivat sallivat erittäin laajan kirjon metsätalouden tukitoimenpiteitä. Toinen havainto on, että suuntaviivat ovat hyvin yhdenmukaisia metsätalouteen sovellettavien ryhmäpoikkeusasetusten (erityisesti maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetuksen) säännösten samoin kuin jäljempänä esitettävien maaseuturahaston toimintalinjojen (prioriteettien) ja toimenpiteiden kanssa, mikä onkin luonnollista.

Kolmas havainto on, että Euroopan unionin yleiset politiikkalinjaukset, erityisesti yhteinen maatalous- ja maaseutupolitiikka, ympäristöpolitiikka sekä energia- ja ilmastopolitiikka asettavat merkittäviä reunaehtoja metsätalouden valtiontuille riippumatta siitä, rahoitetaanko ne yksinomaan kansallisin varoin vai osin unionin rakenne- ja investointirahastojen (mm. EAFRD, EAKR ja ESR) kautta. Mahdollisuus saada unionin osarahoitusta toimenpiteisiin näistä rahastoista toimii tietenkin kannustimena sille, että metsätalouden tukitoimenpiteet vähitellen yhtenäistetään unionin alueella, mikä lienee komission perimmäinen tarkoituskin. Kansallisia erityistavoitteitaan jäsenmaat voivat ehkä parhaiten edistää myöntämällä sellaisia tukia, joka luokitellaan EU-normistossa vähämerkityksisiksi. Niitä tarkastellaan seuraavaksi.

Vähämerkityksiset tuet (*de minimis*)

Kuten ryhmäpoikkeusasetusten, myös niin sanottujen *de minimis* -asetusten tavoitteena on yksinkertaistaa tukien myöntämistä ja tehostaa komission valvontaresurssien käyttöä. *De minimis* -asetukset perustuvat tulkinnalle, jonka mukaan tietyn euromäärän alittavien tukien ei katsota täyttävän perussopimuksen 107(1) artiklassa kiellettyä valtiontuelta edellytetyjä tunnusmerkkejä. Tällainen vähämerkityksinen tuki voidaan vapauttaa artiklan 108 mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta.

De minimis -asetuksia on useita, mutta metsätalous kuuluu niin sanotun yleisen *de minimis* -asetuksen soveltamisalaan.⁵⁰ Sitä voidaan pitää erityisenä ryhmäpoikkeuksena yleisen ryhmäpoikkeuksen (ja jossain määrin myös muiden ryhmäpoikkeusasetusten) rinnalla. Ero yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen on kuitenkin se, että vähämerkityksisiä tukia ei tarvitse raportoida komissiolle edes jälkikäteen.

Yleistä *de minimis* -asetusta voidaan soveltaa, jos yrityksen saamien *de minimis* -tukien määrä ei ylitä 200 000 euroa kolmen verovuoden jakson aikana. Jos enimmäismäärä ylittyy, asetusta ei voida soveltaa edes sen osuuden osalta, joka ei ylitä enimmäismäärää.⁵¹

Yleistä *de minimis* -asetusta sovelletaan vain niin sanottuihin läpinäkyviin tukimuotoihin. Tuki on läpinäkyvä, kun sille on mahdollista laskea tarkka tukimäärä (bruttoavustusekvivalentti) tarvitsematta tehdä riskinarviointia. Läpinäkyviä tukimuotoja ovat esimerkiksi suorat avustukset sekä halpakorkeiset lainat, korkotuet ja takaukset tietyin edellytyksin. Vaikka pääomapanokset ja oman pää-

⁴⁸ Osa II, jakso 3.3.

⁴⁹ Osa I, jakso 3.3.

⁵⁰ Maatalousalalle (maataloustuotteiden alkutuotannon alalle) on säädetty oma asetus vähämerkityksisestä tuesta (ks. komission asetus 1408/2013).

⁵¹ Komission asetus 1407/2013.

oman luonteinen riskirahoitus eivät ole lähtökohtaisesti läpinäkyviä, myös ne voidaan hyväksyä ase-
tuksen perusteella, jos pääomapanos jää alle *de minimis* -rajan. Taustalla on ajatus, jonka mukaan
pääomapanos tulee kokonaisuudessaan laskea tueksi, koska se voidaan myös menettää kokonaan.
Muiden tuki-instrumenttien kohdalla (esim. verotuet) tuki katsotaan läpinäkyväksi vain, jos tukieh-
doissa on määritely selvä yläraja, jolla varmistetaan, ettei enimmäisrajaa ylitetä.

Vaikka vähämerkityksistä tukea on pidetty hallinnollisesti kevyenä tapana ottaa huomioon EU:n
valtioneuvoston sääntöjä, sen myöntämistä säädellään eräiltä osin varsin tarkasti. Tukiviranomaisen on
pystyttävä laskemaan etukäteen tukitoimenpiteeseen sisältyvän tuen määrä, jotta 200 000 euron
raja-arvoa voidaan seurata. Tässä tarkastelussa otetaan huomioon kaikki kansallisten, alueellisten ja
paikallisten viranomaisten myöntämät *de minimis* -tuet, mukaan lukien jäsenvaltion myöntämä, EU-
varoista osin tai kokonaan peräisin oleva *de minimis* -tukena myönnetty rahoitus. Toisin sanoen esi-
merkiksi maatalous- ja kalastusalan *de minimis* -sääntöjen nojalla ja maaseuturahaston puitteissa
myönnetty *de minimis* -tuki lasketaan mukaan.⁵²

Vaikka *de minimis* -tuet kasautuvat vain toisten *de minimis* -tukien kanssa, viranomaisten on li-
säksi varmistettava, että jos yritys saa samoihin kustannuksiin myös muuta valtiontukea kuin *de mi-
nimis* -tukea, vähämerkityksisen tuen myöntäminen ei johda tälle muulle tuelle valtiontukisäännöis-
sä (ryhmäpoikkeusasetuksissa tai komission päätöksissä) määritellyn hankekohtaisen enimmäistuki-
tason ylittymiseen. Jos tukiviranomainen myöntää tukea tietoisesti tai tahattomasti vastoin *de mi-
nimis* -asetuksen periaatteita, kyseessä on lähtökohtaisesti EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta
laiton tuki.⁵³

Mikäli jäsenvaltio aikoo myöntää yritykselle vähämerkityksistä tukea, sen on ilmoitettava yrityk-
selle kirjallisesti aiotusta tuen määrästä ja siitä, että tuki on luonteeltaan vähämerkityksistä. Asetuk-
sen mukaan jäsenvaltion tulisi lisäksi saada

- jokaiselta tuen kohteena olevalta (taloudellista toimintaa harjoittavalta) yksiköltä etukäteen
kirjallisessa tai sähköisessä muodossa ilmoitus kahden edellisen vuoden aikana saadusta vä-
hämerkityksisestä tuesta

tai vaihtoehtoisesti
- jäsenvaltion tulisi perustaa keskusrekisteri, joka sisältää täydelliset tiedot myönnetystä vä-
hämerkityksisestä tuesta, ja tarkastaa, että uusi myönnetty tuki ei ylitä asianomaista enim-
mäismäärää.

Suomessa ei ole käytössä keskitettyä *de minimis* -tukien seurantajärjestelmää. Erityisen keskus-
rekisterin luominen ja ylläpitäminen tätä tarkoitusta varten olisi kuitenkin periaatteessa kätevä tapa
täyttää *de minimis* -asetuksen vaatimukset. Se on myös vaativa tehtävä, koska rekisterin tulisi kattaa
kaikki vähämerkityksiset tuet riippumatta niiden myöntäjästä tai tarkoituksesta.

⁵² Maatalousalalla *de minimis* -tukiraja on 15 000 euroa kolmen vuoden kuluessa. Vuonna 2014 tällaisia tukia
myönnettiin Suomessa sokerijuurikkaan kuljetuksiin, maatalousyrittäjien opintorahaan, tilaneuvontaan ja sa-
tovahinkolain mukaisiin tulvavahinkokorvauksiin.

⁵³ Päällekkäisten tukien tilanne oli syntyä metsätaloudessa esimerkiksi vuonna 2008, kun tietyt tukitoimenpi-
teet (puunmyyntitulojen määräaikainen verovapaus ja metsävähennysoikeuden laajennus) toteutettiin *de
minimis* -perusteisesti, ja komissio oli hyväksynyt kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiseksi tuki-
intensiteetiksi enintään 100 prosenttia. Tukien kasautuminen komission päätöksen vastaisesti oli tarkoitus
estää kansallisessa lainsäädännössä siten, että samoihin tukikelpoisiin kustannuksiin (energiapuun korjuu ja
haketus) ei voinut saada sekä *de minimis* -perusteista verotukea että Kemera-tukea (HE 72/2008 vp, HE
206/2008 vp). Myöhemmin hallituksen esitystä muutettiin niin, että *de minimis* -perusteinen tuki ulotettiin
koskemaan myös nuoren kasvatusmetsän hoitoa sekä energiapuun korjuuta ja haketusta (HE 54/2009 vp).
Lopulta Kemera-lain uudistamisesta tällä tavoin luovuttiin kokonaan.

Keskusrekisterin perustaminen olisi kätevää myös arkistoinnin kannalta. *De minimis* -asetuksen mukaan tuen myöntämiseen liittyvät asiakirjat tulee säilyttää komission mahdollista jälkivalvontaa varten kymmenen vuotta tukipäätöksestä. Säilytettävien asiakirjojen tulee sisältää kaikki tiedot sen osoittamiseksi, että *de minimis* -asetuksen vaatimuksia on noudatettu. Lisäksi jäsenvaltion on pystyttävä toimittamaan kaikki vähämerkityksisiä tukia koskevat tiedot 20 työpäivän kuluessa komissiolle, jos se niitä pyytää.

Toinen vaihtoehto järjestää *de minimis* -tukien määrän seuranta on tukeutua tuen saajien omiin ilmoituksiin. Tätä menettelyä sovellettiin esimerkiksi metsävähennykseen vuosina 2009–2012. Periaatteessa vastaavaa menettelyä voitaisiin soveltaa metsätaloudessa laajemminkin. Tosin seurannan uskottavuuden kannalta saattaa olla ongelmallista, että osa tuen saajista ei varmaankaan todellisuudessa ilmoita tai kykene ilmoittamaan kaikkia saamiaan *de minimis* -tukia.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että yleinen *de minimis* -asetus mahdollistaa joustavan tavan myöntää valtiontukea myös metsätalouteen. Paitsi että tukea ei tarvitse ilmoittaa etu- eikä jälkikäteen komissiolle, se voidaan kohdistaa mihin tahansa yrityksen kustannuksiin millä tahansa tukitasolla, kunhan tuen yritysکوhtainen enimmäismäärä eikä hankekohtainen enimmäistukitaso ylitä. Kun otetaan huomioon Suomen yksityismetsänomistuksen rakenne, *de minimis* -perusteisten tukitoimien voidaan lähtökohtaisesti katsoa sopivan hyvin tai jopa erittäin hyvin Suomen yksityismetsätalouteen.

De minimis -tukien suurimpana ongelmana metsätaloudessa on pidetty sitä, että niiden käyttöönotto voisi rajoittaa joidenkin yrittäjien (etenkin maatalousyrittäjien) tuensaantia siinä tapauksessa, että he ovat jo saaneet tai saamassa muuta *de minimis* -tukea. Tällainen muu tuki voi olla esimerkiksi yrityksen perustamistukea, yrityksen investointitukea taikka yrityksen tai yritysryhmän kehittämistukea Manner-Suomen maaseudun kehittämissuhteen kautta. Lisäksi joillakin suurilla tuensaajilla (erityisesti yhteismetsillä) tuen enimmäismäärä saattaa ylittyä. Jälkimmäisiä tapauksia lienee metsätaloudessa kuitenkin vähän, jos lähtökohta on se, että metsävähennyksestä tai yhteismetsien tapauksessa niiden alemmaa verokantaa ei pidetä valtiontukena.

Hallituksen esityksessä Kemera-lain täydentämiseksi (HE 54/2009 vp) arvioitiin, että tukikiintiön (200 000 euroa) täyttyminen voisi koskea noin 100–200 maatalousyrittäjää samoin kuin joitakin suuria yhteismetsiä ja metsähakkeen tuottajia (Biowatti Oy ja Vapo Oy). Vuonna 2014 toteutetussa Kemera-lain uudistuksessa nämä näkökohdat yhdessä *de minimis* -tukien hallinnointiin liittyvien seikkojen kanssa johtivat lopulta siihen, että *de minimis* -asetuksen soveltamisesta luovuttiin (HE 138/2014 vp).

Periaatteessa *de minimis* -säännöksiä voitaisiin soveltaa myös metsätalouden verotuksiin. Tällaisen kannustinjärjestelmän toteuttamistapa tulisi kuitenkin suunnitella huolellisesti. Verotukien määrä ei voisi suoraan riippua tuensaajan kulloinkin verotettavasta tulosta, koska tuen sitominen tällaiseen ennakoimattomaan suureeseen voisi helposti johtaa tuen enimmäismäärän ylitykseen. Nopeutettuihin poistoihin ja varauksiin liittyy periaatteessa samanlaisia hankaluuksia. Euromääräisen enimmäistuen säätäminen verotuille ei vielä riittäisi ratkaisemaan ongelmaa, koska tukea voi saada eri lähteistä.

Metsätalouden uutta kannustinjärjestelmää suunniteltaessa on myös hyvä pitää mielessä, että EU:n valtiontukisääntely muuttui eräiltä osin merkittävästi vuosien 2013–2014 aikana. Suurin muutos oli ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalan laajentaminen siten, että valtiontuista tarvitaan entistä harvemmin komission antama ennakkohyväksyntä. Kun samaan aikaan *de minimis* -asetuksen käyttö on lisääntynyt, tukien EU-oikeuden mukaisuus perustuu yhä useammin jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten omaan arviointiin. Vuosina 2014–2016 jopa 90 prosenttia kaikista EU-maiden tuista otettiin käyttöön ilman komission ennakkohyväksyntää, kun sitä ennen esimerkiksi Suomessa noin kaksi kolmasosaa yritystuista myönnettiin komission ennakkohyväksynnän perusteella. Alkion ja Hyvärisen (2016, s. 6, 33) mukaan tämä on myös komission epävirallinen tavoite.

Nykyisellä tukikaudella (2014–2020) entistä suurempi osa myös Suomen viranomaisista on siirtynyt käyttämään *de minimis* -asetusta valtiontuen EU-oikeudellisena perustana. Komissio on tiettä-

västi kehottanut Suomea mukauttamaan myös metsätalouden kansalliset tuet (Kemera) sellaisiksi, että ne voidaan ottaa käyttöön ryhmäpoikkeus- tai *de minimis* -asetusten nojalla, toisin sanoen ilman ennakoilmoitusvelvollisuutta.

Metsätalouden uutta kannustinjärjestelmää suunniteltaessa tulisikin tarkastella huolella sitä, olisiko tarkoituksenmukaista suunnata ja muotoilla toimialan valtiontuet siten, että ne voitaisiin myöntää ryhmäpoikkeus- tai *de minimis* -säännösten mukaisesti. Ryhmäpoikkeusasetusten hyödyntämistä voidaan periaatteessa pitää ensisijaisena vaihtoehtona, jos tuen myöntämisen *de minimis* -perusteisena voidaan katsoa aiheuttavan ongelmia merkittävälle osalle tuensaajista tai tuen valvominen osoittautuu liian työlääksi. Toisaalta nykyiset ryhmäpoikkeusasetukset eivät sovellu kovin hyvin Suomen metsätalouden alkutuotantoon. Periaatteessa Suomi voisi tietenkin pyrkiä vaikuttamaan EU:ssa siihen, että ryhmäpoikkeusasetusten sisältö laajenisi tulevilla tukikaudella siten, että sen perusteella voitaisiin tukea esimerkiksi puuston kasvua ja hiilensidontaa entistä selkeämmin.

De minimis -perusteisiin tukiin siirtyminen metsätaloudessa taas edellyttäisi sitä, että tukien määrän seuranta voitaisiin ratkaista kansallisesti tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tätä tuskin voidaan pitää ylivoimaisena tehtävänä ottaen huomioon, että jo nykyään Suomen metsäkeskus pitää rekisteriä Kemera-tuista, Maaseutuvirasto maatalous- ja maaseutualan tuista ja työ- ja elinkeinoministeriö rakennerahastotuista. Näiden rekistereiden ulkopuolelle jäävät vain joidenkin yleensä pienempien julkisten toimijoiden, kuten kuntien myöntämät tuet.

4.2. EU:n rahoitusinstrumentit

Metsätalouden kannalta keskeisimmät Euroopan unionin rahoitusinstrumentit ovat Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (EAFRD), Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Life-ohjelma. Metsätaloutta voidaan tukea myös Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan investointipankin (EIP) kautta tai sellaisella EU-rahoituksella, joka ei kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan (Horizon 2020, COSME). Koska viimeainittujen vaikutus metsätalouden alkutuotantoon on yleensä epäsuora, niitä ei tässä käsitellä. Euroopan aluekehitysrahaston ja Life-ohjelman kautta myönnettävää rahoitustakin käsitellään vain lyhyesti.⁵⁴

Ennen keskeisimpien rahoitusinstrumenttien tarkempaa esittelyä on syytä todeta, että EU:n rakenne- ja investointirahastoista (ERI) rahoitettavia yksityismetsätalouden hankkeita toteuttavat Suomessa lähinnä Suomen metsäkeskus, metsänhoitoyhdistykset, ammattikorkeakoulut, oppilaitokset, Tapio Oy ja Luonnonvarakeskus (Luke). Tyypillisiä kumppaneita (osarahoitajia) ovat kunnat, maakunnat, paikalliset kehittämiskeskukset ja -yhtiöt, yliopistot, yhdistykset, osuuskunnat sekä yksityiset yritykset.

Merkittävin yksittäinen ERI-hankkeisiin osallistuva taho Suomen yksityismetsätaloudessa on Suomen metsäkeskus. Tämä johtuu osin siitä, että se on käytännössä ainoa (tai lähes ainoa) valtakunnallinen julkinen toimija alalla. Metsäkeskus on mukana noin 60:ssä EU:n rahoittamassa hankkeessa, joko vetäjänä tai kumppanina. Hankkeita on joka puolella maata, mutta toiminnan painopiste on Itä- ja Pohjois-Suomessa, koska myös merkittävimmän rahoitusinstrumentin eli maaseuturahaston tuki painottuu näille alueille.

Noin puolet edellä mainittujen rahoitusinstrumenttien kautta yksityismetsätaloudelle myönnetystä rahoituksesta kanavoituu metsäkeskukselle. Muiden toteuttajien osuus on yhteensä saman

⁵⁴ Horizon 2020- ja COSME-ohjelmat eivät kuulu valtiontukisääntelyn piiriin, koska rahoitus myönnetään suoraan unionin varoista ilman jäsenvaltioiden viranomaisten myötävaikutusta tai harkintavaltaa. Myöskään Euroopan investointipankin rahoitukseen ei sovelleta valtiontukisääntelyä, jos rahoitus myönnetään EIP-ryhmän omista varoista ilman jäsenmaiden panostusta.

verran.⁵⁵ Tosin tarkkaa tilastoa asiasta ei ole käytettävissä. Koska muiden alan toimijoiden ERI-hankkeiden yksityiskohtainen selvittäminen ei ollut mahdollista tämän selvityksen puitteissa, tässä alaluvussa viitataan pääosin Suomen metsäkeskuksen hankkeisiin.

Yhteensä metsäkeskus saa edellä mainittujen rahoitusinstrumenttien (EAFRD, EAKR, ESR, Life, Horizon 2020) kautta vuosittain 3–4 miljoonaa euroa (keskimäärin 60 000–70 000 €/hanke/vuosi). Jos muiden metsäalan toimijoiden osuus olisi samaa luokkaa, yksityismetsätalouden hankkeisiin ohjautuisi julkista tukea EU:n rahoitusinstrumenttien ja niihin liittyvien kansallisten ohjelmien kautta vuosittain yhteensä 6–8 miljoonaa euroa. Kuten jäljempänä käy ilmi, pääosa tästä on kehittämistukea, joka käytetään tiedonvälitykseen, koulutukseen ja erilaisten yhteistyöverkostojen luomiseen. Varsinaisia yritystukia metsätalouden alkutuotantoon ei EU-rahoitusinstrumenttien kautta myönnetä.

Euroopan aluekehitysrahasto

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) on unionin tärkeimpiä koheesiopolitiikan välineitä. Sen tavoite on parantaa työllisyyttä sekä lisätä alueiden kilpailukykyä ja elinvoimaisuutta. Suomessa rahoituksen painopiste on pienten ja keskisuurten yritysten toiminnassa, erityisesti niiden alkuvaiheen toiminnan tukemisessa. Kansallisen vastinrahoituksen (50 %) kanssa julkista rahoitusta on ohjelmakaudella 2014–2020 käytössä noin 1,5 miljardia euroa. Rahoitusta myöntävät ELY-keskukset, maakuntien liitot ja Tekes.

Edelliseen ohjelmakauteen (2007–2013) verrattuna Suomen saama rahoitus rakennerahastoista (EAKR ja ESR) on vähentynyt 27 prosenttia. Tämän vuoksi Suomen kansallisen ohjelman tavoitteita on priorisoitu aikaisempaa tarkemmin. Valtioneuvoston ja Euroopan komission hyväksymässä Kestävä kasvua ja työtä 2014–2020 -ohjelmassa on määritetty Suomen rakennerahasto-ohjelmalle viisi toimintalinjaa. Niistä kaksi eli *pk-yritystoiminnan kilpailukykyyn parantaminen* ja *uuden tiedon ja osaamisen tuottaminen ja hyödyntäminen* kytkeytyvät suoraan EAKR-rahoitukseen. Läpileikkaavana teemana ohjelmassa on *vähähiilisen talouden edistäminen*.

Suomen saamasta EAKR-rahoituksesta pk-yritysten kilpailukykyyn parantamiseen on kohdistettu 28 prosenttia, uuden tiedon ja osaamisen tuottamiseen ja hyödyntämiseen 41 prosenttia ja vähähiilisen talouden edistämiseen 25 prosenttia. Rahoituksen painopisteet vaihtelevat jonkun verran maakunnittain. Maakuntakohtaiset erityispiirteet ja -tavoitteet on määritelty maakuntaohjelmissa.

Rakennerahasto-ohjelmaa toteutetaan erilaisilla kehittämishankkeilla, investoinneilla ja yrityksille myönnettävillä tuilla. Ohjelmasta ei rahoiteta sellaisia hankkeita, joilla on olennaisia pysyviä haitallisia vaikutuksia esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen, eliöstöön, kasvillisuuteen, maaperään, vesistöön, ilmaan tai ilmastoon. Jokaista hanketta arvioidaan muun muassa kestävän kehityksen näkökulmasta ottaen huomioon sen kolme ulottuvuutta (ekologinen, taloudellinen sekä sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys).

Suomen metsäkeskus koordinoi viittä EAKR-hanketta. Ne liittyvät muun muassa energiapuuliiketoiminnan kehittämiseen ja sitä koskevaan koulutukseen sekä Kemijärven biojalostamon kannattavuuslaskelmiin. Muiden metsäalan toimijoiden (mm. Luke ja Metsäteho) hankkeet liittyvät muun muassa metsänhoitomenetelmien, aines- ja energiapuun logistiikan ja terminaalivarastojen kehittämiseen sekä tutkimukseen. Hankerekisteritietojen perusteella näyttäisi siltä, että yksityismetsätaloutta koskevia hankkeita on Suomen rakennerahasto-ohjelmassa kaikkiaan varsin vähän.⁵⁶

⁵⁵ Suomen metsäkeskus, kehittämishankkeiden johtava asiantuntija Markku Granander 12.12.2016 (suullinen tieto). Hankerekisteritietojen perusteella metsäkeskuksen osuus metsätalouden saamasta kokonaisrahoituksesta on EAFRD-hankkeissa yli puolet ja muissa (EAKR, ESR) alle puolet.

⁵⁶ ESR-hankkeita Suomen metsäkeskuksella on kaksi. Lisäksi se on mukana yhdessä Horizon 2020 -hankkeessa (Databio) ja yhdessä Interreg-hankkeessa (Botnia-Atlantica), joista jälkimmäinen kuuluu EAKR:n piiriin.

Life-ohjelma

Life on EU-ohjelma, jonka yleinen tavoite on edistää unionin ympäristö- ja ilmastopolitiikan sekä niihin liittyvän lainsäädännön kehitystä. Ohjelman vuotuinen budjetti on 3,4 miljardia euroa.

Metsäkeskus on mukana neljässä Life-hankkeessa. Niistä suurin on Metsähallituksen koor-dinoima FRESHABITAT (2016–2022), jossa keskitytään järvien, jokien ja pienvesien kunnostamiseen ja tätä edistäviin uusiin käytäntöihin. Hankkeseen osallistuu yhteensä 30 kumppania, kun EAKR- ja EAFRD-hankkeissa kumppaneita on yleensä 3–5. Metsäkeskuksen osuus FRESHABITAT-hankkeen rahoituksesta on yhteensä 2,1 miljoonaa euroa. Lisäksi se on mukana on paahde-elinympäristöjä koskevassa hieman pienemmässä Life-hankkeessa (Light&Fire), jota niin ikään koordinoi Metsähalli-tus.

Euroopan investointipankki

Useat jäsenvaltiot (Unkari, Puola, Slovakia ja Espanja) ovat hyödyntäneet Euroopan investointipankin rahoitusta toteuttaessaan maaseutuohjelmiaan ja niihin sisältyviä metsätaloustoimenpiteitä. Nämä toimenpiteet ovat liittyneet muun muassa metsityksiin, metsien suojeluun ja ennallistamiseen, met-säpalojen ja eroosion torjuntaan sekä metsätieverkoston kehittämiseen. Suomen yksityismetsäta-loudessa ei ole tietyvästi hyödynnetty investointipankin rahoitusta, jos mukaan ei lasketa kahta Luxemburgiin rekisteröityä metsärahastoa, jotka ovat saaneet noin 60 miljoonan pääomasijoitukset investointipankilta ja ostaneet näillä ja muilla institutionaalisten sijoittajien varoilla metsää Suomes-ta.⁵⁷

Periaatteessa investointipankilla on varsin laajat mahdollisuudet myöntää lainoja metsäsektorin ja metsätalouden toimenpiteisiin. Esimerkiksi vuosina 2009–2013 se myönsi lainoja metsäsektorin projekteille noin 4,4 miljardia euroa. Pankin tavoitteena on jatkossa lisätä metsätalouden rahoitusta ja näin omalta osaltaan tukea unionin metsästrategian toteutumista.

Pankki voi myöntää lainoja tai takauksia 50 prosenttia hankkeen kustannuksista. Se voi tukea myös sellaisia projekteja, joihin on saatu osarahoitusta EU:n rakennerahastoista taikka Life- tai Hori-zon 2020 -ohjelmista.

Maaseuturahasto

Yksityismetsätalouden kannalta potentiaalisin EU:n rahoitusinstrumentti on maaseuturahasto. Sen kautta jaetaan ohjelmakaudella 2014–2020 unionin tukea yhteensä lähes 100 miljardia euroa. Kansallinen rahoitus jotakuinkin kaksinkertaistaa summan. Kuten edellisessä luvussa (3.1.5) on todettu, esimerkiksi Suomen metsätalouden kanssa monessa suhteessa vertailukelpoinen Itävalta tukee met-sätalouttaan varsin aktiivisesti maaseuturahaston kautta. Euroopan investointipankin mukaan noin 90 prosenttia metsätalouteen suunnatusta EU-rahoituksesta kanavoidaan maaseuturahaston kautta.

Seuraavaksi tarkastellaan hieman yksityiskohtaisemmin, millaisia tukimuotoja EU:n maaseutu-rahasto ja siihen kytkeytyvät kansalliset ohjelmat tarjoavat Suomen yksityismetsätaloudelle. Ennen sitä on kuitenkin hyvä todeta, että maaseuturahaston varoja myönnetään Manner-Suomen maaseu-dun kehittämisohjelman (ja Ahvenanmaan kehittämisohjelman) kautta ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 8,3 miljardia euroa. Summa on esimerkiksi EAKR-rahoitukseen verrattuna moninkertainen. Tosin valtaosa eli noin kaksi kolmasosaa maaseutuohjelman julkisesta rahoituksesta kohdentuu maa-talouden luonnonhaittakorvauksiin ja maatalouden ympäristökorvauksiin.

Suomen kansallisten maaseutuohjelmien yleisenä tavoitteena on, että

⁵⁷ Euroopan investointipankki on perustellut sijoituksiaan kyseisiin metsärahastoihin kestävän metsätalouden edistämiseksi erityisesti EU:n alueella. Koska rahastot ovat hankkineet metsänsä pääosin Suomesta ja suurilta metsäteollisuusyhtiöiltä, rahastojen tosiasiallinen vaikutus transaktioiden kohteena olleiden metsien käyttöön ja hoitoon lienee kuitenkin ollut vähäinen.

- 1) osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät,
- 2) ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat,
- 3) luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat,
- 4) maaseudun yritystoiminta monipuolistuu, ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat,
- 5) maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu,
- 6) maaseutuyritykset vastaavat kuluttajien kysyntään tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia.

Nämä tavoitteet on johdettu suoraan maaseuturahastoa koskevasta EU-asetuksesta.⁵⁸ Sen mukaan maaseuturahaston toiminnan ja niiden tukitoimien, joihin se osallistuu, tulee olla johdonmukaisia ja yhteensopivia erityisesti Eurooppa 2020 -strategian, yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) ja unionin kansainvälisten sitoumusten kanssa. Metsätaloustoimenpiteiden tulisi lisäksi perustua jäsenvaltioiden kansallisiin tai alueellisiin metsäsuunnitelmiin tai vastaaviin välineisiin, joissa on otettu huomioon Euroopan unionin strategiat ja sitoumukset.

Maaseuturahastoa koskevassa EU-asetuksessa määritellään varsin yksityiskohtaisesti hyväksyttävät ja siten maaseutuohjelmaan valittavissa olevat tukitoimenpiteet ja niiden edellytykset. Metsätalouteen soveltuvia toimenpiteitä ovat seuraavat:

- 1) Tietämyksen siirtoa ja tiedotusta koskevat toimet (artikla 14)
- 2) Neuvonta-, tilanhoito- ja lomituspalvelut (15)
- 3) Investoinnit fyysiseen omaisuuteen (17)
- 4) Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen (19)
- 5) Investoinnit metsäalueiden kehittämiseen ja metsien elinkelpoisuuden parantam. (21–26)
 - a. metsitys ja metsämaan muodostaminen (22)
 - b. peltometsätalousjärjestelmien käyttöönotto (23)
 - c. metsäpaloista, luonnonkatastrofeista ja muista katastrofeista metsille aiheutuvien vahinkojen ennalta ehkäiseminen ja korjaaminen (24)
 - d. investoinnit, joilla parannetaan metsäekosysteemien kestävyyttä ja ympäristöarvoa (25)
 - e. investoinnit uusiin metsätalouden tekniikoihin sekä metsätuotteiden jalostukseen, käyttöönottoon ja kaupan pitämiseen (26)
- 6) Tuottajaryhmien ja -organisaatioiden perustaminen (27)
- 7) Natura 2000 -tuet ja vesipolitiikan puitedirektiivin mukaiset tuet (30)
- 8) Metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalvelut ja metsien suojeleminen (34)
- 9) Yhteistyö (35).

Nämä vastaavat niitä toimenpiteitä, jotka on lueteltu maa- ja metsätalouseläimien ryhmäpoikkeusasetuksessa sekä aihealueen suuntaviivoissa.

Suomessa on otettu käyttöön kohtien 1, 3, 4 ja 9 mukaiset toimenpiteet metsätaloudelle, joskin pääsääntöisesti kyse on vain kahdesta asetuksen mukaisesta toimenpiteestä: **tietämyksen siirrosta ja tiedotuksesta** (1) ja **yhteistyöstä** (9). Esimerkiksi Suomen metsäkeskuksen koordinoimat EAFRD-metsätaloushankkeet jakautuvat siten, että 17 hanketta koskee tietämyksen siirtoa ja tiedotusta ja 11 yhteistyötä (taulukot 9 ja 10). Lisäksi se on vetäjänä kahdessa maaseudun palveluiden ja kylien kehittämishankkeessa.⁵⁹

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1305/2013.

⁵⁹ Metsäkeskus on lisäksi kumppanina noin kymmenessä EAFRD-hankkeessa. Näitä hankkeita vetää yleensä paikallinen ammattikorkeakoulu.

Kohtien 1 ja 9 mukaiset toimenpiteet luokitellaan ”kehittämishanketuiksi” ja kohtien 3 ja 4 mukaiset ”maaseudun yritystuiksi”. Jälkimmäiset luokitellaan edelleen i) maaseudulla toimiville yrityksille suunnattuihin investointitukiin ja ii) uusien yritysten perustamistukiin.

Yleisiä teemoja Suomen metsäkeskuksen koordinoimissa kehittämishankkeissa ovat metsien käytön edistäminen, metsätilojen sukupolvenvaihdokset, tilarakenteen kehittäminen, ekosysteemi-palvelut, energiapuun korjuu ja käyttö sekä metsäpalveluyrittäjyys. Lisäksi metsäkeskus on mukana sellaisissa hankkeissa, joissa kehitetään metsäomistajille digitaalisia palveluja, järjestetään koulutusta ja neuvontaa erityisesti naismetsänomistajille, kartoitetaan sähkölinjojen vierimetsiä tai kehitetään aines- ja energiapuun logistiikkaa ja terminaaliverkostoa. Pääasiallisen kohderyhmän toimenpiteille 1 ja 9 muodostavat metsänomistajat sekä metsäpalvelu- ja koneyritykset. Joissakin hankkeissa kohderyhmä on joku muu taho kuin metsäomistajat tai osa heistä: esimerkiksi paikalliset tai maan kunnan viranomaiset, asukkaat, koululaiset, kyläaktiivit, lämpöyrittäjät, energiayhtiöt, isännöitsijät, taloyhtiöiden hallitusten jäsenet tai kiinteistönomistajat.

Muista Suomessa käytössä olevista maaseuturahaston artikloista **investoinnit fyysiseen omaisuuteen** (3) on toimenpide, jolla EU-asetuksen mukaan voidaan tukea muun muassa maa- ja metsätalouden infrastruktuuria, maa- ja metsätaloukseen hankkimista, tilusjärjestelyjä ja maanparannusta. Manner-Suomen maaseutuohjelmassa metsätalous on kuitenkin rajattu lähes kokonaan tämän yritystuen ulkopuolelle. Metsätalouden kannalta merkitystä lienee vain sillä, että toimenpiteellä voidaan tukea maatalouden investointeja uusiutuvaan energiaan, joka tulee maatalouden käyttöön (maatilan energiantuotantoinvestoinnit). Tukitasot määräytyvät yrityksen koon ja sijainnin mukaan.

Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen (4) mahdollistaa tuen yrityksen perustamiseen maaseudulla. Manner-Suomen maaseutuohjelman mukaan kyseistä tukea myönnetään ”*ensisijaisesti aloittavan yrittäjän ensimmäisen yrityksen perustamiseen*”. Yrityksen perustamistukea voidaan myöntää liiketoimintasuunnitelman perusteella 5 000–35 000 euroa.

Tukea voidaan ohjata myös ehdot täyttävien yritysten liiketoiminnan uudistamiseen ja kokeiluihin. Yrityksen toiminnan ei tarvitse liittyä maatalouteen vaan tuki voidaan myöntää mille tahansa maaseudulla toimivalle mikro- tai pienyritykselle taikka luonnollisille henkilöille. Tukea ei voida myöntää kustannuksiin, jotka liittyvät yrityksen tavanomaiseen liiketoimintaan.

Myös metsätaloutta palvelevan yritystoiminnan aloittamista, esimerkiksi metsäpalveluyritysten perustamista, voidaan tukea. Toimenpiteellä ei kuitenkaan voida tukea metsätalouden alkutuotantoa, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä metsänhoitoa ja puun tuotantoa sekä metsien hoitoon ja käyttöön sisältyviä toimenpiteitä, jotka edeltävät puun jalostusta tai kauppaa, kuten esimerkiksi puun korjuuta tai kuljetusta.

Lisäksi toimenpiteellä (”maaseudun yritystuella”) voidaan tukea maaseudulla toimivien mikro- ja pienyritysten investointeja yrityksen koosta ja tukialueesta riippuen 20–35 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Investoinnin toteutettavuustutkimukseen voidaan myöntää tukea 50 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Metsätalouden näkökulmasta katsottuna investoinnit voivat kohdistua esimerkiksi uusiutuvan energian raaka-ainetuotantoon, uusiutuvan energian tuotantoon, ympäristön- ja maisemanhoitopalveluihin sekä puutavaran jalostukseen ja puutuotteiden jalostukseen sekä moniin muihin tässä yhteydessä biotalouteen lukeutuviin kohteisiin. Vuosina 2014–2020 tila- ja yritystoiminnan kehittämiseen (4) ohjataan maaseutuohjelman puitteissa julkista rahoitusta yhteensä 215 miljoonaa euroa. Tavoitteena on maaseudun yritystoiminnan monipuolistuminen, yritysten kannattava kasvu, kilpailukyvyyn vahvistuminen ja uusien työpaikkojen luominen muussa kuin maataloustoiminnassa.

Nykyisen ohjelmakauden tuista ei ole vielä tilastoa, mutta edellisellä ohjelmakaudella 2007–2013 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kautta jaettiin yritystukia (EU, valtio ja muut julkiset tahot) yhteensä 250 miljoonaa euroa. Tästä noin 12 miljoonaa (5 %) myönnettiin metsätalouteen ja puunkorjuuseen (TOL 2008). Suurin osa (90 %) toimialan yritystuista oli investointitukea. Yrityksen kehittämistukea oli vain 0,4 milj. euroa ja yrityksen käynnistystukea 0,8 milj. euroa. Tuettu-

ja toimenpiteitä oli toimialalla yhteensä 826 kpl ja ne liittyivät tyypillisesti poltto- ja muun energia-puun korjuuseen ja urakointiin.

Yhteistyötä (9) koskevan toimenpiteen erityinen tarkoitus on tukea horisontaaliseen tai vertikaaliseen yhteistyöhön perustuvia toimintamalleja sekä klusterien ja verkostojen perustamista. Yhteistyö voi liittyä esimerkiksi pilottihankkeisiin, uusiutuvan energian käyttöön taikka metsänhoito-suunnitelmien tai vastaavien välineiden laatimiseen. Tukea voi saada, jos toimintaan osallistuu vähintään kaksi yhteisöä.

Muita maaseuturahaston mahdollistamia toimenpiteitä ei ole otettu käyttöön Suomessa tai metsätalous on kansallisin päätöksin jätetty niiden soveltamisalueen ulkopuolelle. Tarkastellaan seuraavaksi tällaisia toimenpiteitä ja tapauksia.

Maatilojen **neuvontapalvelut** (2) kuuluvat Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaan 2014–2020, jossa sille on varattu julkista rahoitusta noin 34 miljoonaa euroa. Maaseuturahaston osuus on 42 prosenttia.

EU-asetuksen mukaan neuvontapalveluja koskevalla tuella voitaisiin edistää myös metsätalouden neuvontapalveluiden perustamista ja neuvonantajien koulutusta. Neuvonnan aiheena voisi olla esimerkiksi metsätilan taloudellinen tilanne tai ympäristönsuojelun taso. Kuten maataloudessa, toimenpiteessä myönnettäisiin korvaus tehdystä tilaneuvonnasta hyväksytyille neuvojille tai neuvontaorganisaatioille noudattaen hankintalain edellyttämää menettelyä. Metsänomistaja voisi itse valita neuvojan Maaseutuviraston (tai Suomen metsäkeskuksen) ylläpitämästä rekisteristä, johon neuvojat on valittu kilpailutuksen ja osaamista mittaavan kokeen perusteella. Neuvonnalle säädettäisiin tuntikorvaus, johon neuvojan tai neuvontaorganisaation olisi sitouduttava. Lisäksi säädettäisiin enimmäiskorvaus neuvontatapahtumaa ja tilaa (€/tila/ohjelmakausi) kohti. Maataloudessa ensin mainittu on 1 500 euroa.

Investoinnit metsäalueiden kehittämiseen ja metsien elinkelpoisuuden parantamiseen (5) mahdollistaisi verrattain laajan joukon metsätalouden ja metsäluonnon hoidon toimenpiteitä. Artiklojen 21–26 mukaisia toimenpiteitä ei ole kuitenkaan sisällytetty Manner-Suomen maaseutusuunnitelmaan. Esimerkiksi Itävallan maaseutusuunnitelmassa ne ovat tärkeimpiä metsätalouden tukitoimenpiteitä, joille kohdennetaan rahoitusta nykyisen ohjelmakauden aikana yli 100 miljoonaa euroa.

Tuki tuottajaryhmien ja -organisaatioiden perustamiseen (6) on EU-asetuksessa rajattu vain sellaisille tuottajaryhmille ja -organisaatioille, jotka ovat pk-yrityksiä ja joiden liiketoimintasuunnitelman viranomaiset ovat hyväksyneet. Ryhmien tai organisaatioiden tarkoituksena voi olla esimerkiksi tuotteiden tai tuotoksen mukauttaminen markkinoiden vaatimuksiin, tuotteiden yhteinen markkinoille saattaminen, myynnin keskittäminen ja toimitukset tukkuostajille taikka liiketoimintaa tai markkinointia koskevan osaamisen kehittäminen. **Natura 2000- ja vesiympäristötukien** (7) tarkoitus taas on korvata tuensaajille kyseisistä direktiiveistä aiheutuneet lisäkustannukset ja tulonmenetykset. Kumpikaan toimenpide ei ole Suomessa käytössä.

Tuen myöntäminen **metsätalouden ympäristö- ja ilmastopalveluihin ja metsien suojeluun** (8) edellyttää sitä, että metsän haltija tekee vähintään 5–7 vuoden ympäristö- tai ilmastositoumuksen, joka ylittää kansallisessa metsätalouksessa tai muussa asiaa koskevassa kansallisessa oikeudessa vahvistetut pakolliset hoitovaatimukset. Laissa säädettyihin velvoitteisiin ei ylipäänsä voida myöntää julkista tukea. Tätäkään toimenpidettä ei ole Suomessa otettu käyttöön.

Enimmäisrahoitusosuudet

Maaseuturahaston enimmäisrahoitusosuus vaihtelee tukimuodon ja maantieteellisen alueen kehittyneisyyden mukaan. Korkein rahoitusosuus on lähtökohtaisesti kolmessa ensimmäisessä toimenpiteessä eli tietämyksen siirrossa ja tiedotuksessa, neuvontapalveluissa ja ei-tuotannollisissa investoinneissa⁶⁰ sekä investoinneissa metsätalouden infrastruktuurin kehittämiseen (mm. tilusjärjestelyt ja maanparannus). Eri toimenpiteiden tukitasojen välistä vertailua tosin vaikeuttaa se, että tuen enimmäismäärät kussakin toimenpiteessä tai alatoimenpiteessä on EU-asetuksessa esitetty joko prosenttiosuuksina (tukikelpoisista kustannuksista) tai euroina, ei yleensä molempina.

Tukitasot on määritetty yksityiskohtaisesti myös Manner-Suomen maaseutuohjelmassa. Sen mukaan sellaiseen koulutukseen, joka kohdistuu metsätalouseläimille (pienyrietykset), tukea myönnetään muu julkinen rahoitus mukaan lukien 90 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Jos koulutus kohdistuu rajattuun joukkoon muita yrityksiä kuin maa- ja metsätalousyrityksiä, tukea voidaan myöntää enintään 70 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Näitä tukitasoja voidaan pitää varsin houkuttelevina toimenpiteiden toteuttajien kannalta.

Valtaosa Suomen metsäkeskuksen koordinoimista EAFRD-hankkeista on tiedonvälityshankkeita. Niissä on 100 prosentin julkinen rahoitus (EU 42 %, kansallinen 58 %). Kansallinen rahoitusosuus muodostuu valtion, kuntien ja muiden julkisten tahojen rahoituksesta. Myös yhteistyöhankkeissa tuki-intensiteetit ovat korkeita eli 60, 80 ja 100 prosenttia.

⁶⁰ Ei-tuotannollisilla investoinneilla tarkoitetaan investointeja esimerkiksi ympäristönsuojeluun, ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja biodiversiteetin edistämiseen.

Taulukko 9. Suomen metsäkeskuksen koordinoimat EAFRD-hankkeet: ”tiedonvälitys ja koulutus”. Lähde: Mavin hankerekisteri, <http://www.mavi.fi/fi/tietoa-meista/tietopalvelut/Sivut/Hankerekisteri.aspx>

Tiedot päivitetty: 14.12.2016

Hankkeen tunnus ja nimi	Hakija	Hankkeen alkupvm	Hankkeen loppupvm	Kokonaisrahoitus
9908 - Pohjoisen metsätilat kasvuun	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.01.2016	31.12.2018	648 511
11856 - Iietomen metsanomistus	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.09.2015	31.08.2018	500 000
12058 - Energiapuusta yrittäjyyttä biotalouteen Kaakkois-Suomessa	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.09.2015	30.06.2018	299 600
13361 - Pohjalaiset metsät aktiivisiin käsiin	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.10.2015	30.09.2018	450 000
13608 - Lounais-Suomen metsäekosysteemi palvelut	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.10.2015	30.09.2018	127 300
13968 - Metsäpalvelumarkkinat uudistuvat - Metsäpalveluyrittäjyys kas...	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.01.2016	31.12.2017	300 000
13996 - Motit liikkeelle - Etelä- ja Keski-Pohjanmaan metsänomistajille ...	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.11.2015	31.10.2018	600 000
15819 - CREbio	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.01.2016	31.12.2018	241 200
16433 - Naisenergiaa metsiin	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.01.2016	31.08.2018	157 821
16462 - Metsämaaisema mieleiseksi	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.03.2016	31.12.2016	203 155
16466 - MATO - Metsien aktiivinen ja toimiva omistus	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	30.01.2016	29.01.2019	213 000
16626 - Metsäkaari kehittyvä metsanomistus	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.01.2016	31.05.2018	222 250
16804 - Metsät aktiivisiin käsiin - Skogen i aktiva händer	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.01.2016	31.12.2018	380 000
16928 - Toimintaa metsiin Pirkanmaalla	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.01.2016	31.12.2018	260 000
22354 - Kainuun metsätilat kasvuun	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.06.2016	31.12.2017	160 884
22473 - Metsäbiotaloutta kestävästi Pirkanmaalla	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.09.2016	31.08.2019	282 120
29601 - Kunnitus kiuriin. infohanke metsätalouden vesienpuhdistusta	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.11.2016	30.06.2019	190 660

Valitse yksi hanke ylemmästä taulukosta, jotta näet hankekuvauksen

Taulukko 10. Suomen metsäkeskuksen koordinoimat EAFRD-hankeet: ”yhteistyö”. Lähde: Mavin hankerekisteri, <http://www.mavi.fi/fi/tietoa-meista/tietopalvelut/Sivut/Hankerekisteri.aspx>

Tiedot päivitetty: 14.12.2016

Hankkeen tunnus ja nimi	Hakija	Hankkeen alkupvm	Hankkeen loppupvm	Kokonaisrahoitus
10904 - Terminaaleista tehoa biotalouteen	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.10.2015	30.09.2017	99 000
13621 - Sykettä Keski-Suomen metsiin-puun liikkuvuusohjelma	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.02.2016	31.01.2019	598 036
13935 - Lähienergiolla omavaraisuuteen	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	15.03.2016	15.03.2019	420 304
14107 - Puutuotealan kasvuhanke	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.12.2015	31.12.2017	600 000
14195 - Biobisnestä Pirkanmaalle	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.10.2015	30.09.2018	550 000
15901 - Tutkimuksesta kilpailukykyä puutuotealalle	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.03.2016	28.02.2019	601 245
16479 - Pohjoisen puun tiet	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.09.2016	31.08.2017	99 760
16710 - Lämpöyrittäjyyden kasvun lähteet	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.01.2016	31.12.2017	177 876
16733 - Vierimetsät kuntoon Pohjois-Savossa ja Keski-Suomessa	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.06.2016	31.05.2018	136 880
22256 - Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan bioenergiahankekartoitus	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.08.2016	31.05.2017	67 496
28974 - Keski-Pohjanmaan metsälogistiikka	Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral	01.10.2016	31.03.2018	164 666

Valitse yksi hanke ylemmästä taulukosta, jotta näet hankekuvauksen

5. Toimintaympäristöanalyysi

5.1. Metsätalouden toimintaympäristömuutokset

Metsätalouden kannustinjärjestelmää kehitettäessä on oleellista tunnistaa se toimintaympäristö, jossa sitä tultaisiin soveltamaan. Varsin tuoreita ja kattavia toimintaympäristöanalyysyjä löytyy muun muassa Valtioneuvoston metsäpoliittisesta selonteosta 2050 (2014) ja Kansallisesta metsästrategias- ta 2025 (2015), joten niitä ei ole tässä tarpeen toistaa.

Tässä alaluvussa kuvataan tiiviini luettelon muodossa sellaisia metsätalouden toimintaympäristön piirteitä, joilla erityisesti voidaan arvioida olevan vaikutusta kehitettäessä metsätalouden uutta kan- nustinjärjestelmää ja sovellettaessa sitä 2020-luvulla. Seuraavassa alaluvussa kuvataan lyhyesti sellai- set politiikkaohjelmat, joiden tavoitteiden toteuttamista metsätalouden kannustinjärjestelmän osal- taan tulisi tukea.

Keskeisinä toimintaympäristön muutoksina voidaan nähdä seuraavat asiat:

- 1) Euroopan unionin tiukentuva normisto ja ohjaus
 - Euroopan komission kilpailu- ja valtiontukisääntely
 - Energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteet
 - EU:n mahdollisesti asettamat biomassan kestävyyskriteerit⁶¹ ja LULUCF-sektorin päästö- laskenta⁶²
- 2) Biomassapohjaisten tuotteiden kysynnän lisääntyminen
 - Ainespuun kysyntä lisääntyy, jos osakin Suomeen tehdyistä investointisuunnitelmista to- teutuu⁶³
 - Bioenergiatavoitteet lisäävät metsäenergian käyttöä
 - Kilpailu ainespuusta perinteisen metsäteollisuuden ja puun energiakäytön välillä lisään- tyy
- 3) Metsien lisääntyvät hakkuut koetaan uhkaksi metsien biodiversiteetille ja monikäytölle
 - Vaatimukset metsäluonnon suojelulle lisääntyvät
 - Paineet vesistöjen tilan parantamiseen lisääntyvät
 - Metsien käytön kestävyden todistustaakka kasvaa

⁶¹ Euroopan komission marraskuun lopussa 2016 antamassa esityksessä luodaan kriteerit biomassan kestävyy- delle, mutta ne eivät todennäköisesti tule rajoittamaan biomassan käyttöä Suomessa, koska esityksen mukaan biomassa on kestävä, jos sen alkuperämaan metsänhoito on kestävä. Esitys menee vielä parlamentin ja jä- senmaiden käsittelyyn, joka vienee parisen vuotta. <http://yle.fi/uutiset/3-9325406>

⁶² Laskentasäännöt ilmastovaikutuksista maankäytön ja sen muutosten sekä metsätalouden eli ns. LULUCF- sektorin (land-use, land-use change and forestry) osalta voivat tehdä Suomen metsistä joko hiilinielun tai pääs- tölähteen, vaikka hakkuut olisivatkin kasvua selvästi pienemmät. LULUCF-sektorilla puuston kasvuun sitoutunut hiili huomioidaan nieluna (negatiivisena päästönä) ja hakkuiden tai hakkuutähteiden korjuun aiheuttama hiili- varaston pieneneminen päästönä. Metsänielun kasvihuonekaasujen laskennassa huomioidaan myös maaperän hiilivaraston muutokset esim. hakkuiden seurauksena. Laskentasääntöjen vaikutuksista hiilinieluun ovat laati- neet selkeän esityksen Kolström ym. (2016).

⁶³ Tekeillä olevat Stora Enson Varkauden, UPM:n Pietarsaaren ja Kymin investoinnit sekä Metsä Groupin Ääne- kosken biotuotetehdas tulevat lisäämään puun käyttöä lähes kuudella miljoonalla kuutiometrillä vuodesta 2018 alkaen. Suunnitteilla olevat Finnulpin Kuopion tehdashanke (n. 6,7 milj. m³/v ainespuuta), Kemijärven bioja- lostamo (2,3 milj. m³/v mäntykuitupuuta), Kajaanin biotuotetehdas (2,5 milj. m³/v puuta ja haketta), Kaidin Kemin biopolttoainelostamo (2,8 milj. m³/v energiapuuta) ja Mikkelin biohiilitehdas (0,5 milj. m³/v energia- puuta) merkitsivät tekeillä olevien investointien päälle vielä yli 14 miljoonan kuutiometrin lisätarvetta, joskin siitä noin neljä miljoonaa kuutiota on pääosin metsätähdettä (Boreal Bioref 2016, Finnulp Oy... 2016, Härkö- nen 2016, Mikkelin tehdasuutisen... 2016).

4) Ilmastonmuutos ja sen hillitseminen

- Metsien hiilinielun merkitys kasvaa, lisääntyvät hakkuut supistavat nielua muutaman kymmenen vuoden aikavälillä
- Kaskadikäytön periaate vahvistuu⁶⁴
- Metsätuhojen määrä lisääntyy kuivuuden, metsäpalojen, myrskytuhojen, metsäpatogeenien ja tuhohyönteisten yleistymisen myötä
- Puun korjuu vaikeutuu talvikorjuuajan lyhentyessä ja kelirikon pidentyessä

5) Yksityismetsänomistajakunnan rakennemuutos

- Metsänomistajien osaaminen ja omatoimisuus vähentyvät⁶⁵
- Aineettomat hyödyt korostuvat ensisijaisina tai puuntuotannon rinnalla
- Palveluiden ja neuvonnan tarpeet lisääntyvät⁶⁶
- Elinkeinomainen metsänomistaminen ja -yrittäjäisyys lisääntyvät⁶⁷

6) Metsäpalvelumarkkinoiden laajentuminen

- Metsäkeskuslain (2012, 2015, 2017)⁶⁸ ja metsänhoitoyhdistyslain (2015)⁶⁹ muutokset mahdollistavat aiempaa tasapuolisemmat mahdollisuudet metsäpalveluita tarjoaville toimijoille (kilpailuneutraliteetti)
- Uudet metsänomistajasukupolvet kasvavat palveluyhteiskunnassa ja ovat tottuneet käyttämään palveluita ja maksamaan niistä
- Kokonaisvaltaiset metsäpalvelusopimukset lisääntyvät ja entistä suurempi osa yksityismetsistä on ammattilaisten hoidossa

7) Metsälain muutokset 2014⁷⁰

- Sääntelyn vähentäminen lisää mahdollisuuksia parantaa metsätalouden kannattavuutta, neuvonnan tarve korostuu
- Metsätalouden kannustinjärjestelmän on toimittava sekä tasaikäisrakenteisessa että eri-ikäisrakenteisessa metsänhoitomallissa.

⁶⁴ EU:n metsästrategia liputtaa puun kaskadikäytön periaatteen puolesta (tarkemmin seuraava luku).

⁶⁵ Yksityismetsänomistajakunnan rakenteen muuttuminen – kaupunkilaistuminen, etämetsänomistajuuden, eläkeläisten ja naisten osuuden lisääntyminen – näkyy metsänomistajien omatoimisten metsätöiden vähentymisenä (Karppinen ym. 2002, Koho ym. 2004, Hänninen ym. 2011). Metsien hoitoon liittyviä tehtäviä ei enää välttämättä osata, haluta, jakseta tai ehditä omin voimin hoitaa siinä määrin kuin aiempina vuosikymmeninä (Hallikainen ym. 1997, Koskela ja Karppinen 2005, Karppinen ja Berghäll 2015).

⁶⁶ Metsänomistajien päätöksentekoa ja asiakasarvonmuodostusta koskeva tutkimus viittaa metsäpalvelujen tarpeiden monipuolistumiseen (Hujala ym. 2013, Häyrynen ym. 2014).

⁶⁷ Yhteismetsien ja entuudestaan runsaasti metsää (yli 200 ha) omistavien henkilöiden metsänomistusten määrä on lisääntynyt muita enemmän vuosina 2006–2013 (Leppänen ja Torvelainen 2015). Myös rahastojen metsänomistus on lisääntynyt nopeasti 2010-luvulla. Nämä viittaavat yritysmäisen ja sijoitusluonteisen metsänomistuksen lisääntymiseen.

⁶⁸ Vuoden 2012 alussa metsäkeskuksesta, joka aiemmin hoiti sekä viranomaistehtäviä (mm. metsälain valvonta ja Kemera-tukien jakaminen ja käytön valvonta) että tuotti palveluita (mm. metsäsuunnitelmia, ojitusten ja metsäteiden rakentamisen suunnittelua ja organisointia), eriytettiin viranomaistehtävät ja palvelutuotanto omiin yksiköihinsä. Lopullisesti eriyttäminen tapahtui, kun Suomen metsäkeskuksen liiketoimintayksikkö Otso Metsäpalvelut yhtiöitettiin syyskuussa 2016. Vuoden 2017 alusta Suomen metsäkeskus hoitaa vain julkisia hallintotehtäviä.

⁶⁹ Vuoden 2015 alusta lähtien metsänomistajien jäsenyys metsänhoitoyhdistyksissä on ollut vapaaehtoista ja veroluonteinen metsänhoitomaksu muuttui tavanomaiseksi jäsenmaksuksi. Samalla metsänhoitoyhdistysten liiketoimintaa koskevat rajoitukset poistuivat ja yhdistykset voivat harjoittaa esimerkiksi ainespuun kauppaa omaan lukuunsa, kun aiemmin vain energiapuukauppa oli mahdollista (Metsänhoitoyhdistyslaki 534/1998).

⁷⁰ Vuoden 2014 alusta puuston ikä- ja järeyuskriteerit poistuivat uudistushakkuilta ja eri-ikäisrakenteinen metsänkäsittely tuli sallituksi. Luontainen uudistaminen ja metsäviljely saivat metsänuudistamisessa tasa-arvoisen aseman.

5.2. Keskeiset politiikkaohjelmat

5.2.1. Euroopan unionin metsästrategia

Euroopan unionilla ei ole yhteistä metsäpolitiikkaa, vaan sen on katsottu kuuluvan jäsenmaiden päättäntävaltaan. Tämä on nähty toisaalta etuna, kun vertailukohteena käytetään maatalouspolitiikkaa, yhtäältä haittana, kun metsäasioiden on todettu jääneen alisteisiksi useille muille sektoripolitiikoille, kuten ympäristö-, ilmasto-, energia- ja maaseutupolitiikoille. EU:n ja samalla kansalliseen politiikkaan vaikuttavat puolestaan monet kansainväliset prosessit, joista metsäsektorille keskeisimpiä ovat YK:n ilmastopöytäkirja, YK:n metsäfoorumi sekä YK:n biodiversiteettisopimus ja niissä tehdyt sitoumukset. Näitä ei kuitenkaan käsitellä yksityiskohtaisemmin tässä, sillä niiden keskeiset tavoitteet on otettu mukaan EU-tason ja Suomen kansallisiin strategioihin ja ohjelmiin. EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteita 2020–2030 käsitellään seuraavassa luvussa Suomen kansallisen ohjelman yhteydessä.

EU-politiikassa metsät nousivat merkittävään asemaan vuonna 2007, kun EU asetti haastavat vuoteen 2020 ulottuvat energia- ja ilmastotavoitteet. Noin puolet EU:n uusiutuvasta energiasta on peräisin metsästä, joten joitakin unionin ja Suomen kansallisia tavoitteita on liki mahdoton saavuttaa vuoteen 2020 mennessä ilman metsäenergiaa. EU:n uusi metsästrategia, jonka komissio julkaisi syksyllä 2013, korostaa tasapuolisesti kestävänsä metsätalouden taloudellista, sosiaalista ja ekologista ulottuvuutta (Uusi EU:n... 2014). Strategian henki on elinkeinomyönteinen nostoen esiin puupohjaisen biotaloutteen liittyvät kasvun mahdollisuudet.

Metsätalouden kannustinjärjestelmää ajatellen metsästrategiasta nousee esiin muutamia merkittäviä painotuksia. Ensinnäkin komissio katsoo, että nimenomaan *maaseudun kehittämisarvo* olisi käytettävä metsien kestävänsä hoidon ja käytön täytäntöönpanon tukemiseen. Ensimmäisen tavoitteen (prioriteetin) osalta näitä varoja kehoitetaan hyödyntämään erityisesti kilpailukykyyn parantamiseen, elinkeinoelämän monipuolistamiseen ja elämänlaadun parantamiseen sekä tiettyjen julkisten ympäristöhyödykkeiden tuottamiseen, jotta ne voisivat edistää metsien kestävänsä hoitoon ja käyttöön liittyvien sosiaalisten tavoitteiden saavuttamista, sekä kehittämään tiedon lisäämiseen tärkeitä metsäalan neuvontajärjestelmiä, koulutusta ja tiedonvaihtoa viranomaisien ja metsänomistajien välillä. Se miten paljon EU:n maaseuturahastosta metsätalouteen on rahoitusta saatavilla, riippuu jäsenvaltioiden maaseudun kehittämishankkeista. Strategian mukaan menot tulisi kohdistaa siten, että niillä edistetään metsästrategian tavoitteiden saavuttamista ja varmistetaan erityisesti se, että EU:n metsiä todistettavasti hoidetaan luonnonvaran kestävänsä hoidon ja käytön periaatteiden mukaisesti.

Toinen erityisesti Suomen kannalta merkittävä asia on mainittu strategian pääperiaatteissa, joissa metsätaloudelta edellytetään resurssitehokkuutta. Sen määritellään tarkoittavan ”metsävarojen käyttöä tavalla, jolla minimoidaan (negatiiviset) ympäristö- ja ilmastovaikutukset, sekä sellaisten metsistä saatavien tuotteiden asettamista etusijalle, jotka tuottavat enemmän lisäarvoa, luovat lisää työpaikkoja ja edistävät paremman hiiliasapainon saavuttamista”. *Puun kaskadikäytön periaatteen*⁷¹ todetaan toteuttavan tämän kriteerin. Käytännössä tämä tarkoittaisi, ettei ainakaan ainespuun ensiasteinen käyttö polttoon olisi sallittua, jolloin tällaisen puun energiakäytön tuetkin olisivat kyseenalaisia. Asiaa kuitenkin lievennetään toteamalla, että ”joissain tapauksissa, esimerkiksi kysynnän muuttuessa tai ympäristönsuojeluyksistään, saatetaan tarvita erilaisia lähestymistapoja”. Lisäksi strategiaan liittyvässä komission työpaperissa (A new EU... 2013) todetaan, ettei metsäbiomassojen käyttö energiatuotannossa automaattisesti ole ristiriidassa kaskadikäytön periaatteen kanssa, sillä esimerkiksi markkinoiden läheisyys ja muutokset hyödykkeiden hinnoissa voivat asettaa energiakäytön ai-noaksi järkeväksi metsäbiomassan hyödyntämistavaksi.

⁷¹ Puun kaskadikäyttö tarkoittaa menettelyä, jossa puu hyödynnetään ensin korkean jalostusasteen tuotteina, sen jälkeen uudelleen käytetään (kierrätetään) toisissa tuotteissa ja hävitetään ketjun lopussa esimerkiksi osana energian tuotantoa (Sirkin ja Houten 1994).

Kolmas toimintaa linjaava ja rahoituskohteita rajaava asia liittyy ilmastonmuutoksen hillitsemiseen. Siihen tulisi pyrkiä parantamalla **metsien kykyä toimia hiilinieluna sekä tuottamalla biomateriaaleja**, jotka voivat toimia väliaikaisina hiilivarastoina tai ”hiilen korvikkeina”. Näin korvattaisiin hiili-intensiivisiä materiaaleja ja polttoaineita. Jäsenvaltioiden tulisi osoittaa, miten ne aikovat toimia tässä suhteessa. Asia liittyy läheisesti EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseen maankäyttösektorin (LULUCF) osalta. Toistaiseksi laskentasaännöt, joiden perusteella määritetään, ovatko Suomen metsät hiilinielu vai hiilidioksidin päästöjen lähde, ovat auki. Kuten kaskadikäytön periaatteella, tälläkin on potentiaalisesti erittäin suuri vaikutus siihen, miten puun energiakäyttöön EU:ssa suhtaudutaan.

Kauttaaltaan, aina pääperiaatteista lähtien, metsästrategia korostaa metsistä ja niiden tilasta huolehtimista ja metsien suojelun turvaamista. Vaikka metsien täysimääräisempää käyttöä tavoitellaan, sen tulisi tapahtua siten, että säilytetään metsien monimuotoisuus, tuottavuus, uusiutumiskyky ja elinvoimaisuus, jotta metsien elintärkeät ekosysteemipalvelut voivat toimia asianmukaisesti. Tämä tulisi pystyä myös todentamaan.

Vaikka metsästrategia ei ole juridisesti sitova kansallisella tai EU:n tasolla, se on ainoa väline, jolla EU:ssa pyritään suoraan kehittämään metsäsektoria. Sen toteuttaminen riippuu jäsenmaista ja komissiosta sekä niiden myöntämästä rahoituksesta. Tärkein EU-rahoitusinstrumentti metsätalouden kannalta on maaseuturahasto, jonka kautta unioni kanavoi suurimman osan alan rahoituksesta.

Tietolaatikko 1

EU:n metsästrategian kahdeksan prioriteettia jakautuen kolmeen aihealueeseen:

Tärkeiden yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisen edistäminen

1. Maaseutu- ja kaupunkiyhteisöjen tukeminen
2. EU:n metsäteollisuuden, bioenergia-alan ja yleisemmin vihreän talouden kilpailukyvyyn ja kestävyys edistäminen
3. Metsät muuttuvassa ilmastossa
4. Metsien suojelu ja ekosysteemipalvelujen parantaminen

Tietopohjan parantaminen

5. Millaisia metsiä meillä on, ja miten ne muuttuvat?
6. Uusi ja innovatiivinen metsätalous ja lisäarvotuotteet

Koordinoinnin ja viestinnän lisääminen

7. Metsien yhdenmukaisempaa hoitoa ja käyttöä sekä parempaa metsätuntemusta edistävä yhteistyö
8. Metsät globaalista näkökulmasta

5.2.2. Kansalliset politiikkaohjelmat

Valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2014 eduskunnalle annetun **Metsäpoliittisen selonteon**, jossa linjataan metsiemme käyttöä vuoteen 2050 asti. Sen pohjalta laadittiin lyhyemmän tähtäimen tavoitteita ja toimenpiteitä varten **Kansallinen metsästrategia 2025**, jonka valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2015. Metsäalaan kytkeytyvät keskeisesti myös **Suomen biotalousstrategia**, jonka valtioneuvosto hyväksyi toukokuussa 2014 sekä **Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmassa (METSO)**, jonka jatkamisesta vuoteen 2025 valtioneuvosto päätti kesäkuussa 2014. Kansallinen metsästrategia toteuttaa osaltaan näitä molempia. Marraskuussa 2016 valtioneuvosto hyväksyi lisäksi uuden **energia- ja ilmastostrategian**, joka toteuttaa EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan 2020–2030 kansallisesti sitovia tavoitteita.

Metsäpoliittisessa selonteossa esitetään kolme visioon – metsien kestävä hoito ja käyttö on kasvavan hyvinvoinnin lähde – pohjautuvaa strategista päämäärää: 1) Suomi on kilpailukykyinen toimintaympäristö metsiin perustuville liiketoiminnoille, 2) Metsäala ja sen rakenteet uudistuvat ja monipuolistuvat, ja 3) Metsät ovat aktiivisessa, kestävässä ja monipuolisessa käytössä. Näistä ensimmäisessä ja varsinkin kolmannessa päämäärässä on esitetty tavoitteita, joilla on vahva kytkentä metsätalouden kannustinjärjestelmään. Kansallinen metsästrategia 2025:n kolme strategista päämäärää ovat luonnollisesti samat kuin selonteossa, mutta toimenpideohjelman tavoitteet ovat yksityiskohtaisemmat. Tavoitteet on esitetty rinnakkain tietolaatikoissa 2 ja 3.

Keskeisinä asioina selonteosta ja metsästrategiasta nousevat esiin toisaalta metsien hyvä terveys ja kasvukunto sekä puuvarojen riittävyys mutta myös puun liikkeelle saaminen kasvavan biotalouden tarpeisiin. Metsien käyttöä pyritään myös monipuolistamaan kaupallistamalla metsien muita ekosysteempipalveluita, hyödyntämällä metsien hiilineluvaikutusta sekä lisäämällä mahdollisuuksia metsien virkistyskäyttöön. Metsien hyödyntämisen tulisi tapahtua metsäluonnon monimuotoisuutta vaalien niin, että luonnon monimuotoisuudelle suotuisa tila varmistetaan. Metsien suojelussa edetään maanomistajille vapaaehtoisin keinoin, ja tilarakennetta pyritään kehittämään paremmin yritysmäiseen metsätalouden harjoittamiseen soveltuvaksi.

Metsien suojelun tavoitteita täsmennetään METSO-toimintaohjelmassa, jossa tavoitteena on, että maanomistajien vapaaehtoisesti tarjoamia alueita perustetaan yksityisiksi luonnonsuojelualueiksi, hankitaan valtiolle tai rauhoitetaan määrääjäksi yhteensä 83 000 hehtaaria sekä lisäksi turvataan yhteensä 82 000 hehtaaria talousmetsien luontokohteita vuoteen 2025 mennessä. Keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi – pysyvien tai määräaikaisten suojelualueiden perustamisen lisäksi – käytetään ympäristötukea ja luonnonhoitohankkeita, toimijoiden yhteistoimintaverkostoja ja niissä kehitettäviä uusia toimintamalleja, tutkimusta, koulutusta, monimuotoisuus- ja metsäneuvontaa sekä viestintää.

Suomen biotalousstrategiassa korostetaan tarvetta saada nopeasti aikaan paitsi uutta myös uudistaa nykyistä yritys- ja liiketoimintaa tavoitteena korkean arvonlisän biopohjaiset tuotteet ja palvelut. Tämä edellyttää monipuolista tutkimus- ja kehitystoimintaa, pilotointeja ja demonstraatioita sekä niihin soveltuvia rahoitusmalleja. Strategiassa todetaan, että siirtyminen fossiilitaloudesta biotalouteen merkitsee uusiutuvien luonnonvarojen hyödyntämistä huomattavasti aiempaa laajemmin, joten on turvattava muun muassa metsäbiomassan saatavuus kilpailukykyiseen hintaan ja luotettavasti. Samalla on varmistettava metsien käytön kestävyys ja ekosysteempipalveluiden toimintaedellytykset. Biomassojen saatavuutta ja tuotantoketjun toimintaedellytyksiä tulee parantaa tilusrakennetta, tuotantomenetelmiä ja aluesuunnittelua kehittämällä sekä logistiikkaa ja infrastruktuuria vahvistamalla. Myös biomassavaroihin liittyvää tietovarantoa tulee kehittää ja hyödyntää aiempaa paremmin.

Kansainvälisellä ilmasto- ja energiapolitiikalla on suora kytkentä Suomen metsien hyödyntämiseen. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle marraskuussa 2016 selonteon (Valtioneuvoston... 2016), jossa esitetään ne kansalliset energia- ja ilmastotavoitteet ja toimenpiteet, joilla pyritään täyttämään EU-tasolla asetetut tavoitteet – päästövähennystavoite 40 %, uusiutuvan energian tavoite EU-tasolla 27 %, kehittyneiden biopolttoaineiden jakelun tavoite 6,8 % ja energiatehokkuuden parantamistavoite 27 % – vuoteen 2030 mennessä. Kansallisen strategian tavoitteet ovat merkittävästi EU-tavoitteita kunnianhimoisemmat. Uusiutuvan energian tavoiteosuus loppukulutuksesta on 50 prosenttia vuonna 2030 ja pidemmällä aikavälillä koko energiajärjestelmää tavoitellaan hiilineutraaliksi. Energiaomavaraisuus nostetaan kaudella 55 prosenttiin loppukäytöstä. Tuontipolttoaineiden (benssiini, diesel, kerosiini ja polttoöljyt) käyttö puolitetaan vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 kokonaisenergiamäärään, mikä tarkoittaa muun muassa liikennepolttoaineissa biopolttoaineiden osuuden nostamista 30 prosenttiin energiasisällöstä. Hiilen käytöstä energiantuotannossa luovutaan 2020-luvun kuluessa. Sähkön ja lämmön yhteistuotannossa sekä lämmön erillistuotannossa kannustetaan käyttämään ensisijaisesti metsähaketta ja metsäteollisuuden sivutuotteita (kuori ja puru).

Edellä mainitut toimenpiteet tulevat lisäämään metsäbiomassan ensiasteista (hakkuukertymätaavoite 79 milj. m³) ja toisasteista (hakkuutähteet, teollisuuden sivutuotteet) käyttöä. Puun käytön lisäys on samansuuruinen kuin Kansallisessa metsästrategiassa 2015 asetettu tavoite. Metsien hiilinelujen vähenemistä kompensoidaan vahvistamalla metsien kasvua ja hiilensitomiskykyä ja mahdollisesti puuttomia alueita metsittämällä. Ongelmallinen on EU:n maankäytön ilmastovaikutuksia koskeva LULUCF-asetusehdotus, jonka hiilinelujen laskentasäännöt uhkaavat tehdä Suomen metsistä hiilen päästölähteen.

Tietolaatikko 2

Metsäpoliittisen selonteon 2050 keskeisiä päämääriä ja tavoitteita metsätalouden kannustinjärjestelmän kannalta

- 1) Suomi on kilpailukykyinen toimintaympäristö metsiin perustuville liiketoiminnoille
 - Turvaamme raaka-aineiden kysyntää vastaavan saatavuuden ja parannamme markkinoiden toimivuutta
 - Turvaamme runsaat, terveet ja hyväkasvuiset metsävarat
 - Parannamme puun markkinoille tuloa
 - Lisäämme puupohjaisen energian käyttöä
 - Lisäämme kotimaisen puun käyttöä energiantuotannossa ja biopolttoaineiden raaka-aineena

- 3) Metsät ovat aktiivisessa, kestävässä ja monipuolisessa käytössä
 - Luomme edellytykset yritysmäisen ja aktiivisen metsätalouden harjoittamiselle muun muassa verotusta kehittämällä ja tila- ja metsänomistusrakennetta parantamalla
 - Monipuolistamme metsien hoitoa ja käyttöä ja parannamme metsien tuotto-kykyä
 - Kehitämme luonnontuotteiden tuotantomenetelmiä metsissä
 - Lisäämme ansaintamahdollisuuksia ekosysteemipalveluita tuotteistamalla
 - Turvaamme metsäluonnon monimuotoisuuden, ekosysteemipalvelut sekä metsien ekologisen ja sosiaalisen kestävyysden
 - Kehitetään vapaaehtoisia suojelukeinoja mahdollistamme metsien saavutettavuuden kaikille

(Päämäärien numerointi viittaa ohjelmissa käytettyyn numerointiin.)

Tietolaatikko 3

Kansallinen metsästrategia 2025 keskeisiä päämääriä ja tavoitteita metsätalouden kannustinjärjestelmän kannalta

- 1) Suomi on kilpailukykyinen toimintaympäristö metsiin perustuville liiketoiminnoille
 - Raaka-aineiden saatavuus mahdollistaa metsien käytön lisäämisen ja uudet investoinnit
 - Metsät ovat runsaat, terveet ja hyväkasvuiset ja vastaavat biotalouden lisääntyviin tarpeisiin
 - ainespuu 80 Mm³ (+ 15 Mm³)
 - metsähake 15 Mm³ (+ 6,5 Mm³)
 - Parannamme puun markkinoille tuloa

- 3) Metsät ovat aktiivisessa, kestävässä ja monipuolisessa käytössä
 - Aktiivinen ja yritysmäinen metsätalous lisääntyvät, tilakoko kasvaa ja metsänomistusrakenne tukee metsien aktiivista käyttöä
 - Metsänomistajien ansaintamahdollisuudet lisääntyvät ekosysteemipalveluita kaupallistamalla
 - Metsäluonnon monimuotoisuuden köyhtyminen pysähtyy vuoteen 2020 mennessä ja luonnon monimuotoisuudelle suotuisa tila on varmistettu vuoteen 2050 mennessä
 - Metsätalouden aiheuttamat vesistöhaitat on minimoitu käyttämällä parhaita käytettävissä olevia menetelmiä
 - Metsien monipuolistuva hoito ja käyttö tukee ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista
 - Metsien virkistyskäyttö ja terveysvaikutukset kasvavat ja metsät ovat kaikkien saavutettavissa

6. Ehdotukset vaihtoehtoisiksi kannustinjärjestelmiksi

6.1. Uuden kannustinjärjestelmän lähtökohdat

Seuraavien metsätalouden kannustinjärjestelmän kehittämisehdotusten peruslähtökohta on, että julkisen vallan rooli on taloudellisen toiminnan yleisten edellytysten tuottaminen ja parantaminen. Julkisen kannustinjärjestelmän tarkoitus on siten mahdollistaa toimintaedellytyksiä tukevat kehityspanokset, ei tavanomaisen tuotannollisen toiminnan jatkuva tukeminen.

Toinen lähtökohta on, että EU:n valtiontuen suuntaviivojen mukaisesti kannustinten käyttö (ohjauksen tarve) tulee perustella määrittelemällä, mitä markkinapuutetta (esim. markkinoiden laiminlyömiä ulkoisvaikutuksia) sillä korjataan. Tukea ei siis voida perustella vain toteamalla, että se edistää jotain tiettyä ohjelmassa tai strategiassa asetettua politiikkatavoitetta. Lisäksi on osoitettava, miksi juuri julkinen tuki olisi välttämätön ja oikea väline puutteen korjaamiseksi.

Kolmas periaate on, että julkisilla tuilla tulee olla toimintaa aidosti kannustava vaikutus. Kannustinjärjestelmä tulee rakentaa niin, että tukirahoitusta ei käytetä sellaiseen toimintaan, joka toteutettaisiin muutoinkin, esimerkiksi taloudellisista syistä tai normisääntelyn vuoksi.

Tukien tulee olla määräaikaista, kuten metsätalouden tuet ovat pääsääntöisesti olleetkin. Määräajan tulee kuitenkin metsätalouden luonteen vuoksi olla kohtuullisen pitkä. Mittapuuna voisi olla EU:n rahoitusohjelmissa noudatettu seitsemän vuoden kesto aika. Tämä varmistaisi paitsi sen, että tuen tarve harkitaan määrävällein ja julkinen valta vetäytyy markkinoilta tuen tarpeen poistuttua, myös sen, että metsätalouden toimijat (metsäammattilaiset ja metsänomistajat) ehtivät omaksua kannustinjärjestelmän.

Kannusteilla ei myöskään tulisi paikata toisen ohjauskeinon aiheuttamaa vääristymää, ja luonnollisestikaan tuet eivät saa vääristää kilpailua toimijoiden välillä.

6.2. Ehdotukset metsätalouden kannustinjärjestelmäksi

Kaikki tässä esitettävät vaihtoehdot metsätalouden uudeksi kannustinjärjestelmäksi lähtevät siitä perusajatuksesta, että kannustimilla *edistettävien toimintojen painopiste siirtyy yksittäisistä puuntuotannon toimenpiteistä* (1) metsien *markkinattomien ympäristöhyötyjen* tuotantoon ja haitallisten ulkoisvaikutusten vähentämiseen sekä (2) metsätalouden *yleisten toimintaedellytysten* parantamiseen ja osaamisen kehittämiseen. Kannustimia siis käytettäisiin ensisijaisesti havaittujen markkinapuutteen korjaamiseen eli julkishyötyjen tuotannon kannustamiseen, haitallisten ulkoisvaikutusten ehkäisemiseen ja hyödyllisten tuottamiseen. Markkinoiden piirissä olevaa puuntuotantoa tuettaisiin metsätalouden yleisten toimintaedellytysten parantamisen tasolla ja edellyttäen, että toimenpiteillä on samalla merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia (ns. kaksoisetu- eli *win-win*-tilanne).

Tässä työssä esitetään metsätalouden uudelle kannustinjärjestelmälle kaksi toteutustavaltaan toisistaan selvästi poikkeavaa päävaihtoehtoa. *Metsien ympäristöpalvelukorvauksiin* perustuva vaihtoehto merkitsee melko radikaalia näkökulman vaihdosta perinteiseen tukipolitiikkaan verrattuna, sillä siihen sisältyy myöhemmässä vaiheessa hiilikorvausjärjestelmän rakentaminen. Toinen vaihtoehto, joka on toteutustavaltaan lähempänä perinteistä kannustinjärjestelmää, perustuu kilpailutettuihin hankehakupohjaisiin vaihtoehtoista esitetään kaksi alavaihtoehtoa, jotka eroavat toisistaan kannustinten piirissä olevien toimintojen rajauksen suhteen.

Seuraavassa esitellään aluksi hankehakupohjaiset järjestelmät, jotka ovat välittömämmin toteutettavissa, ja sen jälkeen ympäristöpalvelukorvauksiin perustuva järjestelmä.

6.2.1. Hankehakupohjaiset kannustinjärjestelmät

Hankehakupohjaisissa kannustinjärjestelmissä toimenpide- ja kuviokohtaiset suorat tuet korvattaisiin sisällöltään laaja-alaisemmille, alueellisille kehittämishankkeille tai toimenpideohjelmille haettavilla tuilla tai muilla kannustimilla. Hankkeissa toteutettaisiin erilaisia toimenpiteitä koordinoitusti koko

hankealueella. Hankehaut olisivat avoimia, eri toimijoiden haettavissa, ja toteuttajat valittaisiin kilpailutuksella (esim. tarjouskilpailu tai huutokauppa). Kilpailutuksessa sovellettaisiin ennalta määritellyjä läpinäkyviä kriteereitä, jotka perustuvat toisaalta EU:n ja kansallisiin valtiontuen kriteereihin, toisaalta hankkeelle asetettuihin tavoitteisiin, joille asetetaan painoarvot. Suuremmat kohteet mahdollistavat kannustinjärjestelmän kustannustehokkuuden parantamisen, kun hallinnon määrää suhteessa myönnettävään tukeen kevenee ja kriteeristö mahdollistaa hankkeiden priorisoinnin. Hankehakuun liittyvällä ennakoarvioinnilla voidaan myös varmistaa, että julkinen tuki synnyttää aidosti uutta toimintaa. Markkinoilta vetäydytään kehittämishankkeen tai toimenpideohjelman päättyessä.

Hankkeet voitaisiin toteuttaa esimerkiksi niin, että tietylle alueelle avattaisiin valtakunnallisen tai alueellisen metsäohjelman, maakuntaohjelman, maaseudun kehittämisohjelman tms. ohjelman tavoitteiden pohjalta hankehaku, johon toimijat voisivat tehdä tarjouksia. Menettely olisi samankaltainen kuin Kemera-tuella toteutetuissa METSO:n luonnonhoitohankkeissa ja EU:n maaseuturahaston nojalla toteutetuissa hankkeissa. Hankehakuun voisi tehdä toteutustarjouksen yhdestä tai useammasta toimenpiteestä kattaen joko koko maantieteellisen alueen, tai jos alue on suuri, jaettuna useampiin osa-alueisiin. Tämä mahdollistaisi myös pienempien paikallisten toimijoiden tai heidän yhteenliittymiensä osallistumisen.

Tarjousmenettelystä (määrittely, haku, valinta) vastaisi esimerkiksi Suomen metsäkeskus, ja maa- metsätalousministeriö vahvistaisi kullekin hankehauille käytettävän julkisen rahoituksen. Hankkeiden toteuttajiksi valittujen toimijoiden tehtäväksi jäisi toimenpiteiden markkinointi metsänomistajille ja muille kohderyhmille sekä toimenpiteiden toteuttaminen. Esimerkiksi jos tavoitteena olisi hiilinielujen lisääminen, toimija tarjoaisi tietyn hehtaarimäärän puuttomien tai vajaatuottoisten alueiden ja peltojen metsittämistä tiettyyn kokonaishintaan. Hinnasta osa olisi tukea ja osa jäisi metsänomistajan kustannettavaksi. Toimijalle maksettaisiin toteutuneen pinta-alan perusteella tuki, joka vastaavalla osuudella (toimijan kulut ja korvaus vähennettynä) alentaisi metsänomistajalta laskutettavaa osuutta. Niille metsänomistajille, jotka tekisivät metsittämisen omatoimisesti, toimija korvaisi kustannukset ennalta määrätyn hehtaarikohtaisen hinnan perusteella. Kilpailu takaisi sen, että hehtaareita tulisi riittävästi, toimijan korvaus pysyisi kohtuullisena, ja ettei metsänomistajan maksettavaksi jäävä osuus nousisi liian suureksi. Toteutuksen laatua valvottaisiin otannalla. Laadun varmistamiseksi ainakin ammattimaisilta toteuttajilta voitaisiin edellyttää laatu- tai muuta sertifikaattia, jonka voimassaoloon otannassa mahdollisesti havaitut puutteet vaikuttaisivat.

Tehdyn kyselyn (Greis ym. 2016) mukaan metsänomistajat odottavat uudelta metsätalouden kannustinjärjestelmältä ennen kaikkea nykyistä sujuvampaa ja nopeampaa asiointia sekä vähemmän byrokratiaa. Hankehakupohjainen ratkaisu vastaisi tässä suhteessa metsänomistajien toiveisiin, koska byrokratian hoitaisi hankkeen vastuutoimija esimerkiksi Suomen metsäkeskuksen kanssa ja metsänomistajalle jäisi vain hankkeen työohjelmaan ilmoittautuminen ja oman osuuden maksu.

Hankkeisiin sisältyvät toimintojen painopisteet voisivat vaihdella maan eri osien kesken kunkin alueen olosuhteiden ja tarpeiden mukaan (esim. Pohjanmaalla kiinteistörakenteen kehittäminen, Etelä-Suomessa monimuotoisuuden lisääminen). Esimerkiksi yhdenvertaisuussyiden ei pitäisi estää tukien alueittaista painottamista, mikäli se perustuu ennalta hyväksytyyn kriteeristöön (esimerkiksi pisteytykseen). Tällöin julkisia tukia ei myöskään voi pitää saavutettuna etuna tai subjektiivisena oikeutena. Järjestelmässä hyödynnettäisiin METSO-ohjelman vapaaehtoisten keinojen (määräaikaiset sopimukset, luonnonhoitohankkeet, yhteistoimintaverkostot) saamaa laajaa hyväksyntää ja niiden kokemuksia.

Hankkeet valitaan kilpailullisen hakumenettelyn kautta ja kilpailuneutraalisti eri toimijoiden kesken. Hankkeissa voidaan käyttää erilaisten kannustinten yhdistelmiä. Kannustimina voisivat olla hankehakupohjaiset suorat tuet (avustukset, investoinnit, kehittäminen) sekä epäsuorat tuet informaatio-ohjaukseen (neuvonta) ja innovaatiotoiminnalle.

Molempiin hankehakupohjaisiin vaihtoehtoihin sisältyy tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukeminen, joka on perusteltua sekä tällaisen toiminnan korkeiden kustannusten ja suuren riskin että myös sen hyödyllisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Myös uuden teknologian kehittämistä edistävä ja sen

käyttöönottoa nopeuttava innovaatiotuki on perusteltavissa. Hankehakupohjainen toimintamalli on vakiintunut toimintatapa T&K-hankkeissa.

Seuraavassa esitettävät hankehakupohjaiset alavaihtoehdot eroavat kannustinten piirissä olevien toimintojen määrän mukaan: ensimmäisessä (*Metsien ympäristöpalvelujen hankerahoitus*) tuki koskee vain markkinattomia ympäristöhyötyjä, toisessa (*Metsätalouden hankerahoitus*) lisäksi metsätalouden toimintaedellytyksiä ja sellaisia puuntuotannon toimenpiteitä, joilla on merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia. Molemmissa vaihtoehdoissa ensisijaisena toteutustapana ovat siis nykyistä suuremmat, alueelliset hankkeet, joiden kautta tuki ohjautuu metsänomistajalle. Toissijaisesti käytetään metsänomistajakohtaista suoraa tukea silloin, kun se on suunnitellun toimenpiteen luonteen ja mittakaavan vuoksi tarkoituksenmukaisempaa.

6.2.1.1 Metsien ympäristöpalvelujen hankerahoitus

Tukikohteiltaan rajatumpi hankehakupohjainen kannustinvaihtoehto, *Metsien ympäristöpalvelujen hankerahoitus*, vastaa kannustettavien toimenpiteiden suhteen *Metsien ympäristöpalvelukorvaukset* -vaihtoehtoa (luku 6.2.2), mutta toteutus on toisenkaltainen. Molempien vaihtoehtojen peruslähtökohtana on metsien julkishyötyjen tuotannon edistäminen ja metsätalouden ulkoishaittojen vähentäminen, toisin sanoen näihin liittyvien markkinapuutteiden korjaaminen. Järjestelmän perusajatus seuraa kansainvälistä PES-mekanismia (*Payments for Ecosystem Services/Environmental Services*) koskevaa keskustelua ja tutkimusta (esim. Wunder 2005, Wunder ja Prokofieva 2014).

Metsien ympäristöpalveluiden hankerahoituksessa kannustimet koskevat vain aidosti markkinattomia ympäristöhyötyjä. Järjestelmään ei sisälly puuntuotannon tukeminen perinteisessä mielessä, vaan oletuksena on, että aines- ja energiapuun kysyntä luo riittävät kannusteet puuntuotannon investoinneille. Se ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, etteikö puuntuotantoon kohdennettaisi tukea lainkaan. Jos tavoitteena on hiilinielujen ylläpitäminen tai kasvattaminen, on perusteltua tukea metsäalan lisäämistä sekä metsien terveyden ja kasvun parantamista. Metsien kasvun edistäminen ja terveyden ylläpitäminen kasvattavat samanaikaisesti siis sekä metsien hiilinieluja että käyttöpuun varantoa ja tulevaa tarjontapotentiaalia (ns. *win-win*-tilanne).

Kannustinten piirissä olevia markkinattomia ympäristöhyötyjä olisivat metsien ja puutuotteiden mahdollistamat hiilinielut, metsäluonnon monimuotoisuus, vesien puhtaus, metsien terveys sekä maisema- ja virkistysarvot ja metsänomistajien osaaminen. Näitä edistäviä toimintoja voisivat olla:

- metsänomistajien neuvontahankkeiden toteuttaminen kilpailuneutraalilla tavalla
- metsien kasvua ja metsäalaa lisäävät toimet (esim. jalostetun siemenmateriaalin tuottaminen ja käyttö, peltojen metsitys) hiilinielujen kasvattamiseksi
- puurakentamisen edistäminen hiilinielujen tuottamiseksi
- suojelu- ja luonnonhoitohankkeet metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi
- bioottisten tuhojen (hyönteistuhot ja kasvitaudit) torjunta niiden leviämisen estämiseksi ja metsän terveyden säilyttämiseksi perustellut kunnostushakkuut
- metsätalouden vesistökuormituksen vähentäminen metsien hakkuiden ja hoidon yhteydessä.

Perinteisten puuntuotannon tukien lopettaminen edellyttäisi ainakin alkuvaiheessa neuvonnan ja viestinnän voimakasta lisäämistä, jotta vältetään työmäärien merkittävä vähentyminen. Painopiste siirtyisi näin suorista tuista informaatio-ohjaukseen. Neuvonnan painopiste siirtyisi nykyistä paljon vahvemmin taloudelliseen neuvontaan, jossa metsänomistajille osoitettaisiin ajallaan tehdyn metsien hoidon tuomat taloudelliset hyödyt. Metsänomistajien neuvonta- ja koulutushankkeet (informaatio-ohjaus) voivat olla joko kampanjatyylisiä täsmäneuvontaa tietyn asian hoitamiseksi ("Taimikot kuntoon", "Metsästä energiaa", "Suojele vesistöt") tai henkilökohtaisia neuvontapalveluita, joilla tähdätään metsänomistajien osaamisen tason parantamiseen tarkemmin määritellyissä aiheissa, jotka tukevat EU:n ja kansallisten ohjelmien ja strategioiden toteuttamista. Neuvonnan lisäämisellä kompensoidaan puuntuotannon suorien tukien vähentämistä. Neuvonnalle ja koulutukselle voidaan myös

katsoa olevan pysyvää tarvetta metsänomistajakunnan muuttuessa ja uusien käytäntöjen levittämisessä. Neuvontahankkeiden haku olisi avoin kaikille toimijoille, niin yksityisille kuin julkisille, ja kilpailutuksella taattaisiin paitsi kustannustehokas myös kilpailuneutraali toteutus. Eräs mahdollinen tapa toteuttaa metsänomistajien neuvontapalvelu on esitetty sivulla 65.

Metsien hiilinielujen lisäämiseksi voidaan edistää metsien kasvua tukemalla jalostetun metsän viljelymateriaalin tuotantoa ja käyttöä⁷² suoraan ja epäsuorasti neuvonnalla sekä rahoittamalla neuvontahankkeita (kampanjat ja henkilökohtainen neuvonta) metsien hoidon puutteiden korjaamiseksi (esim. taimikonhoidon rästit). Toinen mahdollisuus hiilinielujen kasvattamiseen olisi lisätä metsäpinta-alaa esimerkiksi metsittämällä peltoja tai muutoin käyttämättömiä maa-alueita metsätalouden ulkopuolella.

Muiden rakennusmateriaalien korvaamisella puulla on elinkaarinäkökulmasta myönteisiä ympäristö- ja ilmastovaikutuksia. Tukikäytännöillä ei kuitenkaan tule luoda puulle rakentamisessa suosituimmuusasemaa suhteessa muihin rakennusmateriaaleihin (ellei sitten kyetä kehittämään jonkinlaista hiilikorvausjärjestelmää), mutta puurakentamisen tuotekehitykseen, standardointiin ja pilottirakennuskohteisiin myönnettävää tutkimus- ja kehitystukea sekä toimijoiden osaamisen kehittämistä ja koulutusta voidaan pitää perusteltuna.

Metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja metsien käytön kestävyys osoittaminen muodostuu puun teollisuus- ja energiakäytön lisääntyessä entistä tärkeämmäksi. Ne ovat edellytys myös metsien käytön hyväksyttävyydelle. Suojelu- ja luonnonhoitohankkeet voidaan rakentaa paljolti METSO-toimintaohjelmassa hyväksi havaittujen lähtökohtien ja käytäntöjen (vapaaehtoisuus, kohteiden luonnontieteelliset valintaperusteet, määräaikaiset sopimukset, kokeiluhankkeet, talousmetsien luonnonhoitohankkeet ja ympäristötukikorvaus) pohjalta.

Ilmastonmuutoksen myötä bioottisten tuhojen riski kasvaa, kun kosteus- ja lämpöolosuhteet muuttuvat ja pakkas- ja routakausi lyhentyvät. Merkittävän riskin muodostaa myös vierasperäisten tuhonaiheuttajien mahdollinen leviäminen Suomeen (Hantula 2013). Esimerkiksi kotoperäisten bioottisten tuhonaiheuttajien merkityksestä sopii juurikäpää, jonka lahovikojen kautta aiheuttamien taloudellisten menetysten arvioidaan olevan jo nykyisellään 50 miljoonan euron luokkaa. Sen torjunta on kuitenkin keväällä 2016 varmistettu säädösteitse⁷³, joten se ei ole enää tukikelpoinen. Hirvieläimet aiheuttavat paikallisesti merkittäviä vahinkoja. Valtio on korvannut vahingot hirvieläinten metsästäjien valtiolle maksamista pyyntiluvista, mitä käytäntöä on syytä jatkaa. Tuhojen leviämisen estämiseksi ja metsien terveyden säilyttämiseksi tarvitaan joskus kunnostushakkuita, joissa puusto hakataan ennen taloudellisesti kannattavaa ajankohtaa. Tällöin metsänomistajalle korvattaisiin mahdollinen tappio, mikäli omistajan vakuutukset eivät sitä korvaa.

Mahdollisten abioottisten tuhojen (myrskytuhot ja metsäpalot) vahingoilta suojautuminen tapahtuisi pääsääntöisesti markkinaehtoisesti vakuutuksilla lukuun ottamatta pinta-alaltaan huomattavan laajoja tuhoja. Niiden kustannus- ja ympäristövaikutusten vähentämiseen (pilaantuva puutavara, hyönteistuhon leviäminen) kohdennettaisiin tarvittaessa erikseen rahoitusta.

Metsätalouden vesistökuormitusta voidaan vähentää vesiensuojelutoimenpiteillä metsien hoidon yhteydessä. Sellaisenaan yksityistaloudellisesti kannattavaa (eikä etenkään kannattamatonta) metsien ja soiden kuivatusta ei tuettaisi, vaan ainoastaan kuivatuksen yhteydessä tehtäviä vesistönsuojelutoimia, kun kyseessä on useampien metsänomistajien maita koskeva tai yhden omistajan laaja tai muuten vesiensuojelun kannalta merkittävä hanke. Tukea myönnettäisiin tavanomaista vaatimustasoa mittavampiin vesiensuojelutoimiin ja yhteishankkeiden organisointiin ja suunnitteluun.

⁷² Metsäpuiden jalostuksella voidaan Pohjoismaissa saavuttaa 10–25 prosentin kasvun lisäys sekä lyhentää kiertoaikaa, nostaa viljelyvarmuutta ja laatua (Jansson ym. 2016, Koistinen ym. 2016). Jalostetun siemen- ja taimimateriaalin käyttö on Etelä-Suomessa aina taloudellisesti kannattavaa mutta Pohjois-Suomessa ei aina (Ahtikoski ym. 2016, Koistinen ym. 2016). Suomessa jalostetun materiaalin käyttö on kuitenkin erityisesti kuuksella merkittävästi vähäisempää kuin esimerkiksi Ruotsissa (Himanen 2016).

⁷³ Laki metsätuhojen torjunnasta annetun lain muuttamisesta 228/2016.

Muita markkinoiden laiminlyömiä ulkoisvaikutuksia, jotka myös tässä vaihtoehdossa otettaisiin huomioon, olisivat:

- tutkimus- ja innovaatiohankkeet
- markkina- ja muun elinkeinoinformaation edistämishankkeet.

Tutkimus-, tuotekehitys- ja innovaatiotoimintaa tuettaisiin sekä julkisen että yksityisen tutkimustoiminnan kautta ulottuen tieteellisestä perus- ja soveltavasta tutkimuksesta tuote- ja palvelusovel-
luksiin. Tutkimus- ja innovaatiotukea voidaan kohdistaa paitsi teollisuuden tuote- ja prosessikehitykseen ja julkiseen tutkimustoimintaan, myös metsänomistajien ja metsätalouden palvelutoimijoiden (neuvontaorganisaatiot, palvelun tarjoajat) laiteinvestointeihin, työmenetelmien ja toimintatapojen kehittämiseen sekä niiden kokeiluun (pilotointi).

6.2.1.2 Metsätalouden hankerahoitus

Tukikohteiltaan laajempi hankehakupohjainen vaihtoehto, *Metsätalouden hankerahoitus*, kattaisi kaikkien edellisessä luvussa kuvattuun alavaihtoehtoon sisältyvien toimenpiteiden lisäksi metsätalouden yleisiä toimintaedellytyksiä parantavat toimet sekä sellaiset puuntuotannon toimenpiteet, joilla on merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi:

- metsätalouden tietojärjestelmien ylläpito ja niihin liittyvän palvelutoiminnan kehittäminen
- metsien kiinteistörakenteen ja omistusjärjestelyjen kehittäminen (esim. tilusjärjestelyt)
- metsäteiden peruskorjaukset ja kunnossapito
- metsätuhojen uhkien ennakointi, valmiusjärjestelmän kehittäminen ja ylläpito
- energiapuun toimitusketjun ja logistiikan kehittäminen
- taimikoiden hoito metsän kasvun sekä maisema- ja virkistysarvojen edistämiseksi
- ympäristöpalveluiden kaupallistamiseen liittyvien edellytysten luominen.

Ajantasaisten ja kattavien metsätalouden sähköisten tietojärjestelmien rakentaminen, ylläpito ja niihin liittyvien palveluiden kehittäminen, digitalisaation integroiminen oleelliseksi osaksi metsätaloutta, luo aiempaa paremmat mahdollisuudet bioresurssien kestävään hyödyntämiseen. Vapaasti saatavilla olevan metsävaratiedon tuottaminen on hyvä esimerkki toiminnasta, joka toteuttaa yhteisen edun periaatetta ja jonka hoitamiseen kellään yksityisellä toimijalla yksinään ei olisi mahdollisuuksia eikä kannustetta. Tämä mahdollistaa siihen liittyvien palveluiden kehittämisen pienillekin toimijoille.

Metsien kiinteistörakenne on osassa Suomea heikko. Saman omistajan kiinteistöt sijaitsevat usein hajallaan laajalla alueella ja/tai ovat muodoltaan epäedullisia, esimerkiksi nauhamaisia. Heikko kiinteistörakenne haittaa metsien järkevää ja taloudellista käyttöä. Metsätaloustalouden kannalta heikoimmat alueet ovat pääosin länsirannikolla, Pirkanmaalla sekä osissa etelärannikkoa. Kiinteistö-
rakennetta voitaisiin parantaa metsien tilusjärjestelyin, jonka tarvetta on arvioitu olevan kaikkiaan noin neljällä miljoonalla hehtaarilla (Uimonen 2011). Tilusjärjestelyhankkeen yhteydessä voidaan muuttaa myös omistusjärjestelyä (esim. yhteismetsä). Tilusjärjestely vaatii paljon maasto-, karttateknistä ja viranomaisyhteyttä, eikä onnistu ilman yhteiskunnan tukea. Tilusjärjestelyitä tulisikin niiden kalleuden vuoksi tukea hyvin kohdennetusti, vain yhteiskunnan edun kannalta tarkoituksenmukaisissa kohteissa. Esimerkiksi vähäpuustoiset, heikkokasvuiset tai ravinnepuutoksista kärsivät suot taikka puunkorjuuoloiltaan muuten vaikeat alueet lienevät vain harvoin tällaisia kohteita.

Metsäteiden peruskorjauksia ja kunnossapitoa silloin, kun tiet kulkevat useamman tilan kautta ja hanke edellyttää kaikkien osallisten mukaan saamista, on perusteltua tukea ainakin hankkeiden organisoimiseen, valmisteluun ja suunnitteluun osalta. Yleisemmin teiden kunnossapitoavustuksia puoltavat osaltaan myös teiden hyödyt pelastustoimelle (esim. palontorjunta, sairaankuljetus) ja jokamiehen-oikeuksiin perustuvalle virkistyskäytölle (metsästys, marjastus ja sienestys).

Ilmastonmuutoksen myötä metsätuhojen uhkien ennakointi, valmiusjärjestelmän kehittäminen ja ylläpito nousevat aiempaa tärkeämmäksi. Maa- ja metsätalousministeriö on laatinut varautumis-

suunnitelman metsätuhoihin (2014) ja Suomen metsäkeskus sen pohjalta käytännön toimintaohjeen (Varautumissuunnitelma... 2013). Bioottisten metsätuhojen uhkien tunnistaminen ajoissa edellyttää riittävää tutkimustoimintaa ja seurantaa. Poikkeuksellisen kuivina kesinä tulee varautua myös metsäpalojen valvontalentojen lisäämiseen lisärahoituksella.

Energiapuun toimitusketjun ja logistiikan kehittämiseen voi sisältää esimerkiksi teknologian kehittämistä, toimitustapojen kehittämistä ja pilotointia sekä esimerkiksi biomassaterminalien perustamista. Biomassaterminalilla tarkoitetaan keskitettyä varastoaluetta, jossa biomassoja voidaan varastoida ja prosessoida ja joka toimii osana biomassojen logistiikkaketjua. Terminalaaleilla voidaan tasata myös tuotannollis-taloudellista kausivaihtelua (kelirikot) ja kontrolloida biomassan laatua. Biomassaterminalien perustaminen koetaan alan toimijoiden keskuudessa hankalana mm. niihin liittyvien kaavoitus- ja lupaprosessien vuoksi varsinkin laitosterminalien osalla (Juntunen ja Luuro 2016).

Taimikoiden hoitoa voi olla perusteltua tukea maisema- ja virkistysarvojen edistämiseksi asutusalueiden läheisyydessä ja varsinkin asema- ja yleiskaava-alueilla, jos tavanomaista metsätalouden harjoittamista on rajoitettu kaavamääräyksiin ja ympäristölupamenettelyllä esimerkiksi kieltämällä uudistushakkuut. Joissain erityistapauksissa taimikonhoidon tukeminen voi olla perusteltavissa myös metsän kasvun ja edelleen hiilinieluvaihtelun edistämiseksi.

Metsän tuottamien ympäristö- tai ekosysteemipalveluiden vaaliminen edellyttää niiden tunnistamista ja tiedostamista, missä metsänomistajien neuvonnalla ja viestinnällä on tärkeä rooli. Metsillä on myös monia terveysvaikutuksia, joita emme vielä tunnista, mikä edellyttää aihealueen tutkimustoiminnan lisäämistä. Myös ekosysteemipalveluiden kaupallistamiseen liittyvien edellytysten luominen voisi olla osa kannustinjärjestelmää (esim. kehitys- ja innovointituet). Sen sijaan markkinaehtoisesti toimivat ekosysteemipalvelut, jotka ovat kannattavaa liiketoimintaa, eivät tukea tarvitse.

6.2.2. Metsien ympäristöpalvelukorvaukset

Metsien ympäristöpalvelukorvauksiksi nimetyn kannustinjärjestelmän lähtökohtana on metsien julkishyötyjen tuotannon edistäminen ja metsätalouden ulkoishaittojen vähentäminen. Sen keskeisenä aineksena on Pariisin ilmastopöytäkirjan jatkotoimien myötä mahdollisesti ajankohtaiseksi tuleva hiilikorvausjärjestelmän luominen. Kannustinjärjestelmän piirissä ovat vain aidosti markkinattomat ympäristöhyödyt ja muut ulkoisvaikutukset, joten siihen ei sisälly puuntuotannon tukeminen perinteisessä mielessä.

Tuettavia markkinattomia ympäristöhyötyjä ovat metsien ja puutuotteiden ilmastovaikutukset, metsäluonnon monimuotoisuus, veien suojelu, metsien terveys sekä maisema- ja virkistysarvot. Näitä edistäviä toimintoja voisivat olla:

- metsien hiilinielujen ylläpito ja vahvistaminen
- puurakentamisen aikaansaamien hiilinielujen tuottaminen
- suojelu- ja luonnonhoitohankkeet metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi
- bioottisten tuhojen (hyönteistuhot ja kasvitaudit) torjunta niiden leviämisen estämiseksi ja metsän terveyden säilyttämiseksi perustellut kunnostushakkuut
- metsätalouden vesistökuormituksen vähentäminen metsien hakkuiden ja hoidon yhteydessä.

Ympäristöhyötyjen lisäksi tuettaisiin lisäksi seuraavia markkinoiden laiminlyömiä ulkoisvaikutuksia:

- tutkimus- ja innovaatiohankkeet
- markkina- ja muun elinkeinoinformaation edistämishankkeet.

Kannustinjärjestelmän ajatuksena on korjata markkinoiden laiminlyömät ulkoisvaikutukset hinnoittelemalla ne ja antamalla markkinoiden sopeutua toimijoiden parhaaksi katsomilla toimenpiteillä. Tämä johtaa tehokkaampaan voimavarojen kohdentumiseen ja säästää yhteiskunnan varoja verrattuna politiikkaan, jossa yksittäisiä hoitotoimenpiteitä tuetaan vetoamalla niiden ilmastollisiin tai muihin ulkoishyötyihin. Järjestelmässä metsänomistajat ja puurakennusten omistajat tai tuottajat

saisivat hiilikorvauksia puustopääomaan ja puurakenteisiin sitoutuneesta hiilestä. Hallinnollisesti luontevin tapa metsänomistajille kohdistettavien korvausten toteuttamiseksi olisivat puuston hiilisiältyöön ja sen muutoksiin perustuvat hiilivuokrat.

Lyhyellä aikavälillä hiilikorvausjärjestelmä loisi metsänomistajille ylläkkeen pidentää noudattamiaan kiertoaikoja. Toisaalta puurakentamiseen kohdistuvat hiilikorvaukset vahvistaisivat järeän puun kysyntää, millä puolestaan olisi kiertoaikoja lyhentävä vaikutus. Hiilikorvausten kohdistaminen vain varttuneiden tukkipuuvältaisten metsiköiden puustoon saattaisi kannustaa metsänomistajia tekemään puuston järeytymistä nopeuttavia harvennushakkuita ja painottamaan järeän puun kasvusta tukkipuun kysynnän ja hinnan kohotessa. Tällöin esimerkiksi taimikon hoitoon kohdistettavia erillisiä tukia ei välttämättä tarvittaisi. Lisäksi metsätalouteen kohdistettavat hiilikorvaukset vaikuttaisivat metsäpinta-alan supistumista hillitsevästi. Metsien ja puurakenteiden hiilisisällön todentamisen aikajänne ja tarkkuusvaatimukset vaikuttavat oleellisesti järjestelmän hallinnointikustannuksiin.

Suhteessa EU:n metsien ilmastovaikutusten politiikkaan kansallinen hiilikorvausjärjestelmä olisi korvaava politiikka. EU-politiikassa valtioiden metsäpinta-alaan sekä metsien hiilinielujen suuruuteen (referenssitason) kohdistuvien vaatimusten tavoitteena on saada metsätalous osaksi yhteistä ilmastopolitiikkaa, joka perustuu eri sektoreiden ilmastovaikutusten hinnoitteluun joko päästökaupan tai erillisten velvoitteiden kautta. Mikäli metsäsektorin ilmastolliset vaikutukset tulisivat hinnoitelluiksi jo kansallisella tasolla, EU:n velvoitteet olisivat päällekkäisiä kansallisen ohjauksen kanssa. On siis luontevaa ajatella, että EU:n ilmastopolitiikka ottaisi tämän huomioon, jolloin jäsenvaltioita veloitettaisiin LULUCF-sektorilla (maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous) joko toimeenpanemaan kansallisen tason ohjauskeinot, kuten metsätalouden hiilikorvausjärjestelmän, tai vaihtoehtoisesti alistumaan EU:n asettamiin velvoitteisiin. EU:n tasolla tällaisiin kansallisiin toimenpiteisiin pohjautuvaan metsiin kohdistuvaan ilmastopolitiikkaan tulisi voida siirtyä vuoden 2030 jälkeen; tällä hetkellä kauden 2020–2030 metsien referenssitason perustuvat politiikkavaatimukset ovat jo edenneet pitkälle.

Metsäsektorin hiilikorvausjärjestelmä muodostaisi korvaavan mekanismin myös erityyppisille metsäenergian (ilmastovaikutuksiin liittyville) kestävyyskriteereille. Kun metsäsektorin ilmastolliset ulkoisvaikutukset tulisivat hinnoitelluiksi, erillisiä kestävyyskriteereitä metsäenergialle ei tarvittaisi edellyttäen, että muutoin kyetään osoittamaan muun muassa metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Kestävyyskriteereidenkin suhteen kansallisiin toimenpiteisiin perustuva ohjausjärjestelmä tulisi voida esittää vaihtoehdoksi EU:n asettamille kriteereille.

Metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen, maisemansuojeluun ja vesistökuormituksen vähentämiseen tähtäävä politiikka perustuisi pitkälti tarjouskilpailumekanismiin. Esimerkiksi metsäluonnon monimuotoisuuden edistämishankkeissa tämä merkitsisi muun muassa korvausten määräytymistä nykyistä joustavammin kustannustehokkuuden edistämiseksi, ei pelkästään menetetyt tulot korvauksena.⁷⁴ Hankkeet arvioitaisiin ja priorisoitaisiin selkein biologisin ja ekologisoin kriteerein.

Metsätalouden markkinoiden epätäydellistä ja epäsymmetristä informaatiota vähennettäisiin neuvontaa ja viestintää lisäämällä. Tutkimus-, tuotekehitys- ja innovaatiotoimintaa tuettaisiin sekä julkisen että yksityisen tutkimustoiminnan kautta lähtien tieteellisestä perus- ja soveltavasta tutkimuksesta ulottuen tuote- ja palvelusovelluksiin. Tutkimus- ja innovaatiotukea voidaan kohdistaa paitsi yritysten teollisuuden tuote- ja prosessikehitykseen ja julkiseen tutkimustoimintaan, myös metsänomistajien ja metsätalouden palvelutoimijoiden (neuvontaorganisaatiot, palvelun tarjoajat) laiteinvestointeihin, työmenetelmien ja toimintatapojen kehittämiseen sekä niiden kokeiluun (pilotointi).

⁷⁴ METSON kokeiluvaiheessa (2002–2007) tämänkaltaisia keinoja (luonnonarvokauppa ja tarjouskilpailu) kokeiltiin, mutta EU:n valtiontukisäännöt sallivat kannusteksi vain suojelusta aiheutuvat tulonmenetykset, joten niistä jouduttiin luopumaan. Säännöt voivat kuitenkin olla muutettavissa, jos asia nähdään sen arvoiseksi.

6.3. Ehdotuksiin liittyvät veromuutokset ja rahoitusmuodot

6.3.1. Metsäverotuksen verohaittojen poistaminen

Kaikkiin edellä kuvattuihin kolmeen kannustinjärjestelmävaihtoehtoon liittyy lisäksi kolme metsäverotukseen tehtävää korjausta eräiden metsätalouteen kohdistuvien verohaittojen poistamiseksi. Korjausten tarve seuraa julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia metsätalouden yleisistä toimintaedellytyksistä. Nykymuodossaan metsäverotus ei kohtele metsätaloutta tasaveroisesti suhteessa muihin yritysmuotoihin. Metsätalous katsotaan pääomasijoitustoiminnaksi, jossa metsässä tehtävät työt teetetään maksullisina toimeksiantoina ulkopuolisilla. Yrittäjän oma työllistyminen on otettu huomioon vain poikkeuksin, ei verojärjestelmän perusrakenteessa. Tässä suhteessa metsäverotus poikkeaa esimerkiksi maatalouden tai henkilöyrityksen verotuksesta ja myös useimpien naapurimaidemme metsäverotuksesta.

Maataloudessa ja muussa henkilöyritystoiminnassa pääomatulo-osuus voidaan verotuksessa jakaa ansio- ja pääomatuloihin nettovarallisuuden perusteella. Maatalousyrittäjä sekä ammatin- tai liikkeenharjoittaja voi kuitenkin aina vaatia koko tulon verotetuksi ansiotulona. Ensimmäinen muutos olisi, että vastaava menettely laajennettaisiin koskemaan myös metsänomistajia. Yksinkertaisimmillaan metsätulo verotettaisiin pääomatulona, mutta verovelvollinen voisi vaatia tulon osittain tai kokonaan ansiotulona verotettavaksi. Tämä vaatisi tuloverolain 43 §:ään muutoksen, jossa määriteltäisiin, että *”Metsätalouden pääomatuloa ovat laissa jäljempänä luetellut tulot lukuun ottamatta sitä näihin tuloihin vähennysten jälkeen liittyvää osuutta, jonka metsätalouden harjoittaja vaatii verotettavaksi ansiotulonaan. Ansiotulon osuutta voi vaatia vain luonnollinen henkilö henkilökohtaisesti tai yhtymästä saamastaan tulosta.”* Kuolinpesän saamaa tuloa ei siten katsottaisi henkilökohtaisesti tai yhtymästä saaduksi. Edellä esitetyllä muotoilulla vältettäisiin metsätalouden varojen määrittämistarve verotusta varten. Menettely kannustaisi sellaisia pienituloisia metsänomistajia, joilla ansiotulojen marginaaliveroaste on pääomatuloveroastetta alempi, investoimaan metsätalouteen, mutta ei vaikuttaisi varakkaampien metsänomistajien asemaan.

Toinen muutos olisi, että metsätalouden harjoittamisen kannattavuutta ja investointeja tuettaisiin metsätulojen verotukseen tehtävillä pienillä muutoksilla, jotka koskevat poistoja ja varauksia. Yksinkertainen tapa vähentää verohaittaa on korottaa metsätalouden pitkävaikutteisten hankintojen kertapoistot ja menojäännösten loppupoistot nykyiseltä tasolta vähintään samalle tasolle kuin maataloudessa.⁷⁵ Muutos lisäisi investointien kannustetta ja vähentää hallinnollisia kustannuksia, kun poistoajat lyhenevät.

Kolmas muutos koskisi metsätalouden tulojen ja tuloksen jaksotusmahdollisuutta. Valtaosalla metsätiloista puuta myydään harvemmin kuin vuosittain, joten myyntitulot vaihtelevat vuodesta toiseen huomattavasti. Kuitenkin tulopohja (puusto) on syntynyt myyntivuotia pidemmällä aikavälillä. Tämä edellyttäisi myös myyntitulojen jaksotusta useille vuosille tulovaihteluiden tasoittamiseksi. Metsätalouden tuloista⁷⁶ osan, esimerkiksi korkeintaan 80 prosenttia, voisi siirtää jaksotusvarauksena ja/tai rahastoimalla tuleville verovuosille. Varaus ja/tai rahasto olisi tuloutettava tiettyyn takarajaan mennessä, esimerkiksi viimeistään kymmenentenä vuotena varauksen tekemisestä. Jaksotustarvetta korostaa nykyisen pääomatuloverotuksen progressiivisuus.⁷⁷ Nykyisestä meno-varauksesta voitaisiin tällöin luopua, mutta tuhovaraus säilytettäisiin.

⁷⁵ Metsätalouden pitkävaikutteisten hankintojen kertapoistot ja menojäännösten loppupoistot ovat nykyisin 200 euroa, kun maataloudessa ne ovat 850 euroa.

⁷⁶ Jaksotus tehtäisiin esimerkiksi seuraavasta tulokokonaisuudesta: puun myyntitulot, hankintatyön arvo, vakuutus- ja hirvivahinkokorvaukset sekä metsätalouden tuet ja omasta metsästä otettu puutavara.

⁷⁷ Pääomatulojen veroaste nousee tulojen ylittäessä 30 000 euroa. Pääomatuloverokanta on 30 %, mutta yli 30 000 euron pääomatuloista verokanta on 34 % vuonna 2016.

6.3.2. Rahoitusmuodot⁷⁸

Pääsääntöisesti EU:n kilpailupolitiikka ei salli valtiontukia muodossa eikä toisessa, jos niihin liittyy kilpailun vääristämisen uhkaa, kuten jonkun tuen saajan, yrityksen tai tuotannonalan suosimista. Poikkeuksia ovat erityisesti maatalous, liikenne ja maanpuolustus, joilla on erityisasema. Vaikka metsätaloutta ei sen läheisestä suhteesta huolimatta lueta maatalouteen, EU:n Maaseuturahaston kautta voidaan tukea myös metsätaloutta, sillä parlamentin ja neuvoston asetuksen mukaan ”metsätalous kuuluu erottamattomasti maaseudun kehittämiseen”.

Valtiontukien soveltuvuuteen liittyy paljon kokonaisharkintaa. Ne ovat usein harkinnanvaraisesti käytettävissä, jos on osoitettavissa, että tuettava toimenpide edistää ”yhteisen tai yleisen edun” toteutumista. Tällaisen edun osoittamiseen liittyy kuitenkin paljon tulkinnanvaraisuutta. Yksi mahdollisuus voisi olla metsätalouden kytkentä entistä kiinteämmin osaksi maatilatalouden, maaseudun, alueellisen kehityksen tai uusiutuvan energian edistämistä. *De minimis* -asetusten nojalla myönnettyt tuet ovat poikkeus: niitä voidaan myöntää periaatteessa erittäin joustavasti myös metsätaloudessa.

Yksinomaan kansallista tukea koskevaa ilmoitusvelvollisuutta arvioidaan EU:ssa lähtökohtaisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ja yleisen *de minimis* -asetuksen perusteella. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus käsittää 12 tukimuotoa, joista kahdeksan on sovellettavissa metsätalouteen, ja joiden mukaista tukea ei tarvitse asetuksessa määriteltyjen edellytysten täytyessä ilmoittaa etukäteen komissiolle. Euroopan maaseuturahastosta (EAFRD) myönnettyjä ja EU:n osaksi rahoittamia tukia arvioidaan puolestaan maa- ja metsätalouseläiden ja maaseutueläiden ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella, joka sisältää 13 metsätalouteen soveltuvaa tukimuotoa. Kyseinen ryhmäpoikkeusasetus sallii siten varsin kattavan kirjjon metsätalouden tukia edellyttäen, että ne on sisällytetty jäsenvaltion kansallisiin maaseutuohjelmiin. Jos metsätalouden valtiontukia ei kanavoida tämän ohjelman puitteissa ja sen osarahoittamina eikä niihin pystytä säädösten soveltamaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta tai yleistä *de minimis* -asetusta, tuet joudutaan erikseen ilmoittamaan ja hyväksyttämään komissiossa.

EU:n valtiontukisääntelyyn liittyviä ilmoitusmenettelyjä komissiolle on tietyiltä osin lievennetty olennaisesti vuosien 2013–2014 aikana. Alkion ja Hyvärisen (2016) mukaan keskeisin muutos on valtiontukien ns. ryhmäpoikkeussääntelyn laajentaminen siten, että valtiontuista tarvitaan aiempaa harvemmin komission ennakkohyväksyntä. Valtiontukiohjelmien tai yksittäisten tukien EU-oikeuden mukaisuus perustuu yhä useammin kansallisten viranomaisten itsearviointiin. Tämä antaa entistä laajempia mahdollisuuksia soveltaa valtiontukia myös ohjelmarahoitusten ulkopuolella ryhmäpoikkeus- tai *de minimis* -asetusten nojalla, mutta toisaalta lisää jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten vastuuta tukien sääntöjen mukaisuuden selvittämisessä sekä dokumentoinnissa takaisinperintätoimien välttämiseksi.

Verotus on ongelmallinen alue EU:n valtiontukinormistossa, sillä valmisteverotuksen ja arvonlisäveron verosäännöksiä lukuun ottamatta jäsenmailla on lähtökohtaisesti valta päättää verotuksesta. Kansallisten verosääntöjen on kuitenkin oltava yhteensopivia perussopimuksen ja unionin valtiontukia koskevan sääntelyn kanssa. Esimerkiksi veron perusteen lievennys tai veron alentaminen, kuten poikkeuksellinen vähennys, verovapautus ja verohyvitys, tai verovelkojen lykkääminen tai niistä luopuminen, voidaan tulkita valtiontueksi. Myös poistoihin sovellettavat erilaiset aikarajat, kuten nopeutetut poistot tai erilaiset arvostussäännöt eri aloille, voidaan lukea valtiontueksi. Poikkeuksellisiakin verotoimenpiteitä voidaan kuitenkin toteuttaa, jos ne ovat järjestelmän yleisen luonteen mukaisia taikka perusteltavissa markkina- tai muun toimintaympäristön häiriöllä tai rakenteellisilla muutoksilla.

Metsätalouden uuden kannustinjärjestelmän rahoitus voisi olla tarkoituksenmukaista perustaa mahdollisimman suurelta osin EU:n maaseuturahastoon. Tämä tarkoittaisi sitä, että laadittaessa seuraavaa Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaa kaudelle 2021–2027 metsäalan edustuksen täytyy

⁷⁸ Suomessa metsätalouteen sovellettuja tai sovellettavissa olevia kannustintapoja on tarkasteltu kattavasti Tapion raportissa (Greis ym. 2016, s. 30–42), joten tässä ei ole tarpeen käydä niitä läpi.

olla valmistelussa vahvasti mukana. Rahoitukseen ovat oikeutettuja vain sellaiset toimenpiteet, jotka on otettu kansalliseen maaseudun kehittämissuunnitelmaan, vaikka ne olisivatkin mahdollisina rahoituskohteina mukana EU:n maaseutuasetuksessa. Osa uuden kannustinjärjestelmän toimenpiteiden rahoituksesta voisi olla kansallista rahoitusta sellaisissa toimenpiteissä, jotka jäävät EU:n maaseuturahastosta tuettavien toimenpiteiden ulkopuolelle mutta täyttävät EU-normit. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla kansallisesti rahoitettaviksi soveltuisivat lähinnä tuet tutkimus- ja kehitysohjelmaan, tietämyksen siirtoon ja tiedotukseen, neuvontapalveluihin ja metsätaloustaloustieteiden tutkimukseen samoin kuin tuet metsätalouden pk-yrityksille, mutta metsätalouden alkutuotantoon suunnattujen tukien osalta olisi ehkä kätevämpää nojautua *de minimis* -asetukseen pohjautuvaan menettelyyn, joka sopii ainakin lähtökohtaisesti tähän tarkoitukseen erittäin hyvin.

Metsänomistajille mieluisin tuen kohdentamistapa on työläjikohtainen suora tuki työn toteutukseen (Greis ym. 2016, s. 93–99). Sitä on kuitenkin kaikkein haastavin sovittaa EU-normistoon, ja se jouduttaisiin todennäköisesti edelleen erikseen hyväksyttävään (notifioimaan) EU:ssa. Hallinnollisesti kevyempi tapa on myöntää tuki vähämerkityksisenä ns. *de minimis* -tukena. Tällöin on hyväksyttävä se, että tuen tilakohtainen enimmäismäärä on enintään 200 000 euroa kolmen vuoden aikana.

Suora tuki metsien hiilikorvausjärjestelmän rahoitusmuotona täyttäisi ainakin periaatteessa EU:n kriteerit, koska kyseessä olisi pelkästään ympäristöllisten ulkoisvaikutusten tukeminen. EU:n päästökompensaatiopolitiikan voisi ajatella muovautuvan siihen suuntaan, että kansallisten ohjauskeinojen, kuten metsien hiilikorvausten, käyttöönotto muodostuisi kriteeriksi kompensaatioiden myöntämiseksi. Tällöin kansallisen tason kompensaatiohyödyt siirtyisivät metsänomistajille hiilikorvausjärjestelmän kautta. Hiilikorvausten budjettitaakkaa lieventäisi myös korvausten rajaaminen vain varttuneiden, tukkipuuvaltaisten metsien puustoon. Lisäksi rahoitusta voidaan ajatella ohjattavan järjestelmään kytkettävällä metsänraivausmaksulla, jossa metsämaan siirtämisestä muuhun kuin metsätaloustaloustalouteen määrättäisiin maksettavaksi korvaus menetettävistä hiilensidontahyödyistä.

Verrattaessa muissa maissa käytössä olevia metsätalouden kannusteita, silmiinpistävä ero on varsinkin Itävallan ja Viron mutta myös Tšekin tehokas EU-rahoituksen, erityisesti maaseuturahaston, hyödyntäminen metsätalouden kannusteissa suhteessa kansallisiin tukiin. Ruotsi käyttää sekä maaseuturahastoa että *de minimis* -asetuksen mukaista rahoitusta. Myös Suomessa maaseuturahastoa on käytetty mutta metsätaloudessa vain pientä osaa sen rahoitusmahdollisuuksista. Kyseinen rahoitusmuoto voi olla hallinnollisesti raskas mutta sellaisiksi ovat entistä enemmän muuttuneet myös Suomen perinteisesti käyttämät kansalliset rahoituskeinot.

Norjan metsäraha (Skogfond) on erikoinen, sillä sitä tunnutaan käytettävän yhtä lailla tulotasaukseen tai verotuksen myöhentämiseen kuin investointien ”kannustimena”. Skogfondin kautta hyväksyttävissä menoissa myös metsänomistajan omatoiminen työ on verovähennyskelpoista. Norja ottaa vuonna 2017 käyttöön vanhan tasoitusmallin tilalle ”puutilin” (*Tømmerkonto*) metsätulon tasoitusjärjestelmänä, jota kannattaisi arvioida tarkemmin.

7. Johtopäätökset

Tässä raportissa on tehty kolme ehdotusta metsätalouden uudeksi kannustinjärjestelmäksi. Ne kaikki merkitsevät uudenlaisen ajattelutavan ja käytäntöjen omaksumista metsätalouden ohjauksessa. Seuraavassa on tiivistetysti esitetty ehdotuksiin sisältyvät oleelliset muutokset suhteessa nykyiseen metsätalouden tukijärjestelmään (Kemera).

Hiilinielun vahvistaminen. Suurimpia muutoksia merkitsisi hiilikorvausjärjestelmän sisältävä kannustinjärjestelmä. Siinä metsänomistajalle luotaisiin kannustin metsien hiilinielun lisäämiseen kulloinkin tarkoituksenmukaisimmilla ja tehokkaimmilla toimenpiteillä. Korvauksen perusteena oleva hiilinielun kasvu ei siis olisi sidottu mihinkään tiettyyn yksittäiseen toimenpiteeseen, vaan järjestelmä perustuisi metsäsektorin ilmastollisten ulkoisvaikutusten hinnoitteluun. Järjestelmässä olisi sisäänrakennettuna kannustin kaikille hiilinielua – ja samalla puuntuotantopotentiaalia – lisääville toimenpiteille. Käytännössä tuki toimisi luontevimmin metsänomistajille ja puurakennusten omistajille tai rakennuttajille ohjattavilla hiilivuokrilla. Järjestelmä edustaisi uutta ajattelua myös EU:ssa ja edellyttäisi muutoksia unionin ilmastopolitiikan toteuttamisessa. Poliittisen valmistelun aikataulu todennäköisesti mahdollistaisi sen käyttöön ottamisen aikaisintaan 2030-luvulla. Tämäkin edellyttäisi, että asiaa ryhdyttäisiin edistämään EU-komissiossa ja sen virkamieskunnassa jo lähivuosina.

Perusmetsänhoidon suora tuki päättyy. Toinen merkittävä muutos on, ettei perusmetsänhoidon – metsän uudistaminen, taimikon varhaishoito, taimikonhoito ja nuoren kasvatusmetsän hoito – työ- ja materiaalikustannuksia enää yleensä tuettaisi. Suomessa omaksuttaisiin tältä osin sama tukipolitiikka kuin Ruotsissa jo runsaat kaksikymmentä vuotta sitten. Perusmetsänhoidossa siirryttäisiin epäsuoraan tukeen, toisin sanoen käyttämään entistä enemmän erilaisia neuvonnan ja viestinnän menetelmiä henkilökohtaisesta neuvonnasta ryhmäneuvontaan. Neuvonnan sisällössä keskityttäisiin – tuen markkinoinnin sijasta – itse toimenpiteiden hyötyjen esiin tuomiseen (esimerkiksi taimikon varhaishoidon kannattavuuden osoittamiseen). Perusmetsänhoidon työ- ja materiaalikustannuksia voitaisiin tukea suoraan vain niissä tapauksissa, joissa se on perusteltavissa ympäristöllisistä syistä (esim. monimuotoisuus, maisema, virkistyskäyttö, hiilensidonta).

Lukuisista yksittäisistä toimenpidekohtaisista tuista laajoihin hankekokonaisuuksiin. Nykyisen tukijärjestelmän ongelmia ovat i) suuri lukumäärä kohtalaisen pieniä metsänhoidon hankkeita, joiden hallinnointi vie paljon aikaa ja kustannuksia, ja ii) tukikohteiden priorisoimattomuus, sillä tuen on saanut jokainen sitä hakenut, kunhan kohde on täyttänyt tuelle asetetut minimikriteerit.

Uudessa hankehakupohjaisessa kannustinjärjestelmässä tukea myönnettäisiin tietyille maantieteelliselle alueelle tehdyn suunnitelman (perustuen esim. valtakunnalliseen tai alueelliseen metsäohjelmaan, maakuntaohjelmaan tai maaseutuohjelmaan) tavoitteiden toteuttamiseen kaikille toimijoille avoimen, kilpailutetun hankehaun perusteella. Perusmetsänhoidon kohdalla kyse olisi neuvonnasta ja viestinnästä, joissa tukiraha kohdentuisi toimijoille, ei metsänomistajille. Metsänparannus- ja ympäristöhankkeissa (esim. tieverkoston perusparannus) tukiraha kohdentuisi sekä toimijoille (valmistelu, suunnittelu ja organisointi) että maanomistajille (toteutus). Maksatushakemusten lukumäärä tulisi olemaan oleellisesti pienempi, mikä siirtäisi työn painopistettä maksatuksista hankehakujen valmisteluun, toisin sanoen tuettavien toimenpiteiden priorisointiin. Se, missä määrin hankehakupohjainen kannustinjärjestelmä vähentäisi hallintokustannuksia verrattuna nykyiseen tukijärjestelmään, riippuu valituista rahoituslähteistä ja niiden edellyttämästä valvonnasta.

Ajattelutavan muutos. EU:n valtiontuen normiston mukaan kannustinten perusteluissa on osoitettava, mitä markkinoiden puutteita kannustimilla korjataan. Varsin monet nykyjärjestelmän kaltaisetkin tukitoimenpiteet ovat mahdollisia mutta toisin kuin nyt, ne on osattava perustella painottaen toisenlaisia argumentteja, kuten markkinattomien ympäristöhyötyjen lisäämistä tai edellytysten luomista. Monilta osin tämä edellyttää olennaista ajattelutavan muutosta, kun tuettavien toimenpiteiden perustelut on muotoiltava uudella innovatiivisella tavalla. Metsänomistajien neuvonnassa painopiste siirtyy entistä selvemmin taloudelliseen tai metsänomistajan muut tavoitteet huomioon ottavaan neuvontaan, jossa osoitetaan metsänhoitotoimenpiteiden taloudellinen kannattavuus tai

hyödyllisyys metsänomistajan pyrkimysten kannalta ilman yhteiskunnan välitöntä tukea. Ajattelutavan muutosta edellyttää myös metsätalouden verotuksen korjaaminen metsätalouden yleisten toimintaedellytysten takaamiseksi.

Rahoituksen painopiste EU:n maaseuturahastoon. Monet Euroopan metsämaat hyödyntävät merkittävästi Euroopan maaseuturahastoa metsätalouden tukemisessa toisin kuin Suomi. Suomen ratkaisu on ollut tietoinen valinta maataloussektorin hyväksi. Tässä ehdotetaan kuitenkin, että seuraavaa, vuonna 2021 alkavaa kansallista maaseudun kehittämissuunnitelmaa laadittaessa metsätalous viedään aiempaa huomattavasti vahvemmin osaksi ohjelmaa, sillä kuten EU on parlamentin ja neuvoston asetuksessa todennut, metsätalous kuuluu erottamattomasti maaseudun kehittämiseen. Tämän ajatuksen pohjastaminen, jos tällaiseen rahoitusratkaisuun päädytään, tulee aloittaa mahdollisimman pian. Rahoitusinstrumentin tehokas käyttö edellyttäisi myös kentän toimijoille hankevalmistelun koulutusta. Maaseuturahaston rinnalla pelkästään kansalliseen rahoitukseen perustuvaa metsätalouden tukirahoitusta olisi luultavasti järkevintä rakentaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sallimien tukimuotojen ja yleisen *de minimis* -asetuksen pohjalta, jotka eivät vaadi komissiossa etukäteen hyväksyttämistä toisin kuin nykyinen Kemera-järjestelmä.

Viitteet

- A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. 2013. Commission staff working document accompanying the document. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Brussels, 20.9.2013, SWD(2013) 342 final. Verkkodokumentti: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/forest/strategy/staff-working-doc_en.pdf
- Aarnio, J. (toim.) 2004. Julkinen tuki yksityismetsätaloudessa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 923. 111 s.
- Aastaraamat Mets 2014. Keskkonna-agentuur 2016. 225 s. http://www.keskkonnaagentuur.ee/sites/default/files/aastaraamat_mets_2014.pdf
- Action FP1201 FACESMAP Country Report. 30 s. <http://facesmap.boku.ac.at/index.php/activities/country-reports>
- Ahtikoski, A., Salminen, H., Ojansuu, R., Hynynen, J., Kärkkäinen, K. & Haapanen, M. 2013. Optimizing stand management involving the effect of genetic gain: preliminary results for Scots pine in Finland. Canadian Journal of Forest Research 43: 299-305.
- Alkio, M. 2010. Valtiontuet. Talentum Media Oy. 339 s.
- Alkio, M. & Hyvärinen, O. 2016. Valtiontuet. 2. Uudistettu painos. Talentum Pro. 600 s.
- Barua, S.K., Kuuluvainen, J., Laturi, J. & Uusivuori J. 2010. Effects of forest taxation and amenity preferences on nonindustrial private forest owners. European Journal of Forest Research 129 (2): 163–172.
- Boreal Bioref. 2016. Lisää metsien tuottoa luonnonmukaisesti ja kestävästi. Verkkodokumentti: http://www.borealbioref.fi/fi/biojalostamo_ja_metsat/
- Boyd, R. & Hyde, W.F. 1989. Forestry sector intervention: The impacts of public regulation on social welfare. Iowa State University Press, Ames, Iowa.
- Cap-and-Trade Program. 2017. Verkkodokumentti: <https://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/capandtrade.htm>
- Czech Republic Personal Income Tax Rate. Verkkodokumentti: <http://www.tradingeconomics.com/czech-republic/personal-income-tax-rate>
- Eramets 2016a, <http://www.eramets.ee/en/forests-in-estonia/>
- Eramets 2016c, <http://www.eramets.ee/en/national-support-3/>
- Eramets 2016c, <http://www.eramets.ee/toetused/>
- EU:n valtiontukisäännöt. 2014. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- European structural and investment funds. Data. 2015. Tietokanta internetissä: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-FINANCE-DETAILS/e4v6-qrrg>
- Evison, D. 2017. The New Zealand forestry sector's experience in providing carbon sequestration services under the New Zealand Emissions Trading Scheme, 2008 to 2012. Forest Policy and Economics 75 (2017) 89–94. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2016.10.003>
- Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Estonia. Verkkodokumentti: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/ee/factsheet_en.pdf
- Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for the Czech Republic. 2015. Verkkodokumentti: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/cz/factsheet_en.pdf
- Fastighetsbildningslag (1970:988), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/fastighetsbildningslag-1970988_sfs-1970-988
- Finnpulp Oy Kuopion biotuotetehdas. Ympäristövaikutusten arviointiselostus. 2015. Pöyry Finland Oy. 336 s. Verkkodokumentti: <http://www.ymparisto.fi/finnpulpyva>
- Fischer, C., 2008. Emissions pricing, spillovers, and public investment in environmentally friendly technologies. Energy Economics 30, 487 – 502.
- Follo, G., Nybakk, E., Barstad, J. & Talbot, B. 2015. Forest Land Ownership Change in Norway. COST Action FP1201 FACESMAP Country Report. 43 s. <http://facesmap.boku.ac.at/index.php/activities/country-reports>
- Förordning (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20101879-om-stod-till-vissa_sfs-2010-1879
- Greis, I., Koistinen, A., Salo, T. & Tenhola, T. (toim.) 2016. Metsätalouden uusi kannustejärjestelmä – vaihtoehtoja ja arvioita. Tapion raportteja nro 11. 124 s.
- Hallikainen, V., Hyppönen, M., & Vaittinen, A. 1997. Metsänuudistamistöiden viivästyminen Rovaniemen metsänhoitoyhdistyksen alueella. Metsätieteen aikakauskirja – Folia Forestalia 2/1997: 253–260.

- Hantula, J. 2013. Ilmastonmuutoksesta ja kansainvälisestä kasvikaupasta aiheutuvat riskit ja niiden merkitys suomalaiseseen metsätalouteen. *Metsätieteen aikakauskirja* 4/2013: 689–693.
- Hantula, J., Uusivuori, J. & Müller, M.M. 2014. International plant trade associated risks: Laissez-faire or novel solutions. *Environmental Science and Policy* 37: 158–160.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2013.09.011>
- Himanen, K. 2016. Maaottelu kuusen siemenviljelyksillä. *Metsätieteen aikakauskirja* 3–4: 175–180.
- Horne, P. 2006. Forest owners' acceptance of incentive based policy instruments in forest biodiversity conservation – a choice experiment approach. *Silva Fennica* 40(1): 169–178.
- Horne, P., Koskela, T. & Ovaskainen, V. (toim.) 2004. Metsänomistajien ja kansalaisten näkemykset metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. *Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja* 933. 110 s.
- Hujala, T., Karppinen, H. & Kurttila, M. 2013. Customer segments among family forest owners: combining ownership objectives and decision-making styles. *Small-scale Forestry* 12(3): 335–351.
- Hänninen, H., Karppinen, H. & Leppänen, J. 2011. Suomalainen metsänomistaja 2010. *Metlan työraportteja* 208. 94 s.
- Hänninen, H., Karppinen, H., Ovaskainen, V. & Ripatti, P. 2001. Metsänomistajan uudistamiskäyttäytymisen. *Metsätieteen aikakauskirja* 4/2001: 615–629.
- Härkönen, K. 2016. Puuvarojen käyttö. Julkaisussa: Viitanen, J. & Mutanen, A. (toim.) *Metsäsektorin suhdannekatsaus 2016–2017*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 49/2016. Ss. 43–45.
- Häyrynen L., Mattila O., Berghäll S., Toppinen A. 2014. Forest Owners' Socio-demographic Characteristics as Predictors of Customer Value: Evidence from Finland. *Small-scale Forestry* 14(1): 19–37.
- Information on Forests and Forestry in the Czech Republic by 2012. 2013. Ministry of Agriculture of the Czech Republic, Prague. Verkkodokumentti:
http://eagri.cz/public/web/file/272639/ZZ_2012_ENG.pdf
- Jaffe, A.B., Newell, R.G. & Stavins, R.N., 2005. A tale of two market failures: Technology and environmental policy. *Ecological Economics* 54, 164 – 174.
- Jansson, G., Hansen, J.K, Haapanen, M., Kvaalen, H. & Steffenrem, A. 2016. The genetic and economic gains from forest tree breeding programs in Scandinavia and Finland. *Scandinavian Journal of Forest Reserach*. <http://dx.doi.org/10.1080/02827581.2016.1242770>
- Jarský, V., Hrib, M., Riedl, M., Dudík, D., Ventrubová, K., Šišák, L. 2015. Forest Land Ownership Change in Czech Republic. COST Action FP1201 FACESMAP Country Report, European Forest Institute Central-East and South-East European Regional Office, Vienna. 48 pages.
<http://facesmap.boku.ac.at/index.php/activities/country-reports>
- Juntunen, R. & Luro, J-P. 2016. Biomassaterminaalit – esiselvitys. *Tapion raportteja* nro 6. 66 s.
- Juutinen, A. & Ollikainen, M. 2010. Conservation contracts for forest biodiversity: theory and experience from Finland. *Forest Science* 56(2): 201–211.
- Juutinen, A., Mäntymaa, E., Mönkkönen, M. & Svento, R. 2008 Voluntary agreements in protecting privately owned forests in Finland – To buy or to lease? *Forest Policy and Economics* 10: 230–239.
- Kangas, H.-L., Lintunen, J., Pohjola, J., Hetemäki, L. & Uusivuori, J. 2011. Investments into forest biorefineries under different price and policy structures. *Energy Economics* 33: 1165–1176.
- Kansallinen metsäohjelma 2010. 1999. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2/1999. 38 s.
- Kansallinen metsästrategia 2025. 2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 12.2.2015. MMM julkaisusarja 2015:6. 54 s. <http://mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja>
- Karppinen, H. & Berghäll, S. 2015. Forest owners' stand improvement decisions: Applying the Theory of Planned Behavior. *Forest Policy and Economics* Vol 50: 275–284
- Karppinen, H., Hänninen, H. & Ripatti, P. 2002. Suomalainen metsänomistaja 2000. *Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja* 852. 83 s.
- Kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmä. 2014. Työryhmämuistio mmm 2014:3. 84 s. <http://mmm.fi/julkaisut/tyoryhmamuistiot>
- Khanal, P.N., Grebner, D.L., Munn, I.A., Grado, S.C., Grala, R.K. & Henderson, J.E. 2016. Evaluating non-industrial private forest landowners' willingness to manage for forest carbon sequestration in the southern United States. *Forest Policy and Economics*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2016.07.004>
- Kirkko-Jaakkola, M. 2016. Kansainvälinen palkkavertailu 2016. *Veronmaksajat*. 62 s. + 5 liitettä.
<https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Selvitykset/kansainvalinen-palkkaverovertailu-2016/>
- Koho, R., Hänninen, H., Karppinen, H. & Ovaskainen, V. 2004. Omatoimisuus metsätaloudessa. *Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja* 912. 41 s.
- Koistinen, A., Käär, L. & Päivinen, R. 2016. Metsäntutkimus tehokkaammin käyttöön. *Metsätiedepaja-konsepti ja sen toteutus aiheesta Metsänjalostuksen kannattavuus*. *Tapion raportteja* nro 13. 57 s.
- Kolström, T., Tuomainen, T. & Buchert, J. 2016. Ilmastopolitiikan päästöskenaariot ja metsien rooli – Suomen ja EU:n vaikutusarvioiden erot ja seuraukset Suomen metsien hyödyntämiseen. *Luke Policy Brief* 2, 2016. 3 s. Verkkodokumentti: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-309-3>

- Koskela, T. & Karppinen, H. 2005. Metsänuudistumisen viivästymisen syyt yksityismetsäläillä. *Metsätieteen aikakauskirja* 3/2000: 323–334.
- Kovenock, D. 1986. Property and income taxation in an economy with an Austrian sector. *Land Economics* 62(2): 201–209.
- Laita, A., Horne, P., Kniivilä, M., Komonen, A., Kotiaho, J., Lahtinen, M., Mönkkönen, M. & Rämö, A-K. 2012. METSO-ohjelman väliarvio 2012. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2016. <http://www.metsonpolku.fi/download/noname/%7B9C59F8AD-1C03-4C94-8E29-19E910D71447%7D/116640>
- Land Ownership Change in Sweden. COST Action FP1201 FACESMAP Country Report, 46 s. <http://facesmap.boku.ac.at/index.php/activities/country-reports>
- Landbruksdirektoratet 2016a, <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/statistikk/skogbruk/tilskudd>
- Landbruksdirektoratet 2016b, <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/statistikk/skogbruk/skogfond>
- Landbruksdirektoratet 2016c, <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/statistikk/skogbruk/renter-av-skogfond>
- Langpap, C. 2006. Conservation of endangered species: Can incentives work for private landowners? *Ecological Economics* 57: 558–572.
- Leppänen, J. & Hänninen, H. 2015. Metsäverotus – vaihtoehtojen tarkastelua. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 18/2015. 58 s. <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/485812>
- Leppänen, J. & Torvelainen, J. 2015. Metsämaan omistus 2013. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 5/2015.
- Lidestav, G., Lind, T., Appelstrand, M., Keskitalo, C., Westin, K. & Wilhelmsson, E. 2015. Forest
- Lintunen, J. & Uusivuori, J. 2016. On the economics of forests and climate change: Deriving optimal policies. *Journal of Forest Economics* 24: 130–156.
- Lintunen, J., Laturi, J. & Uusivuori, J. 2016a. How should a forest carbon rent policy be implemented? *Forest Policy and Economics* 69: 31–39.
- Lintunen, J., Uusivuori, J., Laturi, J., Pohjola, J. & Rautiainen, A. 2016b. Metsät ja hiilivirtoja ohjaava ilmastopolitiikka. *Metsätieteen aikakauskirja* 3–4/2016: 157–164.
- Maa- ja metsätalousministeriön varautumissuunnitelma metsätuhoihin. 2014. MMM. http://mmm.fi/documents/1410837/1501861/Varautuminen_metsatuhoihin_2012_2014.pdf/c7fcfa86-a158-470d-914a-9c9cc07cd583
- Metsäseadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015032>
- Mikkelin tehdasuutisen yllättävä vaikutus – Tuplaa energiapuun käytön Etelä-Savossa. 2016. YLE Uutiset 30.11.2016. Verkkodokumentti: <http://yle.fi/uutiset/3-9325293>
- Mäki, O., Ovaskainen, V., Hänninen, H. & Karppinen, H. 2011. Metsäpolitiikan ohjauskeinot: Arviointihakko ja sovellus Suomen metsäpolitiikkaan. *Metlan työraportteja* 213. 50 s. <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2011/mwp213.htm>
- Mäntymaa, M., Juutinen, A., Mönkkönen, M. & Svento, R. 2009. Participation and compensation claims in voluntary forest conservation: A case of privately owned forests in Finland. *Forest Policy and Economics* 11: 498–507.
- Ollonqvist, P. 2004. Puuntuotannon julkinen rahoitus. Teoksessa: Aarnio, J. (toim.) Julkinen tuki yksityismetsätaloudessa. *Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja* 923: 13–28.
- Opas de minimis -tuista. 2015. TEM oppaat ja muut julkaisut 9/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ovaskainen, V. 1992. Forest taxation, timber supply, and economic efficiency. *Seloste: Metsäverotus, puun tarjonta ja taloudellinen tehokkuus. Acta Forestalia Fennica* 233. 88 s.
- Ovaskainen, V. 2016. Verotukselliset vaihtoehdot metsien hoitoa aktivoivalle tuelle. *Julkaisussa: Hänninen, H. & Leppänen, J. (toim.) Metsäverotuksen kehittämistarpeet metsä- ja elinkeinopolitiikan kannalta. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus* 27/2016: 29-32. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-239-3>
- Ovaskainen, V., Hänninen, H., Mikkola, J. & Lehtonen, E. 2006. Cost sharing and private timber stand improvements: A two-step estimation approach. *Forest Science* 52(1): 44–54.
- Ovaskainen, V., Hujala, T., Hänninen, H. & Mikkola, J. 2017. Cost sharing for timber stand improvements: Inducement of crowding out of private investment? *Forest Policy and Economics* 74: 40–48.
- Postulka, Z. 2008. Funding forests into the future? How the European Fund for Rural Development affects Europe's forests. The Case of the Czech Republic. A report produced by FERN, March 2008. <http://www.fern.org/search/site/teh%20case%20of>
- Potter, C. & Urquhart, J. 2016. Tree disease and pest epidemics in the Anthropocene: A review of the drivers, impacts and policy responses in the UK. *Forest Policy and Economics*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2016.06.024>
- Prokofieva, I. & Wunder, S. 2014a. From traditional regulation to economic instruments. Teoksessa: Thorsen, B.J., Mavsar, R., Tyrväinen, L., Prokofieva, I. & Stenger, A. (toim.) *The Provision of Forest Ecosystem Services. Volume II: Assessing cost of provision and designing economic instruments*

- for ecosystem services. What Science Can Tell Us 5: 59–63. European Forest Institute.
http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi_wsctu_5_vol-2_en_net.pdf
- Prokofieva, I. & Wunder, S. 2014b. Examples of novel instruments for enhancing forest ecosystem services. Teoksessa: Thorsen, B.J., Mavsar, R., Tyrväinen, L., Prokofieva, I. & Stenger, A. (toim.) The Provision of Forest Ecosystem Services. Volume II: Assessing cost of provision and designing economic instruments for ecosystem services. What Science Can Tell Us 5: 71–76.
- van Putten, I.E., Jennings, S.M., Louviere, J.J. & Burgess, L.B. 2011. Tasmanian landowner preferences for conservation incentive programs: A latent class approach. *Journal of Environmental Management* 92: 2647–2656.
- Real Estate Tax in Czech Republic. Verkkodokumentti: <http://www.cfe-eutax.org/taxation/real-estate-tax/czech-republic>
- Rural Development Programme summary information Estonia. <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/3743705A-B4A4-13E0-D5AE-E1520B6CAF01.pdf>
- Siikavirta, K. & Parikka, J. 2010. EU:n valtiontukisäännöt. Edita. 200 s.
- Sirkin, T. & ten Houten, M. 1994. The cascade chain: A theory and tool for achieving resource sustainability with applications for product design. *Resources, Conservation and Recycling* 10(3): 213–276.
- Skatteloven. Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14>
- Skatteutskottets uppföljning av skogsbeskattningen. 2008. 2007/08:RFR13
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/skatteutskottets-uppfoljning-av-skogsbeskattningen_GV0WRF13
- Skogsbrukslova. Lov om skogbruk (skogbrukslova). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-27-31>
- Skogseier 2016, http://www.skogseier.no/artikkel.cfm?id_art=8559
- Skogsstatistisk Årsbok 2014. Skogsstyrelsen. 368 s.
<http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Statistik/Skogsstatistisk-Arsbok/>
- Skogsstyrelsen 2016a, Statistikarkiv
<http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Statistik/Amnesomraden/Statistikarkiv/>
- Skogsstyrelsen 2016b, Stöd och bidrag <http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Skogsbruk/Stod-och-bidrag/>
- Skogsvårdslag (1979:429), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skogsvardslag-1979429_sfs-1979-429
- Song, N., Aguilar, F.X. & Butler, B.J. 2014a. Cost-share program participation and family forest owners' past and intended future management practices. *Forest Policy and Economics* 46: 39–46.
- Song, N., Aguilar, F.X. & Butler, B.J. 2014b. Conservation easements and management by family forest owners: A propensity score matching approach with multi-imputations of survey data. *Forest Science* 60(2): 298–307.
- State of Europe's Forests 2015. 2015. FOREST EUROPE. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Verkkodokumentti: <http://foresteurope.org/state-europes-forests-2015-report/>
- Stortinget 2016, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-0041/?all=true>
- Suihkonen, L., Ahtikoski, A., Hänninen, R., Hynynen, J. & Loiskekoski, M. 2011. Määräaikaiset suojelukorvaukset ja laskennalliset tulonmenetykset vapaaehtoisessa metsien monimuotoisuuden turvaamisessa. Metlan työraportteja / Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 207. 39 s.
- Suomen biotalousstrategia. Kestävää kasvua biotaloudesta. 2014. Verkkodokumentti:
http://www.biotalous.fi/wp-content/uploads/2015/01/Suomen_biotalousstrategia_2014.pdf
- Syrjänen, K., Hakalisto, S., Mikkola, J., Musta, I., Nissinen, M., Savolainen, R., Seppälä, J., Seppälä, M., Siitonen, J. & Valkeapää, A. 2016. Monimuotoisuudelle arvokkaiden metsäympäristöjen tunnistaminen. METSO-ohjelman luonnontieteelliset valintaperusteet 2016–2025. Ympäristöministeriön raportteja 17/2016. 75 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4606-0>
- Teder, M., Pöllumäe, P. & Korjus, H. 2015. Forest Land Ownership Change in Estonia. COST Action FP1201 FACESMAP Country Report. 30 s. <http://facesmap.boku.ac.at/index.php/activities/country-reports>
- Tomter, S. M. and Dalen, L. S. (toim.) (2014) Bærekraftig skogbruk i Norge, Ås: Norsk institutt for skog og landskap.
- Tyrväinen, L., Mäntymaa, E. & Ovaskainen, V. 2014. Demand for enhanced forest amenities in private lands: The case of the Ruka-Kuusamo tourism area, Finland. *Forest Policy and Economics* 47: 4–13. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2013.05.007>
- Uusi Eu:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta. 2014. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Bryssel 4.4.2014, COM(2013) 659 final/2.

- [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2013\)0659_com\(2013\)0659_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2013)0659_com(2013)0659_fi.pdf)
- Uusivuori, J. 2000. Neutrality of forestry income taxation and inheritable tax exemptions for timber capital. *Forest Science* 46(2): 219–228.
- Uusivuori, J. 2016. Access rights to forests and private conservation: An economic analysis. *Forest Science* 62(4): 355–363.
- Uusivuori, J. & Kuuluvainen, J. 2008. Forest taxation in multiple-stand forestry with amenity preferences. *Canadian Journal of Forest Research* 38(4): 806–820.
- Uusivuori, J. & Laturi, J. 2007. Carbon rentals and silvicultural subsidies for private forests as climate policy instruments. *Canadian Journal of Forest Research* 37(12): 2541–2551.
- Valtioneuvoston metsäpoliittinen selonteko 2050. 2014. VNS 1/2014 vp. Maa- ja metsätalousministeriö. <http://mmm.fi/metsat/strategiat-ja-ohjelmat/kansallinen-metsastrategia/metsapoliittinen-selonteko-2050>
- Valtioneuvoston periaatepäätös Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman jatkamisesta 2014–2025. 2014. Valtioneuvosto 5.6.2014. <http://www.metsonpolku.fi/fi-FI/METSOohjelma>
- Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. 2016. Valtioneuvosto 24.11.2016. Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://tem.fi/strategia2016>
- Varautumissuunnitelma metsätuhoihin. 2013. Suomen metsäkeskus. <http://www.metsakeskus.fi/sites/default/files/varautumissuunnitelma-metsatuhoihin-2013-fi1.pdf>
- Watson, A.C., Sullivan, J., Amacher, G.S. & Asarao, C. 2013. Cost sharing for pre-commercial thinnings in southern pine plantations: Willingness to participate in Virginia's pine bark beetle prevention program. *Forest Policy and Economics* 34: 65–72.
- Wunder, S. & Prokofieva, I. 2014. Novel contractual approaches and tool design. Teoksessa: Thorsen, B.J., Mavsar, R., Tyrväinen, L., Prokofieva, I. & Stenger, A. (toim.) *The Provision of Forest Ecosystem Services. Volume II: Assessing cost of provision and designing economic instruments for ecosystem services. What Science Can Tell Us* 5: 67–70. http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi_wsctu_5_vol-2_en_net.pdf
- Wunder, S. 2005. Payments for environmental services: some nuts and bolts. *CIFOR Occasional Paper* no. 42. http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf
- Wunder, S. 2007. The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation. *Conservation Biology* 21: 48–58.
- YLE 18.11.2016: Viron tuleva hallitus on käytännössä luopumassa tasaverosta. <http://yle.fi/uutiset/3-9301302>
- Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet. 2016. TEM oppaat ja muut julkaisut 11/2016. Työ- ja elinkeinoministeriö. 20 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-151-7>
- Zhang, D. & Flick, W.A. 2001. Sticks, carrots, and reforestation investment. *Land Economics* 77(3): 443–456.



luke.fi

Luonnonvarakeskus
Latokartanonkaari 9
00790 Helsinki
puh. 029 532 6000