



Harri Hänninen¹, Katri Hamunen², Esa-Jussi Viitala¹ ja Mikko Kurttila³

Metsätalouden määräaikainen ympäristötuki: mitä tapahtuu sopimusten päättyttyä?

Hänninen H., Hamunen K., Viitala E.-J., Kurttila M. (2021). Metsätalouden määräaikainen ympäristötuki: mitä tapahtuu sopimusten päättyttyä? Metsätieteen aikakauskirja 2021-10578. Tutkimusartikkeli. 29 s. <https://doi.org/10.14214/ma.10578>

Tiivistelmä

Määräaikaisia kymmenen vuoden metsätalouden ympäristötukisopimuksia on tehty vuodesta 2004. Metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiskeinojen vaikuttavuutta ja kehitystyötä ajatellen on tärkeää tietää, kuinka suuri osuus eräänntyneistä sopimuksista on jäänyt uusimatta sekä mistä syystä ja mitä sopimusalueilla on sen jälkeen tapahtunut. Ajanjaksolla 2004–2014, osin sen jälkeenkin, ympäristötuen myöntämisen ehdot sekä valtion määrärahat ovat muuttuneet. Tutkimuksessa selvitettiin uusimattomien ympäristötukisopimusten määrää, metsänomistajien näkemystä siihen, miksei sopimusta ole uusittu, metsänomistajien tyytyväisyyttä ratkaisuun, uusimattomien sopimuskohteiden luonnetta sekä niillä tehtyjä ja suunniteltuja toimenpiteitä. Tutkimus perustuu Suomen metsäkeskuksen tietojärjestelmän aineistoihin sekä sähköposti- ja puhelinkyselyyn metsänomistajille, joiden sopimus oli tehty vuosina 2004–2008 ja jota ei ollut uusittu helmikuuhun 2020 mennessä. Kyselyyn vastasi 421 metsänomistajaa (vastausprosentti 47). Rekisteritulosten mukaan 46 prosenttia eräänntyneistä sopimuksista ja 30 prosenttia niiden pinta-alasta oli jäänyt uusimatta. Kyselytulosten mukaan suurin osa uusimatta jääneiden sopimusten kohteista oli pienvesiä ja niiden lähiympäristöjä (42 %), vähäpuustoisia ja niukkaravinteisia soita (28 %), kallioita, kivikoita tai louhikoita (24 %) tai lehtoja ja reheviä lehtolaikkuja (17 %). Metsänomistajien mukaan keskeisin syy (46 %) sopimusten uusimattomuudelle oli, ettei kohde enää täyttänyt ympäristötuen muuttuneita ehtoja ja kriteereitä. Reilu kolmannes koki, että sopimuksen uusiminen oli jäänyt jostakin syystä hoitamatta. Viidesosa metsänomistajista ei halunnut uutta sopimusta. Tyytymättömiä olivat sopimuksen tilasta epätietoisiksi jääneet ja ne, jotka joutuvat jatkossa rajaamaan aiemmin tukea saaneen kohteen käsittelyjen ulkopuolelle korvauksetta. Noin kuudelle prosentille ilman sopimusta jääneistä ympäristötukialueista oli tehty hakkuita 2,5–6,5 vuotta sopimuksen päättymisen jälkeen, ja metsänomistajista joka viides suunnitteli näille kohteille hakkuita kymmenen seuraavan vuoden aikana. Jatkossa on tärkeää suunnata resursseja metsänomistajille suunnatun viestinnän selkeyteen ja toimintaohjeisiin sopimusten päättyessä.

Asiasanat erityisen tärkeä elinympäristö; kestävä metsätalouden rahoituslaki; kyselytutkimus; metsälaki; metsänkäyttöilmoitus; METSO-ohjelma; monimuotoisuus; rekisteritutkimus; yksityismetsänomistajat

Yhteystiedot ¹Luonnonvarakeskus (Luke), Biotalous ja ympäristö, Helsinki; ²Luonnonvarakeskus (Luke), Biotalous ja ympäristö, Joensuu; ³Luonnonvarakeskus (Luke), Palveluryhmät, Joensuu
Sähköposti harri.hanninen@outlook.com

Hyväksytty 9.12.2021

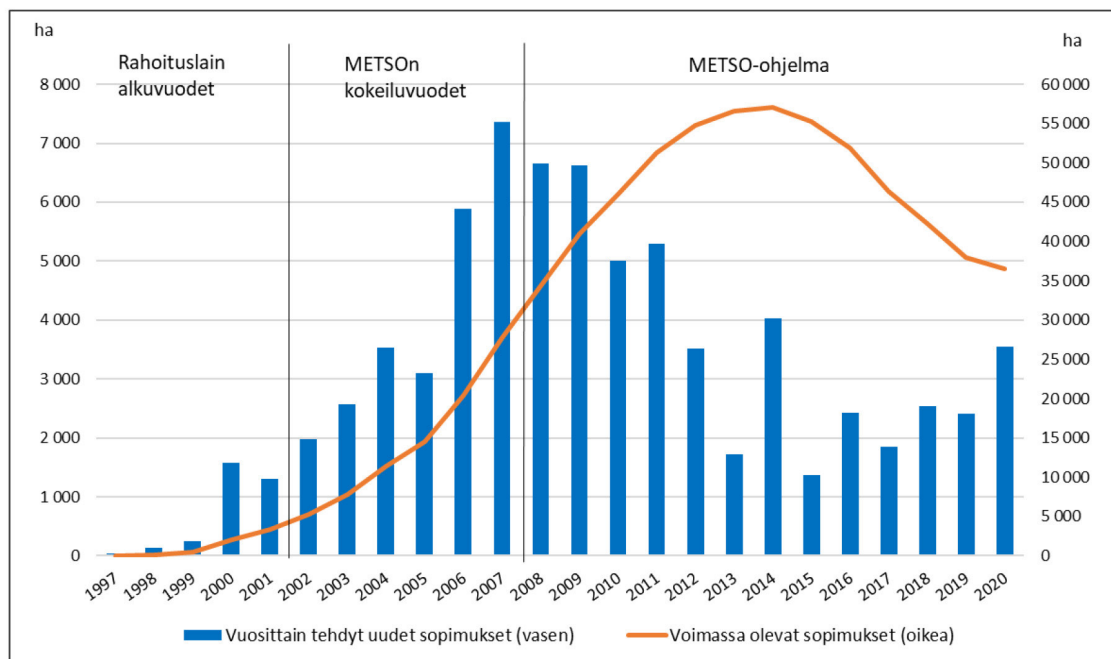
1 Johdanto

Ensimmäiset vapaaehtoiset kymmenvuotiset metsätalouden ympäristötukisopimukset tehtiin vuonna 2004 ja ne päättyivät vuonna 2014. Päättyneet sopimukset on voitu joko uusua tai jättää uusimatta, mutta missä määrin ja miksi eri ratkaisuihin on päädytty, ei ole tiedossa. Lainsäädäntö ja sen tulkinta samoin kuin ympäristötuen ehdot ja kohteiden valintakriteerit ovat vuoden 2004 jälkeen muuttuneet. Ympäristötukisopimusten tausta on vuonna 1997 voimaan tulleessa metsälaissa (1093/1996), jossa biodiversiteetin heikkenemistä koskevaan kansalliseen ja kansainväliseen haasteeseen pyrittiin vastaamaan korostamalla metsien hoidossa ja käytössä kestävyuden kaikkia ulottuvuuksia. Kyseisen metsälain 10 § sisälsi luettelon seitsemästä monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeästä elinympäristöstä (ns. metsälakikohteista), joiden ominaispiirteet tuli metsien hoidossa ja käytössä säilyttää, jos ne olivat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia sekä ympäristöstään selvästi erottuvia. Samaan aikaan uuden metsälain kanssa tuli voimaan laki kestävän metsätalouden rahoituksesta (1094/1996), jatkossa rahoituslaki. Jotta yksittäiset metsänomistajat eivät joutuisi kantamaan kohtuutonta taloudellista rasitusta metsälakikohteiden jättämisestä joko kokonaan tai osittain hakkuiden ja muiden metsätaloustoimenpiteiden ulkopuolelle, rahoituslakiin sisällytettiin uudenlainen tuki metsänomistajille: ympäristötuki.

Rahoituslain (19 §) mukaan ympäristötukea voidaan myöntää myös siinä tapauksessa, että metsien hoitoon tai käyttöön liittyvissä toimenpiteissä otetaan huomioon metsän biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonhoito tai metsien muu kuin puuntuotannollinen käyttö laajemmin kuin mitä niistä metsälaissa säädettiin maanomistajan velvollisuudeksi. Edellä mainittu pykälä on mahdollistanut sen, että ympäristötukea on voitu vuodesta 2008 alkaen myöntää paitsi metsälaissa määritellyille ja sen nojalla suojeltaville erityisen tärkeille elinympäristöille myös niin sanotuille muille arvokkaille elinympäristöille eli METSO-kohteille. Nämä ovat sellaisia Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmassa 2008–2016 (Ympäristöministeriö 2008a) määritettyjä elinympäristöjä, jotka on arvioitu luonnonsuojelubiologisesti arvokkaiksi mutta joita metsälain 10 § ei koske.

Käytännössä ympäristötukisopimuksia on tehty joko metsälakikohteille tai muille arvokkaille kohteille, jotka täyttävät METSO-ohjelman valintakriteerit, tai näiden kahden yhdistelmälle. Yhdistelmissä on tavallisesti ollut kyse siitä, että metsälakikohteiden elinympäristöä on pyritty laajentamaan tai täydentämään muilla lähellä sijaitsevilla arvokkailla elinympäristöillä. Vuosina 2008–2017 noin kaksi kolmasosaa ympäristötuen pinta-alasta oli metsälakikohteita ja loput METSO-kohteita (Hohti ym. 2019). Jos omistajan metsätilalla on ollut useita ympäristötuen ehdot täyttäviä kohteita, joko metsälakikohteita tai METSO-kohteita, ne on yleensä pyritty sisällyttämään samaan ympäristötukisopimukseen. Tämä näkyy myös tilastoissa: paikkatietoaineistojen perusteella yksittäisten ympäristötukikohteiden (joko metsälaki- tai METSO-kohteiden) keskikoko oli vuosina 2008–2017 noin 1,5 hehtaaria (mediaani 0,8 ha) (Hohti ym. 2019, s. 61), kun METSON seurantaraporttien mukaan ympäristötukisopimuskohteiden koko oli 4,6 hehtaaria eli kolme kertaa suurempi (Koskela ym. 2020, s. 7).

Metsänomistajat ovat olleet kiinnostuneita METSO-ohjelman tarjoamista vapaaehtoisista keinoista suojella luontoarvoja omissa metsissään. Yleensä he ovat pitäneet sopimusmenettelyssä tärkeänä alueen omistusoikeuden ja päätösvallan säilymistä maanomistajalla, suojelusta maksettavaa korvausta sekä mahdollisuutta purkaa sopimus tarvittaessa (Horne ym. 2004, s. 54–63; Horne 2006; Horne ym. 2006; Juutinen ym. 2005; Kumela ja Koskela 2006; Koskela 2011, s. 15–16; Koskela ym. 2021). Viimeisen kymmenen vuoden aikana kiinnostus vapaaehtoiseen, erityisesti määräaikaiseen suojeluun näyttäisi jopa lievästi lisääntyneen (Koskela 2011, s. 15–16; Koskela ym. 2021, s. 24–25). Tämä selittynee osaksi sillä, että monet metsäalan organisaatiot ja ELY-keskus ovat markkinoineet METSO-ohjelmaa metsänomistajille (esim. Koskela ym. 2018, s. 37–38).



Kuva 1. Uusien ympäristötukisopimusten pinta-alat vuosina 1997–2020 (vasen asteikko) ja voimassa olevan sopimusalan kumulatiivinen kehitys (oikea asteikko). Lähde: Metsäntutkimuslaitos 2009, 2014; Koskela ym. 2015, 2016, 2018, 2019; Anttila ym. 2017, 2019; Suomen metsäkeskus 2021a.

Ympäristötukisopimusten toteutusmäärä on vaihdellut paljon vuosittain (Kuva 1). Selvästi eniten sopimuksia tehtiin METSO-ohjelman kokeiluvaiheen lopussa (2006–2007) ja varsinaisen ohjelman alkuvuosina (2008–2011), kuuden vuoden aikana yhteensä noin 37 000 hehtaaria. Vuosina 2013 ja 2015–2019 sopimuksia sen sijaan tehtiin yhteensä vain noin 12 000 hehtaaria. Tämä johtui pääosin valtion ympäristötukeen budjetoiman rahoituksen merkittävästä vähenemisestä. Myös alueellisten metsäkeskusten (nyk. Suomen metsäkeskus) henkilöstöressurssien vajeus on vaikuttanut toteutusmääriin (Laita ym. 2012; Koskela ym. 2018, s. 15; Hohti ym. 2019, s. 36, 40). Sopimusten piirissä olevien pinta-alojen pienenemistä selittää myös ympäristötuen muuttuminen verolliseksi vuoden 2012 alusta. Lisäksi toteutusmääriin ovat vaikuttaneet metsälain 10 §:n sisällön ja tulkintojen muutokset vuoden 2014 alusta lukien (tarkemmin luku 2).

Vuodesta 2004 lähtien kaikki ympäristötukisopimukset on tehty kymmeneksi vuodeksi, kun ne vuosina 1997–2003 tehtiin 30 vuoden ajaksi. Metsäkeskus maksoi tuen metsänomistajalle aluksi yhdellä kertaa sopimuksen solmimisen jälkeen, mutta helmikuusta 2000 lähtien kymmenen vuotta kerrallaan (Maa- ja metsätalousministeriön päätös... 2000). Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut irtisanovansa 30-vuoden sopimukset niin, että niiden kestoksi jää 20 vuotta, joten ensimmäiset niistä raukesivat vuonna 2020 (Pitkät ympäristötukisopimukset... 2020).

Yhteensä ympäristötukisopimuksia tehtiin vuosina 1997–2020 noin 75 000 hehtaarille (Metsäntutkimuslaitos 2009, 2014; Suomen metsäkeskus 2021a). Vuoden 2020 lopussa sopimus oli voimassa noin 33 000 hehtaarilla (Suomen metsäkeskus 2021b). Toisin sanoen yli 40 000 hehtaarin osalta ympäristötukisopimus on päättynyt viimeistään vuosina 2014–2020. Osa päättäneistä ympäristötukisopimuksista on metsänomistajan tahdon mukaisesti voitu muuttaa ELY-keskuksen toimesta joko pysyväksi suojelualueeksi tai 20 vuoden määräaikaiseksi sopimukseksi, jolloin ne eivät näy Kuvan 1 pinta-aloissa.

Metsälakikohteiden ominaispiirteet tulee pääsääntöisesti säilyttää, vaikka metsänomistaja ei saisikaan siihen sopimuksen päätyttyä enää ympäristötukea edellyttäen, että kohde on edelleen

metsälain ja sen tulkintojen mukaan erityisen tärkeä elinympäristö. METSO-kohteissa ei sen sijaan ole tällaista velvollisuutta, vaan maanomistaja voi tehdä esimerkiksi päätehakkuun, kunnostusojituksen tai muun alueen luontoarvoja mahdollisesti heikentävän tai tuhoavan toimenpiteen heti ympäristötukisopimuksen päätyttyä. Jos metsänomistaja käsittelee kohdetta tällä tavoin sopimuksen päätyttyä, määräaikaisen suojelun vaikutus metsäluonnon monimuotoisuuteen samoin kuin tuen kustannustehokkuus jäävät vähäisemmiksi kuin pysyvässä suojelussa (Juutinen ym. 2009; Hohti ym. 2019).

Tällä hetkellä ei ole kattavaa tutkimustietoa siitä, mitä on tapahtunut niille kohteille, joissa ympäristötukisopimuksen määräaika on päättynyt ja uutta sopimusta ei ole syystä tai toisesta tehty. Kattavaa seurantatietoa ei ole myöskään siitä, kuinka suuri osa ympäristötukisopimuksista on uusittu, ei myöskään uusimisen ja uusimatta jättämisen syistä. Tähän kiinnitettiin huomiota myös METSO-ohjelman vuonna 2019 valmistuneessa väliarviossa (Hohti ym. 2019, s. 72, 88). Siitonen ym. (2021) sivusivat ensimmäistä tietotarvetta, kun he tarkastelivat metsälain 10 §:n lainsuojan vuoden 2014 metsälain uudistuksessa menettäneiden erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsitelyitä vuosina 2018–2020. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavin tulos koski sitä, mitä oli tapahtunut niille luontokohteille, jotka ennen lakimuutosta oli määritetty metsälakikohteiksi mutta jotka Metsäkeskuksen vuosina 2017–2019 toteuttaman metsävaratiedon tietohuollon seurauksena jäivät lain suojan ulkopuolelle. Tällaisia alueita oli yhteensä 34 000 hehtaaria – lähes kolmannes metsälakikohteiden alasta. Valtaosa niistä, noin 30 000 hehtaaria, luokiteltiin uudelleen ”muiksi arvokkaiksi elinympäristöiksi”, joista suurin osa ei ollut saanut ympäristötukea. Tutkimuksen mukaan kahden vuoden aikana (10.6.2018–20.8.2020) näistä oli päätehakattu noin 110 hehtaaria (0,4 %). Hieman pitemmällä ajanjaksolla hakkuita oli Siitosen ym. (2021) mukaan tehty myös muissa puustoisissa metsälakikohteissa, kuten lehtolaikuilla ja rehevissä korvissa. Näiden häviämismuutos oli noin 0,3 prosenttia vuodessa, eli ajanjaksolla 2001–2019 yhteensä kuusi prosenttia pinta-alasta. Siitosen ym. (2021) mukaan tämä oli todennäköisesti aliarvio, koska tarkastelussa eivät olleet mukana ne metsälakikohteet ja muut arvokkaat luontokohteet, joita ei ollut metsävaratiedoissa. Lisäksi lievempiä käsitelyitä, kuten poimintahakkuita tai ojituksia ei pystytty havaitsemaan satelliittiaineistoilta.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka suuri osa vuosina 2004–2008 tehdyistä ympäristötukisopimuksista on jäänyt uusimatta ensimmäisen kymmenvuotisen sopimuskauden päätyttyä vuoden 2014 jälkeen. Toisena tavoitteena on selvittää omistajien näkemyksiä siitä, miksi sopimuksia ei ole uusittu ja kuinka tyytyväisiä metsänomistajat ovat olleet tehtyyn päätökseen. Kolmantena tavoitteena on selvittää, miten sopimusten ulkopuolelle jääneitä ympäristötukikohteita on käsitelty sopimuksen päättymisen jälkeen ja miten niitä aiotaan käsitellä lähitulevaisuudessa. Tulokset perustuvat Metsäkeskuksen tietojärjestelmästä saatuihin aineistoihin ympäristötukisopimuksista ja metsänkäyttöilmoituksista sekä metsänomistajille kesällä 2020 tehtyyn kyselyyn. Maastotarkastelua ei ole tehty.

2 Ympäristötukisopimuksia koskeva sääntely ja sopimusten uusiminen

2.1 Kolme tuen myöntämisperustetta

Ympäristötuen myöntämisperusteet ja ehdot ovat muuttuneet vuoden 1997 jälkeen, jolloin tukea ryhdyttiin myöntämään. Kaksi muutosta ovat keskeisiä: 1) metsälain 10 §:n tarkoittamien erityisen tärkeiden elinympäristöjen määritelmien ja tulkintojen muutokset erityisesti 1.1.2014 alkaen, ja 2) niiden luonnonsuojelubiologisten kriteereiden muutokset, joiden perusteella ympäristötukea myönnetään muiden arvokkaiden elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämiseen. Viime mainittu on vuodesta 2008 alkaen koskenut niin sanottuja METSO-kohteita.

Ympäristötuen myöntämisen periaatteista ja menettelytavoista säädettiin ensimmäisen kerran maa- ja metsätalousministeriön 16.6.1997 antamassa määräyksessä (MMM:n määräykset nro 75/97). Sen mukaan ympäristötukea voitiin myöntää metsälakikohteiden ominaispiirteiden säilyttämiseen silloin, kun siitä aiheutuu metsänomistajalle vähäistä suurempi haitta. Vähäisen haitan kynnysarvo oli neljä prosenttia metsän puhtaasta tuotosta tai hakkuuarvosta taikka 4000 markkaa (n. 670 euroa). Sittemmin kynnysarvoa samoin kuin tuen muitakin taloudellisia laskentaperusteita on muutettu useaan kertaan, mikä on osaltaan vaikuttanut valtion rahoituksen riittävyteen.

Tuen kohdentamista laajennettiin 16.2.2000 maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä metsätalouden ympäristötuesta (144/2000). Ministeriön päätöksen 2 §:n mukaan:

- Ympäristötuki tulee ensisijaisesti kohdistaa metsälain (1093/1996) 10 §:ssä tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämiseen.
- Käytävissä olevien määrärahojen puitteissa Metsäkeskus voi myöntää ympäristötukea myös muihin kuin 1. momentissa tarkoitettuihin kohteisiin.

Ainakin tästä lähtien on siten ollut mahdollista myöntää ympäristötukea myös muihin kohteisiin kuin metsälakikohteisiin. Tätä mahdollisuutta käytettiin aluksi lähinnä niin, että ympäristötukisopimukseen voitiin sisällyttää metsälakikohteiden lisäksi myös muita arvokkaita elinympäristöjä tarkoituksenmukaisten kokonaisuuksien aikaansaamiseksi (Janne Uitamo, Suomen metsäkeskus, suullinen tiedonanto 18.11.2020).

Ympäristötuen kolmas myöntämisperuste on ollut, että sillä on voitu korvata luonnonhoitotöitä ja suunnittelua sopimuskohteilla. Tuki on maksettu luonnonhoitohankkeen toteuttavalle yritykselle, ei metsänomistajalle. Tällaista luonnonhoitotukea ei tarkastella tässä tutkimuksessa.

2.2.1 Ympäristötuki metsälakikohteilla

Keskeinen ympäristötuen myöntämiseen liittyvä kysymys on ollut, minkä kokoisia metsälakikohteet ovat. Metsälaissa (1093/1996) ei määritelty niille mitään pinta-alaa. Kahden tärkeän elinympäristön osalta laista löytyy kuitenkin selvä viittaus pienialaisuuteen: ”rehevät lehtolaikut” ja ”pienet kangasmetsäsaarekkeet”. Metsäasetuksessakin (1200/1996) lähinnä täsmennettiin erityisen tärkeiden elinympäristöjen kuvauksia siltä osin, milloin niitä pidetään ”luonnontilaisina tai luonnontilaisen kaltaisina”. Hallituksen esityksestä (HE 63/1996 vp) käy kuitenkin ilmi, että kyseessä olivat yleensä pienialaiset kohteet. Tosin käsitettä ”pienialaisuus” tarkennettiin tällöinkin vain kahdella esimerkillä: ”pienet, tavallisesti enintään puolen hehtaarin suuruiset lammet välittöminä lähiympäristöineen” sekä ”tavallisesti alle yhden hehtaarin laajuiset pienet kangasmetsäsaarekkeet ojittamattomilla soilla” (HE 63/1996 vp; Yrjönen 2004, s. 12).

Uuden metsälain tultua voimaan vuoden 1996 alusta ryhdyttiin kartoittamaan metsälakikohteita, joita vuoteen 2006 mennessä oli löydetty yksityismetsistä noin 75 000 hehtaaria (Yrjönen 2006; Siitonen ja Ollikainen 2006). Kontrollikartoitusten perusteella metsälakikohteita arvioitiin kuitenkin olevan noin viidennes enemmän, yhteensä noin 100 000 hehtaaria (Siitonen ym. 2021, s. 44–45). Metsälakikohteiden ohella kartoitettiin muita sellaisia elinympäristöjä, joiden merkitystä korostettiin Hyvän metsänhoidon suosituksissa (Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio 2001) tai metsäsertifioinnin kriteereissä (Metsäsertifioinnin standardityöryhmä 2003). Niitä olivat esimerkiksi vanhat havu-, seka- ja lehtimetsiköt, paisterinteet, supat, ruohoiset suot, hakamaat, metsäniityt ja letot (Yrjönen 2004; Syrjänen ym. 2006, s. 181). Myös nämä voitiin sisällyttää ympäristötuen piiriin, myöhemmin erityisesti ns. METSO-kohteina. Kartoitusten mukaan metsälakikohteiden kokonaispinta-alasta noin kolmannes oli vähäpuustoisia soita (Yrjönen 2006). Lähes yhtä paljon oli purojen ja norojen lähiympäristöjä. Peräti joka kolmas metsälakikohde sijaitsi Pohjois-Pohjanmaalla: vähäpuustoisista suokohteista yli puolet, puroista ja noroistakin joka kolmas. Tällä seikalla tuli olemaan suuri merkitys, kun ensimmäiset ympäristösopimukset päättyivät vuodesta 2014 alkaen.

Yrjösen (2006) mukaan metsälakikohteiden keskipinta-ala oli vain 0,67 hehtaaria, sillä kiinteistörajat saattoivat pirstoa metsälakikohteita. Esimerkiksi purojen ja norojen kaltaiset tyypillisesti pitkänomaiset kohteet jakautuivat usein tilarajojen takia useaksi kohteeksi, vaikka asiallisesti ja luonnonsuojelubiologisesti kyse olisi ollut kyse samasta tärkeästä elinympäristöstä. Myös eri elinympäristötyyppeihin kuuluvat vierekkäiset metsälakikohteet (esimerkiksi purot ja niihin rajautuvat lehdot) tai muut arvokkaat elinympäristöt rajattiin omiksi kohteikseen. Tämän seurauksena ekologisesti samaan kokonaisuuteen kuuluvien kohteiden yhteispinta-ala voi olla selvästi suurempi metsälakikohteiden keskimääräiseen pinta-alaan verrattuna (Yrjösen 2006).

Kohteiden rajauksessa oleellisia ovat viranomaisten tulkintasuositukset luonnonhoidon ja -suojelun sekä metsäalan ammattilaisille. Ensimmäinen valtakunnallinen tulkintasuositus metsälakikohteiden rajaamisesta ja käsittelystä metsälain valvonnan pohjaksi hyväksyttiin vuonna 2004 (Metsäkeskukset ja Tapio 2004). Tämän jälkeen metsälakia ja rahoituslakia valvovat viranomaiset ovat pyrkineet yhtenäistämään omia ja alan käytäntöjä päivittämällä ja tarkentamalla tulkintasuosituksiaan ainakin vuosina 2006, 2009, 2016 ja 2018 (Siitonen ym. 2021, s. 24). Alueellisten käytäntöjen vaihtelevuutta on pyritty vähentämään valtakunnallisen Suomen metsäkeskuksen aloitettua toimintansa vuoden 2012 alusta. Tulkintasuositusten merkitystä arvioitaessa on huomattava, että kyse on metsälakia ja rahoituslakia valvovan viranomaisen suosituksista, jotka eivät ole velvoittavia ja joilla ei voida muuttaa lain tai sen esitöiden sisältöä. Käytännössä kyseiset suositukset kuitenkin ohjaavat ammattilaisten, kuten leimikon suunnittelijoiden ja koneyrittäjien toimintaa metsissä.

Vuoden 2014 metsälain (1085/2013) muutosten seurauksena erityisen tärkeät elinympäristöt ovat määritelmällisesti aina ”pienialaisia tai taloudellisesti vähämerkityksellisiä”. Metsäkeskus laati vuonna 2014 toimintaohjeen siitä, millä tavoin metsälain 10 §:ää koskevat muutokset tuli ottaa huomioon erityisen tärkeiden elinympäristöjen rajauksissa (Suomen metsäkeskus 2014). Lisäksi vuoden 2017 lopulla alkaneessa kaksivuotisessa metsävarojen tietohuollossa, joka olenaisilta osiltaan pohjautui vuoden 2014 alusta tullessiin metsälain muutoksiin ja Metsäkeskuksen niitä koskeviin tulkintasuosituksiin, Metsäkeskus poisti järjestelmistään yhteensä 34 000 hehtaaria metsälakikohteita (Siitonen ym. 2021). Valtaosa tästä pinta-alasta koostui vähäpuustoisista soista, mutta mukana oli myös puustoisia kohteita, kuten metsälain 10 §:n mukaisia puronvarsia, reheviä korpia ja lehtoja, joita poistetuista kohteista arvioitiin olevan noin 10 000 hehtaaria (Siitonen ym. 2021, Taulukko 4). Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että moniin sellaisiin kohteisiin, joihin aikaisemmin oli saanut ympäristötukea metsälain 10 §:n perusteella, ei enää saanut tällä perusteella tukea.

Sopimusten uusimista ja kohteiden tukikelpoisuuden arviointia ovat viime vuosina ohjanneet Suomen metsäkeskuksen antamat ohjeet ympäristötuen käytöstä ja suuntaamisesta. Näistä merkityksellisimpiä tämän tutkimuksen kannalta ovat ne ohjeet, jotka on julkaistu sen jälkeen, kun kestävä metsätalouden määräaikainen rahoituslaki (34/2015) tuli voimaan 1.6.2015. Vuoden 2015 ohjeessaan Metsäkeskus linjasi, että ympäristötukikohteen pinta-ala on yleensä enintään neljä hehtaaria (Suomen metsäkeskus 2015). Lisäksi todettiin, että ”uusittavia sopimuksia ei pääsääntöisesti rahoiteta entisen kaltaisina, vaan jokaisen elinympäristökuvion rahoituskelpoisuus tarkastellaan tämän päivitetyn ohjeen mukaisesti”. Vuoden 2019 ohjeessa puolestaan todettiin, että ympäristötuki kohdistetaan ensi sijassa ”puustoisille” metsälain 10 §:n mukaisille kohteille silloin, kun hakkuu on todellinen uhka monimuotoisuuden häviämislle (Suomen metsäkeskus 2019).

2.2.2 Ympäristötuki muilla arvokkailla elinympäristöillä

Ympäristötukea on voitu myöntää myös muiden arvokkaiksi määritettyjen elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämiseen. Alkuun näille ei ollut valtakunnallisia luonnontieteellisiä kriteerejä. Valtioneuvosto kuitenkin edellytti METSO-ohjelman kokeiluvaiheen käynnistyessä vuonna 2002,

että metsänomistajille myönnetyn tuen tuli perustua luonnonsuojelubiologisiin kriteereihin. Nämä tulivat voimaan vuoden 2004 alusta (Ympäristöministeriö 2003). METSO-ohjelman käynnistyessä vuonna 2008 kohteiden luonnontieteellisiä valintaperusteita täsmennettiin (Ympäristöministeriö 2008b). Viimeksi valintaperusteita muutettiin vuonna 2016, minkä seurauksena osa aiemmin ympäristötukea saaneista kohteista jäi tuen ulkopuolelle (Syrjänen ym. 2016). Muutos koski ennen muuta vähäpuustoisia soita ja kallioita, koska niillä hakkuiden uhkaa pidettiin yleensä vähäisenä.

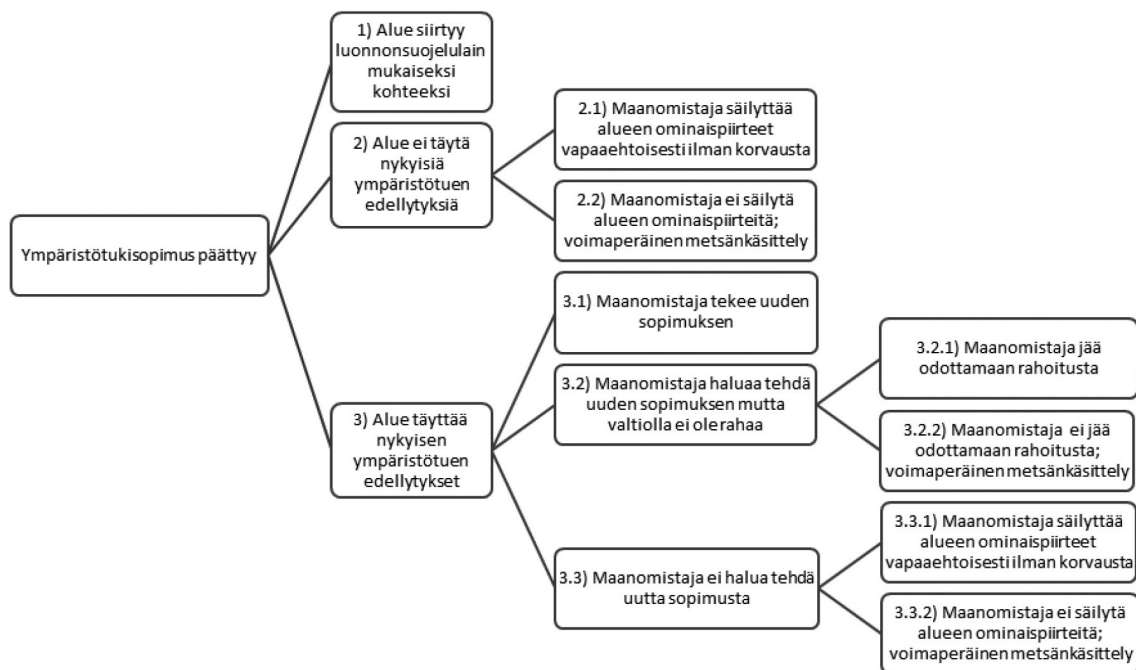
Muiden arvokkaiden elinympäristöjen merkitys talousmetsien monimuotoisuuden turvaamisessa on todennäköisesti huomattava. Tämä johtuu siitä, että niitä on metsävaratietojen mukaan pinta-alalla mitaten kaksinkertainen määrä lakikohteisiin verrattuna (Siitonen ym. 2021, s. 50). Lisäksi ne ovat yleensä suurempia ja siten ekologisesti arvokkaampia kuin pienialaisiksi ja taloudellisesti vähämerkityksellisiksi rajatut metsälakikohteet. Siten niiden merkitys myös ympäristötuen kohdentamisessa on huomattava.

Koska ympäristötuki on kohdistettu ensi sijassa metsälakikohteisiin, METSO-kohteita on voitu rahoittaa vain siinä laajuudessa kuin valtion budjettirahoitus on antanut siihen mahdollisuuksia. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että varsinkin ennen vuotta 2014 ympäristötuki kohdistui hyvin vahvasti Pohjois-Suomeen. Esimerkiksi vuosina 2008–2011 Pohjois-Suomessa pinta-alalla mitaten peräti 85 prosenttia ympäristötuesta myönnettiin metsälakikohteille, erityisesti vähäpuustoisille soille. Vastaava osuus oli Rannikon, Etelä-Pohjanmaan ja Kaakkois-Suomen (silloisten) metsäkeskusten alueilla vain 10–35 prosenttia. Osa eroista saattaa tosin johtua alueittain vaihtelevista tavoista kirjata sopimushehtaarit metsälaki- ja METSO-elinympäristöjen välillä (Laita ym. 2012, s. 18).

2.2 Ympäristötukisopimusten uusiminen tai uusimatta jättäminen – tutkimuksen viitekehys

Edellä esitetyn kuvauksen perusteella voidaan arvioida, että ympäristötukisopimusten uusimatta jäämiselle vuosina 2014–2018 oli kolme metsänomistajan tahdosta riippumatonta pääsyytä: 1) metsälain määritelmää ja tulkintoja erityisen tärkeistä elinympäristöistä muutettiin 1.1.2014, minkä johdosta osalle vanhoista kohteista ei ole voitu enää myöntää ympäristötukea metsälain 10 §:n perusteella; 2) METSO-ohjelman luonnontieteellisten valintakriteerien uudistaminen vuosina 2008 ja 2016 jätti osan aikaisemmin tuen piirissä olleista elinympäristöistä METSO-ohjelman mukaisen ympäristötuen toteutuksen ulkopuolelle; 3) valtion Metsäkeskukselle myöntämä rahoitus ei ole riittänyt kaikkien sellaisten ympäristötukisopimusten uusimiseen, jotka ovat täyttäneet rahoitusehdot ja METSO-ohjelman mukaiset valintakriteerit, koska rahoitus on jouduttu ohjaamaan ensisijassa metsälain 10 §:n mukaisiin korvauksiin. Nämä kolme syytä eivät ole toisiaan poissulkevia, sillä valtion budjettirahoituksen väheneminen on vaikuttanut osaltaan myös METSO-ohjelman luonnontieteellisten valintakriteerien tarkentamiseen.

Ympäristötukisopimuksia on voinut jäädä uusimatta myös muista syistä, kuten maanomistajan tahdosta (esim. tyytymättömyydestä sopimuksen ehtoihin), päätöksenteon viivästyminen tai informaatiokatkosten takia, mutta näiden merkityksestä ei ole tutkittua tietoa. Sopimusten päättymisestä seuraavia vaihtoehtoja on esitetty Kuvassa 2, joka tiivistää tutkimuksen viitekehäksen. Lopputuloksia on neljänlaisia: 1) tehdään luonnonsuojelulain mukainen sopimus, josta metsänomistaja saa korvauksen, 2) ympäristötukisopimus uusitaan ja maanomistaja saa korvauksen, 3) ympäristötukisopimusta ei uusita, mutta kohteen luonnonsuojelubiologiset ominaispiirteet säilyvät omistajan omalla päätöksellä, ja 4) sopimusta ei uusita ja omistaja käsittelee kohdetta sen ominaispiirteitä heikentävällä tavalla. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vain sopimuksia, jotka ovat päättyneet sopimuksen määräajan täytyttyä, ei kesken sopimuskauden syystä tai toisesta irtisanottuja sopimuksia.



Kuva 2. Tutkimuksen viitekehys: Maanomistajan vaihtoehdot määräaikaisen ympäristötukisopimuksen päättyessä.

3 Aineistot ja menetelmät

3.1 Rekisteriaineisto

Sopimuskauden jälkeen päättyneiden, uusimattomien ympäristötukisopimusten osuuden selvittämiseksi Suomen metsäkeskuksen Aarni-metsätietojärjestelmästä haettiin paikkatietoanalyysillä geometriatiedon perusteella kaikki ne ympäristötukisopimukset, joiden määräaika oli umpeutunut vuosina 2014–2018 ja joita ei ollut uusittu lainkaan tai oli uusittu vain osaksi 31.1.2020 mennessä. Näille sopimusalueille luotiin paikkatietojärjestelmässä piste sopimusalueen sisäpuolelle, jonka perusteella haettiin kiinteistön tunniste. Kiinteistötunnisteen perusteella Metsäkeskuksen kiinteistö-tietojärjestelmästä haettiin ympäristötukisopimuksen alueen nykyinen omistaja tai omistajat.

Epävarmuutta ympäristötukikohteiden tunnistamiseen aiheutti se, että metsänomistajan ympäristötukisopimuksen kohteet saattoivat koostua useammasta kuviosta, jotka olivat eri puolilla kiinteistöä. Kun poiminnassa haettiin vain yksi piste kunkin ympäristötukisopimuksen alueelta, on mahdollista, että osa kiinteistöllä olevista tukikohteista oli vaihtanut omistajaa tai siirtynyt valtiolle pysyvään suojeluun, ja haettu piste oli osunut juuri tähän kuvioon. Tämä aiheutti sen, että poimittujen sopimusten joukossa oli muutamia valtion, yritysten ja kuntien omistuksessa olevia kohteita, jotka poistettiin tarkastelusta.

Epävarmuutta aiheutti myös se, että Metsäkeskuksen sisäisen ohjeen mukaisesti sopimuksia uusittaessa vanhan sopimuksen geometriatiedot on hävitetty metsävaratietokannasta uusittujen kohteiden osalta. Osa sopimuksen laatijoista on poistanut vanhan sopimuksen sellaisetkin kohteet, jotka eivät ole sisältyneet uuteen sopimukseen. Kaikki sopimuksen laatijat eivät kuitenkaan ole toimineet samalla tavalla, joten tietojärjestelmään on jäänyt myös lakanneiden ympäristötukisopimusten kohteita, joita ei ole otettu uusittuihin sopimuksiin (Riitta Raatikainen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 17.5.2021). Poimintapiste on voinut osua tällaiseen ensimmäisen kauden sopimuksen uusimatta jääneeseen ympäristötukikohteeseen, vaikka sopimus muilta osin onkin uusittu (Silja Halonen ja Juha Väisänen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 10.2.2021).

Jos maanomistajalla on ollut useampia kiinteistöjä, joille hän on hakenut ympäristötukea, Metsäkeskuksen sopimuskäytännöt ovat vaihdelleet. Kullekin kiinteistölle on voitu tehdä erilliset sopimukset ja rahoituspäätökset, tai kaikille kiinteistöille on tehty yhteinen sopimus ja rahoituspäätös (Riitta Raatikainen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 5.5.2021). Metsätilakokonaisuuksien ja ympäristötukisopimusten lukumäärä ei tämän vuoksi ole sama, vaan metsätilakokonaisuuksia on vähemmän kuin sopimuksia. Lisäksi yhdellä metsätilakokonaisuudella voi olla useita omistajia, joista osa tai kaikki ovat voineet vaihtua ensimmäisen sopimuksen laatimisen jälkeen.

Aineiston mukaan vuosina 2004–2008 tehdyistä 3497 ympäristötukisopimuksesta kaikkiaan 1597 sopimusta oli uusimatta tai sopimusta ei ollut jatkettu ainakaan alkuperäisessä laajuudessa. Uusimattomat sopimukset kuuluivat 1459 metsätilakokonaisuuteen. Yhteismetsät ja yhteisöt rajattiin kyselyn ulkopuolelle, joten jäljelle jäi 1531 sopimusta ja 1411 metsätilakokonaisuutta. Nämä tilat ja niiden omistajat muodostivat metsänkäyttöilmoitusten perusteella tehdyn tarkastelun ja kyselytutkimuksen perusjoukon.

Sitä, mitä uusimattomien sopimusten kohteille on tapahtunut, pyrittiin selvittämään paitsi metsänomistajilta kysymällä myös metsänkäyttöilmoitusten perusteella. Metsäkeskuksen tietojärjestelmästä haettiin aikavälillä 1.1.2014–1.2.2020 tehdyt metsänkäyttöilmoitukset, jotka sijoittuvat uusimattomien ympäristötukisopimusten kohteiden kanssa päällekkäin joko kokonaan tai osaksi. Metsänkäyttöilmoituksen rajaama alue ja uusimattomat ympäristötukialueet liitettiin yhteen spatiaalisesti ja poimittiin vain ne metsänkäyttöilmoituksen alueet, joissa oli päällekkäisyyttä. Tieto päällekkäisestä pinta-alasta tallennettiin. Poiminta tehtiin Metsäkeskuksessa.

3.2 Kyselyaineisto

Tutkimuksen kyselylomake laadittiin ja testattiin talvella 2020. Sähköpostitse ja puhelimitse saatiin yhteensä kahdeksan testivastausta, joiden perusteella lomaketta lyhennettiin ja yksinkertaistettiin. Kysely toteutettiin pääsääntöisesti sähköisenä. Osalle niistä omistajista, joilla ei ollut sähköpostia, tehtiin puhelinhaastattelu. Puhelinhaastatteluissa haastattelija täytti puhelun aikana sähköisen lomakkeen. Lomake laadittiin sekä suomen- että ruotsinkielisenä.

Lomakkeessa kysyttiin mm. metsänomistajan näkemyksiä siihen, miksi ympäristötukisopimusta ei ollut uusittu, tai jos se oli uusittu, millainen tehty sopimus oli, metsänomistajan tyytyväisyyttä tehtyyn ratkaisuun ja perustelut tyytyväisyysarvosanaan. Lisäksi lomakkeessa kysyttiin sopimuksesta jääneen kohteen luonnetta ja toimenpiteitä, joita metsänomistaja oli kohteella tehnyt, ja mitä hän aikoi siellä jatkossa tehdä (Liitetiedosto L1, saatavissa osoitteessa <https://doi.org/10.14214/ma.10578>).

Metsäkeskuksen tietojärjestelmästä löytyi sähköpostiosoite, puhelinnumero tai molemmat 1281:lle perusjoukon tilanomistajalle (Taulukko 1). Noin kymmenellä prosentilla ei ollut kumpaakaan yhteystietoa. Jokaiselle metsänomistajalle, jolla oli sähköpostiosoite, lähetettiin sähköinen lomake kesäkuussa 2020. Vastaamattomille lähetettiin ensimmäinen muistutus viikon kuluttua ja toinen muistutus tästä kolmen viikon kuluttua. Kysely toteutettiin Webropol-sovelluksella.

Taulukko 1. Vuosina 2004–2008 tehtyjen ja 2014–2018 päättyneiden ympäristötukisopimusten omistajien yhteystiedot ja kyselyyn saatujen vastausten määrä.

Yhteystiedon luonne	Metsänomistajia, kpl	Tavoiteltuja, kpl	Saatuja vastauksia, kpl	Vastaus-prosentti, %
Vain puhelinnumero	471	86	44	51,2
Sähköpostiosoite	811	811	377	46,5
Ei kumpaakaan	129
Kaikki	1411	897	421	46,9

Taulukko 2. Sähköpostikyselyyn ja haastatteluun vastanneiden ja vastaamattomien vertailu. Taustatiedot perustuvat Suomen metsäkeskuksen rekisteritietoihin vuoden 2020 alussa.

Taustatieto	Ei vastannut	Vastasi % omistajista	Kaikki	X ² -arvo	Merkitsevyys	n
Tilan omistusmuoto						
Yksin	61	61	61	11,640	0,003	1411
Useita omistajia	30	35	32			
Kuolinpesä	9	4	7			
Omistajan muutos						
Kyllä	39	32	37	7,327	0,007	1411
Ei	61	68	63			
Metsätilan koko, ha						
10–19,9	20	15	18	8,464	0,037	1387
20–49,9	27	26	27			
50–99,9	24	23	24			
100–	29	36	31			
Asuu tilan sijaintikunnassa						
Ei asu	42	45	43	0,844	0,358	1387
Asuu	58	55	57			
Keskiarvo				t-arvo	Merkitsevyys	n
Metsätilan koko, ha	52,4	59,3	54,5	–1,471	0,142	1387
Sopimuksen ala, ha	5,2	5,6	5,3	–0,792	0,428	1411

Niistä metsänomistajista, joilla oli vain puhelinnumero, valittiin joka viides haastateltaviksi, kaikkiaan 86 henkilöä. Näistä saatiin haastateltua 44 henkilöä: haastattelusta kieltäytyi 18 ja puhelinnumero ei ollut käytössä 24 metsänomistajalla. Haastattelut tehtiin kesä–heinäkuussa 2020. Vastauksia sähköpostitse ja puhelimitse saatiin yhteensä 421 kappaletta, joten vastausprosentti suhteessa tavoiteltuihin oli 47.

Kyselyaineiston edustavuuden selvittämiseksi kyselyyn vastanneiden ja vastaamattomien taustatietoja verrattiin keskenään (Taulukko 2). Vastanneissa oli tilastollisesti merkitsevästi vähemmän kuolinpesien omistajia, mutta toisaalta enemmän tiloja, joilla oli useita omistajia (puolisot tai yhtymän jäsenet) kuin vastaamattomissa. Omistajan vaihdos heikensi selvästi vastaamisaktiivisuutta, sillä niiltä tiloilta, joilla omistaja oli vaihtunut ensimmäisen sopimuksen teon (2004–2008) jälkeen, vastauksia saatiin tilastollisesti merkitsevästi vähemmän kuin niiltä, joilla omistajanvaihdosta ei ollut tapahtunut. Suurten, yli sadan hehtaarin metsätilan omistajat vastasivat useammin kuin pienten, alle kahdenkymmenen hehtaarin tilan omistajat. Kyselyyn vastanneiden taustatiedot on esitetty Liitetiedostossa L2, saatavissa osoitteessa <https://doi.org/10.14214/ma.10578>.

3.3 Menetelmät

Suomen metsäkeskus toimitti aineistot uusimattomista ympäristötukisopimuksista, kiinteistöjen omistajista ja metsänkäyttöilmoituksista kunkin eri tiedostossa. Sopimustiedot ja kiinteistöjen omistajatiedot yhdistettiin kiinteistötunnisteen perusteella ja näihin metsänkäyttöilmoitukset sopimuksen yksilöllisen tunnuksen avulla. Tätä ennen ympäristötukisopimusaineistosta oli koottu omistajan kaikkien sopimusten tiedot havaintokohtaisiksi, kunkin sopimuksen tiedot omina muuttujina. Vastaavalla tavalla koottiin kiinteistö- ja kuviokohtaiset metsänkäyttöilmoitustiedot havaintokohtaisiksi. Rivikohtaisen tiedon muuttaminen havaintokohtaisiksi muuttujiksi tehtiin SPSS-ohjelman Restructure-toiminnolla. Kyselyaineisto yhdistettiin rekisteriaineistoon sähköpostiosoitteen perusteella.

Mahdollinen omistajan vaihdos sopimuksen solmimisen jälkeen saatiin selville vertaamalla sopimuksen asiakastunnistetta kiinteistön nykyiseen asiakastunnisteeseen; jos ne erosivat, kiinteistön omistaja oli vaihtunut. Jos omistajia oli useampia, verrattiin kunkin omistajan asiakastunnistetta sopimuksen asiakastunnisteeseen – jos yksikin oli sama, tulkittiin, ettei omistajan muutosta ollut tapahtunut.

Koska metsänkäyttöilmoituksista osa oli tallennettu käsivaraisesti, ne voivat piirrosepätkäkuuden takia mennä päällekkäin ympäristötukialueiden kanssa, vaikka todellisuudessa eivät näin tee. Metsänkäyttöilmoitus on voinut todellisuudessa koskea naapurikuviota tai jopa naapuri-kiinteistöä. Tätä pyrittiin eliminoimaan laittamalla minimipeitoksi 0,1 hehtaaria.

Aineistojen analyysi on pääosin kuvailevaa. Tulosten laskennassa käytettiin SPSS-ohjelmaa (versio 26). Jakaumien eroja testattiin Khii-toiseen testillä. Jos jakaumissa oli liikaa tyhjiä tai alle viisi havaintoa käsittäviä soluja, käytettiin ei-parametrisiä testejä, joko Mann-Whitneyn U-testiä (kahden ryhmä vertailu) tai Kruskal-Wallis testin testiä (useamman ryhmän vertailu). Keskiarvoille on esitetty 95 prosentin luottamusvälit. Avokysymyksiin saatujen vastausten pohjalta muodostettiin luokkia, joihin vastaukset luokiteltiin ja luokista tehtiin numeeriset muuttujat. Luokittelussa hyödynnettiin Kuvassa 2 esitettyä viitekehikkoa.

4 Tulokset

4.1 Rekisteripohjainen tarkastelu päättyneistä sopimuksista

4.1.1 Uusimattomat ja uusitut sopimukset

Tarkastellaan aluksi kaikkia uusimattomia ympäristötukisopimuksia Suomen metsäkeskuksen tietojärjestelmästä saadun aineiston perusteella. Koska myös yhteismetsät ja eräät yhteisöt, kuten säätiöt, ovat oikeutettuja ympäristötukeen, sopimusten kokonaismääriä ja kokonaispinta-aloja koskevissa tarkasteluissa myös ne ovat mukana.

Kestävän metsätalouden rahoituslain (kemera) perusteella tehtiin vuosina 2004–2008 kaikkiaan 3497 ympäristötukisopimusta, joiden pinta-ala oli yhteensä 26 536 hehtaaria (Taulukko 3). Näiden sopimusten kymmenvuotiskausi päättyi vuosina 2014–2018. Näistä oli helmikuun 2020 alun tilanteen mukaan jäänyt syystä tai toisesta uusimatta lähes 1600 sopimusta, pinta-alaltaan hieman yli 8000 hehtaaria. Tämä on 46 prosenttia tehtyjen sopimusten määrästä ja 30 prosenttia pinta-alasta. Vuosittaiset erot uusimattomien sopimusten määrässä olivat suuria. Kun tarkastelujakson alkuvuosien (2004–2005) sopimuksista jäi uusimatta vain joka viides, niin jakson loppuvuosina (2007–2008) tehdyistä sopimuksista oli uusimatta lähes kaksi kolmasosaa.

Tehtyjen sopimusten pinta-alasta päättyneiden sopimusten osuudet olivat selvästi lukumääräosuutta pienempiä. Vuosina 2004–2008 tehtyjen ympäristötukisopimusten keskikoko oli 7,6 hehtaaria, mutta uusimattomien ympäristötukisopimusten keskikoko oli selvästi pienempi, eli 5,0 hehtaaria (Taulukko 3). Koska samassa sopimuksessa voi olla useita ympäristötukikohteita, keskikoko ei tarkoita yhden yksittäisen ympäristökohteen pinta-alaa, vaan sopimuksessa olevien kaikkien kohteiden pinta-alaa.

Tilastotietoa siitä, kuinka paljon päättyneistä sopimuksista on uusittu, ei ole ollut saatavilla. Taulukon 3 perusteella hieman yli puolet (54 %) vuosina 2014–2018 päättyneistä sopimuksista ja peräti 70 prosenttia pinta-alasta oli uusittu. Vanhimmista sopimuksista (2014–2015 päättyneistä) oli uusittu lähes neljä viidestä, mutta vuosina 2017–2018 päättyneistä sopimuksista vain noin kolmasosa. Pinta-alasta uusittujen sopimusten osuudet olivat korkeampia (Taulukko 3).

Taulukko 3. Vuosina 2004–2008 tehtyjen ympäristötukisopimusten lukumäärä ja pinta-ala sekä niistä helmikuun 2020 alkuun mennessä uusimattomien määrä ja osuus sopimuksen alkamisvuosittain. Mukana yksityiset, yhteismetsät ja yhteisöt. Lähteet: Sopimusten lukumäärät: Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio 2004, 2005, 2006, 2007, 2008; sopimusten pinta-alat: Metsäntutkimuslaitos 2009.

Sopimus alkoi	Tilastotieto vuosina 2004–2008 tehdyistä sopimuksista		Sopimuksista uusimatta 1.2.2020 mennessä		Uusimattomien sopimusten osuus 2014–2018 päättyneistä sopimuksista	
	kpl	ha	kpl	ha	Lukumäärästä, %	Pinta-alasta, %
2004	360	3538	74	295	21	8
2005	651	3094	145	413	22	13
2006	850	5892	349	1184	41	20
2007	822	7364	480	3185	58	43
2008	814	6648	549	2978	67	45
Yhteensä	3497	26 536	1597	8056	46	30
Keskikoko		7,6		5,0		

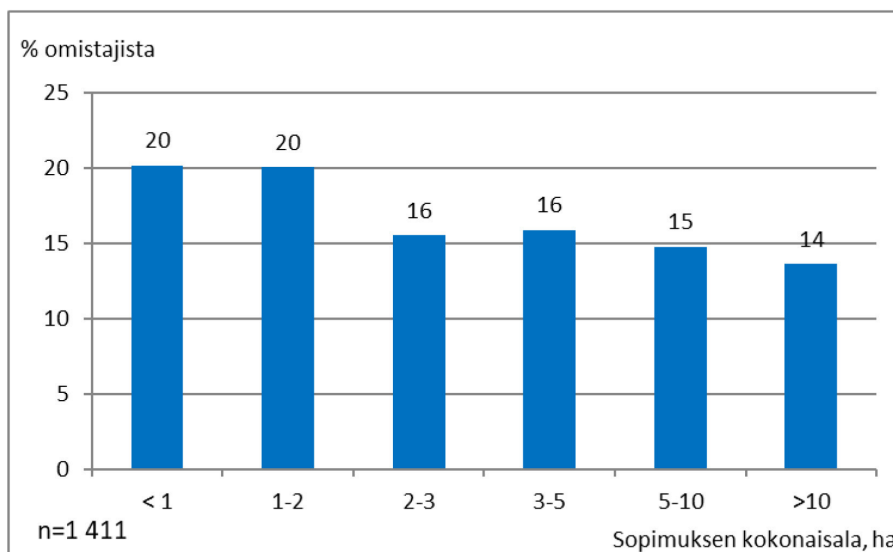
Edellä esitettyjen tulosten arviointia varten Suomen metsäkeskuksesta pyydettiin tiedot kaikista vuoden 2014 alusta helmikuuhun 2021 mennessä päättyneistä sekä kaikista samalla aikavälillä alkaneista ympäristötukisopimuksista. Näiden tietojen perusteella vuosina 2014–2018 päättyneistä sopimuksista likimain puolet (48 %) oli uusittu ja pinta-alasta 68 prosenttia, mikä on samaa suuruusluokkaa kuin edellä esitetty tulos. Kun verrataan päättyneiden (uusimattomien) ja aloitettujen sopimusten määrää, sopimuksia päättyi tarkastelujaksolla (2014–2018) kaikkiaan 3562 ja uusia solmittiin 5064. Näiden kokonaispinta-alat olivat vastaavasti 17 300 ja 16 807 hehtaaria. Lukumääräisesti uusia sopimuksia siis tehtiin huomattavan paljon, mutta niiden keskikoko oli selvästi pienempi (3,3 ha) kuin päättyneiden (4,9 ha) sopimusten, mikä selittyy tuen ehtojen ja kohteiden valinnan tiukentuneilla kriteereillä.

4.1.2 Uusimattomat sopimukset ja niiden omistajat

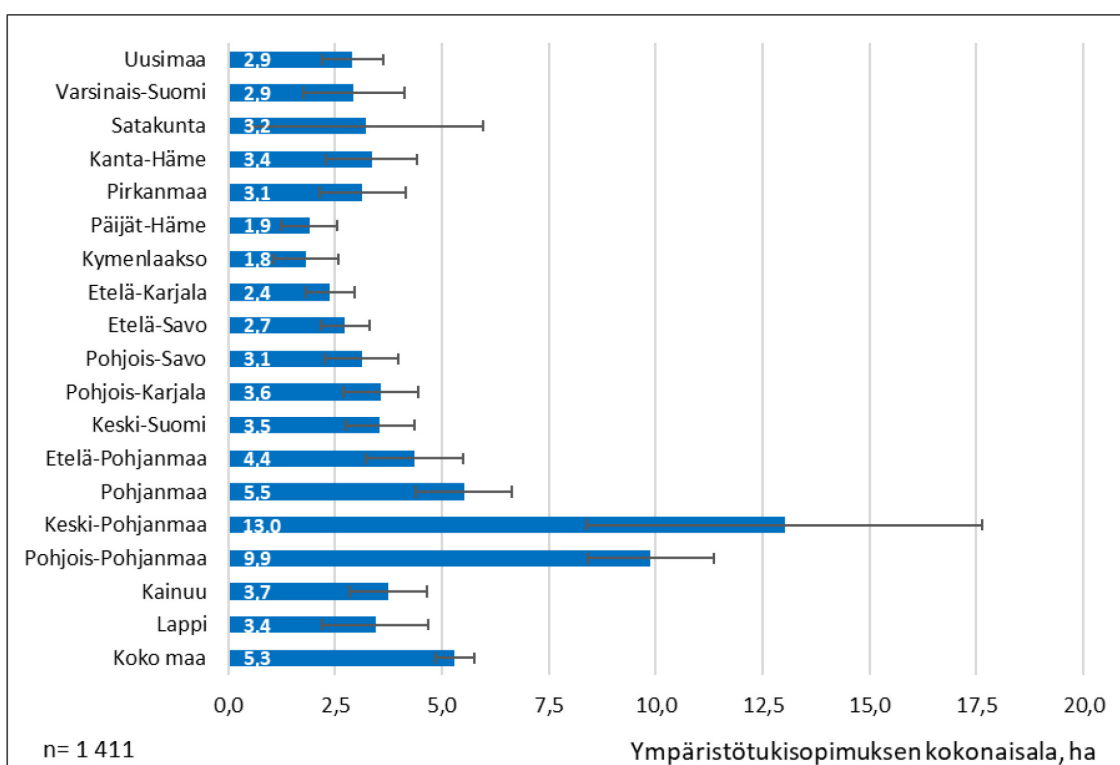
Tarkastellaan seuraavaksi pelkästään yksityisten henkilöiden omistamien kiinteistöjen ympäristötukisopimuksia, eli 1531 sopimusta ja 1411 metsätilaa, mikä oli metsänomistajakyselyn perusjoukko.

Yksityishenkilöiden uusimattomien ympäristötukisopimusten keskikoko oli 4,8 hehtaaria, mutta tila- ja omistajakohtainen uusimattomien sopimusten keskikoko oli hieman suurempi eli 5,3 hehtaaria. Ero selittyy sillä, että osalla metsänomistajista oli useampia kiinteistöjä, joille kullekin oli tehty erikseen ympäristötukisopimus. Yleisimmin uusimattomien ympäristötukikohteiden kokonaisala tilalla oli alle hehtaarin tai 1–2 hehtaaria. Tällaisia sopimuksista oli kaikkiaan 40 prosenttia (Kuva 3). Yli kymmenen hehtaarin kokoisia uusimattomia ympäristötukikohteita oli 14 prosentilla yksityismetsänomistajista. Kaikkiaan 37 prosentilla sopimuksen tehneillä tiloilla omistaja oli vaihtunut sopimuksen teon jälkeen helmikuuhun 2020 mennessä.

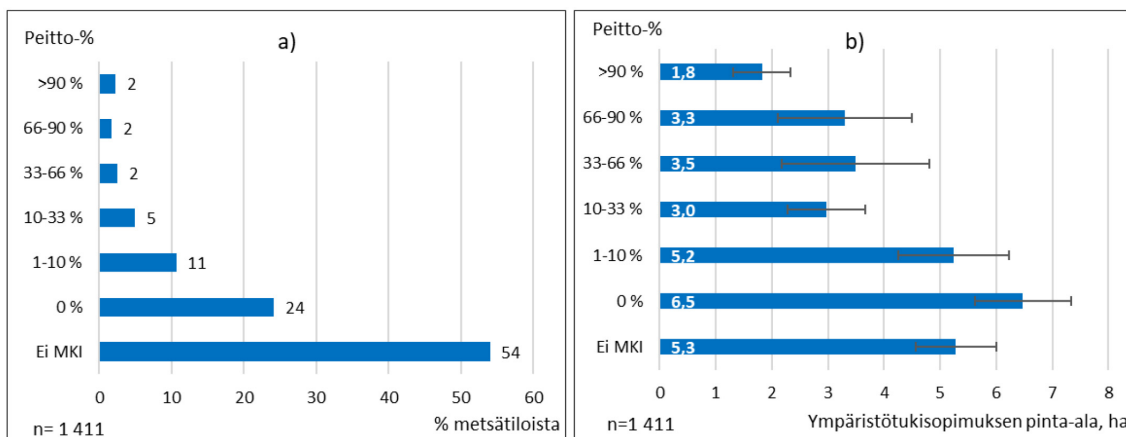
Uusimattomien ympäristötukikohteiden tilakohtainen kokonaisala vaihteli paljon maakunnittain. Ympäristötukisopimukset olivat Kymenlaaksossa ja Päijät-Hämeessä keskimäärin alle kaksi hehtaaria, kun taas Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla sopimusala oli keskimäärin kymmenen hehtaarin luokkaa (Kuva 4). Sopimusten pinta-ala kuitenkin vaihteli paljon tilakohtaisesti, mistä kertoo keskiarvon suuri luottamusväli. Absoluuttisesti ja suhteellisesti koon vaihtelu oli suurinta Keski-Pohjanmaalla ja Satakunnassa.



Kuva 3. Metsänomistajakohtaisten vuosina 2004–2008 tehtyjen ja helmikuuhun 2020 mennessä uusimattomien ympäristötukisopimusten pinta-alan kokojakauma.



Kuva 4. Maakunnittain metsänomistajakohtaisten uusimattomien ympäristötukisopimusten keskikoko ja sen 95 prosentin luottamusväli.



Kuva 5. Jaksolla 2014–2/2020 tehtyjen metsänkättilmoitusten (MKI) päällekkäisyys (peitto-%) uusimattomien ympäristötukisopimuksen alueilla; (a) eriateisen peittävyden yleisyys metsätiloilla ja (b) ympäristötukisopimuksen koko peittävydeltään eriateisilla kohteilla. Kuvassa 0 % tarkoittaa, että metsänkättilmoitus sivuaa, muttei leikkaa sopimusaluetta.

4.1.3 Metsänkättilmoitukset uusimattomien ympäristötukisopimusten kohteilla

Yli puolella (54 %) niistä metsätiloista, joilla oli uusimaton ympäristötukisopimus, ei ollut tehty sellaista metsänkättilmoitusta helmikuuhun 2020 mennessä, joka olisi leikannut tai sivunnut päättyneen sopimuksen mukaisia ympäristötukikohteita (Kuva 5a). Neljäsosa oli tehnyt metsänkättilmoituksen, joka sivusi tällaista ympäristötukikohtetta. Valtaosalla (78 %) tiloista uusimattoman sopimuksen ympäristötukikohteet olivat siten jääneet ainakin toistaiseksi hakkuiden ulkopuolelle. Kuudesosalla metsätiloista metsänkättilmoitus leikkasi enintään kolmasosaa ympäristötukikohteen pinta-alasta. Vain kuudella prosentilla tiloista metsänkättilmoitus peitti sopimuskohteiden alasta yli kolmasosan.

Mitä pienempi ympäristötukisopimuksen kohteiden kokonaisala oli, sitä todennäköisemmin metsänkättilmoitus oli sen kanssa päällekkäinen. Lisäksi pienemmillä kohteilla metsänkättilmoitus peitti suuremman osan kuin suuremmilla kohteilla (Kuva 5b). Metsätilan koon suhteen ei ollut merkittävää eroa siinä, kuinka paljon ja kuinka suurella osalla tiloista metsänkättilmoitus ulottui uusimattoman sopimuksen ympäristötukikohteille.

4.2 Kyselypohjainen tarkastelu

4.2.1 Sopimuksen uusiminen

Metsänomistajakysely tehtiin vain sellaisten kiinteistöjen omistajille, joiden ympäristötukisopimusta ei ollut Metsäkeskuksen tietojärjestelmän mukaan uusittu helmikuuhun 2020 mennessä. Vastanneista metsänomistajista (n = 421) seitsemän prosenttia kuitenkin kertoi, että heidän tilallaan ei ole ollut lainkaan tehty vuosina 2004–2008 ympäristötukisopimusta, vaikka tietojärjestelmän mukaan sellainen oli tehty. Puolet näistä vastaajista oli sellaisia, jotka olivat tulleet tilan omistajiksi alkuperäisen sopimuksen solmimisen jälkeen, mikä osin selittää ristiriitaa.

Vastaajista yli puolet kertoi, että ympäristötukisopimusta ei ollut heidän tilallaan uusittu (Taulukko 4). Metsäkeskuksen tietojärjestelmän tiedoista poiketen kuitenkin viidesosa metsänomistajista kertoi, että ympäristötukisopimus oli uusittu kokonaisuudessaan tai koko alueelle oli tehty muu suojelusopimus. Kuudesosan mukaan sopimus oli uusittu osalla alkuperäisestä sopi-

Taulukko 4. Vuosina 2004–2008 solmittujen ympäristötukisopimusten tilanne kesäkuussa 2020 metsänomistajakyselyn mukaan.

Sopimuksen tilanne	% vastaajista	vastaajia
Ympäristötukisopimusta ei uusittu eikä muita suojelusopimuksia tehty	56	215
Koko alalla ympäristötukisopimus on uusittu tai on tehty muu suojelusopimus	20	75
Osalla alasta ympäristötukisopimus on uusittu tai tehty muu suojelusopimus	14	53
Sopimus on ollut, mutta en tiedä onko sitä uusittu	5	20
En omista aluetta enää	1	3
En osaa sanoa	4	16
Yhteensä	100	382

musalasta. Kaikkiaan siis kolmasosa vastaajista katsoi, että kyseisellä alueella oli ympäristötuki- tai muu suojelusopimus, vaikka rekisteritiedon mukaan näin ei pitänyt olla. Viisi prosenttia vastaajista ei tiennyt sopimuksen tilaa, ja muutama ei enää omistanut metsätilaa.

Ne metsänomistajat, joilla suojelusopimus oli omistajan mielestä uusittu edellisen sopimuksen koko alalle tai osalle siitä, olivat yleensä jatkaneet sopimusta kymmenen vuoden määräaikaisena ympäristötukisopimuksena (70 %). Viidesosa sopimusta jatkaneista metsänomistajista oli tehnyt pysyvän yksityisen suojelun alueen. Muutamien metsänomistajan sopimusalue tai osa siitä oli lunastettu valtiolle tai tehty 20 vuoden määräaikainen suojelusopimus (Taulukko 5).

Taulukko 5. Sopimustavat, joilla ympäristötukisopimus oli uusittu ensimmäisen 10-vuotisen määräaikaisen sopimuskauden jälkeen.

Sopimuksen uusimistavat	% vastaajista	vastaajia, hlöä
Tehty uusi 10 vuoden määräaikainen ympäristötukisopimus	70	90
Tehty pysyvä yksityinen suojelun alue	20	25
Tehty pysyvä valtion suojelun alue (alue on myyty valtiolle)	2	3
Tehty 20 vuoden määräaikainen sopimus	2	2
En osaa sanoa	6	8
Yhteensä	100	128

Taulukko 6. Metsänomistajan yhteydenpito ammattilaisiin Metsäkeskuksen hallinnoimien ympäristötukisopimuksen päättyessä.

Yhteyden suunta	Metsäkeskus	ELY-keskus	Muu taho
Oli yhteydessä minuun	42 %	22 %	18 %
Olin itse yhteydessä	58 %	78 %	82 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %
n	189	36	34

4.2.2 Yhteydenpito sopimuksen päättyessä

Metsänomistajista 65 prosenttia kertoi keskustelleensa sopimuksen päättymisestä joko Metsäkeskuksen, ELY-keskuksen tai jonkin muun metsäasioissa käyttämänsä ulkopuolisen tahon, kuten metsänhoitoyhdistyksen ammattilaisen kanssa. Keskusteluja käyneistä metsänomistajista Metsäkeskukseen oli ollut yhteydessä 90 prosenttia, ELY-keskukseen 17 prosenttia ja muuhun tahoon 16 prosenttia. Pieni osa (13 %) metsänomistajista oli ollut yhteydessä sekä Metsäkeskukseen että ELY-keskukseen. Niiden metsänomistajien joukossa, joiden sopimusta ei ollut uusittu, korostui keskusteluja käymättömien osuus: puolet heistä ei ollut keskustellut sopimuksen uusimisesta minkään tahon kanssa.

Niistä omistajista, jotka olivat keskustelleet Metsäkeskuksen kanssa, yli puolet oli kokenut itse ottaneensa yhteyttä ja vain kaksi viidestä oli kokenut saaneensa yhteydenoton Metsäkeskuksesta (Taulukko 6). Metsänomistajat olivat tavallisimmin olleet itse aktiivinen osapuoli yhteydenottamisessa sekä ELY-keskukseen että muuhun ammattilaistahoon.

4.2.3 Syyt sopimuksen päättymiseen

Jos sopimusta ei ollut uusittu, metsänomistajaa pyydettiin vapaamuotoisesti kertomaan syy sopimuksen päättymiseen. Tyypillisin (46 %) metsänomistajien tunnistama syy oli se, että Metsäkeskus ei voinut enää uusia sopimusta (Taulukko 7). Metsänomistajille oli tällöin kerrottu, ettei kohde täyttänyt muuttuneita kriteereitä tai ettei valtiolla ollut rahaa jatkaa sopimusta. Oli harvinaista, että Metsäkeskus oli jättänyt sopimuksen uusimatta siksi, että kohde oli muuttunut tai sen erityisarvot kadonneet. Noin viidesosa metsänomistajista ei ollut itse halunnut jatkaa sopimusta; yleensä perusteena oli aiempaa pienempi korvaus. Yli kolmasosassa uusimatta jääneissä sopimuksista asia oli jäänyt metsänomistajan mielestä hoitamatta tai prosessi oli edelleen kesken kesään 2020 mennessä.

Naiset mainitsivat miehiä yleisemmin sopimuksen uusimatta jäämisen syyksi sen, että asia oli jäänyt hoitamatta tai prosessi oli vielä kesken (Liitetiedosto L3, saatavissa osoitteessa <https://doi.org/10.14214/ma.10578>). Miehet puolestaan näkivät naisia useammin syyn olevan siinä, että Metsäkeskus ei voinut enää uusia sopimusta. Ne, joiden tilalla oli tehty metsänhoitotöitä tai hakkuita viimeisen kolmen vuoden aikana, mainitsivat sopimuksen uusimattomuuden syyksi Metsäkeskuksen päätöksen, kun taas ne, joiden tilalla edellä mainittuja toimenpiteitä ei ollut tehty, kertoivat asian jääneen hoitamatta. Muiden omistajaa ja tilaa kuvaavien taustatekijöiden suhteen ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja.

Jos asia oli jäänyt hoitamatta, metsänomistajat kokivat useimmiten, ettei heihin ollut oltu yhteydessä lainkaan, eivätkä he olleet itsekään osanneet lähteä sopimusta uusimaan tai eivät edes muistaneet sopimuksen päättyneen. Osa vastaajista koki, että asiaa oli selvitelty viranomaistahon kanssa, mutta he eivät olleet saaneet lopullista päätöstä asiaan tai heille oli kerrottu, ettei sopimusta todennäköisesti enää jatketa ja luvattu palata asiaan, mitä ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Oheinen metsänomistajan kommentti luonnehtii tällaisia tapauksia: ”Heinäkuussa 2016 olin Metsäkeskuksen insinöörin kanssa maastossa katsomassa suojelualuetta. Katselmuksen perusteella hänen oli

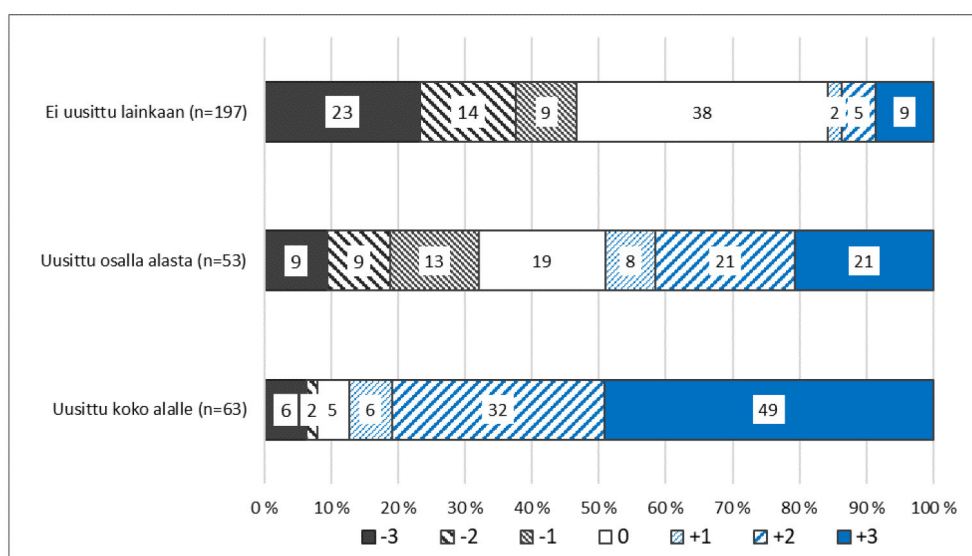
Taulukko 7. Tärkein syy siihen, miksi sopimus on jäänyt uusimatta kokonaan tai osalla aluetta. Koottu ja luokiteltu avovastauksista.

	Metsänomistajia	
	%	n
Sopimuksen uusiminen on jäänyt hoitamatta tai prosessi on kesken	35	
koska kumpikaan osapuoli ei ollut aktiivinen sopimuksen uusimisessa	20	53
koska tila on vaihtanut tai on vaihtamassa omistajaa	8	21
koska asia jäänyt vastapuolella kesken, vaikka metsänomistaja on yrittänyt olla aktiivinen	5	12
koska metsänomistaja ei ole itse edennyt asiassa, vaikka häneen on oltu yhteydessä	2	6
Metsäkeskus ei voinut uusia sopimusta	46	
koska kohde ei täyttänyt muuttuneita kriteereitä	32	84
koska valtiolla ei ollut rahaa jatkaa sopimusta	6	16
koska kohde on muuttunut tai erityisarvot ovat kadonneet	1	3
koska kohde on liian pieni	3	9
koska alueen muu käyttö esti sopimuksen teon (kaavoitus tms.)	3	7
muu syy	0	1
Metsänomistaja ei halunnut jatkaa sopimusta	19	
koska rahallinen korvaus ehdotetusta sopimuksesta oli liian pieni	7	18
koska rahallinen korvaus ehdotetusta sopimuksesta jäi alle omavastuurajan	2	5
koska sopimus rajoittaa liikaa metsän muuta käyttöä	3	9
koska omistussuhteet ovat muuttuneet sopimuksen uusimisen aikoihin tai lähitulevaisuudessa	2	5
ei selkeää syytä, mutta ei halua jatkaakaan	4	12
Yhteensä	100	261

tarkoitus arvioida sopimuksen mahdollista jatkamista. Muistaakseni hän valitteli, että tukirahat ovat vähissä. Mitään kirjallista selvitystä tai päätöstä en kuitenkaan asiasta saanut.”

4.2.4 Tyytyväisyys saatuun päätökseen

Metsänomistajia pyydettiin arvioimaan 7-portaisella asteikolla (–3 – +3), kuinka tyytyväisiä he olivat ympäristötukisopimuksen uusimista koskeneeseen päätökseen. Lähes puolet (46 %) niistä, joilla sopimusta ei ollut uusittu lainkaan, olivat tyytymättömiä ratkaisuun (Kuva 6). Vain vajaa



Kuva 6. Metsänomistajien tyytyväisyys ympäristötukisopimuksen uusimista koskevaan päätökseen asteikolla –3 (erittäin tyytymätön) – +3 (erittäin tyytyväinen). Ympäristötukisopimus on voitu uusia ympäristötukisopimuksena, suojelualueena tai 20 vuoden määräaikaisena sopimuksena.

Taulukko 8. Syyt tyytymättömyyteen tai neutraaliin vastaukseen niillä, joilla sopimusta ei ollut jatkettu lainkaan tai oli jatkettu vain osalle alkuperäisestä sopimusalaista. Luokittelu on muodostettu avovastausten perusteella.

	%	Tyytyväisyyden arvosana (keskiarvo)	n
Metsänomistaja olisi halunnut jatkaa sopimusta, koska alueella ei ole muutakaan käyttöä	39	-1,4	42
Tiedonpuute ja epätietoisuuden tilaan jääminen, mm. kelpaako kohde enää suojeluun; miksi ei kelpaa; mitä alueella saa nyt tehdä	17	-1,6	19
Ei saa enää korvausta, mutta kohde on edelleen jätettävä metsänkäsittelyn ulkopuolelle	15	-2,6	16
Kohde on metsänomistajan mielestä edelleen suojelemisen arvoinen ja hän olisi halunnut jatkaa sopimusta	11	-2,1	12
Poukkoileva politiikka, alun perin ”luvattu” jatkaa sopimusta 10 vuoden jakson jälkeen, lupauksen pettäminen harmittaa	8	-2,7	9
Huono ja hidas asioiden hoitaminen Metsäkeskuksessa, olematon yhteydenpito	6	-2,0	7
Yksipuoliset päätökset, sanelupolitiikka	4	-3,0	4
Yhteensä	100		109

kymmenesosa heistä oli erittäin tyytyväinen (+3) ratkaisuun. Jos sopimus oli uusittu koko alalle, tyytymättömien osuus oli vain kahdeksan prosenttia mutta erittäin tyytyväisiä oli peräti puolet. Jos sopimus oli uusittu osalle aiemman sopimuksen alasta, tyytyväisiä oli puolet ja tyytymättömiä 41 prosenttia.

Vastaajia pyydettiin perustelemaan tyytyväisyydelle antamaansa arvosanaa. Ne metsänomistajat, joilla sopimusta ei ollut uusittu lainkaan tai se oli uusittu vain osittain, perustelivat tyytymättömyyttään tai neutraalia vastaustaan Taulukon 8 mukaisesti. Yleisin (39 %) tyytymättömyyden syy oli, että metsänomistajat olisivat halunneet jatkaa sopimusta: ”Olisin mielelläni jatkanut suojelua, mutta Metsäkeskuksen edustajan mukaan siihen ei ollut enää rahoitusta tarjolla.” Osa omistajista mainitsi tyytymättömyyden syyksi sen, että alueella ei ole muutakaan käyttöä: ”Raha olisi tästä kitumaasta kelvannut.” Osaa (11 %) omistajista puolestaan harmitti se, ettei sopimus heidän mielestään arvokkailla ja hienoilla kohteilla enää jatkunut (Taulukko 8).

Monille tyytymättömyyden syynä oli jääminen tiedonpuutteeseen ja epätietoisuuden tilaan (17 %). Pienelle osalle myös hitaaksi ja huonoksi koettu asioiden hoitaminen Metsäkeskuksessa aiheutti tyytymättömyyttä (6 %). Osa oli jäänyt epätietoiseksi, kelpaisiko kohde vielä suojeluun: ”Olisin halunnut jatkaa sopimusta, kun vain olisin ymmärtänyt, että millaista sopimusta ja kenen kanssa” ja ”Lähetin Metsäkeskukseen sähköpostia, että olisiko sopimusta mahdollista jatkaa. Vastausta ei koskaan tullut, eikä Metsäkeskus ole ollut minuun yhteydessä.” Lisäksi haluttiin perusteluita, miksei kohde enää kelvannut suojeluun ja mitä alueella saa nyt tehdä: ”Olen melko tyytymätön, koska en saanut perusteluita sille, ettei sopimusta jatkettu. Jos alue katsottiin kymmenen vuotta aiemmin tukisopimuksen arvoiseksi, miksi se ei enää sitä ollut? Tämän vastauksen olisin halunnut tietää.”

Tyytymättömiä olivat ne, jotka eivät saaneet enää korvausta mutta joiden omistama kohde oli edelleen jätettävä metsänkäsittelyn ulkopuolelle (15 %), sekä ne, jotka olivat pettyneitä poukkoilevaksi kokemaansa politiikkaan ja yksipuolisiksi tulkitsemiinsa päätöksiin (12 %): ”10 §:n kohde, jossa huomattava puumäärä käsittelykielossa. Mielestäni tällaisella kohteella kohtuullista saada suojelukorvaus” ja ”Ensin kauhealla tohinalla tehdään sopimus, ja sitten se vaan lopetetaan” sekä ”Yksipuoliset päätökset viranomaistaholta ei herätä yhteistyöhaluja.”

Osittain tai kokonaan uusittujen sopimusten osalta tyytymättömyyttä aiheutti lähinnä se, että korvaus oli vuonna 2012 muuttunut verolliseksi, eikä tämä ollut tullut selkeästi esiin uutta sopimusta tehtäessä.

Tyytyväisimpiä olivat ne, joilla sopimus oli uusittu koko entisen sopimuksen alalle joko ympäristötukisopimuksella tai perustamalla suojelualue. Tyytyväisiä oltiin siihen, että alue ja sen luontoarvot säilyivät. Etenkin ne, jotka olivat päätyneet tekemään päättyneistä ympäristötukikohteistaan yksityisen pysyvän suojelualan, olivat ylpeitä alueestaan. Tyytyväisiä oltiin myös siihen, että alueen rajauksessa kuunneltiin omistajaa sekä prosessin sujuvuuteen: ”Alueen luontoarvot säilyivät ja rahallinen korvaus tuntui kohtuulliselta” ja ”Yksityisen suojelualan perustaminen tuntui hienolta ja arvokkaalta asialta.” sekä ”Hyvä ja meille sopiva ratkaisu. Aluetta laajennettiin ja tehtiin yksityinen luonnonsuojelualue.”

Uusimattomien sopimusten osalta omistajat olivat tyytyväisiä siihen, että alue oli nyt vapaammin käytössä: ”Vähemmän riesaa seuraavalle sukupolvelle” ja ”Ei kukaan käy saivartelemaan aluerajauksista, jos lähialueella tehdään hakkuita.”

4.2.5 Kohteiden luonne ja käsittely sopimuksen päätyttyä

Niitä, joilla sopimus oli jäänyt uusimatta joko kokonaan tai osittain, pyydettiin kertomaan, millainen tai millaisia metsälakikohteita tai METSO-kohteita olivat ne kohteet, joilla sopimusta ei ollut uusittu. Vastaajille tarjottiin tukikohteista lista, jolta he saivat poimia yhden tai useamman kohdetyyppin, jos sopimuksella oli useita ympäristötukikohteita (Taulukko 9). Suurin osa uusimattomien sopimusten kohteista oli ollut pienvesiä ja niiden lähiympäristöjä (42 %), vähäpuustoisia ja niukkaravinteisia soita (28 %), kallioita, kivikoita tai louhikoita (24 %), tai lehtoja ja reheviä lehtolaikkuja (17 %). Lähes kuudesosa vastaajista ei osannut määritellä kohteen luonnetta kohdetyyppiluettelon avulla.

Vastaajia pyydettiin myös kertomaan, oliko kyseessä ollut metsälakikohteiden vai METSO-kohteiden. Lähes puolet vastanneista (47 %) ei osannut sanoa, millä perusteella kohde oli alun perin suojeltu. Heistä, jotka osasivat kertoa kohteen suojeluperusteen, 60 prosenttia piti kohdetta metsälakikohteena, neljäsosa METSO-kohteena ja kuudesosa sekä metsälaki- että METSO-kohteena.

Jos sopimus oli jäänyt uusimatta kokonaan tai osittain, metsänomistajilta kysyttiin, olivatko he tehneet kohteella joitain toimenpiteitä ja aikoivatko he tehdä jotain seuraavan kymmenen vuoden aikana. Vastaajille tarjottiin toimenpiteiden luettelo, josta he saivat valita useamman vaihtoehdon

Taulukko 9. Uusimattoman ympäristötukikohteen kohdetyyppi. Vastaajien oli mahdollista valita useita vaihtoehtoja, joten jakauma ei summaudu sataan (n = 257).

Ympäristötukikohteen tyyppi	%
Pienvesi (esim. lampi, puro, lähde) ja sen lähiympäristö	42
Vähäpuustoinen, niukkaravinteinen suo	28
Kallio, kivikko tai louhikko	24
Lehto tai rehevä lehtolaikku	17
Puustoinen ja ravinteikas suo, esim. korpi tai ravinteikas avosuo, esim. letto	11
Jyrkäne, rotko tai kuru	11
Metsäluhta, tulvametsä	7
Runsaslahopuustoinen kangasmetsä	6
Kangasmetsäsaareke ojittamattomalla suolla	5
Puustoinen perinneympäristö	4
Harjun paahdeympäristö	1
Maankohoamisrannikon kohde	1
Muu	9
En osaa sanoa	5

Taulukko 10. Mitä ympäristötukikohteilla on tehty sopimuksen päättymisen jälkeen ja mitä aiotaan tehdä seuraavan 10 vuoden aikana?

Toimenpide kohteella	On tehty, % omistajista	Aiotaan tehdä, % omistajista
Ei mitään, koska en ole vielä päättänyt mitä teen	36	27
Ei mitään, koska säilytän kohteen omalla päätökselläni	26	24
Ei mitään, koska kohteen hakkuu tai muu käsittely ei ole taloudellisesti kannattavaa	22	17
Ei mitään, koska kyseessä on kohde, jolla metsälaki pääosin estää toimenpiteet	21	17
Ei mitään, koska en tiedä saako kohteella tehdä toimenpiteitä	11	7
Ei mitään, koska haluan jättää päätöksenteon seuraavalle sukupolvelle	7	9
Varovainen hakkuu tai muita toimenpiteitä, joiden tavoite on lisätä arvokkaita luontopiirteitä	2	5
Kohteella tehty tai aiotaan tehdä luontoarvoja mahdollisesti heikentäviä toimenpiteitä	6	21
Tavanomainen harvennushakkuu	2	8
Uudistushakkuu (avo- tai siemenpuuhakkuu)	2	5
Poimintahakkuu tai jatkuvan kasvatuksen hakkuu	2	5
Puuntuotantoon tähtääviä toimenpiteitä, esim. kunnostusojitus	0	3
Tehty tai aiotaan tehdä jotain muuta (mm. tuulenkaatojen korjuu tai tarjoaminen pysyvään suojeluun)	7	13
n	254	256

(Taulukko 10). Suurin osa ei ollut tehnyt kohteella mitään, koska he eivät olleet vielä päättäneet, mitä tehdä (36 %), tai olivat halunneet säilyttää kohteen omalla päätöksellään (26 %), tai koska hakkuu tai muu käsittely kohteella ei olisi ollut taloudellisesti kannattava (22 %), tai koska metsälaki oli estänyt toimenpiteet (21 %). Kymmenesosa ei tiennyt saiko kohteella tehdä toimenpiteitä, joten he eivät olleet tehneet mitään.

Kuusi prosenttia vastanneista kertoi tehneensä kohteella sen ominaispiirteitä mahdollisesti heikentävän hakkuun. Kyseessä oli tavanomainen harvennus- tai päätehakkuu tai poimintahakkuu. Metsänkäyttöilmoitusten paikkatietotarkastelun perusteella kolmella näistä metsänomistajista ilmoituksen hakkuukohteilla oli metsälakikohde (kahdella rehevä korpi ja yhdellä lehtolaikku). Metsänkäyttöilmoitus ei kuitenkaan kerro, onko kohde tosiasiaa hakattu.

Seuraavien kymmenen vuoden aikana viidesosa vastanneista aikoi tehdä hakkuun uusi-mattoman sopimuksen ympäristötukikohteilla. Muina tulevina toimenpiteinä mainittiin kohteen tarjoaminen suojeluun (Taulukko 10).

5 Tulosten tarkastelu ja johtopäätökset

5.1 Tulosten luotettavuus

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää uusimattomien ympäristötukisopimusten määrä, syyt sopimusten uusimattomuudelle ja mahdolliset toimenpiteet, joita metsänomistajat olivat tehneet tai aikoivat tehdä päättyneiden sopimusten luontokohteilla. Tutkimuskohteena olivat vuosina 2004–2008 tehdyt ympäristötukisopimukset, joiden määräaika täyttyi 2014–2018. Tutkimus perustuu Suomen metsäkeskuksen Aarni-metsätietojärjestelmästä kerättyyn aineistoon ja metsänomistajille tehtyyn kyselyyn.

Kyselyyn vastanneiden ja vastaamattomien välillä oli joitakin tilastollisesti merkitseviä eroja, mutta ne eivät olleet absoluuttisesti kovin suuria. On ymmärrettävää, että tilan omistajan vaihdos ympäristötukisopimuksen solmimisen jälkeen vähentää mielenkiintoa vastata kyselyyn,

samoin kuin kuolinpesän osakkaiden muita vähäisempi mielenkiinto kyselyä kohtaan. Muiden taustatekijöiden suhteen erot kyselyyn vastanneiden ja vastaamattomien välillä olivat vähäisiä. On myös syytä huomata, että kyselyn kohdejoukko ei edusta kaikkia suomalaisia metsänomistajia, vaan ainoastaan niitä, jotka olivat noin 15 vuotta kyselyä aikaisemmin päättäneet toteuttaa vapaaehtoista sopimusperusteista suojelua omissa metsissään. Esimerkiksi luonnonarvokauppaan vuosina 2003–2004 osallistuneista noin 70 prosenttia kertoi jo aiemmin ottaneensa monimuotoisuuden turvaamisen jollakin tavalla huomioon metsiensä hoidossa, kun vastaava osuus kaikista metsänomistajista oli 37 prosenttia (Juutinen ym. 2005; Syrjänen ym. 2006, s. 154). Kyselyn kohdejoukko ja vastanneet suhtautuvat siis todennäköisesti keskivertometsänomistajaa myönteisemmin metsien monimuotoisuuden turvaamiseen.

Osa kyselyyn vastanneista ilmoitti, että heidän tilallaan ei ole ollut ympäristötukisopimusta. Vaikka kyselyn alussa ja saatekirjeessä vastaajille selitettiin, että ympäristötukisopimus on määräaikainen sopimus monimuotoisuuden suojelemiseksi, on mahdollista, että kaikki metsänomistajat eivät tunnistanee ympäristötukisopimuksen käsitettä. Suojelusopimus olisi saattanut olla heille ymmärrettävämpi. Myös omistajan vaihdokset, joita oli tapahtunut runsaalla kolmasosalla sopimuksen tehneistä tiloista, selittävät tietämättömyyttä tilalla olleesta ympäristötukisopimuksesta.

Osa kyselyyn vastanneista metsänomistajista ilmoitti, että heillä on ympäristötukisopimus, vaikka Metsäkeskuksen tietojärjestelmän mukaan heille ei ollut uusittu vuosina 2014–2018 päättyntä sopimusta. Tähän voi olla useita syitä. Ensinnäkin on mahdollista, että uusi sopimus oli tehty tietojen poiminnan jälkeen noin viiden kuukauden aikana ennen kyselyn toteuttamista. Toiseksi kyse voi olla eri aikana tehdyistä muista ympäristötukisopimuksista, joita metsänomistaja ei ole erottanut tarkastelujaksolla määritellyistä sopimuksista (Juha Väisänen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 5.5.2021). Kolmanneksi kyse voi olla poiminnassa tapahtuneesta virheestä tilanteessa, jossa osalle sopimusalasta oli tehty uusi sopimus, mutta poimintaan oli sattunut sopimuksen ulkopuolelle jäänyt alue (Juha Väisänen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 10.2.2021). Tällöin omistaja katsoi oikeutetusti, että hänellä on voimassa oleva sopimus. Tulosta voi selittää myös se, että osassa maata kaikkia vanhojen sopimusalueiden geometriatietoja ei ollut aineiston poimintavaiheeseen mennessä ehditty kattavasti tallentaa Metsäkeskuksen tietojärjestelmään (Juha Väisänen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 11.2.2021). Mitä kokonaan ja osittain uusittuihin sopimuksiin tulee, on mahdollista, että metsänomistajat tulkitsivat vanhan ja uuden sopimuksen mahdollisen eron niin vähäiseksi, että totesivat sopimuksen tulleen uusituksi kokonaan, vaikka alkuperäisestä sopimuksesta olikin uusittu vain osa tai alueelle oli tehty muu suojelusopimus.

5.2 Ympäristötukisopimusten päättymisen ja uusiminen

Tämän tutkimuksen mukaan vuosina 2014–2018 päättyneistä kymmenvuotisista ympäristötukisopimuksista oli helmikuuhun 2020 mennessä jäänyt syystä tai toisesta uusimatta 46 prosenttia tehtyjen sopimusten määrästä ja 30 prosenttia sopimusten pinta-alasta. Toisin sanoen hieman yli puolet (54 %) ensimmäisen kauden sopimusten lukumäärästä ja peräti 70 prosenttia niiden pinta-alasta oli uusittu. Tulos pyrittiin varmistamaan pyytämällä Metsäkeskuksesta tiedot kaikista vuoden 2014 alusta helmikuuhun 2021 mennessä päättyneistä sekä kaikista samalla aikavälillä alkaneista ympäristötukisopimuksista. Vertailuaineiston mukaan vuosina 2014–2018 päättyneistä sopimuksista likimain puolet lukumäärästä (48 %) ja pinta-alasta 68 prosenttia oli uusittu, joten tulos on samaa suuruusluokkaa kuin edellä esitetty tulos.

Tämän tutkimuksen aineistolla saatu pinta-alaosuus uusittujen sopimusten määrästä voi kuitenkin olla yliarvio, sillä osalle uuden sopimuksen ulkopuolelle jääneistä kuvioista on voinut jäädä vanhan sopimuksen geometriatiedot, jotka ovat voineet tulla poimituiksi tähän tutkimukseen (Silja Halonen ja Juha Väisänen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 10.2.2021; Riitta

Raatikainen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 17.5.2021). Rahoituksen supistumisen, metsälakimuutoksen ja METSO-kriteereiden tiukentumisen vuoksi ympäristötukikohteiden pinta-alojen olisi voinut olettaa pienentyneen verrattuna 2000-luvun alkuvuosiin.

5.3 Sopimusten uusimattomuuden syyt

Tässä tehdyn kyselytutkimuksen tulosten mukaan lähes puolet erääntyneistä ympäristötukisopimuksista on jäänyt uusimatta, koska Metsäkeskus ei ole pystynyt uusimaan niitä muuttuneiden kriteereiden tai rahoituksen niukkuuden takia. Vain viidesosa määräaikaisista ympäristötukisopimuksista on jäänyt uusimatta metsänomistajan omasta tahdosta. Kun kiinnostus luontokohteiden määräaikaista suojelua kohtaan näyttää ainakin jossain määrin lisääntyneen (Koskela 2011; Koskela ym. 2021, s. 24–25), on harmillista, että sopimuksia on jäänyt uusimatta etupäässä metsänomistajien tahdon vastaisesti, vaikka halua uusimiseen olisi ollut. Esimerkiksi Satakunnassa vuosina 2003–2004 luonnonarvokauppaan osallistuneista metsänomistajista lähes puolet oli valmis jatkamaan sopimusta kymmenen vuoden jälkeen, mikäli se oli mahdollista, neljäsosa siirsi päätöksen perillisille ja viidesosa ei osannut sanoa; vain pieni osa, kolme prosenttia oli ottamassa kohteen metsätalouskäyttöön (Juutinen ym. 2005, s. 26–27). Myös Hujalan ym. (2016) mukaan todennäköisimmät vaihtoehdot sopimuksen päättyessä olivat määräaikaisen sopimuksen jatkaminen tai päätöksen siirtäminen perillisille.

Se, ettei Metsäkeskus ole pystynyt uusimaan kaikkia ympäristötukisopimuksia, johtuu paitsi rahoituksen niukkuudesta myös vuoden 2014 metsälakimuutoksen myötä tiukentuneista rajauksista erityisen tärkeissä elinympäristöissä (Kniivilä ym. 2020) ja METSO:n vuonna 2016 tiukentuneista valintakriteereistä (Syrjänen ym. 2016). Merkittävä osa vuosina 2004–2008 tehdyistä ympäristötukisopimuksista on vähäpuustoisia soita etenkin Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnissa. Tällaisia kohteita ei ole enää viime vuosina pääsääntöisesti rahoitettu ympäristötuella, koska ne eivät ole pienialaisia eivätkä puustoisia eikä hakkuun katsota olevan niiden kohdalla todellinen uhka monimuotoisuuden häviämislle (Suomen metsäkeskus 2015, 2017, 2019). Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat, että pinta-alaltaan eniten uusimatta jääneitä alueita on Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla. Tähän tulokseen sisältyy kuitenkin epävarmuutta, koska osa vanhoista sopimuksista on saatettu korvata sellaisilla uusilla sopimuksilla, joissa kohdeala voi poiketa huomattavastikin edellisen sopimuksen mukaisesta. Lisäksi jotkut sopimuskohteista tai osa niistä ovat voineet siirtyä pysyvän suojelun piiriin tai niille on tehty 20 vuoden määräaikaisia sopimuksia. Tosin viimeksi mainittuja on tehty erittäin vähän, vajaalle sadalle hehtaarille vuosittain (Koskela ym. 2020, s. 9; Esa Pynnönen, ympäristöministeriö, suull. tiedonanto 5.5.2020).

Yli kolmasosalle metsänomistajista ympäristötukisopimuksen tilanne oli jäänyt epäselväksi, ja he kokivat sopimusprosessin jääneen kesken. Myös Hujalan ym. (2016) tutkimuksessa osa metsänomistajista oli kysellyt sopimuksensa perään, mutta prosessi ei ollut edennyt. Suomen metsäkeskus lähettää vuoden alussa kirjeen kaikille metsänomistajille, joiden sopimus on kyseisenä vuonna päättymässä. Kirjeessä kerrotaan sopimuksen päättyvän kyseisenä vuonna, käydään lyhyesti läpi senhetkiset ehdot ympäristötuen saamiseksi ja pyydetään ottamaan yhteyttä Metsäkeskuksen neuvojaan tai laittamaan hakemus vireille [Metsään.fi](https://metsaan.fi)-palvelussa, jos haluaa jatkaa sopimusta. Metsänomistajan odotetaan itse olevan aktiivinen sopimuksen uusimisessa. Vain 42 prosenttia heistä, jotka olivat olleet yhteydessä Metsäkeskukseen, koki, että Metsäkeskus oli ollut aktiivinen osapuoli keskustelujen aloittamisessa. Etenkin naiset ja metsänhoitotöissä sekä hakkuissa passiiviset metsänomistajat eivät osanneet ottaa aktiivista roolia sopimuksen uusimiseksi.

Joka toiselle metsänomistajalle oli jäänyt epäselväksi, millä perusteella sopimus oli alun perin tehty. Toisin sanoen he eivät olleet varmoja, oliko kyseessä metsälain mukainen erityisen tärkeä elinympäristö vai METSO-ohjelman mukainen muu arvokas elinympäristö. Asiaa ei tuotu esille

myöskään Metsäkeskuksen kirjeessä erääntyneiden sopimusten omistajille. Asialla on kuitenkin merkitystä siinä, mitä sopimuskohteilla voi tehdä sopimuksen päätyttyä.

5.4 Sopimuksettomien kohteiden käsittely

Sekä metsänomistajille tehdyn kyselyn tulosten että metsänkäyttöilmoitusten perusteella valtaosalle uusimattomien ympäristötukisopimusten kohteista ei ollut tehty mitään toimenpiteitä. Valtaosa uusimattomien sopimusten kohteista todennäköisesti jää jatkossakin koskemattomiksi osin siksi, että metsänomistaja pitää kohteita ekologisesti arvokkaina ja osin myös siksi, että kohteet ovat tavallisesti puustoltaan taloudellisesti vähäarvoisia hakattaviksi.

Metsänomistajakyselyn perusteella noin kuusi prosenttia uusimattomien sopimusten omistajista oli tehnyt päätyneen sopimuksen luontokohteilla niiden ominaispiirteitä mahdollisesti heikentäviä hakkuita. Myös metsänkäyttöilmoitusten perusteella noin kuudelle prosentille uusimattomista ympäristötukisopimuksista oli tehty metsänkäyttöilmoitus, joka peitti ympäristötukisopimuksen pinta-alasta yli kolmanneksen. Kaikkiaan viidesosalla sopimusalueista oli metsänkäyttöilmoituksen mukaan joko tehty tai valmisteilla hakkuita ainakin osalla kohteiden pinta-alasta. Viidesosa metsänomistajista ilmoitti aikovansa tehdä kohteiden ominaispiirteitä mahdollisesti heikentäviä hakkuita seuraavan kymmenen vuoden aikana niillä kohteilla, joilla ei enää ollut sopimusta. Myös aiempien tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että ainakin osa sopimusta vaille jääneistä kohteista tullaan käsittelemään niiden ominaispiirteitä heikentävällä tavalla (Juutinen ym. 2005, s. 30; Hujala ym. 2016). Tulokset viittaavat tarpeeseen arvioida lyhytaikaisen luontoarvojen suojelun kustannustehokkuutta (esim. Juutinen ym. 2009). Myös ekologiselta vaikuttavuudeltaan lyhyet määräaikaiset suojelusopimukset voivat jäädä tehottomiksi (Hohti ym. 2019, s. 63–64). Toisaalta joissain tapauksissa kustannustehokas suojeluohjelma voi sisältää myös määräaikaisia suojelusopimuksia (Juutinen ym. 2014).

Siitosen ym. (2021) mukaan pääosa sellaisten metsälakikohteiden hakkuista, jotka eivät metsälakimuutoksen (2014) jälkeen enää täyttäneet metsälain 10 §:n kriteereitä, oli tehty vähäpuustoisilla soilla sekä purojen ja norojen läheisyydessä eli juuri sellaisilla kohteilla, joita tämän tutkimuksen kyselyn mukaan ilman sopimusta jääneet kohteet pääasiassa olivat: pienvesiä ja niiden lähiympäristöjä (42 %), vähäpuustoisia ja niukkaravinteisia soita (28 %) ja kallioita, kivikoita tai louhikoita (24 %). Kun luontokohteet menettävät lainsuojan, uhkana on, että ainakin osa niistä hakataan.

5.5 Johtopäätökset

Noin puolet vuosina 2014–2018 erääntyneistä ympäristötukisopimuksista ja kolmasosa niiden pinta-alasta on jäänyt uusimatta. Tulos on suuntaa antava, sillä Suomen metsäkeskuksen tietojärjestelmässä ei ole historiatietoa päätyneiden sopimusten kohteista. Tietojärjestelmästä ei myöskään käy ilmi, kuinka suuri osuus päätyneiden sopimusten kohteista on (maanomistajan tahdosta) muutettu pysyvään suojeluun joko yksityiseksi suojelualueeksi tai lunastettu valtion suojelualueeksi tai kuinka suuri osuus on siirretty 20 vuoden määräaikaiseen suojeluun. Määräaikainen ympäristötukisopimus on ollut tärkeä kokeiluvaihe metsien suojelusta varsinkin sellaisille metsänomistajille, joiden lähi- ja tuttavapiirissä asia on ollut uusi (Korhonen ym. 2013). Kun tilastotiedot ympäristötukikohteiden sopimuksen jälkeisestä kohtalosta ovat puutteellisia, ympäristötuen vaikuttavuudesta saadaan osin virheellinen kuva. Osa tällaisista kohteista on todennäköisesti suojeltu pysyvästi, sillä Suomen metsäkeskus on kymmenen vuoden aikana (2010–2019) välittänyt ELY-keskukselle suojelutarkoitukseen liki tuhat kohdetta, joiden yhteispinta-ala on ollut lähes 10 000 hehtaaria (Koskela ym. 2020, s. 12).

Suomen metsäkeskuksen Aarni-metsätietojärjestelmä, johon kyseiset tiedot on tallennettu, on tarkoitettu operatiiviseen käyttöön, jonka vuoksi siinä luonnollisesti säilytetään vain kulloinkin voimassa oleva ajantasaistettu tieto. Metsäkeskuksessa on kuitenkin valmisteilla uusi Lähde-metsätietojärjestelmä, jossa on tarkoitus säilyttää myös historiatietoa. Uusi järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2022 (Juha Väisänen, Suomen metsäkeskus, suull. tiedonanto 10.2.2021). Historiatietojen säilyttämisessä on kuitenkin tietosuojaan liittyviä ongelmia, sillä Metsätietolain (419/2011) mukaan metsänomistajaa koskevat tiedot on hävitettävä viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun tietoja on viimeksi käsitelty, ellei tietojen säilyttämiselle ole laissa säädettyä perustetta. Kyse on lain tulkinnasta, sillä metsien monimuotoisuuden turvaamisen seuranta ja edistäminen ovat Metsäkeskuksen tehtäviä. Tietojärjestelmämuutos antaa mahdollisuuden seurata sopimuskohteiden kohtaloa sopimuksen eräännyttyä.

Osa eräänntyneiden sopimusten omistajista oli jäänyt epätietoiseksi sopimuksen tilasta eikä tiennyt, oliko se jatkettavissa. Tässä Metsäkeskuksen olisi otettava aktiivisempi rooli ja kirkastettava viestiä siitä, millä edellytyksillä sopimus voidaan uusida ja kuinka omistajan tulee seuraavaksi toimia. Jos viestintä on selkeää ja metsänomistaja ymmärtää, miksi hänen ympäristötukikohtaan ei voida enää rahoittaa, voisi sopimuksen päättyminen olla otollinen hetki edistää monimuotoisuuden turvaamista ilman yhteiskunnan varoja. Päätökseen voisi liittää suosituksen kohteella toivottavista, monimuotoisuutta turvaavista toimenpiteistä. Vaikka sopimusta ei uusittaisi, selkeät ohjeet voisivat edistää kohteiden luontopiirteiden säilymistä, kun metsänomistajan ja hänen mahdollisesti käyttämänsä palveluntarjoajan tiedot kohteen elinympäristön arvosta paranevat. Jotta metsänomistajien myönteinen suhtautuminen vapaaehtoiseen suojeluun ja METSO-ohjelmaan säilyisi, on tuen ehtojen ja kriteereiden muuttuessa tärkeää panostaa maanomistajaviestintään ja kertoa, miksi osaa aiemmin määräaikaaisesti suojelluista kohteista ei enää oteta suojeluun. Lisäksi on tärkeää hoitaa suojeluprosessit loppuun sellaisella tavalla, jonka ymmärtää myös henkilö, jolla on vähäinen käytännön kokemus, heikot metsätiedot ja vähäiset yhteydet metsäasiantuntijoihin. Tämän tutkimuksen perusteella kirje sopimuksen päättymisestä ei ole riittävää viestintää kaikille metsänomistajille.

Yhteiskunnan resurssien tehokas kohdentaminen on tärkeää, joten suojeluun varattua rahoitusta tulee voida kohdentaa varsinkin niille alueille, joilla monimuotoisuuden säilyminen on erityisen uhattuna. Määräaikaisten sopimusten hyvä puoli onkin juuri mahdollisuus tietopohjan parantuessa allokoida rahoitus uudenvälisiin kohteisiin, kuten METSO-kohteiden valinnassa on tapahtunut. Toisaalta rahoituksen niukkuus sekä tuen ehtojen ja luonnonsuojelubiologisten kriteereiden tiukentaminen syövät metsiään jo suojelleiden maanomistajien luottamusta valtion tukemaa suojelua kohtaan, kun aiemmin suojellut kohteet eivät enää kelpaa suojeluun.

Myönteistä on, että vain pieni osa ympäristötukisopimuksen uusimista vaille jääneistä metsänomistajista oli toistaiseksi tehnyt hakkuita luontokohteilla, joskin on huomattava, että peräti viidesosa ilmoitti lähitulevaisuudessa todennäköisesti ryhtyvänsä ko. luontokohteilla toimenpiteisiin. Tulosten perusteella näyttää ilmeiseltä, että ympäristötukisopimuksen päättymisen jälkeen etenkin puustoisilla, pienehköillä kohteilla hakkuiden uhka on todellinen, mikä vahvistaa käsitystä ympäristötukisopimusten uusimisen tai muun sopimusjärjestelyn tärkeydestä näiden arvokkaiden kohteiden luontoarvojen turvaamiseksi. Sopimusten toistuva uusiminen tulee usein pitkällä aikavälillä kalliimmaksi kuin alueen lunastaminen pysyvään suojeluun (Juutinen ym. 2008). Jatkossa tulisi löytää myös uudenlaisia keinoja motivoida maanomistajia vapaaehtoisesti pidättämään arvokkaiden kohteiden käsittelystä ja esimerkiksi kehittää kanavia ja mekanismeja korvata maanomistajalle suojelusta aiheutuneet tulonmenetykset muulla kuin julkisella rahoituksella. Tarkastelujakso ympäristötukisopimusten päättymisestä tutkimuksen aineiston keruuseen oli varsin lyhyt (2,5–6,5 vuotta), joten sen selvittämiseksi, missä määrin maanomistajat ryhtyvät käsittelemään uusimattomiin ympäristötukisopimuksiin kuuluvia kohteita, tarvitaan lisää tutkimustietoa.

Liitetiedostot

L1.pdf; Tutkimusaineiston keruussa käytetty kyselylomake,
L2.pdf; Metsänomistajakyselyyn vastanneiden taustapiirteet kyselyvastausten perusteella,
L3.pdf; Sopimuksen uusimatta jättämisen syyt omistajaa ja tilaa kuvaavien tekijöiden suhteen, saatavissa osoitteessa <https://doi.org/10.14214/ma.10578>.

Tutkimusdatan avoimuus

Tutkimuksessa käytetty kyselyaineisto (SPSS-muodossa) on pyydettyä saatavissa Katri Hamuselta Luonnonvarakeskuksesta CONSOLE-hankkeen päätyttyä 31.10.2022. Tiedot päättyneistä ympäristötukikohteista ja metsänkäyttöilmoituksista eivät ole julkisia.

Kirjoittajien työnjako

Katri Hamunen, Harri Hänninen, Mikko Kurttila ja Esa-Jussi Viitala ovat yhdessä suunnitelleet tutkimuksen ja laatineet kyselylomakkeen. Katri Hamunen on vastannut kyselyaineiston keruusta, analysoinnista ja raportoinnista, Harri Hänninen on vastannut Suomen metsäkeskuksen tietojärjestelmästä saatujen aineistojen analysoinnista ja raportoinnista sekä koko käsikirjoituksen kokoamisesta, ja Esa-Jussi Viitala on kirjoittanut ensimmäisen version luvuista 1 ja 2. Kaikki ovat osallistuneet tarkastelu- ja johtopäätösluvun kirjoittamiseen sekä käsikirjoituksen viimeistelyyn.

Kiitokset

Tiedot vuosina 2014–2018 päättyneistä ympäristötukikohteista, niiden omistajista yhteystietoineen sekä sopimuskohteille tai niitä sivuavasti vuosina 2014–2/2020 tehdyistä metsänkäyttöilmoituksista saatiin Suomen metsäkeskuksesta 2.3.2020 viranomaistyönä. Lisäksi Metsäkeskuksesta saatiin 10.2.2021 tiedot kaikista vuodesta 2014 alkaen helmikuun alkuun 2021 tehdyistä ympäristötukisopimuksista. Kiitokset Suomen metsäkeskukselle, erityisesti Silja Haloselle ja Juha Väisäselle tietojen toimittamisesta sekä Riitta Raatikaiselle käsikirjoituksen kommentoimisesta sekä monista keskusteluista kaikkien edellä mainittujen kanssa. Kiitokset kaikille kyselyyn ja haastatteluun vastanneille metsänomistajille. Lopuksi kiitokset julkaisusarjan kahdelle käsikirjoituksen tarkastajalle ja päätoimittajalle Teppo Hujalalle sekä tutkijalle Terhi Koskelalle artikkelin parannusehdotuksista.

Rahoitus

Tutkimus on osa EU:n Horizon 2020 -ohjelman rahoittamaa CONSOLE-tutkimushanketta “Contract Solutions for Effective and lasting delivery of agri-environmental-climate public goods by EU agriculture and forestry” sopimusnumero 817949.



Lähteet

- Anttila S, Koskela t, Syrjänen K, Kuusela S (2017) METSO-tilannekatsaus 2016. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2025. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 35/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-417-5>.
- Anttila S, Löfström I, Aapala K, Syrjänen K (2019) METSO-tilannekatsaus 2018. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2025. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 43/2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-783-1>.
- Hohti J, Halme P, Hjelt M, Horne P, Huovari J, Lensu A, Mäkilä K, Mönkkönen M, Sajeva M, Kotiaho J (2019) Kymmenen vuotta METSOa – Väliarviointi Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman ensimmäisestä vuosikymmenestä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-003-3>.
- Horne P (2006) Forest owners' acceptance of incentive-based policy instruments in forest biodiversity conservation – a choice experiment based approach. *Silva Fenn* 40: 169–178. <https://doi.org/10.14214/sf.359>.
- Horne P, Koskela T, Ovaskainen V (toim.) (2004) Metsänomistajien ja kansalaisten näkemykset metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 933. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-40-1943-1>.
- Horne P, Koskela T, Kuusinen M, Otsamo A, Syrjänen K (toim) (2006) METSO:n jäljillä – Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman tutkimusraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus.
- Hujala T, Pynnönen S, Kurttila M, Arponen A, Kasurinen S, Tähtinen S, Primmer E, Paloniemi R (2016) Metsien monimuotoisuuden suojeleminen ja metsien käsittelyä monipuolistavien neuvontapalveluiden kehittäminen : maanomistajien ja metsäammattilaisten näkemyksiä. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 69/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-332-1>.
- Juutinen A, Horne P, Koskela T, Matinaho S, Mäntymaa E, Mönkkönen M (2005) Metsänomistajien näkemyksiä luonnonarvokaupasta: kyselytutkimus luonnonarvokaupan kokeiluhankkeeseen osallistuneille. *Metlan työraportteja* 18. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-40-1980-6>.
- 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 Econ* 10: 230–239. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2007.10.005>.
- Juutinen A, Mönkkönen M, Ylisirniö AL (2009) Does a voluntary conservation program result in a representative protected area network? The case of Finnish privately owned forests. *Ecol Econ* 68: 2974–2984. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.06.015>.
- Juutinen A, Ollikainen M, Mönkkönen M, Reunanen P, Tikkanen O-P, Kouki J (2014) Optimal contract length for biodiversity conservation under conservation budget constraint. *Forest Policy Econ* 47: 14–24. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.11.008>.
- Kniivilä M, Hantula J, Hotanen J-P, Hynynen J, Hänninen H, Korhonen KT, Leppänen J, Melin M, Mutanen A, Määttä K, Siitonen J, Viiri H, Viitala E-J, Viitanen J (2020) Metsälain ja metsätuholain muutosten arviointi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 3/2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-897-5>.
- Korhonen K, Hujala T, Kurttila M (2013) Diffusion of voluntary protection among family forest owners: decision process and success factors. *Forest Policy Econ* 26: 82–90. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.08.010>.
- Koskela T (2011) Vapaaehtoinen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen – metsänomistajien näkemyksiä METSO-ohjelmasta. *Metlan työraportteja* 216. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-40-2338-5>.
- Koskela T, Anttila S, Syrjänen K, Kuusela S (2015) METSO:n tilannekatsaus 2014. Etelä-Suomen

- metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2025. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 28/2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-031-3>.
- Koskela T, Kuusela S, Syrjänen K, Anttila S (2016) METSO-tilannekatsaus 2015. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2025. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 20/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-224-9>.
- Koskela T, Anttila S, Syrjänen K, Korpela L, Aapala K, Löfström I (2018) METSO-tilannekatsaus 2017. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2025. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 13/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-550-9>.
- Koskela T, Anttila S, Simkin J, Aapala K, Syrjänen K (2020) METSO-tilannekatsaus 2019. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2025. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36/2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-977-4>.
- Koskela T, Horne P, Karppinen H, Korhonen O (2021) Metsien ekosysteemipalvelut ja jokamiehen oikeus metsänomistajan näkökulmasta – metsänomistaja 2020. PTT raportteja 267. <https://www.ptt.fi/julkaisut-ja-hankkeet/kaikki-julkaisut/metsien-ekosysteemipalvelut-ja-jokamiehen-oikeus-metsanomistajan-nakokulmasta-metsanomistaja-2020.html>.
- Kumela H, Koskela T (2006) Metsänomistajien näkemyksiä luonnonarvokaupan ja sen sopimusehtojen hyväksyttävyydestä. Metsätieteen aikakauskirja 2/2006: 257–270. <https://doi.org/10.14214/ma.5865>.
- 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. <https://www.metsonpolku.fi/download/noname/%7B9C59F8AD-1C03-4C94-8E29-19E910D71447%7D/116640>.
- Metsäkeskus (2014) Erityisen tärkeiden elinympäristöjen pienialaisuus, metsätaloudellinen vähämerkityksellisyys ja selvä erottuvuus 2014. Toimintaohje, 27.5.2014.
- Metsäkeskukset ja Tapio (2004) Metsäkeskusten viranomaispäälliköiden yhteinen tulkintasuositus metsälain 10 §:n tarkoittamien erityisen tärkeiden elinympäristöjen rajaamisesta ja käsittelystä metsälain valvonnan pohjaksi. 8.4.2004.
- Metsäsertifioinnin standardityöryhmä (2003) FFCS 1002-1:2003, Ryhmäsertifioinnin kriteerit metsäkeskuksen toimialueen Metsäsertifioinnin standardityöryhmä 29.9.2003.
- Metsäntutkimuslaitos (2009) Metsätalostollinen vuosikirja 2009. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-40-2205-0>.
- Metsäntutkimuslaitos (2014) Metsätalostollinen vuosikirja 2014. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-40-2506-8>.
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (2001) Hyvän metsänhoidon suosituksen. Helsinki.
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (2004) Tapion vuositilastot 2004. Helsinki.
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (2005) Tapion vuositilastot 2005. Helsinki.
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (2006) Tapion vuositilastot 2006. Helsinki.
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (2007) Tapion vuositilastot 2007. Helsinki.
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (2008) Tapion vuositilastot 2008. Helsinki.
- Pitkät ympäristötukisopimukset raukeavat kesken kauden. Metsälehti 4/2020. <https://www.metsalehti.fi/artikkelit/pitkat-ymparistotukisopimukset-raukeavat-kesken-kauden/>. Viitattu 22.2.2021.
- Siitonen J, Ollikainen M (2006) Talousmetsät. Julkaisussa: Horne P, Koskela T, Kuusinen M, Otsamo A, Syrjänen K (toim) METSON jäljillä. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman tutkimusraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus, s. 53–85.
- Siitonen J, Määttä K, Puntila P, Syrjänen K (2021) Metsälain arvioinnin jatkoselvitys 10 §:n muutosten vaikutuksista monimuotoisuuden turvaamiseen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 6/2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-151-6>.

- Suomen metsäkeskus (2015) Ympäristötukiohje: metsälain elinympäristöt ja METSO. 2.9.2015. <https://docplayer.fi/45002966-Suomen-metsakeskus-1-5-ymparistotukiohje-metsalain-elinymparistot-ja-metso.html>. Viitattu 2.3.2021.
- Suomen metsäkeskus (2017) Ympäristötukiohje: metsälain elinympäristöt ja METSO. <https://docplayer.fi/66996471-Ymparistotukiohje-metsalain-elinymparistot-ja-metso.html>. Viitattu 2.3.2021.
- Suomen metsäkeskus (2019) Ympäristötukiohje: metsälain 10 § erityisen tärkeät elinympäristöt ja METSO-elinympäristöt sekä niiden rahoitus. 8.2.2019.
- Suomen metsäkeskus (2021a) Tuet. <https://www.metsakeskus.fi/fi/avoin-metsa-ja-luontotieto/tietoa-metsien-kaytosta/tuet>. Viitattu 2.6.2021.
- Suomen metsäkeskus (2021b) Ympäristötuen käyttö kasvoi voimakkaasti viime vuonna. Tiedote 13.1.2021. <https://www.metsakeskus.fi/uutiset/ymparistotuen-kaytto-kasvoi-voimakkaasti-viime-vuonna>. Viitattu 2.3.2021.
- Syrjänen K, Horne P, Koskela T, Kumela H (toim) (2006) METSON seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus.
- 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. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4606-0>.
- Ympäristöministeriö (2003) Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman luonnonsuojelubiologiset kriteerit. Suomen ympäristö 634. <http://hdl.handle.net/10138/40476>.
- Ympäristöministeriö (2008a) Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2016. METSO. Ympäristöministeriön raportteja 5/2008. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41494/YMra5_2008_METSON_toimintaohjelma_2008-2016.pdf?sequence=2. Viitattu 2.6.2021.
- Ympäristöministeriö (2008b) METSO-ohjelman luonnontieteelliset valintaperusteet. Suomen ympäristö 26/2008. <http://hdl.handle.net/10138/38356>.
- Yrjönen K (2004) Metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt. Kartoitus yksityismetsissä 1998–2004. MMM:n julkaisuja 9/2004. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80637>.
- Yrjönen K (2006) Metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen kartointi (METE-kartointi). Julkaisussa: Horne P, Koskela T, Kuusinen M, Otsamo A, Syrjänen K (toim) METSON jäljillä. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman tutkimusraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Metsäntutkimuslaitos ja Suomen ympäristökeskus, s. 74–75.

47 viitettä.

Säädökset

- HE 63/1996 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälainsäädännön ja laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1996/19960063>.
- Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki, 34/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150594>.
- Laki kestävän metsätalouden rahoituksesta, 1094/1996. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1996/19961094>.
- Laki metsälain muuttamisesta, 1085/2013. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131085>.

Laki Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä, 419/2011. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110419>.

Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsätalouden ympäristötuesta, 144/2000. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20000144>.

Metsäasetus, 1200/1996. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/1996/19961200>.

Metsälaki, 1093/1996. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1996/19961093>.

MMM:n määräykset nro 75/97. Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 19 §:n 1. momentissa tarkoitettua ympäristötukea erityisen tärkeillä elinympäristöillä koskeva määräys.