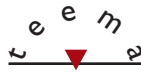


Harri Hänninen

Purevatko metsäpolitiikan keinot metsänhoitorästeihin?



Metsäpolitiikan keinojen riittävyyden arviointi edellyttäisi, että tietäisimme, miksi metsänhoidon toimenpiteet jäävät tekemättä. Metsänhoitorästien, missä määrin niitä nyt sitten onkaan, taustalla olevat syyt tunnetaan huonosti. Useimmiten ajatellaan puutteiden taustalla olevan silkkää välinpitämättömyyttä – metsää ei yksinkertaisesti välitetä hoitaa, vaan se jätetään ”Herran huomaan”. Syynä saattaa olla myös saituus. Metsänhoitoon käytetään mahdollisimman vähän omaa rahaa, koska sijoitusta ei uskota omalla elinaikana saatavan takaisin. Mutta on myös kolmas syy: tietämättömyys. Monelle metsänomistajalle ei ole lainkaan selvää, miltä kunnossa olevan uudistusalan tai taimikon tulisi näyttää. Metsistään vieraantuneiden metsänomistajien osuus on lisääntymässä, ja varmastikin metsäomaisuuden käsittelyyn liittyvä tietämättömyys on vastaisuudessa yhä yleisempää.

Metsänhoidon laiminlyöntien syytä ei siis tunneta, mutta oletetaan, että taustalla olisivat välinpitämättömyys, saituus ja tietämättömyys. Jos kyse on välinpitämättömyydestä, lääkkeeksi käy keppi eli normiohjaus – tiukka metsälaki, tarkka valvonta ja riittävät rangaistukset. Saituuteen taas luultavasti puree parhaiten porkkana, taloudellinen ohjaus, johon kuuluvat tuet ja verohelpotukset. Tietämättömyyteen ei auta näistä kumpikaan, vaan tarvitaan neuvontaa. Tämä on tietysti äärimmilleen yksinkertaistettua, mutta tarkastellaan seuraavassa hieman lähemmin näitä metsäpolitiikan keinoja.

Normiohjaus

Metsälain säännökset koskevat hakkuiden kohdistamista eri kehitysvaiheessa oleviin metsiin ja hakkuun jälkeisiä toimenpiteitä. Maanomistaja on velvollinen uudistushakkuun jälkeen huolehtimaan uuden metsän aikaansaamisesta. Laki ei kuitenkaan velvoita tekemään hakkuita, ei edes metsänhoidollisin perustein.

Yksityismetsälain rikkomuksista seurasi koko metsälön rauhoitus määräajaksi, ja tarvittaessa hävitetty metsikkö kunnostettiin maanomistajan kustannuksella. Muita seuraamuksia lain rikkomisesta ei ollut. Vuoden 1997 alusta voimaan tulleessa metsälaisissa on siirrytty rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Käsittelykielto on suppeampi koskien vain sitä metsikköä, jossa on menetelty väärin, mutta lain rikkomuksista voidaan tuomita sakkoihin ja metsärikkoksesta jopa kahden vuoden vankeuteen. Lisäksi maanomistaja voidaan velvoittaa korjaamaan lainvastaisen toiminnan seuraukset, ja rikoksella saatu taloudellinen hyöty voidaan tuomita menetetyksi valtiolle.

Sanktiot ovat siis tiukentuneet, mutta uudistamisen puutteista ei ole päästy eroon. Onko todennäköisyys jäädä kiinni, ja saada keppiä, liian pieni? – Ontuuko valvonta?

Metsälain valvonta perustuu pääosin metsänkäyttöilmoituksiin ja vuodesta 1999 alkaen myös taimikon perustamisilmoituksiin. Metsäkeskukset ovat

vuosina 1997–99 tarkastaneet otannalla uudistusaloja noin 3 500 hehtaaria vuodessa, josta kolmeneljäsosassa uudistamistoimet on todettu riittäviksi, runsaassa kymmenesosassa oli huomauttamista ja loppuissa (11 %) vaadittiin suurempi remontti. Taimikoita tarkastettiin keskimäärin noin 3 000 hehtaaria vuodessa, josta kymmenesosassa oli korjattavaa. Viimeisten 15 vuoden aikana vuotuinen uudistusala on ollut noin 160 000 hehtaaria. Olettaen, että otantatarkastukset ovat edustava otos vuotuisesta uudistumäärästä, uudistamistoimet jäävät syystä tai toisesta riittämättömiksi vuosittain noin 17 000 hehtaarilla.

Jos on perusteltua syytä epäillä, että maanomistajan toiminta on metsälain vastaista, ensimmäisenä vaiheena on käydä hänen kanssaan neuvottelut puutteiden korjaamiseksi. Ellei sopimukseen päästä, määrätään käsittelykielto ja tehdään katselmus. Metsälain 15 §:n mukaisia neuvotteluja on vuosina 1997–99 käyty kaikkiaan 905 tapauksessa. Kaikkiaan 67 jutussa on määrätty käsittelykielto ja/tai tehty katselmus. Tilastot eivät kuitenkaan kerro millaisista pinta-aloista on kyse. Metsärikkomuksesta maanomistajia on tuomittu kaikkiaan 125 kertaa, näistä 26 (21 %) liittyi uudistamiseen. Metsärikkoksen tunnusmerkit ovat täytyneet neljässä tapauksessa.

Valvontaa siis on ja rangaistuksiakin annettu, mutta kuka osaa arvioida onko tämä riittävää? Kentän näkemysten mukaan aihetta olisi suurempaan määrään rangaistuksia. Syyttäjät eivät kuitenkaan ole halukkaita viemään asioita oikeuteen, koska teon tahallisuutta on monessa tapauksessa vaikea osoittaa ja koska metsärikkomuksia pidetään varsin vähäpätöisinä muiden rikosten rinnalla.

Taloudellinen ohjaus

Taloudellisia ohjauskeinoja ovat metsäverotus ja rahoitustuki. Tällä hetkellä sovelletaan rinnan kahta metsäverojärjestelmää, väistyvää pinta-ala- ja uutta myyntituloverotusta. Pinta-alaverotus perustuu metsän arvioituun keskimääräiseen tuottoon, ja verotettava tulo lisätään metsänomistajan muihin tuloihin. Perusmuodossaan pinta-alaverotus on metsätaloudellisesti neutraali, sillä maksettava vero ei riipu metsänomistajan hakkuutuloista eikä metsätalouden menoista.

Pinta-alaverotukseen liitettiin kuitenkin tilakoh-
taisia vähennyksiä, joista metsien hoidon kannalta tärkeimpiä olivat uudistusalojen verovapaus sekä vuonna 1991 käyttöön otetut keskimääräiset uudistamis-, taimikko- ja ensiharvennusvähennykset. Näillä pyrittiin kannustamaan metsänomistajia paitsi uudistushakkuisiin myös edistämään nopeaa uudistamista ja nuorten metsien hoitoa. Oleellista on, että vähennykset saa vasta kun metsäkeskus on hyväksynyt uudistusalan perustetuksi tai taimikon vakiintuneeksi. Uudistusalan verhoajuuksensa taas edellyttää, että maanomistaja ilmoittaa taimikon vakiintuneeksi. Voidaan arvioida, että ainakin taloudestaan tarkka metsänomistaja hoitaa asiat kuntoon veroja säästääkseen.

Myyntiverotuksen pohjana ovat tosiasialliset puunmyyntitulot vähennettyinä korjuu- ja metsänhoitokuluilla sekä kaluston poistoilla. Myös lainojen korkomenot ovat rajoituksesta vähennettävissä puunmyyntituloista. Myyntiverotuksessa on olennaista, että verokanta on kiinteä (29 %) ja kustannukset ovat täysimääräisesti vähennettävissä. Mikäli veroaste pysyy vuodesta toiseen vakaana, myyntituloista maksettava suhteellinen vero ei vaikuta rationaalisesti käyttäytyvän metsänomistajan puunmyyntien ajoitukseen. Kun kustannukset ovat kokonaan vähennettäviä, myyntivero ei vaikuta myöskään metsänhoitoinvestointien edullisuuteen eri ajankohtina, vaan ajoitus ratkeaa muilla perusteilla. Myyntituloverotus ei kuitenkaan kannusta omatoimisuuteen, sillä oman työn arvo ei ole vähennyskelpoinen.

Suomessa on nyt käynnissä ainutlaatuinen yhteiskunnallinen kokeilu, jossa olisi erinomainen tilaisuus empiirisesti tutkia kumpi verojärjestelmä kannustaa, vai kannustaako kumpikaan, metsänhoitoon. Tuloksilla saattaisi olla kansainvälistä mielenkiintoa erityisesti siirtymätalouksien maissa, joissa yksityismetsätaloutta kehitetään voimakkaasti, mutta myös kotimaisen metsäverotuksen kehittämisessä.

Verohelpotusten rinnalla metsänomistajille on tarjolla muitakin porkkanoita, julkista rahoitustukea. Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaan metsänhoitotoista uudistamiseen, kulotukseen, terveystalouteen, nuoren metsän hoitoon, pystykarsintaan ja energiapuun korjuuseen voi saada avustusta. Vuonna 2000 näihin myönnettiin yhteensä 192 miljoonaa markkaa, mutta peräti 27,5 miljoonaa mark-

kaa (15 %) jäi käyttämättä. Edellisvuonna säästyivät lähes yhtä paljon. Muissa työlajeissa jäi käyttämättä suhteellisesti vielä tätäkin enemmän.

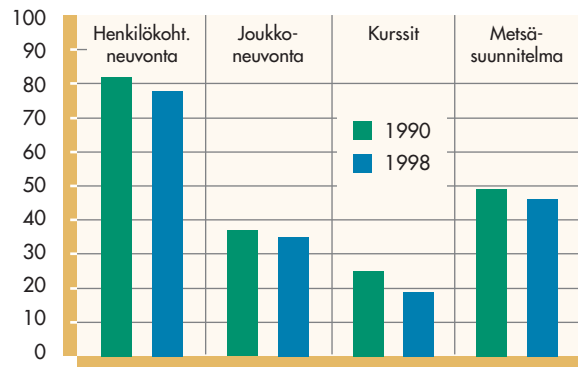
Kun raha ei kelpaa, kyse voi olla siitä, ettei maanomistaja tiedä metsässä olevan hoidon tarvetta (tietämättömyys), tai ettei hän tunne mahdollisuutta saada julkista tukirahoitusta (markkinointiongelma), tai tuki on liian pieni suhteessa sen hakemisen vajaan (byrokratia). Löytyykö näille mitään tukea?

Vuonna 1999 Metsäntutkimuslaitoksessa kerätyn valtakunnallisen metsänomistaja-aineiston, jossa on tietoja lähes 5 000 metsänomistajasta, perusteella kolme neljästä metsänomistajasta osasi arvioida, onko heidän metsässään tällä hetkellä taimikon hoidon tai nuoren metsän kunnostustarvetta. Heistä lähes kolme neljäsosa arvioi olevan tarvetta taimikonhoitoon ja 75 prosenttia nuoren metsän kunnostukseen. Runsas puolet (56 %) metsänomistajista siis tiesi, että heidän taimikoissaan olisi hoitamista. Vajaa puolet joko katsoi, että asiat ovat kunnossa tai eivät osanneet arvioida asiaa.

Metsänomistajia pyydettiin myös arvioimaan, kuinka paljon he ovat valmiit tekemään arvioimaansa työtarpeesta seuraavien viiden vuoden aikana kokonaan ilman valtion tukea, nykyisellä tuella tai 20 prosenttia nykyistä suuremmalla tuella. Kysymys osoittautui vaikeaksi, sillä vain noin puolet osasi arvioida asiaa. Vastanneet ilmoittivat tekevänsä ilman tukea taimikon hoitoalasta hieman vajaa puolet, nykyisillä tukiehdolla kolme neljäsosa ja korotetulla tuella lähes kaiken. Nuoren metsän kunnostuksessa osuudet jäivät hieman pienemmiksi. Tuen merkitystä pyrittiin arvioimaan myös kysymällä, onko nykyinen tukirahoitus taimikonhoitoon ja nuoren metsän kunnostukseen riittävä, jos työt teettää ulkopuolisilla tai jos ne tekee itse. Runsas 40 prosenttia ei pitänyt tukea riittävänä, kun työt teettää ulkopuolisilla, ja neljäsosa, jos työt tekee itse. Joka kolmas ei kuitenkaan osannut vastata näihinkään kysymyksiin. Ylipäänsä kolmasosa metsänomistajista katsoi, ettei valtion tuesta metsätalouteen ole ollut riittävästi tietoa saatavilla.

Näiden tulosten perusteella voidaan arvioida, että syytä tuen käyttämättömyyteen löytyy sekä metsänomistajien tietämättömyydestä, tukien puutteellisesta markkinoinnista että niihin liittyvästä byrokratiasta. Kun markkinoinnissakin on kyse tietämättömyydestä, asia voidaan korjata lisäämällä neuvontaa.

% metsänomistajista



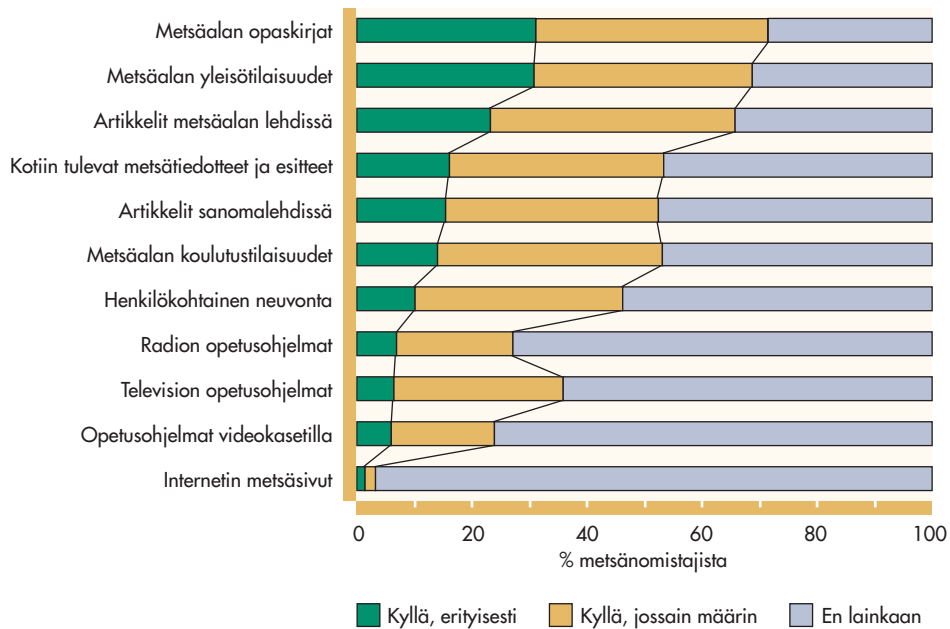
Kuva 1. Eri neuvontamuodoin tavoitetut metsänomistajat vuosina 1986–90 ja 1994–98. Lähteet: Hänninen 1993 ja Metlan metsänomistajatutkimus 1999.

Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaus kattaa metsätalouden harjoittamiseen liittyvän tiedon tuottamisen ja levittämisen, ts. neuvonnan sekä metsäsuunnittelun. Tässä tarkastellaan näistä kahta viimeksi mainittua.

Edellä mainitun Metlan aineiston mukaan vuosina 1994–98 lähes neljä viidesosa metsänomistajista oli saanut henkilökohtaista neuvontaa ainakin kerran, kolmasosa oli osallistunut ainakin yhteen joukkoneuvontatilaisuuteen ja neljäsosa oli ollut jollakin metsäkurssilla (kuva 1). Voimassa oleva metsäsuunnitelma oli lähes puolella metsänomistajista. Neuvonta on siis eri keinoin tavoittanut huomattavan osan metsänomistajista ja vieläkin suuremman osan metsäalasta, sillä metsää neuvontaan osallistuneilla on keskimääräistä enemmän. Verrattuna kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen, neuvonnan resurssien supistuminen näkyy tuloksissa, mutta merkittävää muutosta ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Millä tavoin metsänomistajat sitten haluaisivat saada lisää tietoa metsien käsittelystä ja hoidosta? Eniten kannatusta saivat metsäalan opaskirjat, metsäalan yleisötilaisuudet ja artikkelit metsäalan lehdistä, joita kutakin halusi kaksi kolmasosaa metsänomistajista (kuva 2). Henkilökohtainen neuvonta oli vasta seitsemännellä sijalla, ja vain vajaa puolet halusi lisää tietoa tällä tavoin. Jos unohdetaan mies ja ääni -periaate ja annetaan suuren tilan isännän



Kuva 2. ”Millä tavoin haluaisitte saada lisää tietoa metsien käsittelystä ja hoidosta?” Lähde: Metlan metsänomistajatutkimus 1999.

puhua suuremmalla äänellä, ts. painotetaan tuloksia metsäalalla, tulokset muuttuvat. Henkilökohtainen neuvonta nousee nyt tärkeimmäksi – yksityismetsäalasta 80 prosenttia omistavat haluaisivat lisää tietoa neuvonnan keinoin. Sen jälkeen eniten kannatusta saavat metsätiedotteet sekä artikkelit metsäalan lehdissä. Metsäkirjat putoavat kuudenneksi (58 % metsäalasta).

Neuvontaa kehitettäessä onkin aiheellista pohtia, onko tavoitteena pyrkiä vaikuttamaan mahdollisimman suureen metsänomistajamäärään, vai mahdollisimman suureen metsäalaan? Tulisiko pienmetsänomistajat jättää suosiolla neuvonnassa vähemmälle ja keskittyä pääasiassa suuriin? Yhdysvalloissa kehitys on johtanut siihen, että metsäteollisuus keskittyy suuriin ja konsulttiyritykset keskikokoisiin metsänomistajiin. Valtion neuvontaorganisaatiolle ovat jääneet pienmetsänomistajat. Tällainen kehitys on nähtävissä Suomessakin. Metsäyhtiöt tekevät metsäpalvelu- tms. täyden palvelun sopimuksia pääasiassa suurten tilojen kanssa. Metsänhoitoyhdistykset taas ovat uuden metsänhoitoyhdistyslain myötä yhä riippuvaisempia toimitusmaksuista, joita pienimmiltä

tiloilta ei paljon kerry. Saattaakin käydä niin, että pienimmät tilat jäävät metsäkeskusten neuvontaprojektien varaan.

Myös metsäkurssien sisältöä tulisi arvioida. Pyritäänkö kurseilla tekemään metsänomistajista oma-toimisia metsänsä hoitajia, kun enemmän tarvetta olisi aivan peruskäsitteisiin liittyvissä asioissa? Ellei hallitse käsitteitä, kynnys tarttua asioihin ja antaa toimeksianto metsäammattilaisille muodostuu liian suureksi, jolloin metsä jää helposti kokonaan hoitamatta.

Metsäsuunnittelu nostettiin Kansallisessa metsäohjelmassa 2010 erääksi keskeisimmistä keinoista. Tällä hetkellä voimassa oleva suunnitelma on lähes joka toisella, ja jos vanhentuneetkin, pahimmillaan yli kolmekymmentä vuotta vanhat suunnitelmat otetaan huomioon, suunnitelma on 60 prosentilla metsänomistajista. Koska suunnitelman hankkineilla metsää on enemmän kuin muilla, metsäalasta nämä osuudet ovat selvästi enemmän, eli 62 ja 75 prosenttia. Viimeksi mainittu sattuu olemaan täsmälleen se tavoite, joka metsäohjelmassa asetettiin tilakohtaisen (voimassa olevan) suunnittelun määrälle.

Esitetyt osuudet antavat kuitenkin aivan liian hyvän kuvan suunnitelmien määrästä, sillä vuotuinen suunnittelumäärä putosi 1990-luvun huippuvuosista 1,4 miljoonasta hehtaarista puoleen, 0,7 miljoonaan hehtaariin. Muutaman vuoden kuluttua voimassa oleva metsäsuunnitelma löytyy paljon pienemmältä joukolta metsänomistajia.

Metsäohjelmassa asetettu tavoite on vaikeasti saavutettavissa, ja kannattaisikin pohtia, onko näinkin korkeaa hehtaaritavoitetta ylipäänsä järkevää tavoitella. Eikö paremminkin tulisi pyrkiä laatimaan sellaisia suunnitelmia, joita todella halutaan, ja vain sellaisille metsänomistajille, jotka niitä haluavat ja osaavat käyttää.

Lisää tutkimusta tarvitaan

Metsäpolitiikan eri keinojen vaikuttavuutta metsänhoitoon on tutkittu Suomessa hyvin vähän. Toistaiseksi tiedämme vain, että julkisella tuella on taimikonhoitoa kannustava vaikutus ja että myös neuvonnalla on vaikutusta. Sen sijaan metsäsuunnittelulla ei ole todettu olevan vaikutusta. On kuitenkin todettava, että mainitut tulokset perustuvat pääosin 1980-luvun loppupuolen aineistoihin.

Kyetäksemme mitoittamaan ja resursoimaan metsäpolitiikan keinot oikein, meidän tulisi tuntea metsänhoidon puutteiden taustalla olevat syyt ja niiden yleisyys. Lisäksi meidän tulisi tuntea eri keinojen keskinäinen vaikuttavuus. Metlassa on meneillään tutkimushankkeita, joissa näihin kysymyksiin haetaan vastauksia. Tutkimuksia tehdään yhteistyössä metsäkeskusten, Tapion ja Helsingin yliopiston kanssa.

Kirjallisuus

- Hänninen, H. 1993. Muuttuva metsänomistajakunta neuvonnan kohteena. Työtehoseuran metsätiedote 8/1993. 6 s.
- & Viitala, E.-J. 1994. Metsänomistuksen rakennemuutos ja metsätalouden edistämistoiminta. Julkaisussa: Ovaskainen, V. & Kuuluvainen, J. (toim.). Yksityismetsänomistuksen rakennemuutos ja metsien käyttö. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 484. s. 75–105.
- Lähteenoja, P. 2000. Metsäpolitiikka ja metsäverotus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 226. 348 s.
- Metsätalostollinen vuosikirja 2000. Metsäntutkimuslaitos.
- Ovaskainen, V. 1992. Forest taxation, timber supply, and economic efficiency. *Acta Forestalia Fennica* 233. 88 s.
- & Ripatti, P. 1998. Metsäverojärjestelmän muutos, siirtymäkauden veroalinnat ja yksityismetsänomistajien puunmyynnit. *Metsätieteen aikakauskirja – Folia Forestalia* 2/1998: 179–194.
- , Hänninen, H., Karppinen, H. & Ripatti, P. 2001. Factors affecting NIPF owners reforestation behaviour: Evidence from Finland. *International Symposium on Economic Sustainability of Small-Scale Forestry, IUFRO Working Unit 3.08.00: Small-Scale Forestry*. 20–26 March, 2001 Joensuu, Finland. Esitelmämoniste. 19 s.
- Tapion vuositilastot 1997–1999. Metsätalouden tutkimiskeskus Tapio.
- Torvelainen, J. & Ripatti, P. 2000. Julkinen tuki nuoren metsän hoidon kannustimena. *Työtehoseuran metsätiedote* 621. 4 s.

■ MMM Harri Hänninen, Metla, Helsingin toimipaikka. Sähköposti harri.hanninen@metla.fi. Artikkelin perustuu kirjoittajan Metsäviikolla 27.3.2001 pitämään esitelmään ”Metsänhoitorästien faktat ja fiktiot: Purevatko metsäpolitiikan nykyiset keinot?”