

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025, HE 109/2024 vp/Metsätalous

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi 2025

Kiitos mahdollisuudesta osallistua valtion vuoden 2025 tulo- ja menoarvion käsittelyyn. Lausuntonamme esitämme seuraavasti:

Mom. 30.40.22. Luonnonvara- ja biotalouden edistäminen (siirtomääräraha 3 v)

Momentille myönnetään 4 064 000 euroa.

Määrärahaa käytetään uusiutuvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja biotaloutta edistäviin kokeilu-, kehittämis-, investointi- ja vienninedistämishankkeisiin.

Määrärahalla on ollut suuri merkitys erityisesti hanketoiminnan kautta tapahtuvassa biotalouden kehittämisessä. Määrärahan taso v. 2022 oli noin 22,2 miljoonaa euroa, 2023 noin 15 miljoonaa euroa, 2024 noin 4,3 miljoonaa euroa ja olisi vuonna 2025 talousarvioesityksen mukaan noin 4,0 miljoonaa euroa.

Määrärahan vähäisyys heikentää mm. hallitusohjelman (HO), kansallisen metsästrategian (KMS 2035) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) toimeenpanoa. Tämän lisäksi määrärahan vähäisyys vaarantaa metsäalan organisaatioiden mahdollisuuksia osallistua EU-osarahoitteisten, kuten EU Life-ohjelman mukaisten hankkeiden toteutukseen. Life-ohjelman mukaisissa luonnon tilaa parantavissa kehittämissankkeissa EU-rahoitus on tyypillisesti 60 prosenttia kokonaiskustannuksista. Lopun 40 prosenttia kattaminen yksin hallinnonalan organisaatioiden, kuten Metsäkeskuksen, valtionavusta on hankalaa, koska niihin kohdentuu muita valtion säästötoimenpiteitä. Seuraus on, että EU-osarahoitteisiin kehittämissankkeisiin on käytännössä vaikeampaa sitoutua jatkossa, jos mom. 30.40.22 rahoitusta ei ole käytettävissä EU vastinrahoitukseen.

Määrärahassa on osoitettu 800 000 euroa ilmastolain toimeenpanoon, mutta ei maankäyttösektorin ilmasto-ohjelman toimeenpanoon, jonka toimeenpanoa on haitannut jo vuosia sen resursointi.

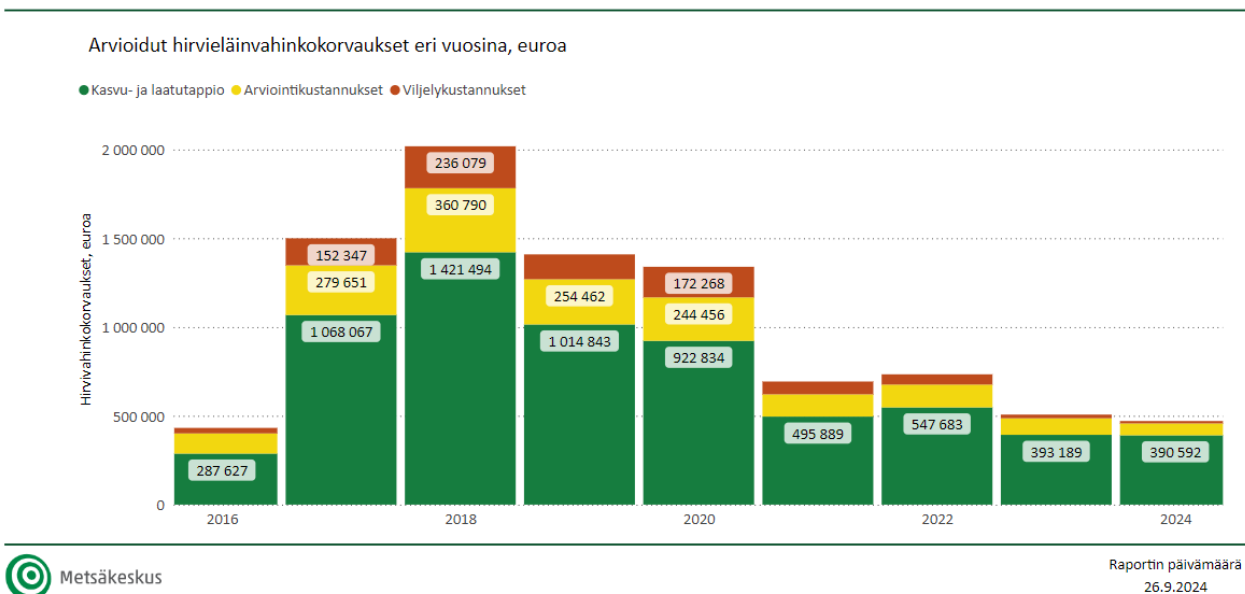
Mom. 30.40.41. Hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen (siirtomääräraha 3 v)

Momentille myönnetään 3 590 000 euroa, josta 1,5 miljoonaa euroa on käytettävissä vahinkojen korvaamiseen.

Hirvien metsätaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvausmäärä on kuluvana vuonna viime vuoden tasolla. Talousarvioesityksessä 2025 määräraha on säilynyt edellisen vuoden tasolla. Metsäkeskuksella ei ole huomautettavaa määrärahasta.

Hirvieläinvahinkokorvaukset

Kustannusten jakauma eri vuosina



30.40.44. Tuki puuntuotannon kestävyys turvaamiseen (arviomääräraha)

Momentille myönnetään 35 777 000 euroa. Vähennys on vuoteen 2024 verrattuna 2,6 miljoonaa euroa (kehyspäättöksen 2022–2025 säästö 90 000 euroa, HO:n 2023 rahoituksen tason aleneminen 2,3 miljoonaa euroa ja toimintamenosäästöjen lisätoimet 210 000 euroa 2024). Vähennys vuoden 2023 tukitasoon verrattuna on 6,4 miljoonaa euroa.

Tukimäärärahan kysyntä on ollut kuluvana vuonna hyvällä tasolla. Tukivarojen ennakoitaan loppuvan kesken vuonna 2024, minkä seurauksena osa hankkeista, arviolta 8–10 miljoonaa euroa, siirtyy maksettavaksi vuonna 2025.

Maa- ja metsätalousministeriö on tehnyt esityksen tukijärjestelmämuutoksesta, jolla hillitään tukivarojen käyttöä. Uuden metsätien rakentamisen rahoitus poistuu

tukijärjestelmästä vuoden 2025 alusta. Uusien metsäteiden rakentaminen on vähäistä, joten muutoksen vaikutus rahoitukseen vuonna 2025 on pieni.

Vuoden 2026 alusta muutokset kohdistuisivat taimikon ja nuoren metsän hoidon tukiehtoihin, taimikon ja nuoren metsän hoidon yhteydessä tehtävään pienpuun keruun lisää, ja yksityistien perusparannuksen tukitasoon. Tukiehtojen muutokset aiheuttavat Metsäkeskukselle tietojärjestelmämuutosten ja lisääntyvän metsänomistajien ja toimijoiden neuvontatarpeen vuoksi lisäkustannuksia. Kasvavia kustannuksia ei ole huomioitu Metsäkeskuksen valtionavussa.

Tukiehtojen jatkuva heikentäminen ei ole töiden toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaista, vaan voi lopulta johtaa tukien kannustavuuden heikkenemiseen ja metsänomistajien ja metsäalan toimijoiden kiinnostavuuden loppumiseen. Vaihtoehtona olisi supistaa tuettavien työlajien määrää ja varmistaa, että vielä tuettavat toimet toimisivat riittävän kiinnostavana kannusteena töiden vauhdittamiseen.

Mom. 30.40.45. Luonnonhoidon edistäminen (siirtomääräraha 3 v)

Momentille myönnetään 11 027 000 euroa eli määräraha pysyy vuoden 2024 tasolla.

Määrärahalla toteutetaan Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaa (Metso) ja Helmi-elinympäristöohjelmaa. Määrärahasta 7,327 miljoonaa euroa on kohdennettu ympäristötukeen, 2,0 miljoonaa euroa metsäluonnon hoitohankkeisiin ja kulotukseen sekä 1,7 miljoonaa euroa Helmi-elinympäristöohjelman toimenpiteisiin. Määräraha on julkista tukea metsänomistajille luonnonhoitoa edistävistä toimenpiteistä. Määräraha ei sisällä luonnonhoidon suunnitteluun tai varojen hallinnointiin liittyviä menoja Metsäkeskuksessa.

Metsäkeskus luopui ympäristötukineuvonnasta vuoden 2024 alusta. Taustalla oli paitsi hallitusohjelman mukainen kahden miljoonan euron säästövelvoite vuodelle 2025, myös pyrkimys lisätä koko toimialan panosta luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi talousmetsissä. Vuonna 2023 Metsäkeskus neuvoi rahoitukseen johtaneista ympäristötukisopimuksista noin 2/3 ja toimijat noin 1/3. Toimijat ovat ottaneet laajalti ympäristötuen osaksi tuotepalettiaan. On kuitenkin todennäköistä, että toimijavalmistelu ei nopeasti, tai ainakaan vielä vuosina 2024–2025, pysty täysin korvaamaan Metsäkeskuksen jättämää aukkoa ympäristötukivalmistelussa.

Vuoteen 2024 ajoittuu uuden määräaikaisen metsätalouden kannustejärjestelmän (Metka) käynnistyminen. Se on vaatinut uuden tietojärjestelmän (Sampo)

rakentamisen Metsäkeskuksessa. Sampo-järjestelmä on vaativa asiantuntijakokonaisuus, ja sen valmistuminen on viivästynyt, pitkälti Metsäkeskuksesta riippumattomista syistä. Tämä on hidastanut Metso-ohjelmaan kuuluvien ympäristötukihakemusten päätöksentekoa sekä tuen sähköistä hakemista. Arvio on, että ympäristötukien päätöksenteko-ominaisuus valmistuu Sampo-järjestelmään loppuvuonna 2024 ja sähköinen hakumahdollisuus Metsään.fi-palveluun loppukeväänä 2025.

Edellä mainitusta syistä Metso-ohjelman mukaisia ympäristötukivaroja jää käyttämättä vuonna 2024 ja ne siirtyvät kolmivuotisin siirtomäärärahoina tuleville vuosille. Arvio on, että vuonna 2024 ympäristötukivaroja käytettäisiin noin 3,5–4 miljoonaa euroa eli noin puolet vuodelle 2024 myönnettyistä ympäristötukivaroista.

Metso- sekä Helmi-ohjelmiin kuuluviin luonnonhoitohankkeisiin sekä kulotukseen on määrärahasta esitetty yhteensä 3,7 miljoonaa euroa. Henkilöstövähennykset Metsäkeskuksessa alkuvuonna 2024 kohdistuivat edistämistehtäviin, joissa on kansallisesti tehty suurin osa luonnonhoitohankkeiden suunnittelutyöstä. Metsäalan toimijat eivät toistaiseksi ole osoittaneet suurta kiinnostusta luonnonhoitohankkeiden valmistelutyöhön. Myöskään Metsäkeskus ei henkilöresursseillaan pysty varmistamaan luonnonhoitohankkeisiin ohjatun määrärahan täysimääräistä käyttöä.

Maanomistajalähtöiset pienimuotoiset luonnonhoitohankkeet ovat uusi ja tervetullut luonnonhoidon tukimuoto metsätalouden kannustejärjestelmä metkassa. On toistaiseksi epävarmaa, kuinka aktiivisesti metsänomistajat hyödyntävät uutta tukimuotoa.

Helmi-elinympäristöohjelmaan kuuluvat luonnonhoitohankkeet, joissa mm. ennallistetaan soita suojelualueiden ulkopuolella. Yksityisten metsänomistajien kiinnostus puustoisten soiden ennallistamiseen on ollut alhainen. Tärkein syy tähän on ollut, että ennallistamistoimien yhteydessä saatu puunmyyntitulo pienentää julkisen tuen määrää. Metsänomistajan odotus usein on, että hänelle maksetut puunmyyntitulot eivät vaikuta julkiseen tukeen ja että julkinen tuki kattaa ennallistamisen kustannukset. Puunmyyntitulojen vähentäminen soiden ennallistamistuesta vaikeuttaa merkittävästi tukimuodon käyttöä.

Metsäkeskuksen arvio on, että vuodelle 2024 osoitetuista luonnonhoidon määrärahoista siirtyy merkittävä osa vuodelle 2025. Metsäluonnon hoidon edistämisen tuki on metsänomistajien keskuudessa erittäin pidetty ja tarpeellinen, joten niin Metson ympäristötukiin kuin Metson ja Helmen luonnonhoitohankkeisiin varatut varat tulevat käytetyiksi.

Mom. 30.40.46. Valtionapu Suomen metsäkeskukselle (siirtomääräraha 2 v)

Momentille myönnetään 41 157 000 euroa, mikä on 1,9 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2024 ja 4,8 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2023.

Talous ja toiminta

Suomen metsäkeskus kävi syksyllä 2023 muutosneuvottelut, joiden seurauksena irtisanottiin 50 toimihenkilöä ja määräaikaistettiin 30 toimihenkilön työsopimus; lisäksi vakituinen henkilöstö (ml. johto) lomautettiin 3–5 viikoksi. Irtisanomiset kohdistuivat kahteen lopetettuun toimintoon: metsänomistajien henkilökohtaiseen neuvontaan ja ympäristötukien valmisteluun. Yhdessä luontaisen poistuman kanssa Metsäkeskuksen henkilöstön määrä vähenee vuosien 2023 ja 2025 välillä yli sadalla hengellä eli noin 23 prosenttia: vuonna 2023 Metsäkeskuksessa tehtiin 534 henkilötyövuotta, vuoden 2025 alustava tulo- ja menoarvio sisältää noin 412 henkilötyövuotta. Muutosneuvottelujen seurauksena Metsäkeskuksen toimipisteiden lukumäärä laskee noin 60:sta 25:een.

Osana valtiontalouden säästöjä Metsäkeskuksen valtionapua vuodelle 2025 leikattiin hallitusohjelman mukaisesti 2,0 milj. euroa vuoden 2024 valtionavusta. Hallituksen lisäsäästötavoitteen mukainen lisäleikkaus on 130 000 euroa vuodelle 2025, ja edelleen 890 000 euroa vuosille 2026–2028. Metsäkeskuksen valtionapuleikkaukset ovat siis seuraavan neljän vuoden aikana yhteensä 10,8 miljoonaa euroa.

Metsäkeskuksen vuoden 2025 talouteen ja toimintaan vaikuttavat merkittävästi vuoden 2022 lisätalousarviosta (HE 154/2022) myönnettyt lisärahoitukset Metso-ohjelman toimeenpanoon 0,78 miljoonaa euroa ja Helmi-elinympäristöohjelman toimeenpanoon 0,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2022 jälkeen ei Metso- ja Helmi-ohjelmien toimeenpanoon ole myönnetty lisärahoitusta, mutta kyseisten ohjelmien tulostavoitteet ovat jääneet ennalleen korkealla tasolla, tai jopa nousseet Helmi-ohjelman osalta. Leikkausten ja kohdennettujen määräaikaisten valtionavun lisäysten poistumisella on suuri vaikutus Metsäkeskuksen talouteen ja erityisesti Metso- ja Helmi-ohjelmien toimeenpanoon.

Metsäkeskuksen taloutta rasittaa myös 1.9.2024 voimaan tullut arvonlisäveron korotus. Metsäkeskus ei ole arvonlisäverovelvollinen, eikä Metsäkeskuksella ole myöskään oikeutta kirjata arvonlisäveroja hallinnonalan arvonlisämenomomentille 30.01.29, joten kulu jää Metsäkeskuksen maksettavaksi sen valtionavusta.

Arvonlisäveron korotuksesta aiheutuu Metsäkeskukselle jo kuluvana vuonna 2024

120 000 euron budjetoimaton kustannus, ja arvioitu ylimääräinen kustannus vuodelle 2025 on 222 000 euroa. Metsäkeskus esittää vuoden 2025 täydentävään talousarvioesitykseen 222 000 euron lisäystä Metsäkeskuksen valtionapuun arvonlisäveron korotuksen vuoksi. Valtiolle Metsäkeskuksen valtionavun nostaminen arvonlisäveron korotuksen kustannuksia vastaavalla summalla olisi kustannusneutraali, sillä valtio saa vastaavan summan takaisin arvonlisäverotuottoina.

Metsä- ja luontotieto

Metsäkeskus on investoinut viimeisen viiden vuoden aikana merkittäviä summia metsä- ja luontotiedon tuotantoon ja uusiin tietojärjestelmiin. Käytimme vuonna 2023 metsä- ja luontotiedon tuotantoon noin 7,3 miljoonaa euroa.

Vuosi 2025 on nykyisen metsävaratiedon inventointikierron viimeinen vuosi, ja suunnittelemme uutta Kallio II -ohjelmaa yhdessä Maanmittauslaitoksen ja muiden kumppaniemme kanssa. Uusi tekniikka tarjoaa parempaa dataa, mutta niin tiedon hankinta kuin isompien tietomäärien hallinnointi ja käsittely maksavat aiempaa enemmän. Parempi metsä- ja luontotieto palvelee monipuolisesti niin luonnon monimuotoisuuden vahvistamista kuin toimialan taloudellista kestävyyttä – korkeatasoinen metsä- ja luontotieto on alan perusinfra ja merkittävä kilpailuetu Suomen metsätoimialalle. Kasvavat kustannukset ja laskeva valtionapu vaarantavat korkeatasoisen ja toimivan julkisen metsä- ja luontotiedon tuotannon.

Järjestelmät ja tietohallinto

Metsäkeskus panostaa hallitusohjelman ja strategiansa mukaisesti kaikissa toiminnoissaan digitalisaatioon ja dataan perustuviin toimintamalleihin. Investointivaihe on taloudellisesti raskas, mutta käytäntö on jo osoittanut, että valittu toimintatapa, automaatio ja metsä- ja luontotiedon täysimääräinen hyödyntäminen, on oikea.

Metsäkeskus on toteuttanut digitiekartaksi kutsutun ison järjestelmä uudistuksen vuosina 2019–2024, ja investoinut siihen 12 miljoonaa euroa ostopalveluja ja 8 miljoonaa euroa omaa työtä. Investoinnit on pääosin maksettu Metsäkeskuksen omasta taseesta. Operatiiviset järjestelmät on lähes kokonaan uudistettu ja siirretty julkiseen pilvipalveluun. Uudistamatta on vielä metsälain valvontaan liittyvä metsänkäyttöilmoitusten käsittelyjärjestelmä, joka on Metsäkeskuksen toiminnan ytimessä. Järjestelmän rakentamiskustannuksiksi on arvioitu 650 000 euroa ostopalveluja ja 250 000 euroa omaa työtä, kustannukset ajoittuvat vuosille 2025–2026. Tähän Metsäkeskuksella ei ole vielä rahoitusta.

Järjestelmäprojektien päätyttyä on käynnistynyt tuotannossa olevien järjestelmien jatkokehitys ja ylläpito. Näiden rahoitustarve on kehitystarpeista riippuen 2,5–4 miljoonaa euroa vuodessa. Pelkän ylläpidon vuotuiset kustannukset ovat noin 2 miljoonaa euroa. Metsäkeskus totesi jo TAE 2024 -lausunnossaan lakimuutokseen pohjautuvaan metka-järjestelmään maa- ja metsätalousministeriöltä saamansa tuen olevan noin 400 000 euroa liian pieni.

Ylläpidon kustannuksia lisää kahden eri metsätalouden kannustelain, kemeran ja metka-lain, järjestelmien samanaikainen ylläpito. Vuoden 2023 lopussa päättyneen nk. kemera-lain (kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki) järjestelmä voidaan sulkea vasta vuoden 2026 lopussa, kun viimeiset kemera-hankkeet on maksettu. Poistuvan kemera-järjestelmän ylläpidon vuotuiset kustannukset ovat noin 460 000 euroa.

Pakollisena jatkokehityskustannuksena voidaan pitää myös jo aiemmin mainittuja uuteen metka-lakiin vuosina 2025 ja 2026 tulevia tukitasojen muutoksia, jotka edellyttävät muutoksia myös lain hallinnoinnissa käytettävään järjestelmään. Mainittuihin lakimuutoksista johtuvien järjestelmien jatkokehityskustannusten kattamiseen ei Metsäkeskukselle ole myönnetty avustusta.

Yksityistiet ja sillat -projekti (TIESIT), jonka yhtenä tavoitteena on luoda tiekuntia yksityisteiden kunnostukseen aktivoiva tietietojärjestelmä, on mahdollisesti etenemässä. Metsäkeskus, Maanmittauslaitos ja Metsähallitus laativat järjestelmästä yhteisen esityksen maa- ja metsätalousministeriölle. Jos järjestelmä päätetään rakentaa, sen toteutus- ja ylläpitokustannuksiksi arvioidaan 5 miljoonaa euroa jaksottuen viidelle vuodelle. Tähän ei ole rahoitusta.

Järjestelmien ylläpidon ja jatkokehittämisen lisäksi Metsäkeskukselle tulee kustannuksia ICT-infrastruktuurista ja kapasiteettimaksuista. Näiden kustannukset ovat noin 4,5 miljoonaa euroa vuodessa.

EU-ohjelmat ja säädökset

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2025 ei mainitse Metsäkeskuksen kohdalla EU-ohjelmia ja säädöksiä. Edellisen EU-komission jäljiltä on kuitenkin mittava määrä EU-tason ohjelmia ja säädöksiä, joita aletaan toimeenpanna kansallisesti.

Metsäkatoasetus julkaistiin 9.6.2023 ja se tuli voimaan 29.6.2023. Voimaantulon jälkeen on alkanut 18 kuukauden siirtymäaika, joka kestää 29.12.2024 asti, eli asetus tulee voimaan vuoden 2025 alusta. Metsäkeskus antoi kesällä oman lausuntonsa metsäkatoasetuksen kansalliseen toimeenpanoon liittyvästä lakiesityksestä. Lausunnossamme toteamme mm. seuraavasti:

"Metsäkeskus toteaa, että mikäli Metsäkeskukselle tulee tästä uusia valvontatehtäviä, niin niiden sen määrää ja sisältöä tulee arvioida osana Metsäkeskuksen nykyistä tarkastusmääräystä. Käytännössä siis on arvioitava, kuinka paljon uusia tarkastustehtäviä on mahdollista nykyisten resurssien puitteissa Metsäkeskukselle antaa. Lisäksi on huomattava, että uuden lainsäädännön valvontatehtävä vaatii aina uuden prosessin rakentamisen ja henkilöstön laaja-alaisen perehdyttämisen valvottavaan säädökseen. Valvontatehtävän lisäksi on siis varauduttava resursoimaan myös uuteen tehtävään valmistautuminen."

Ja edelleen: "Metsäkeskus toteaa, että tarkastusmäärät voivat olla alhaisemminkin riskitasoilla melko suuria. Tarkastustoiminnan töiden ohjauksen ja resurssien tehokkaan käytön kannalta on ongelmallista, että tarkastusvuotta aloitettaessa ei todennäköisesti ole tietoa eri hyödykkeiden vuotuisista tuotanto- ja tuonti- ja vientimääristä, eli vuoden lopullinen työmäärä kunkin hyödykkeen osalta voi olla hyvin erilainen, kuin mihin töiden suunnittelussa ja resursoinnissa on varauduttu. Tällä on vaikutusta myös muuhun toimivaltaisissa viranomaisessa tehtävään tarkastustoiminnan suunnitteluun ja resurssointiin."

Ja vielä: "Komission puuttuvien määrittelyjen takia ei voida riittävällä tarkkuudella arvioida, millaisia muutoksia nykyisiin järjestelmiin, tietovarantoihin tulee tehdä lakiehdotuksen veloitteiden täyttämiseksi. Epäselväksi jää myös metsänkäyttöilmoituksen käyttö osana DD-ilmoitusta, siihen mahdollisesti tarvittavat muutokset ja tietojen liikkuminen toimijoiden raportointiin sekä näistä muutoksista syntyvät kustannukset." "Määrittelyjen ja sijaintitietojen puuttuminen vaikuttaa myös lakien valvontaan ja erityisesti metsälain valvonnan automaattiprosessiin. Epäselvien määritelmien vuoksi on todennäköistä, että enemmän kohteita joudutaan käsittelemään hallinnossa manuaalisesti ja tämä lisää työtä Metsäkeskuksessa."

Toimeenpanovaiheeseen on myös tulossa EU:n biodiversiteettistrategiaan perustuva ennallistamisasetus, josta tulee Metsäkeskukselle uusia tehtäviä.

Sanomattakin on selvää, että pelkästään em. kahden säädöksen toimeenpano aiheuttaa Metsäkeskukselle mittavia kustannuksia. Säädösten valmistelusta – olipa kyse kansallisista tai EU-säädöksistä – on välttämätöntä huomioida jo säädöksen valmisteluvaiheessa sen toimeenpanon kustannukset. EU-säädösten kohdalla ei todellakaan ole näin toimittu.

Ari Eini
Johtaja

Suomen metsäkeskus

- Jakelu Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
Valiokuntaneuvos Tuire Taina
Valiokuntakanslian sihteeri Marjo-Riitta Seppälä
- Tiedoksi Suomen metsäkeskuksen johtokunta
Kansliapäällikkö Pekka Pesonen, maa- ja metsätalousministeriö
Ylijohtaja Tuula Packalen, maa- ja metsätalousministeriö
Metsäneuvos Erno Järvinen, maa- ja metsätalousministeriö
Metsäneuvos Niina Riissanen, maa- ja metsätalousministeriö
Biotalousneuvos Anne Vehviläinen, maa- ja metsätalousministeriö