

Metsäluonnon ja ekosysteemipalveluiden turvaamisen ohjauskeinovalikoima POLICYMIX

Taloudellisten ohjauskeinojen rooli luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja ekosysteemipalveluiden tuottamisen politiikkavalikoimassa

POLICYMIX-hanke on Euroopan unionin rahoittama tutkimushanke, jossa tapaustutkimuksia tehdään Suomen lisäksi Norjassa, Saksassa, Portugalissa ja Etelä-Amerikasta Brasiliassa ja Costa Ricassa. Hankkeessa tutkimuskohteena ovat taloudelliset ohjauskeinot ja niiden rooli luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja ekosysteemipalveluiden tuottamisen ohjauskeinovalikoimassa. Suomessa keskeiset metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisen ohjauskeinot kuuluvat Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaan (METSO). METSO-ohjelman suomalaisittain ainutlaatuista lähestymistapaa ja ohjauskeinovalikoimaa vertaillaan hankkeessa kansainvälisesti samalla, kun hankkeessa selvitetään taloudellisen ohjauksen onnistumisen edellytyksiä ja vaikutuksia sekä ohjauskeinovalikoiman kehittämismahdollisuuksia. Suomessa tarkastellaan METSO-ohjelmaa sekä valtakunnan tasolla että tarkemmin Lounais-Suomessa, missä kokemukset taloudellisista kannustimista ulottuvat METSO-ohjelman alkuaikoihin asti.

Metsät tuottavat ekosysteemipalveluita ja tarjoavat elinympäristön lukuisille lajeille, joista monet ovat uhanalaisia. Metsät tarjoavat suomalaisille monia erilaisia raaka-aineita ja hyötyjä, kuten puuta, marjoja ja sieniä, virkistytymis- ja harrastusmahdollisuuksia, veden ja ravinteiden pidätystä ja hiilen sidontaa. Suurin osa Suomen uhanalaisten lajien elinympäristöistä sijaitsee Etelä-Suomessa, missä vain noin 2 % metsämaasta on suojeltu.



Metsänomistajat ovat avainasemassa. Metsien tuottamille hyödyille asetetut yhteiskunnalliset odotukset määrittävät metsien monimuotoisuuden suojelun tavoitteen. Tämän lisäksi suojelun onnistumiseen vaikuttavat sopimusjärjestelyt, sopimusprosessi, tiedonkulku ja eri toimijoiden välinen yhteistyö. Koska suurin osa metsämaasta on yksityisessä omistuksessa, edellyttää metsien monimuotoisuuden suojelu metsänomistajien aktiivista osallistumista.

Metsäluonnon turvaamisen ohjauskeinovalikoima on laaja. Suomessa metsien monimuotoisuuden suojelua pyritään turvaamaan ja edistämään sääntelyn, taloudellisten kannustimien ja neuvonnan kautta. Kansallispuistoja ja luonnonsuojelualueita täydentävät muun muassa metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt. Uusia yksityisiä suojelualueita perustetaan pääasiassa METSO-ohjelman puitteissa täyttää korvausta vastaan. METSO-rahoitusta kanavoituu myös talousmetsissä määräaikaista suojeltavien kohteiden ympäristötukena, jossa korvausperusteena on puunmyyntitulojen menetys.

Suomen POLICYMIX-hankkeessa selvitetään:

- METSO-ohjelman merkitystä ohjauskeinovalikoiman muuttuessa
- suojelusopimuksien edellytyksiä ja vaikutuksia
- metsänomistajien palkkiopyyntöön vaikuttavia tekijöitä
- tulevaisuuden ohjauskeinovalikoimia



POLICYMIX tutkii METSO-ohjelmaa, koska se on keskeinen ohjauskeinovalikoiman muutoksessa. METSO-ohjelma laadittiin ratkaisemaan luonnonsuojelussa 1990-luvulla metsänomistajien ja luonnonsuojeluviranomaisten välillä kärjistyneitä ristiriitoja. Luonnonsuojelu- ja metsäviranomaisten yhdessä toteuttama ohjelma toi metsäluonnonsuojeluun uusina piirteinä vapaaehtoisuuden ja mahdollisuuden tehdä määräaikaisen sopimuksen. Ohjelman uusista ohjauskeinoista luonnonarvokauppaa kokeiltiin Lounais-Suomessa vuosien 2003–2007 aikana. Luonnonarvokaupassa palkkio määräaikaisesta suojelusta maksettiin metsänomistajalle kohteen puuston arvon ja luontoarvojen perusteella.

Kokeiluvaiheen jälkeen METSO-ohjelma laajennettiin jatkokaudella 2008–2016 koko maahan ja metsänomistajien vapaaehtoinen osallistuminen vakiinnutettiin METSO-ohjelman pysyväksi periaatteeksi. Luonnonarvokauppa ei kuitenkaan jatkunut kokeiluvaiheen kaltaisena ohjauskeinona. Metsäkohteen luontoarvoja ei enää sisällytetä palkkioon, vaan palkkio määritetään suojelusta aiheutuvien kustannuksien ja tulonmenetyksien perusteella. ELY-keskukset perustavat METSO-varoilla pääasiassa pysyviä yksityisiä suojelualueita ja metsäkeskukset tekevät määräaikaisia ympäristötukisopimuksia.

METSO-ohjelma on metsänomistajan omistusoi-keutta ja päätäntävaltaa korostamalla onnistunut poistamaan niitä ristiriitoja, jotka olivat kärjistyneet luonnonsuojeluohjelmien toteutuksessa. Koska kokeiluvaiheessa ohjelman toteutus oli hallinnonalojen yhteisellä vastuulla, se on rakentanut uuden sillan metsä- ja luonnonsuojeluviranomaisten välille ja uudistanut näiden toimintatapoja.



METSO-ohjelma

- Suojelu perustuu metsänomistajien vapaaehtoiseen osallistumiseen
- Kokeiluvaiheessa 2003–2007 METSO-ohjelman luonnonarvokauppaa kokeiltiin ja kehitettiin Lounais-Suomessa
- METSO-ohjelman jatkokaudella 2008–2016 suojelusopimuksia voi solmia koko Etelä-Suomessa
- Metsänomistajat voivat perustaa pysyvän yksityisen suojelunalueen ELY-keskuksen kanssa tai tehdä määräaikaisen suojelusopimuksen metsäkeskuksen kanssa
- Vuosina 2008–2016 on suojeltu uusia kohteita määräaikaisesti tai pysyvästi 37 191 hehtaaria koko maassa

Suomen tapaustutkimuksessa keskitytään suojelusopimuksen edellytyksiin ja vaikutuksiin. Vaikka metsänomistaja suojelusopimuksen tehdessään luopuu puuntuotannosta ainakin määräajaksi ja saa korvauksen tulonmenetyksestä, hän voi kokea myös muunlaisia hyötyjä ja haittoja sopimuksen solmimisesta. Samalla sopimusjärjestely määrittelee suojeluun liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. POLICYMIX-hankeessa tutkitaan metsänomistajakyselyllä vuonna 2011 kerätyn aineiston avulla METSO- sopimusten erilaisia ekologisia, sosiaalisia, institutionaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, sekä suojelusopimuksen tekemisen edellytyksiä. Usein tarkasteltujen taloudellisten hyötyjen lisäksi metsänomistajien kokemuksiin hyötyihin liittyy myös se, miten he ajattelevat suojelusopimuksen vaikuttavan suojelun hyötyjen jakautumiseen ja sopimusprosessin tasapuolisuuteen sekä oikeuksiin päättää metsän käytöstä ja suojelusta.

Metsänomistajakysely Lounais-Suomessa

Vastaajien näkemykset:

- Ekologisista vaikutuksista
- Taloudellisista vaikutuksista
- Sosiaalisista vaikutuksista
- Suojelusopimuksen järjestelyistä
- Sopimusprosessista
- Palkkiosta

Syyskuussa 2011 tehtyyn kyselyyn vastasi 182 metsänomistajaa (24% kyselyn saaneista).

Tapaustutkimuksessa selvitetään myös metsänomistajien palkkiopyyntöä määräaikaisesta suojelusta. Sopimustilanteessa metsänomistaja punnitsee suojelusopimuksen mukanaan tuomia hyötyjä ja haittoja. Suojelusopimusta koskevan palkkiopyynnön taustalla vaikuttavia erilaisia taloudellisia, ekologisista, hallinnollisia ja sosiaalisia tekijöitä tarkastellaan metsänomistajakyselyn avulla. Metsänomistajien palkkiopyyntöä verrataan heidän ilmoittamaansa arvioon suojelusta aiheutuvista tulonmenetyksistä. Palkkiopyynnön ja tulonmenetyсарvion vertailun lisäksi kyselytutkimuksen palkkiopyyntöjen analyysi valottaa metsänomistajien metsän tuottamille suojeluhyödyille, ekosysteemipalveluille ja virkistysmahdollisuuksille antamaa arvoa.

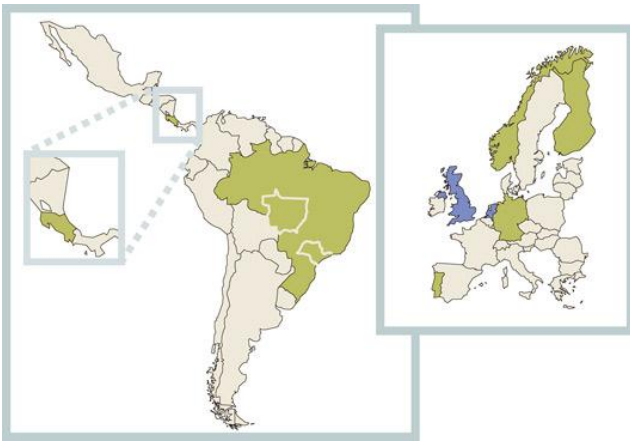
Ohjauskeinojen kustannuksia ja hyötyjä käytetään yhtenä suojelun vaikuttavuuden mittarina. Ohjauskeinovalikoiman aikaan saamia kustannuksia ja hyötyjä verrataan usein tilanteeseen, jossa suunniteltuja suojelutoimia ei toteutettaisi. Suojelun vaihtoehtokustannukset ovat lähtökohta suojelun vaikutusten analysoimisessa, kun kyseessä on aikaisemmin talouskäytössä ollut metsä. Tällöin metsänomistajan vaihtoehtokustannus voidaan määrittellä mahdollisena puunmyyntitulon viivästyksenä tai menetyksenä. Myös metsänomistajien näkemykset niistä oikeuksista, joista he luopuvat suojelusopimuksen tehdessään tulisi sisällyttää ohjauskeinojen tarkasteluun. Suomalaiset metsänomistajat ovat hyvin tietoisia metsän tuottamista erilaisista tuotteista, hyödyistä ja palveluista. Lisäksi niillä metsänomistajilla, jotka ovat jo aikaisemmin tehneet suojelusopimuksen, on käytännön kokemusta suojeluun liittyvistä hyödyistä ja kustannuksista. Myös metsänomistajan suojelusopimuksesta pyytämän palkkion suuruus kertoo siitä, miten hän suhtautuu suojelun tuottamiin hyötyihin ja kustannuksiin.

Tulevaisuuden ohjauskeinoskenaarioiden tutkiminen perustuu monitieteelliseen tietopohjaan. Päätöksenteko ja metsäluonnon turvaamisen arviointi ovat usein monimutkaisia prosesseja joiden toteuttamisessa on mukana lukuisia erisidosryhmiä. Eri ohjauskeinojen yhtäaikaisen soveltamisen vaikutukset ja rajoitukset voidaan ottaa huomioon monikriteerianalyysin avulla. Suomen tapaustutkimuksessa vertaillaan monikriteerianalyysillä neljää eri ohjauskeinoa painottavaa ohjauskeinoyhdistelmäskenaarioita 20 vuoden aikajänteellä. Skenaarioiden lähtökohdaksi on nykyinen suojelulle allokoitu budjetti ja skenaarioita verrataan METSO-ohjelman toteutukseen.

Monikriteerianalyysissä eri ohjauskeinojen yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan ekologisten, taloudellisten, sosiaalisten ja institutionaalisten indikaattoreiden avulla. Ekologisina indikaattoreina analyysissä käytetään puusto- ja kasvupaikkatietoja, olemassa olevaa suojeluverkostoa sekä kyselytutkimuksesta saatuja metsänomistajien näkemyksiä ekologisista vaikutuksista. Taloudellisina indikaattoreina analyysissä ovat metsänomistajille maksetut korvaukset, sopimuksen neuvottelukustannukset, mahdolliset oikeudenkäyntikustannukset sekä metsänomistajien näkemykset taloudellisista vaikutuksista. Sosiaalisina ja institutionaalisina indikaattoreina käytetään virkistyskäyttöä, sekä metsänomistajien näkemyksiä sopimusprosessista, suojelun hyödyistä ja hyötyjen jakautumisesta yhteiskunnassa. Indikaattoreiden vaikutusarviointitieto saadaan metsävaratiedosta, METSO-tilastoista, metsänomistajakyselyistä ja viranomaisilta. Monikriteerianalyysin kriteereitä arvioidaan yhdessä hankkeen ohjausryhmän kanssa. Ohjausryhmä edustaa näin ohjauskeinovalikoimaa käyttävää päätöksentekijää.

Ohjauskeinoskenaariot:

- vapaaehtoinen pysyvä suojelu,
- alueellisesti keskitetty pysyvä suojelu,
- vapaaehtoinen pysyvä suojelu yhdistettynä luonnonhoitotoimiin ja
- vapaaehtoinen määräaikainen suojelu



POLICYMIX-hanke

- EU FP7 tutkimushanke 2010-2014
- Mukana 9 organisaatiota Euroopasta ja Latinalaisesta Amerikasta
- Vetäjänä Norjan Luontotutkimusinstituutti (NINA)
- Lisää koko hankkeesta: [POLICYMIX](#)

POLICYMIX-hanke SYKEssä

- Monitieteinen tutkimusryhmä
- Vetäjänä Jukka Similä
- Tapaustutkimuksen koordinaattorina Eeva Primmer
- Sähköposti: etunimi.sukunimi@ymparisto.fi
- Lisää hankkeesta: [POLICYMIX SYKEssä](#)

Suomen tapaustutkimusta ohjaa ohjausryhmä, jossa on edustettuna seuraavat organisaatiot:

- ELY-keskus, Varsinais-Suomi
- Länsi-Suomen metsänomistajien liitto
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
- Pellervon taloustutkimus PTT
- Suomen metsäkeskus, Lounais-Suomi
- Suomen ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen liitto
- Varsinais-Suomen luonnonsuojelupiiri
- Ympäristöministeriö

Suomen metsät

- 30,4 milj. hehtaarin maapinta-alasta 86 % on metsätalousmaata.
- 20 milj. hehtaarin metsämaasta 60,1 % on yksityisten omistuksessa.
- Metsä- ja kitumaa-alasta on suojeltu 9,6 %

Lounais-Suomen metsät

- 1,7milj hehtaarin maapinta-alasta on 65% metsätalousmaata
- 987 000 hehtaarin metsämaasta 80,6 % on yksityisten omistuksessa.
- Metsä- ja kitumaa-alasta on suojeltu 2,9 %.