



HELSINGIN YLIOPISTO

Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta

Metsätieteiden laitos

# **Metsätalouden uusi ohjauskeino: Suojeluvähennys**

Marjukka Rautavirta

Maisterintutkielma

Marraskuu 2020



Tiedekunta Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma Metsätieteiden maisteriohjelma	
Tekijä Soile <u>Marjukka</u> Rautavirta			
Työn nimi Metsätalouden uusi ohjauskeino: Suojeluvähennys			
Oppiaine/Opintosuunta Metsien ja luonnonvarojen ympäristötaloustiede			
Työn laji Maisterintutkielma	Aika Marraskuu 2020	Sivumäärä 64	
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Tässä tutkimuksessa perehdytään uuteen ohjauskeinoon nimeltä Suojeluvähennys. Metsäteollisuus ry on esittänyt Suojeluvähennys -ohjauskeinoa ideatasolla. Suojeluvähennyksen tavoitteena olisi kannustaa metsänomistajia metsien vapaaehtoiseen määräaikaiseen suojeluun. Suojelusta saatava korvaus saadaan verovähennyksen muodossa, joka voidaan tehdä ainoastaan metsätalouden pääomatuloista. Näin ohjauskeino voisi myös kannustaa samalla lisäämään puun tarjontaa markkinoille ja tärkeät luontokohteet saataisiin suojelun piiriin. Suomessa ei ole ohjauskeinoa, jolla voitaisiin lisätä suojelua ja samalla turvata puun saanti teollisuuden käyttöön.</p> <p>Tämän tutkimuksen tarkoituksena on esittää ja edelleen kehittää uutta Suojeluvähennys -ohjauskeinoa Metsäteollisuus ry:n ehdotuksen pohjalta tarkemmin sekä selvittää ohjauskeinoon sisältöä. Tutkimuksessa tarkastellaan muun muassa: onko uudelle ohjauskeinoille tarvetta, onko se lainsäädännöllisesti toteutettavissa ja kuinka ohjauskeino toimisi. Tutkimuksen aineisto koostuu nykyisin käytössä olevista ohjauskeinoista ja lainsäädännöstä. Aineistona käytetään de minimis -asetusta, Kemera ympäristötukea sekä metsälahjavähennystä. Uusi ohjauskeino perustuu nykyisin käytössä oleviin ohjauskeinoihin ja tutkimuksen menetelmänä on esittää uuden ohjauskeinoon toiminta nykyisin käytössä olevien ohjauskeinojen soveltamisen avulla.</p> <p>Nykyisin käytössä oleva vapaaehtoiseen määräaikaiseen suojeluun tarkoitettu ympäristötuki kärsii liian pienestä budjetista sekä henkilöresursseista. Ohjauskeinoon seurannassa on käynyt ilmi, että metsänomistajat ovat suojelleet kohteen ilman korvausta. Näistä syistä on varten otettavaa arvioida saavuttako nykyinen ohjauskeino tavoitteet yhteiskunnan kannalta kustannustehokkaasti. Lisäksi nykyinen ohjauskeino on määräaikainen ja vaatii määräajan päättyessä uudelleen Euroopan Unionin komission hyväksynnän.</p> <p>Suojeluvähennys esitetään tehtäväksi pysyväksi ja läpi hallituskausien jatkuvaksi määräaikaisten suojelun ohjauskeinoksi. Sen avulla voitaisiin myös jatkossa turvata lajit, jotka tarvitsevat lyhytaikaisia suojelutoimia. Ohjauskeino on esitetty perustuvan de minimis -asetukseen eikä tukea tarvitse hyväksyä komissiossa. Se vähentäisi ainakin tältä osin byrokratiaa. Suojeluvähennys on lainsäädännöllisestä näkökulmasta toteutettavissa oleva ohjauskeino.</p> <p>Tämä tutkimus osoittaa, että suojeluvähennys on potentiaalinen ohjauskeino määräaikaiseen suojeluun. Kuitenkin ohjauskeinoon käyttöönotto vaatii jatkotutkimuksia, koska ohjauskeinoa ja sen toimivuutta tarkastellaan vain yleisellä tasolla. Tuen yksityiskohdat jäävät vielä paljolti auki ja siksi vaativat jatkotyötä. Tutkimuksessa ei olla perehdytty ohjauskeinoon kustannustehokkuuteen eikä sen perusteella voida arvioida onko uusi ohjauskeino nykyistä parempi. Tutkimuksessa ei myöskään olla perehdytty, miten suojeluvähennys ohjauskeinona vaikuttaa puukauppaan ja metsien suojeluun. Alueellisen kokeilun avulla ymmärrettäisiin paremmin myös metsänomistajien suhtautuminen ohjauskeinoon.</p>			
Avainsanat määräaikainen suojelu, verovähennys, verotuki, monimuotoisuus, ohjauskeino			
Ohjaaja tai ohjaajat Olli Tahvonen			
Säilytyspaikka E-thesis			
Muita tietoja			



Faculty Faculty of Agriculture and Forestry		Degree Programme Master's programme in forest sciences	
Author Soile <u>Marjukka</u> Rautavirta			
Title New forestry policy instrument: Forest conservation tax deduction			
Subject/Study track Environmental and Resource Economics			
Level Master's thesis	Month and year November 2020	Number of pages 64	
<p>Abstract</p> <p>This study introduces a new policy instrument called Forest conservation tax deduction. Finnish Forest Industries Federation (FFIF) has presented the Forest conservation tax deduction at the idea level. The aim of the Forest conservation tax deduction would be to encourage forest owners to voluntarily conserve applicable parts of their forests for a fixed duration in exchange for compensation.</p> <p>Compensation for forest conservation comes in the form of a tax deduction that can only be taken out from taxes directed at forestry capital income. In this way, the instrument could work as an encouragement to increase wood supply to the market and simultaneously placing important natural sites under conservation. There is no policy instrument in Finland that would increase conservation and at the same time secure access to wood for industrial use at the time of writing this thesis.</p> <p>The purpose of this thesis is to present and further develop the new Forest conservation tax deduction on the basis of the proposal of the FFIF in more detail and to clarify the content of the policy instrument. The thesis examines, among other things: whether there is a need for a new instrument, whether it is legally feasible and how the instrument would work.</p> <p>The material for this thesis consists of the instruments and legislation currently in use. The material used is the de minimis regulation, environmental support aid of the Temporary Act on the Financing of Sustainable Forestry and forest gift tax deduction. The new instrument is based on the instruments currently in use and the research method is to present the operation of the new instrument through the application of the instruments currently in use.</p> <p>The current environmental support aid for voluntary temporary protection suffers from an under-budget and low human resources. Monitoring the effectiveness of this policy has also shown that the forest owners have often conserved a target area without compensation. For these reasons, it is important to assess whether the current instrument achieves its objectives in a cost-effective way for the society. In addition, the legislation of the current instrument is temporary and will require the approval of the European Commission after the end of its term.</p> <p>Forest conservation tax deduction is proposed to be a permanent and continuous form of preservation regulation. This instrument could also be used in future to ease safeguarding forest species in need of temporary protection. The instrument is proposed to be based on a de minimis regulation which consecutively does not need to be approved by the European Commission. This in turn would reduce the amount of bureaucracy involved. The Forest conservation tax deduction is a legally feasible instrument.</p> <p>This thesis demonstrates that Forest conservation tax deduction is a potential policy instrument for temporary protection. However, the introduction of the instrument as an active regulation would require further study, as the instrument and its operation are considered only at a general level. The details of the tax aid are left largely open and therefore require further work. The thesis has not examined the cost-effectiveness of the new instrument and therefore does not compare this aspect to the current active instrument. The thesis also does not examine how Forest conservation tax deduction as a policy instrument affects the timber trade and forest protection. These should be taken into account in future study. A regional experiment would also provide a better understanding of forest owners' attitudes towards the instrument.</p>			
Keywords voluntary conservation, tax deduction, tax aid, biodiversity, policy instrument			
Supervisor or supervisors Olli Tahvonen			
Where deposited E-thesis			
Additional information			

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1</b>	<b>Metsien merkitys - metsäpoliittiset tavoitteet ja ohjauskeinot</b> .....	<b>1</b>
1.1.1	Metsätalouden merkitys .....	1
1.1.2	Metsänomistajat .....	2
<b>1.2</b>	<b>Tutkimuksen tavoite</b> .....	<b>3</b>
<b>1.3</b>	<b>Aineisto ja menetelmät</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>TALOUSTIETEEN LÄHTÖKOHDAT</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Julkinen ohjaus taloustieteen lähtökohdista</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2</b>	<b>Ohjauskeinojen luokittelu</b> .....	<b>9</b>
<b>2.3</b>	<b>Oleellisimmat kriteerit hyväksyttävälle ohjauskeinolle</b> .....	<b>10</b>
<b>2.4</b>	<b>Yleiset ongelmat julkisissa tuissa</b> .....	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>LAINSÄÄDÄNNÖN REUNAEHDOT</b> .....	<b>12</b>
<b>3.1</b>	<b>EU-oikeuden mukaiset hyväksyttävän tuen edellytykset</b> .....	<b>12</b>
<b>3.2</b>	<b>De minimis -tuki</b> .....	<b>14</b>
<b>3.3</b>	<b>Metsätalouden verotus</b> .....	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>TUTKIMUKSEN KANNALTA KESKEISET OHJAUSKEINOT SUOMEN METSÄPOLITIIKASSA JA NIIDEN VAIKUTUKSET</b> .....	<b>18</b>
<b>4.1</b>	<b>Metsien suojelun ohjauskeinot</b> .....	<b>18</b>
<b>4.2</b>	<b>METSO-ohjelma</b> .....	<b>20</b>
4.2.1	Kemera-ympäristötuki.....	24
4.2.2	De minimis -asetuksen soveltaminen ympäristötukeen .....	27
<b>4.3</b>	<b>Metsälahjavähennys</b> .....	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>UUSI OHJAUSKEINO: SUOJELUVÄHENNYS</b> .....	<b>31</b>
<b>5.1</b>	<b>Uuden ohjauskeinoon tarpeellisuus</b> .....	<b>31</b>
<b>5.2</b>	<b>Uuden ohjauskeinoon lähtökohdat</b> .....	<b>32</b>
<b>6</b>	<b>SUOJELUVÄHENNYKSEN MYÖNTÄMISAJANKOHTA JA KASAUTUMINEN</b> .....	<b>35</b>
<b>6.1</b>	<b>Tuen myöntämisaikajankohda</b> .....	<b>35</b>
<b>6.2</b>	<b>Suojeluvähennyksen kasautuminen</b> .....	<b>35</b>

6.2.1	Suojeluvähennyspohjan siirtyminen metsänomistussuhteen vaihtuessa.....	35
<b>7</b>	<b>SUOJELUVÄHENNYKSEN LÄPINÄKYVYYS .....</b>	<b>37</b>
<b>7.1</b>	<b>Suojeluvähennyspohjan muodostuminen ja käyttö .....</b>	<b>37</b>
<b>7.2</b>	<b>Suojelusta saatavan korvauksen arvo .....</b>	<b>38</b>
<b>7.3</b>	<b>Verotuki ja de minimis -asetuksen tukikatto.....</b>	<b>39</b>
<b>7.4</b>	<b>Laskenta: suojeluvähennyksen enimmäismäärä sekä suojeluvähennyksen kerroin.....</b>	<b>40</b>
7.4.1	Pääomatulojen verotus .....	41
7.4.2	Suojeluvähennyksen muuttuva kerroin ja enimmäisvähennyksen määrä .....	43
7.4.3	Suojeluvähennyksen kerroin on vakio .....	47
<b>7.5</b>	<b>Suojeluvähennyksen kerroin ja vähennyksen enimmäismäärä.....</b>	<b>50</b>
<b>8</b>	<b>YHTEENVETO SUOJELUVÄHENNYKSEN EDELLYTYKSISTÄ.....</b>	<b>52</b>
<b>9</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....</b>	<b>53</b>
	<b>LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>58</b>

## **Kuvaluettelo**

<i>Kuva 1: Euroopan unionin valtiontukia koskevat menettelyt ja ilmoitusvelvollisuus (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s.7) .....</i>	<i>13</i>
<i>Kuva 2: Metsien suojelun ohjauskeinojen toteutuksen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset yhteiskunnan eri toimijoihin. (Koskela, ym. 2010, s. 10).....</i>	<i>19</i>
<i>Kuva 3: METSO-toteutuksen budjettikehitys vuosina 2008–2017 sekä ennusteiden mukainen budjetti, mikä mahdollistaisi tavoitteiden toteutumisen. (Hohti, ym. 2019, s.40).....</i>	<i>21</i>
<i>Kuva 4: Esimerkki ympäristötuen laskennasta (Hujala &amp; Rantala 2012, s.19).....</i>	<i>26</i>
<i>Kuva 5: De minimis -pohjaisten Kemera-tukien kasautuminen (Viitala, ym. 2018, s.20).....</i>	<i>28</i>
<i>Kuva 7: Esimerkki metsänomistajan saamasta hyödystä, jossa käytetään suojeluvähennyspohjaa .....</i>	<i>38</i>
<i>Kuva 8:Pääomatuloihin lasketaan mukaan puun myyntitulot ja ympäristötuki. Tarkastellaan pääomatulojen verotuksen ero tilanteeseen, jossa puun myyntituloista sekä ympäristötuesta maksettaisiin erikseen verot. ....</i>	<i>42</i>
<i>Kuva 9: Suojeluvähennyksen kerroin on valittu niin, että pääomatuloista tehtävä vähennys on yhtä suuri kuin vero, joka maksettaisiin ilman suojeluvähennystä. X-akselilla on pääomatulot, jos vähennys tehdään.....</i>	<i>46</i>
<i>Kuva 10: Suojeluvähennyksen kerroin on vakio. Suojeluvähennyksen hyötyä verrataan ympäristötuen hyötyyn (pystyakseli) eli yhtälön 27 mukaan saatu hyöty. Vaaka-akselilla on puun myyntitulot.....</i>	<i>48</i>
<i>Kuva 11:Korvaus suojelusta on 3700 euroa. Tarkastellaan suojeluvähennyksestä ja ympäristötuesta saatavia hyötyjä. Vaaka-akselilla on puun myyntitulot.....</i>	<i>49</i>

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Metsien merkitys - metsäpoliittiset tavoitteet ja ohjauskeinot

Suomen metsät ovat keskeisessä osassa yhteiskunnan hyvinvointia. Metsät tuottavat aineellisia ja aineettomia hyötyjä (Maa- ja metsätalousministeriö 2019, s. 8). Metsäpolitiikan tavoitteilla pyritään ohjaamaan metsien käyttöä yhteiskunnan kannalta parhaaseen suuntaan. (Kuuluvainen & Valsta 2009, s. 287)

Metsätalous on keskeisessä osassa Suomen kansantaloutta ja siksi julkisen ohjauksen tavoitteena on edistää metsien käytön taloudellista kestävyttä mukaan lukien puukauden toimivuus. Suomessa on käytössä erilaisia metsäpolitiikan ohjauskeinoja, kuten tukia, säädöksiä ja neuvontaa. (Kuuluvainen & Valsta 2009, s. 273-274)

Suomessa on käytössä metsäpoliittisia ohjauskeinoja monimuotoisuuden turvaamiselle. Monimuotoisuus ja ekosysteemien toimivuus tulee turvata luonnon hyvinvoinnin ja tasapainon takia (Maa- ja metsätalousministeriö, 2014, s.14). Yhteiskunnan tavoitteena onkin toimivien ratkaisujen löytäminen luonnon monimuotoisuuden sekä metsien talouskäytön yhteensovittamiseksi (Koskela, ym. 2010, s. 9-12).

Sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla panostetaan yhä enemmän toimenpiteisiin, joilla voidaan edistää monimuotoisuutta ja samaan aikaan turvata muita kestävyysosa-alueita. Valtioneuvoston Metsäpoliittinen selonteko 2050 (2014) sekä Kansallinen metsästrategia 2025 (2019) ohjaavat metsien käyttöä ja niissä on määritelty tärkeimmät tavoitteet metsäalalle ottaen huomioon ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyys.

Nykyisten metsäohjelmien ja lainsäädännön sisältöön on vaikuttanut vahvasti monipuolistuneet metsien käytön tavoitteet. Metsien muiden käyttömuotojen ja monimuotoisuuden edistäminen ovat nousseet puun tuotannollisten tavoitteiden rinnalle (Mäki, ym. 2011, s. 8). Yhä tärkeämmäksi on tullut metsätalouden resurssien tehokas allokointi (Kuuluvainen & Valsta 2009, s.19).

### 1.1.1 Metsätalouden merkitys

Metsäsektori tuottaa kansantaloudelle niin työpaikkoja kuin verotuloja. Metsäteollisuus kattaa lähes 20 prosenttia Suomen tavaraviennistä ja Suomen viiteen merkittävimpään vientituotteeseen kuuluu metsäteollisuuden tuotteista paperi ja kartonki,

selluloosa sekä sahatavara (Metsäteollisuus ry 2020a). Vuonna 2018 metsäteollisuuden (Toimialat 16 ja 17) tuotannon bruttoarvo oli noin 23,4 miljardia ja osuus koko teollisuuden bruttoarvosta oli 19 prosenttia (Tilastokeskus 2019).

Ernst & Young Oy:n tekemän tutkimuksen mukaan metsäteollisuuden ja metsätalouden suora sekä epäsuora työllistävä vaikutus oli noin 97 600 henkeä vuonna 2018. Samassa tutkimuksessa oli tarkasteltu metsäteollisuuden työllistämisaikutuksien lisäksi sen verokertymän ja arvonmuodostuksen merkitystä Suomen kansantaloudelle. Tutkimuksen mukaan vuonna 2018 metsäteollisuus muodosti Suomelle noin viiden miljardin arvonlisäyksen sekä sen suora verokertymä oli 1,7 miljardia euroa. Kun otetaan huomioon metsäteollisuuden ja metsätalouden suora ja epäsuora verokertymä, yhteenlaskettu verokertymä kattaa noin 3,6 prosenttia. (Ernst & Young Oy, 2020)

Puun tuotannon ohella metsät tuottavat myös muita yhteiskunnan hyvinvoinnille tärkeitä ekosysteemipalveluita. Ekosysteemipalvelut voivat olla aineettomia tai aineellisia hyötyjä, joita luonnon elinympäristö tuottaa. Ekosysteemipalvelun käsite on laaja ja siihen kuuluu esimerkiksi marjat, riista, patikoiminen, maisema-arvo, kulttuuriperintö, puiden hiilensidonta ja ravinteiden kierto. Monet ekosysteemipalveluista ovat julkishyödykkeitä. (Lilja-Rothsten, ym., 2016, s. 6-7)

Metsäteollisuusyritykset ovat toiminnassaan enenevässä määrin huomioineet ympäristön monimuotoisuuden sekä ilmasto-vaikutukset vapaaehtoisilla toimilla. Metsäteollisuus ry käynnisti `Lisää lahoppuuta talousmetsiin` -toimintaohjelman vuonna 2017. Sen tavoitteena on lisätä lahoppuun määrää talousmetsissä ja edistää sekä metsäteollisuuden henkilöstön että metsänomistajien tietämystä lahoppuun tärkeydestä (Metsäteollisuus ry, 2019).

### 1.1.2 Metsänomistajat

Yksityiset metsänomistajat omistavat Suomen metsätalousmaasta noin puolet. Metsätalousmaata on yhteensä Suomessa 26,2 miljoonaa hehtaaria ja tästä lähes 80 prosenttia eli noin 20,3 miljoonaa hehtaaria puutuotannon metsämaata. Yksityiset metsänomistajat omistavat puutuotannon metsämaasta noin 60 % eli yhteensä 12,1 miljoonaa hehtaaria. Yksityiset metsänomistajat omistavat 74% Etelä-Suomen puutuotannon metsämaasta, joka on noin 8,3 miljoonaa hehtaaria. (Luonnonvarakeskus 2020a, 2020b)



Koska valtaosa Suomen metsistä on yksityisessä omistuksessa ja siksi on hyvä tarkastella sitä, millaisia ovat suomalaiset metsänomistajat. Julkisella ohjauksella pyritään ohjaamaan, johonkin tiettyyn toimintaan ja siksi on tärkeää tarkastella ryhmää, johon halutaan vaikuttaa.

Suomalainen metsänomistaja 2020 -tutkimuksen mukaan metsänomistajan tavoitteet sekä ikä vaikuttavat hakkuumääriin. Monitavoitteiset ja taloudellista turvaa korostavat metsänomistajat tekivät puukauppoja enemmän kuin muut metsänomistajat. Metsäalasta suurin osa on monitavoitteisten (38%) sekä taloudellista turvaa korostavien (24%) metsänomistajien omistuksessa. (Karppinen, ym. 2020, s. 41, 55-56)

Metsänomistajakunnan kehityssuunnan perusteella on arvioitu, ettei puuntarjonta tulevaisuudessakaan pitäisi heikentyä, jos nykyinen kehityssuunta ei muutu. Tutkimuksessa myös todetaan, että 2000-luvulla metsänomistajakunnan tavoitteet ovat kehittyneet ennalta arvaamattomaan suuntaan. Turvaa ja tuloja korostavien metsänomistajien määrä on lisääntynyt, kun taas monitavoitteisten ja virkistysarvoja korostavien metsänomistajien määrät olivat vähentyneet. Aineettomien tavoitteiden oletettiin vahvistuvat 2000-luvun jälkeen. (Karppinen, ym. 2020, s. 41, 55-56)

Hiljaiset metsänomistajat, jotka eivät ole yli kymmeneen vuoteen tehneet metsänkätöilmoitusta tai eivät olleet hakeneet Kemera-tukea, omistivat noin 10 prosenttia yksityismetsien pinta-alasta. Tämä on noin 14 prosenttia yksityisistä hakkuumahdollisuuksista. Suojelumotivaation tärkeys korostui hiljaisille metsänomistajille ja he käyttivät metsiään pääasiassa virkistyskäyttöön tehden myös kotitarvehakkuita. (Haltia, ym. 2017, s. 9-10)

Haltia, ym. (2017) mukaan metsänomistajien valintoja ohjaavat heidän arvonsa. Neuvonnan merkitys sekä metsänomistajien tavoitteiden tunnistaminen ja huomioiminen koettiin tärkeäksi metsäalan ammattilaisten taholta. Metsänomistajan tavoitteiden huomioiminen voisi lisätä sellaisten metsänomistajien aktiivisuutta, jotka pitävät luonto- ja virkistysarvoja tärkeänä. (Haltia, ym. 2017)

## **1.2 Tutkimuksen tavoite**

Kestävä metsätalous kattaa niin taloudellisen, ekologisen kuin sosiaalisenkin kestävyden. Metsätalous ja puunjalostus tuottavat hyvinvointia valtiolle ja siksi politiikassa ohjauksessa tulee huomioida, ettei se tyrehdytä puun saatavuutta. Samaan aikaan

Suomi on mukana kansainvälisissä suojelusopimuksissa, joilla pyritään hallitsemaan monimuotoisuuden turvaamista sekä sen positiivista kehitystä globaalisti. (Maa- ja metsätalousministeriö 2019, s. 8-11, 27)

Suomen teollisuuden käyttämästä raaka-ainepuusta noin 70 prosenttia tulee yksityismetsistä vuoden 2019 tietojen mukaan (Metsäteollisuus ry 2020b). Metsätalouden kannattavuuden säilyvyys on edellytys sille, että metsiä hoidetaan ja käytetään myös tulevaisuudessa aktiivisesti. Aktiivinen ja kestävä metsien käyttö ovat ehtona metsäalan toimivuudelle ja puun saatavuudelle. Metsänomistajat hoitavat metsiään ja tekevät päätöksiä omien lähtökohtiensa mukaisesti. (Maa- ja metsätalousministeriö 2014, s. 14)

Haltian ym. (2017) tutkimuksen perusteella metsän käyttöä ohjaavat metsänomistajan arvot. Suomessa on yksityisomistuksessa metsiä, joiden kohdalla metsänomistaja ei ole tehnyt tietoista valintaa esimerkiksi metsän talouskäytöstä tai suojelusta. Tulisi tarkastella voidaanko hiljaisia metsänomistajia aktivoida puun tarjoamiseen metsäteollisuudelle luomalla ohjauskeino, joka huomioisi myös näiden metsänomistajien luontoarvot.

Monimuotoisuutta pyritään turvaamaan Suomessa erilaisilla julkisilla toimilla. Suomessa velvoitetaan tiettyjen luontokohteiden suojeluun luonnonsuojelu- sekä metsälaissa, mutta on olemassa myös yksityisille metsänomistajille kohdennettuja vapaaehtoisia toimia monimuotoisuuden turvaamiseksi (Suomen metsäkeskus 2016). Valtio omistaa valtaosan suojelluista metsistä eli noin 87 % (Hyvärinen, ym. 2019, s. 41).

Aikaisemmassa luvussa 1.3 todettiin, että yksityiset metsänomistajat omistavat valtaosan metsätalousmaasta Etelä-Suomessa. Metsien suojelu on vähäisempää Etelä-Suomessa (Hyvärinen, ym. 2019, s. 41). METSO-ohjelman tarkoituksena on ollut erityisesti turvata monimuotoisuutta yksityisomisteisissa Etelä-Suomen metsissä. Metsänomistaja voi säästää ohjelman avulla elintärkeitä luontokohteita saaden suojelusta korvauksen (Anttila, ym. 2017, s. 5-6).

Uusimman metsänomistaja tutkimuksen perusteella metsien talouskäyttöä painottavien omistajien osuus on kasvanut aikaisemmasta tutkimuksesta. Vaikka Suomessa on ohjauskeinoja, jotka ottavat huomioon luonnon monimuotoisuuden, on tärkeä pohtia ovatko nämä ohjauskeinot parhaimmat vaihtoehdot suojelun tavoitteiden saavuttamiseksi, kun huomioidaan metsänomistajien talouskäytön tavoitteet.

Suomessa taloudelliset kannustinkeinot metsänhoidon toimenpiteisiin ovat pääosin julkisia tukia. Julkisella tuella on usein korkeat hallinnolliset ylläpitokustannukset, koska ne vaativat oman järjestelmän ja organisaation, joka hallinnoi tukea. Suomessa metsätalouden menot ovat täysimääräisesti vähennettävissä, siksi tukien muuttamisella verotuiksi tai -vapautuksiksi ei välttämättä saavuteta haluttuja kannustinvaikutuksia. Tämä tulee huomioida, kun mietitään mahdollisuuksia korvata nykyisiä julkisia tukia verotuilla. (Ovaskainen 2016)

Metsien suojelun ja monimuotoisuuden ylläpitämisen toimenpiteiden kustannuksia ei kuitenkaan voida vähentää metsätalouden tuloista, vaikka ne katsotaan nykyisin tärkeäksi osaksi toimivaa metsänhoitoa. Tästä syystä on varteenotettavaa pohtia, voisiko suojelun ja monimuotoisuuden ylläpitämisestä koituvat kustannukset katsoa metsätalouden vähennyskelpoisiksi menoiksi. (Hänninen, ym. 2017, s.16)

Tyypillisesti ajatellaan, että puukauppa ja metsien suojele ovat toisensa pois sulkevia. Onko mahdollista lisätä yhtä aikaa merkittävien elinympäristöjen suojeleä sekä puukauppaa? Maaseudun tulevaisuuden mielipidekirjoituksessa 10.3.2017 Jim Antturi esitti Metsäteollisuus ry:n ympäristöohjelman ideaa uudesta ohjauskeinosta nimeltään Suojeluvähennys. Suojeluvähennys toimisi ohjauskeinona, jolla pyritään kannustamaan metsänomistajaa metsien vapaaehtoiseen suojeleuun sekä samalla lisäämään puun tarjontaan markkinoille. (Antturi 2017)

Ohjauskeino voisi toimia siten, että metsänomistaja saisi vapaaehtoisesta suojeleusta tai luonnonhoitohankkeesta verovähennyspohjaa. Verovähennyspohjan muodostuminen perustuu metsälahjavähennyksen mekanismiin. Suojelun ja luonnonhoitohankkeiden hakuperusteina käytettäisiin METSO-ohjelman kriteereitä. Suojeleusta saatava verohyöty olisi METSO-ohjelman korvauksen mukainen ja tämän avulla voitaisiin määrittellä verovähennyspohjan suuruus. Metsänomistaja voisi hyödyntää puun myyntitulojen verotuksessa verovähennyspohjaa tietyn määräajan esimerkiksi 15 vuoden ajan. (Antturi 2017)

Antturin mukaan ohjauskeino turvaisi metsien monimuotoisuuden säilymisen sekä lisääisi puun käyttöä. Nykyinen Kemera-lain mukainen ympäristötuki ja metsäluonnonhoidon tuki voitaisiin korvata Suojeluvähennyksellä. Suojeluvähennys vähentäisi byrokratiaa sekä loisi kannustimen puukauppaan, koska korvaus konkretisoituisi vasta puun myynnin kautta. (Antturi 2017)

Tämän tutkimuksen toimeksiantajana on Metsäteollisuus ry. Tutkimuksen tarkoituksena on esittää ja edelleen kehittää uutta Suojeluvähennys -ohjauskeinoa edellä kuvattun ehdotuksen pohjalta tarkemmin sekä selventää ohjauskeinon sisältöä. Esitettävä ohjauskeino pohjautuu de minimis -asetukseen ja suojelusta maksettava korvaus saadaan verotuen muodossa. Suomessa ei vielä ole ohjauskeinoa, jolla voitaisiin lisätä suojelua ja samalla turvata puun saanti teollisuuden käyttöön. Tästä syystä tämä tutkimus on yhteiskunnallisesti merkittävä.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on esittää ja edelleen kehittää uusi suojelua edistävä ”Suojeluvähennys” -ohjauskeino, jonka pohjana käytetään jo olemassa olevia ohjauskeinoja. Keskeisiä kysymyksiä:

- Tarvitaanko uusi ohjauskeino edistämään metsien suojelua?
- Olisiko uusi ohjauskeino hyväksyttävissä ja lainsäädännöllisesti mahdollinen?
- Miten uusi ohjauskeino toimisi?

Tutkimuksessa pohditaan lisäksi:

- Kuinka muutokset avainoletuksissa vaikuttavat tulokseen (esim. suojelukorvauksen suuruus)?
- Mitkä ovat suojeluvähennyksen toimeenpanon ns. pullonkaulatekijät?
- Voidaanko ohjauskeinoa kehittää?

### **1.3 Aineisto ja menetelmät**

Tutkimuksen aineisto koostuu nykyisin käytössä olevista ohjauskeinoista ja lainsäädännöstä. Aineistona käytetään de minimis -asetusta, Kemera ympäristötukea sekä metsälahjavähennystä. Uusi ohjauskeino perustuu vahvasti nykyisin käytössä oleviin ohjauskeinoihin ja tutkimuksen menetelmänä on esittää uuden ohjauskeinon toiminta nykyisin käytössä olevien ohjauskeinojen soveltamisen avulla. Koska käytössä ei ole ollut aikaisemmin suojelusta saatavaa verotukea, on tarkasteltava keinoja, joilla saadaan tuki hyväksytylle tasolle. Hyväksyttävänä korvauksena pidetään nykyisin määrääikäisestä suojelusta saatavaa ympäristötukea ja halutaan, että verotuki tuottaa samanlaisen hyödyn metsänomistajalle.

Suojeluvähennykseen sovelletaan de minimis -asetusta. Esitettävä ohjauskeino pohjautuu Euroopan unionin eri asetuksiin kuin nykyinen suojelusta saatava tuki, siksi tulee tarkastella vaikuttaako eri EU -asetuksen soveltaminen rajoituksia verotuelle.

Tutkimuksessa metsätalouden uutta ohjauskeinoa ja sen toimivuutta tarkastellaan yleisellä tasolla. Tuen yksityiskohdat jäävät vielä paljolti auki ja vaativat jatkotyötä. Tutkimuksessa ei ole pystytty perehtymään, miten suojeluvähennys ohjauskeinona vaikuttaa puukauppaan ja metsien suojeluun.

## 2 TALOUSTIETEEN LÄHTÖKOHDAT

### 2.1 Julkinen ohjaus taloustieteen lähtökohdista

Luonnonvarojen käyttöön liittyvien taloudellisten kysymysten ymmärtämiseksi on keskeistä hallita peruskäsitteet markkinoiden toimivuudesta; milloin markkinoiden voi antaa toimia omalla painollaan ja milloin niiden toimintaan tulee puuttua julkisella ohjauksella. Keskeinen ongelma on niukkojen resurssien tehokas allokointi. Luonnonvarat ovat tehokkaassa käytössä silloin, kun niiden käytöstä saatava hyöty johtaa kansantalouden kannalta parhaaseen lopputulokseen. (Kuuluvainen & Valsta 2009, s. 16-19)

Valtiovallan puuttuminen markkinoiden toimintaan taloustieteen lähtökohdista on perusteltua silloin, jos sen avulla voidaan parantaa markkinoiden toimivuutta ja saavuttaa resurssien tehokkaamman ohjautumisen. Syitä markkinoiden tehostumukseen ovat epätäydellinen kilpailu, verotus, korjaamattomat ulkoisvaikutukset, julkishyödykkeet sekä epäsymmetrinen informaatio. (Pohjala 2012, s. 108-106)

Julkishyödykkeet ovat hyödykkeitä, joiden käyttöä ei voi rajata ja tämän takia niille on vaikea löytää markkinoita. Julkishyödykkeiden käyttö ei myöskään rajoita muiden ihmisten käyttömahdollisuuksia (Pohjala 2012, s. 115-117). Sama pätee myös julkishaittaan, siitä kärsivät kaikki eikä siitä voi rajata ketään ulos. Usealle julkishyödykkeelle on vaikea määrittää omistusoikeutta ja silloin tarvitaan valtiovaltaa säätelemään julkishyödykkeen käyttöä. (Kuuluvainen & Valsta 2009, s. 16, 43-46)

Viime aikoina julkishyödykkeistä on keskusteltu vilkkaasti niin kansallisesti kuin globaalistikin. Tällaisia aiheita ovat esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja ilmastonmuutoksen torjuminen. Tällaisten julkishyödykkeiden rahoittaminen markkinamekanismien avulla on vaikeaa. Siksi yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta julkisen vallan puuttuminen näiden turvaamiseksi on tärkeää, koska se hyödyttää koko väestöä (Kuuluvainen & Valsta 2009, s. 43, 273).

Markkinoiden ohjaamiseksi julkinen valta voi käyttää erilaisia ohjauskeinoja minimoidakseen ulkoisvaikutuksia. Ulkoisvaikutus ilmenee, kun tuotannon tai kulutuksen yhteydessä syntyy sivuvaikutus, jota ei ole huomioitu hyödyissä tai kustannuksissa (Pohjala 2012, s. 111). Tällöin markkinat eivät toimi tehokkaasti. Yksityistalous voi toimia tehokkaasti, vaikka yhteiskunnan kannalta tehokkuuskriteeri ei täytyisi.

Tällöin julkinen talous voi ohjata käyttäytymistä ohjauskeinojen avulla haluttuja tavoitteita kohti (Mäki, ym. 2011, s. 8).

Tulee myös muistaa, että poliittiset päätökset eivät välttämättä ole täydellisiä ja voivat johtaa julkisen vallan epäonnistumiseen eli politiikan epäonnistumiseen. Poliitiikan epäonnistuminen voi johtua väärin asetetuista ohjauskeinoista, kuten veroista tai tuista, mitkä aiheuttavat markkinoilla tehokkuus- ja hyvinvointitappiota johtuen vääristyneestä ohjausvaikutuksesta. Tästä syystä julkisen ohjauksen tarvetta sekä tehokkuutta pitää tarkastella päätöksenteossa. (Hänninen, ym. 2017, s. 8)

## **2.2 Ohjauskeinojen luokittelu**

Suomessa on käytössä laaja valikoima erilaisia instrumentteja, joilla ohjataan metsän käyttöä ja pyritään vaikuttamaan metsänomistajien metsänkäyttötapoihin (Hänninen, ym., 2017, s. 6). Vedungin (1998, s. 29-34) jaottelun mukaan ohjauskeinot voivat olla lainsäädännöllistä ohjausta (normiohjausta), taloudellista ohjausta tai informaatio-ohjausta. Käytössä olevista metsätalouden ohjauskeinoista annetaan seuraavaksi esimerkkejä jaottelun perusteella.

Toiminnan ohjaaminen lainsäädännön avulla kuuluu normiohjaukseen. Lainsäädännöllä voidaan rajoittaa toimia tai velvoittaa tiettyyn toimintaan. Normiohjauksen piiriin kuuluu metsälaki, jossa määritellään mm. taloudellisessa käytössä olevan metsän uudistus ja suojeltavat kohteet. (Kuuluvainen & Valsta 2009, s. 273-275)

Taloudellisen ohjauksen avulla pyritään vaikuttamaan päätöksiin ohjaamalla hintoja ja kustannuksia (Kuuluvainen & Valsta 2009, s. 274). Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi tuet ja verot. Metsänhoidon toimenpiteisiin on mahdollista hakea Kemera-tukea, joka kuuluu taloudellisen ohjauksen piiriin.

Informaatio-ohjaukseen kuuluu niin joukkotiedotus kuin ryhmälle tai yksilölle suunnattu tiedotus (Mäki, ym. 2011, s. 13). Informaatio-ohjaus tukee muita ohjauskeinoja ja sen avulla voidaan parantaa markkinoiden toimintaa vähentämällä epäsymmetristä informaatiota ja tiedon puutteita. Tähän kuuluu taas metsänhoitotoimenpiteiden neuvonta.

### 2.3 Oleellisimmat kriteerit hyväksyttävälle ohjauskeinolle

Julkisen vallan on mahdollista ohjata käyttäytymistä ohjauskeinojen avulla, kun markkinat eivät toimi tehokkaasti. Seuraavaksi tarkastellaan millaisia ovat keskeiset hyväksyttävien ohjauskeinojen kriteerit.

Hänninen ym. (2017, s.16) ovat listanneet selvityksessään hyväksyttävien ohjauskeinojen oleellisimpia kriteereitä. Näissä kriteereissä on yhtäläisyyksiä lain kanssa, jossa määritellään taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Kriteerien perusteella ohjauskeinolla tulisi olla perusteltu tavoite. Oleellista on siis, että voidaanko ohjauskeino avulla saavuttaa asetettu tavoite ja korjata markkinoiden puutteita, jotka voivat johtua esimerkiksi ulkoisvaikutuksista.

Julkisen ohjauksen tulisi luoda sellainen kannustinvaikutus, joka aidosti ohjaisi toimintaa ja mitä ilman tätä tukea ei saavutettaisi. Julkinen ohjaus ei saisi syrjäyttää yksityisiä investointeja. Tulisi tarkastella myös, ettei ohjauskeino ole ristiriitainen olemassa olevien kannustimien kanssa ja myös ettei ohjauskeino aiheuta haitallisia sivuvaikutuksia. (Hänninen ym. 2017 s.16)

Ohjauskeino tulisi olla kustannustehokas niin, että mahdollisimman pienillä kustannuksilla saavutettaisiin tavoite (Hänninen ym., 2017 s.16). Ohjauskeino ei ole välttämättä kustannustehokas, vaikka sillä olisi haluttu vaikutus. Ohjauskeino valinnassa tulisi arvioida tarkkaan kustannuksia ja hyötyjä. Kustannusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon hallinto- ja transaktiokustannukset niin tukiviranomaisten kuin tuensaajienkin osalta. (HE 22/2016 vp, s. 25)

Hyväksyttävä ohjauskeino on kilpailuneutraali ja kohtelee yhdenvertaisesti. Ohjauskeino ei ole yhdenvertainen, jos se suosii perusteettomasti joitain ryhmää. Kilpailuneuraalisuudella tarkoitetaan, että eri toimijat ovat tasa-arvoisessa asemassa eikä kannustin anna perusteettomasti etua vain osalle toimijoista. (Hänninen ym. 2017 s.16).

Poliittisten toimien vaikuttavuutta voidaan parantaa arvioinnin kautta. Siksi tukiviranomaisten tulisi tietyin aikavälein arvioida tuen tarpeellisuutta sekä kehitystarpeita. Arvioinneissa tulisi tulkita tukitoimen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b, s. 11)



## 2.4 Yleiset ongelmat julkisissa tuissa

Koska poliittisilla päätöksillä ei aina saavuteta toivottua lopputulosta, on mahdollista, että julkisella ohjauksella ei saavuteta haluttua vaikutusta. Käyttöön otettu ohjauskeino ei välttämättä täytä kaikkia aikaisemmin kuvattuja kriteereitä. Seuraavaksi esitetään julkisten tukien yleisiä ongelmia.

Julkisen tuen käyttö riippuu sen tunnettavuudesta metsänomistajien keskuudessa sekä metsänomistajan halusta käyttää julkista tukea, koska tuki usein sitouttaa tiettyyn toimintaan (Hänninen ym. 2017, s.17). Julkisissa tuissa tulee huomioida tuen ohjautuvuus. Tuki tulisi ohjata toimenpiteille, joita ei ilman tukea tehtäisi. Tukea voidaan myöntää toimenpiteille, jotka tehtäisiin myös ilman tukea. Tällöin julkinen tuki voisi syrjäyttää investointeja, joita metsänomistaja olisi tehnyt ilman tukeakin (Linden ja Leppänen 2003a, 2003b; Ovaskainen, ym. 2006).

Julkisilla tuilla saattaa olla merkittäviä hallinnointi- ja transaktiokustannuksia metsänomistajalle maksettavan tukirahoituksen lisäksi. Metsänomistajallekin voi koitua tuen hakemisesta kustannuksia eli transaktiokustannuksia. Itse tuen kustannuksen lisäksi valtiolle tulee tuen hallinnointikustannuksia esimerkiksi henkilöstöresursseista, mitä tuen käsittelyprosessi edellyttää. Kustannustehokkuus voi olla varsin huono, jos tuettavat toimenpiteet tai kohteet ovat pieniä. Tukien kohdistaminen suurempiin kohteisiin tai laajempiin toimenpiteisiin voisi parantaa kustannustehokkuutta. (Hänninen, ym. 2017, s.17)

Ohjauskeino ei välttämättä vaikuta ainoastaan yhteen asiaan. Tämän lisäksi ohjauskeinot voivat olla keskenään päällekkäisiä ja niiden vaikutukset ristiriitaisia. Metsänomistajan toimintaan voi vaikuttaa useampi eri politiikan ohjauskeino. Kuten aikaisemmin jo todettiin, informaatio-ohjaus voi toimia muita ohjauskeinoja tukevana. Metsänomistaja voi saada neuvonnan kautta tukea tiettyjen ohjauskeinojen käyttöön. Kuitenkin neuvonta voi näin ohjata vahvasti käyttäytymistä ja suosia erityisesti jotain metsän käyttömuotoa enemmän kuin muita. (Hänninen, ym. 2017, s.17-18)

### 3 LAINSÄÄDÄNNÖN REUNAEHDOT

#### 3.1 EU-oikeuden mukaiset hyväksyttävän tuen edellytykset

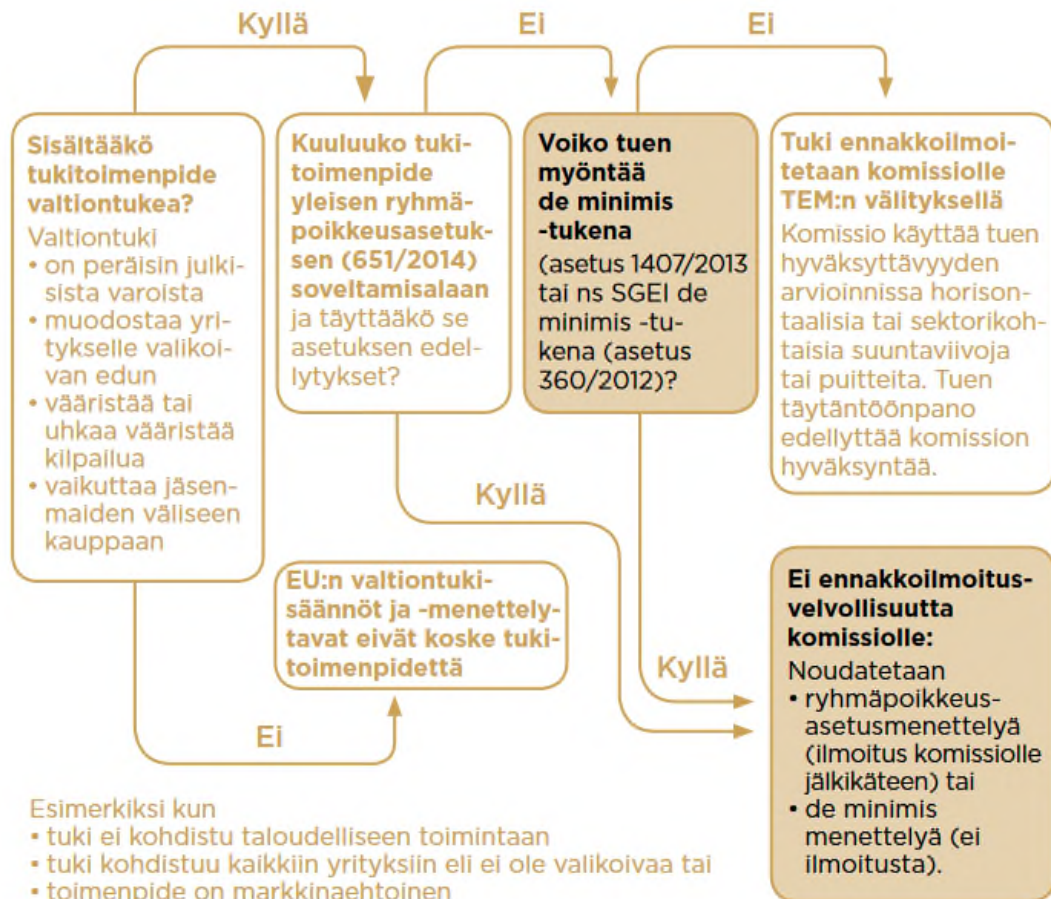
Euroopan unionin toiminta pohjautuu perussopimukseen, jotka ovat sitovia sopimuksia jäsenmaiden välillä ja ohjaavat niiden toimintaa. (Euroopan Unioni, ei pvm). Perussopimuksissa määritellään suhteet EU:n ja sen jäsenmaiden välillä. Euroopan unionin tavoitteet, säännöt ja päätöksentekomenettelyt ovat keskeisenä osana perussopimuksia (EUR-Lex 2, ei pvm). Sopimuksissa määritellään myös julkisten tukien myöntämisestä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b, s.6)

Euroopan unionin perusajatus pohjautuu vapaaseen kilpailuun, joka on keskeisessä osassa avointa markkinataloutta. EU:lle määritellyssä kilpailupolitiikassa pyritään takaamaan, ettei kilpailu vääristy sisämarkkinoilla ja siksi EU:n jäsenmaissa sovelletaan samoja sääntöjä. EU:n sopimuksissa määritellään valtiontuki. Jos jäsenvaltion tukitoimenpide täyttää kyseisen määritelmän, sovelletaan EU:n valtiontukisääntöjä. (EUR-Lex 1, ei pvm)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT -sopimus) ohjaa kilpailupolitiikkaa sekä jäsenvaltioiden valtionapujen käyttöä. Valtiontuki määritellään SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa ja valtiontukisäädöksiä sovelletaan silloin, kun kaikki tunnusmerkit täyttyvät: ” *Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*”. (EUVL C 326)

EU:n kilpailupolitiikka luo valtiontuille ennalta määritellyt raamit ja mahdollistaa tiettyjen tukien myöntämisen. EU:n kilpailupolitiikan avulla voidaan korjata markkinoiden tehottomuutta esimerkiksi valtiontuilla. Jäsenvaltion tavoitteleva valtiontuki voi kuitenkin olla ristiriidassa EU:n kilpailupolitiikan kanssa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b, s. 5,16)

Tukitoimenpide voi olla perusteltua EU:n komission mukaan, mikäli hyödykkeelle ei ole markkinoita tai ne ovat epätäydelliset. Ulkoisvaikutukset, epätäydellinen informaatio tai julkishyödykkeet ovat esimerkkejä, mistä markkinoiden epätäydellisyys voi



Kuva 1: Euroopan unionin valtiontukia koskevat menettelyt ja ilmoitusvelvollisuus (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s.7)

johtua. EU:n sopimukset eivät suoraan kiellä julkisia tukia, mutta uusia kannustinjärjestelmiä luodessa tulee osata perustella, mihin tukea tarvitaan sekä miettiä tuen vaikutuksia. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b, s. 5-9)

EU:n valtiontukimenettelyjä sovelletaan silloin, kun kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät. Jos katsotaan, että kaikki valtiontuen tunnuspiirteet täyttyvät, jäsenvaltio on tuesta ennakoilmoitusvelvollinen komissiolle (kuva 1). Kuten kuvasta 1 nähdään poikkeuksena ovat vähämerkitykselliset de minimis -tuet ja ryhmäpoikkeusasetusmenettely, joista ei tarvitse tehdä komissiolle ennakoilmoitusta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s. 6-7)

Jäsenvaltio ei saa ottaa uutta tukea käytäntöön ennen kuin Euroopan komissio on sen hyväksynyt. Tukea voidaan pitää laittomana, mikäli se on otettu käyttöön ilman soveltuva menettelyä. Tällöin tuki voidaan periä takaisin. Kilpailupolitiikan soveltamistapauksissa tulkintavalta on komissiolla, jossa riitatilanteissa ratkaistaan tuen

hyväksyttävyyys. Joissain tilanteissa kuitenkin ratkaisun saamisessa nojataan EU:n tuomioistuimeen tai Euroopan neuvostoon ja parlamenttiin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s. 6-7)

Jäsenvaltio on päätösvaltainen verotuksestaan. Valmisteverotuksen ja arvonlisäverotuksen osalta Euroopan Unioissa on yhdenmukaisia verosääntöjä (Euroopan Unioni, ei pvm). Myös vero voidaan katsoa valtiontueksi, jos se täyttää kaikki artiklan 107 kriteerit. Valtiontuki käsite kattaa kaikkia toimenpiteitä, joilla voidaan alentaa kustannuksia (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s. 6).

### **3.2 De minimis -tuki**

De minimis -tuet määritellään EU:n komission asetuksissa. Ne eivät täytä valtiontuki-määritelmää ja ne ovat vähämerkityksellistä julkista tukea. Vähämerkityksellisestä tuesta ei tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle, koska katsotaan, ettei se väärin kilpailua jäsenmaiden välillä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s.8)

Suomen metsätalouteen on otettu käyttöön joitain verojärjestelmän kautta saatavia de minimis tukia (Viitala 2018, s.29). Näistä de minimis -tuista metsälahjavähennys on merkittävin tämän tutkimuksen kannalta ja siihen perehdytään myöhemmin. Yrityksen määritelmä, tuen läpinäkyvyys, tuen myöntämishetki ja tukien kasautuminen ovat Viitalan ym. (2018) mukaan vähämerkityksellisten tukien keskeisimpiä sääntöjä metsätalouden kannalta.

Yleisen de minimis – asetuksen (komission asetus 1407/2013) mukaan kolmen verovuoden aikana ei tukien määrä saa olla yli 200 000 euroa yritystä kohden. Raja-arvon seuraamiseksi, tukitoimenpiteen euromääräinen arvo tulee olla laskettavissa ennakkoon EU-säädösten mukaan. Jos de minimis -tukien raja ylittyy, kaikkiin asetuksen perusteella saatuihin tukiin sovelletaan takaisinperintävelvollisuutta, ei pelkästään ylittävään osaan. Tästä syystä on tärkeää, ettei de minimis -tukea myönnetä yli enimmäismäärän sekä valvotaan tukien kasautumista. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s. 27)

Tukien kasautuminen tulee huomioida myös yrityskaupoissa ja yritysten sulautumisessa ja myös näissä tulee valvoa, ettei uuden yrityksen de minimis -tukien enimmäismäärä ylity. Tuet tulee kohdistaa yritykselle, joka vastaa toiminnoista, joille tuki on

myönnetty. Tämä tulee ottaa huomioon myös silloin, jos yritys jaetaan. (Viitala 2018, s.19)

EU-oikeudessa yritys -käsite on laaja eikä se ole sidoksissa pelkästään kansalliseen yhtiölainsäädännön piiriin kuuluviin yhtiömuotoihin. Käsitteen piiriin kuuluu taloudellista toimintaa harjoittava organisaatiot, jos ne tuottavat palveluita tai tavaroita markkinoille. Valtiontukisääntöjen ja de minimis – asetuksen piiriin kuuluvat siis myös luonnolliset henkilöt, yleishyödylliset sekä voittoa tavoittelemattomat tahot, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s.9)

De minimis -tuen tulee olla läpinäkyvä. Tämä tarkoittaa, että tuen suuruus on mahdollista laskea etukäteen niin, ettei tuesta tarvitse tehdä riskiarviota. Suorat avustukset, lainat ja takaukset ovat esimerkkejä läpinäkyvistä tukimuodoista. Myös verotuet ovat läpinäkyviä, kunhan niille on määrätty enimmäismäärä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s.16)

Kun viranomainen on päättänyt tuen myöntämisestä ja yritys on oikeutettu tukeen, katsotaan tuen olevan myönnetty kyseisenä ajankohtana. Riippumatta siitä maksetaanko tuki yhdessä vai useammassa erässä, yritykselle maksettava tuki diskontataan myöntämisaikakohdan arvoon. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s.17)

De minimis -tuki voi olla verotuki, kunhan sille on asetettu enimmäismäärä. Verohallinnon ylitarkastaja Kari Pilhjertan (henkilökohtainen tiedonanto 12.10.2020) mukaan de minimis -perusteiseksi määritelty verovähennys, joka tehdään pääomatuloista, voi yksittäisenä vuonna olla lähes 592 000 euroa niin, ettei tukikatto ylity. Kuitenkin edellyttäen, ettei kolmen vuoden aikana saada muuta de minimis -tukea verotuksesta tai muilta viranomaisilta myönnettynä. Enimmäisvähennyksen laskentakaava on johdettu Tuloverolain 55d §:n 4 momentista. Pilhjertan (2020) mukaan:

$$\text{Tuki} = 30/100 * \text{vähennys} + 4/100 (\text{vähennys} - 30000)$$

$$\text{Vähennys} = (\text{tuki} + 0,04 * 30\ 000) / 0,34$$

### **3.3 Metsätalouden verotus**

Metsätalouden verotuksella kerätään varoja julkiselle sektorille. Tämän lisäksi verojen avulla voidaan kannustaa metsänomistajaa tiettyihin toimenpiteisiin. Tällaiset ohjaukeinot, joilla pyritään vaikuttamaan käyttäytymiseen, vääristävät tehokasta

verojärjestelmään, mutta niiden avulla voidaan pyrkiä pienentämään haitallisia ulkoisvaikutuksia. (Hänninen & Leppänen 2016, s. 8-9)

Verotuksen tulisi vaikuttaa metsänomistajan päätöksentekoon mahdollisimman vähän ja sen tavoitteena tulisi olla samassa asemassa olevien tasavertainen kohtelu. Näin ollessa verotus olisi neutraalia ja horisontaalisesti oikeudenmukaista. Kuitenkin verotuksen avulla voidaan vaikuttaa käyttäytymiseen, mutta silloin myös verotuksen neutraalisuus pienenee. (Leppänen 2004, s.38)

Horisontaalisessa oikeudenmukaisuudessa tulojakin verotettaisiin yhdenmukaisesti. Verotuksen oikeudenmukaisuutta voidaan myös katsoa veronmaksukyvyyn mukaan ja sosiaalisin perustein vähennetään näin verotuksen neutraalisuutta. Vertikaalisessa oikeudenmukaisuudessa hyvätuloinen maksaa suuremmalla veroprosentilla veroja pienituloiseen verrattuna. Tällöin verotettavan maksukyvyyn noustessa myös tulojen veroprosentti nousee. (Leppänen 2004, s.38)

Suomen ansiotyö- että pääomatulojen verotus on edellä kuvatun mukaisesti vertikaalisesti oikeudenmukainen. Pääomatuloja verotetaan 30 prosenttia aina 30 000 euroon saakka ja tämän ylittävien tulojen veroprosentti on 34 prosenttia (Verohallinto, 2020). Näin ollen suurempituloinen maksaa enemmän veroja pienituloiseen nähden.

Metsänomistajan metsätalouden tulot ovat pääasiassa pääomatuloja. Säädökset, jotka ohjaavat metsätalouden tulojen verotusta, kuuluvat tuloverolakiin ja luonnollisen henkilön metsätalouden pääomatuloja verotetaan 43§:n mukaisesti (Tuloverolaki 1535/1992). Metsätalouden pääomatuloihin kuuluu muun muassa puun myyntitulot ja metsätalouden tuet (Leppänen & Hänninen 2015, s. 19-20).

Tuloverolain mukaan pääomatuloista voi vähentää kulut, jotka ovat koituneet pääomatulojen hankinnasta tai säilyttämisestä. Verolaskelmassa metsätalouden pääomatuloista vähennetään metsävähennys, jonka jälkeen vähennetään varaukset ja lisätään muut metsätalouden pääomatulot. Vasta näiden jälkeen huomioidaan menot ja poistot. Metsätalouden puhdas tai tappiollinen pääomatulo saadaan vasta, kun kaikki tulot, vähennykset, varaukset, menot ja poistot on huomioitu. (Leppänen & Hänninen 2015, s. 19 - 22)

Metsätalouden menot jaksotetaan kassaperiaatteen mukaan eli ne vähennetään sinä verovuonna kuin maksu on tehty (Verohallinto 2019). Metsänomistaja ei välttämättä saa

metsätalouden tuloja joka vuosi ja siksi metsätalouden pääomatulo voi olla myös verovuonna tappiollinen (Verohallinto 2018). Kun pääomatulo on tappiollinen, se on vähennettävissä verovelvollisen muista pääomatuloista ennen veroja (Verohallinto 2018).

Mikäli pääomatulojen vähennysten määrä on suurempi kuin pääomatulot, ne voidaan vähentää ansiotulojen verosta alijäämähyvityksenä tuloverolain 60§:n mukaisesti. Metsätalouden tappiollinen pääomatulo on mahdollista vähentää pääomatuloista seuraavan kymmenen vuoden aikana, siltä osin kuin alijäämä on jäänyt verotuksessa vähentämättömäksi. (Tuloverolaki 1535/1992)

## **4 TUTKIMUKSEN KANNALTA KESKEISET OHJAUSKEINOT SUOMEN METSÄPOLITIIKASSA JA NIIDEN VAIKUTUKSET**

### **4.1 Metsien suojelun ohjauskeinot**

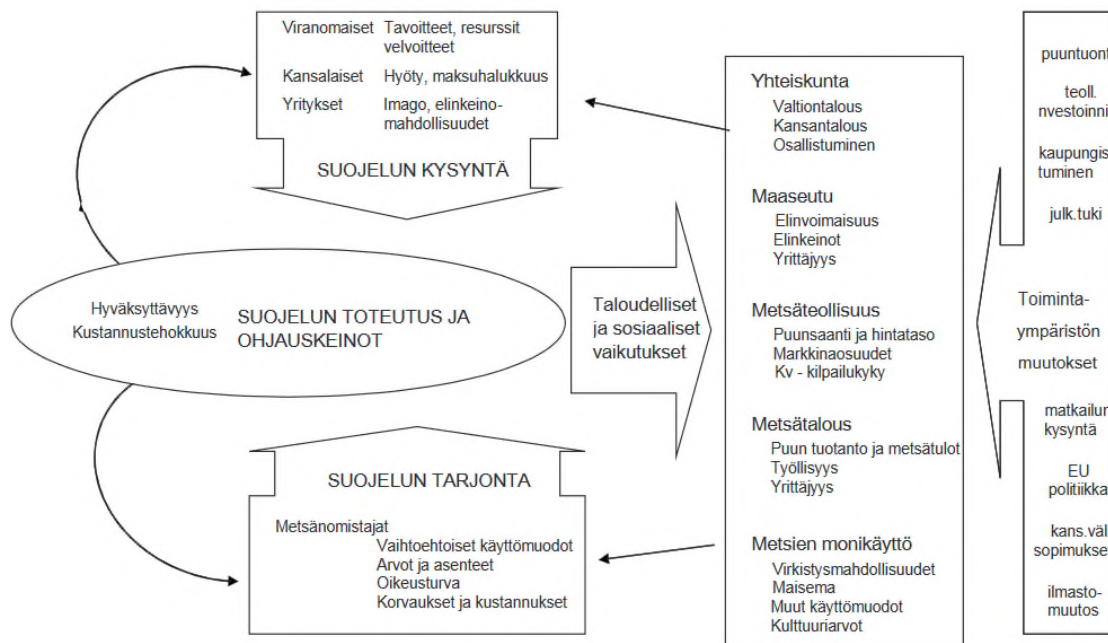
Luonnon monimuotoisuus luo edellytykset kestäväälle taloudelliselle toiminnalle. Luonnossa esiintyvällä vaihtelulla eli luonnon monimuotoisuudella on ekologinen perusta, koska monimuotoisuudella on vaikutusta ekosysteemien toimintaan. Tuottokykyiset, palautumiskykyiset ja sopeutumiskykyiset ekosysteemit vaikuttavat merkittävästi myös talouteen ja hyvinvointiin. Monimuotoisuuden hupeneminen voikin uhata ihmisten hyvinvointia. (Tolvanen & Siitonen 2012, s.6)

Lainsäädäntö edellyttää suojelemaan monimuotoisuudeltaan merkittäviä ympäristöjä Suomessa. Myös ohjeistuksella ja suosituksilla pyritään turvaamaan luontoarvoja. Suomi on sitoutunut suojelemaan metsiä myös kansainvälisissä sopimuksissa. Vastuu lakisääteisesti turvattujen luontokohteiden huomioimisesta on metsänomistajalla ja tällaiset alueet on rajattava leimikon ulkopuolelle esimerkiksi hakkuita suunniteltaessa. Metsänomistaja voi suojella metsiään myös vapaaehtoisesti. (Suomen metsäkeskus 2016)

Tarve suojelun tukemiselle pohjautuu ekologisiin perusteisiin. Monimuotoisuuden suojelun toteuttamiskeinossa tulee arvioida vaikutuksia eri toimijoihin ja yhteiskuntaan (kuva 2). Tuen tulee olla hyväksyttävä niin yhteiskunnan kuin tuen saajan kannalta. Kustannustehokkuuden arviointi on tärkeässä osassa ohjauskeinon käyttöönottoa. Ohjauskeinon avulla tulisi saavuttaa tavoite mahdollisimman vähillä kustannuksilla. (Koskela, ym. 2010, s.9-12)

Suojelulla on taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia eri toimijoihin (kuva 2). Suojelu voi aiheuttaa tulon menetyksiä myös muille toimijoille kuin metsänomistajalle, joka saa korvauksen kohteen suojelusta. Suojelu voi vaikuttaa esimerkiksi metsäteollisuuden, kun puun tarjonta vähenee suojelun johdosta. Tarjonnan vähentyessä myös hinnat voi nousta. On mahdollista, että syntyy myös kerrannaisvaikutus toisille aloille. Vaikutukset voi heijastua myös näissä esimerkiksi menetyksinä tai työn tarjonnan vähentymisenä. Suojelulla voi olla myös positiivisia vaikutuksia eri talouden toimijoihin, kuten virkistyspalvelujen tarjoajalle. (Koskela, ym. 2010, s.9-12)





Kuva 2: Metsien suojelun ohjauskeinojen toteutuksen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset yhteiskunnan eri toimijoihin. (Koskela, ym. 2010, s. 10)

Kansalaisille tehtyjen kyselytutkimuksien mukaan metsien monimuotoisuuden suoje- luun suhtaudutaan positiivisesti ja valtaosa kannatti Etelä-Suomen metsien lisäsuoje- lua (Horne, ym. 2004a; Horne & Karppinen 2009). Kuitenkin pidettiin myös tärkeänä metsien muita käyttömuotoja ja metsänomistajan oikeuksia päätöksentekoon metsien käytöstä. Kyselyiden perusteella suojelun aiheuttamat tulonmenetykset olisivat kansa- laisten mielestä hyväksyttävää korvata metsänomistajalle (Horne, ym. 2004a). Tahvo- sen (2013) mukaan yksityistaloudellisesti kannattamattomien luonnon monimuotoi- suutta tukevien hoitotoimenpiteiden julkinen tukeminen on verovaroin perusteltua, koska markkinat eivät tue sitä.

Tutkimuksia metsänomistajien kiinnostuksesta suoje- luun kohtaan sekä suojelukohte- den tarjonnasta on tehty laajasti (Horne 2006; Horne ym. 2004b; Horne ym. 2009; Kumela ja Koskela 2006; Koskela 2010; Hujala ym. 2016). Suojelusta saatavat kor- vaukset kasvattavat metsänomistajien kiinnostusta monimuotoisten luontokohteiden suoje- luun. Näin METSO-ohjelma on antanut metsänomistajille mahdollisuuksia poh- tia monimuotoisen kohteen hakkuun ja suojelun välillä. Metsänomistajan päätöksen- tekoprosessia ja siihen vaikuttavia tekijöitä on kuitenkin tutkittu niukasti. (Hujala, ym., 2010, s.7- 8)

## 4.2 METSO-ohjelma

Suomen yksi merkittävimmistä suojelun ohjauskeinoista on METSO-ohjelma, joka käynnistyi vuonna 2008 ja jatkuu vuoteen 2025 voimassa olevien päätösten mukaisesti. Ohjelman tavoitteena on pyrkiä turvaamaan Etelä-Suomen metsien luonnon monimuotoisuus vuoteen 2025 mennessä sekä ylläpitää sen myönteistä kehitystä. METSO-ohjelmassa metsänomistaja vapaaehtoisesti tarjoaa metsätilaansa määräaikaiseen tai pysyvään suojeluun. METSO-ohjelmasta vastaa ympäristöministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Metsänomistaja saa suojelusta taloudellisen korvauksen, mikä maksetaan puuston määrän mukaan. METSO-ohjelmassa voidaan myös turvata monimuotoisuutta metsäluonnonhoidon avulla. (Hohti, ym. 2019, s.13)

Päätöksen luontokohteen suojelusta tekevät alueelliset Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) ja Suomen metsäkeskus. Metsänomistaja voi suojella kohteen määräaikaaisesti (kymmeneksi tai kahdeksikymmeneksi vuodeksi) tai pysyvästi säilyttäen omistusoikeuden. Kohteen voi myös myydä valtiolle suojelualueeksi tai suojeltavan alueen voi vaihtaa valtion maahan. (Koskela, ym. 2020, s.5)

ELY-keskukset vastaavat pysyvistä sekä 20 vuoden määräaikaista suojelupäätöksistä, jotka perustuvat luonnonsuojelulakiin. Suomen metsäkeskus vastaa kymmenvuotisista suojelusopimuksista sekä luonnonhoitohankkeista, jotka perustuvat Kestävän metsätalouden määräaikaiseen rahoituslakiin (Kemera). (Koskela, ym. 2020, s.5)

METSO-ohjelmassa suojelu on lainsäädäntöä kattavampaa. Siinä on määritelty kymmenen elinympäristöä, joiden suojelu edistää luonnon monimuotoisuuden säilyvyyttä. Suojelu voi perustua luonnonsuojelu- ja metsälain määrittelemien elinympäristöjen turvaamiseen tai METSO-ohjelman valintaperusteisiin. Jokaiselle elinympäristölle on laadittu valintaperusteet, joiden avulla voidaan määritellä kohteiden soveltuvuutta METSO-ohjelmaan. Valintaperusteet eivät sido kohdetta suojeluun, koska ohjelma perustuu vapaaehtoiseen suojeluun. Ympäristöministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö asettavat elinympäristöjen hehtaarikohtaiset vuotuiset suojelutavoitteet. (Syrjänen, ym. 2016, s. 7-9)

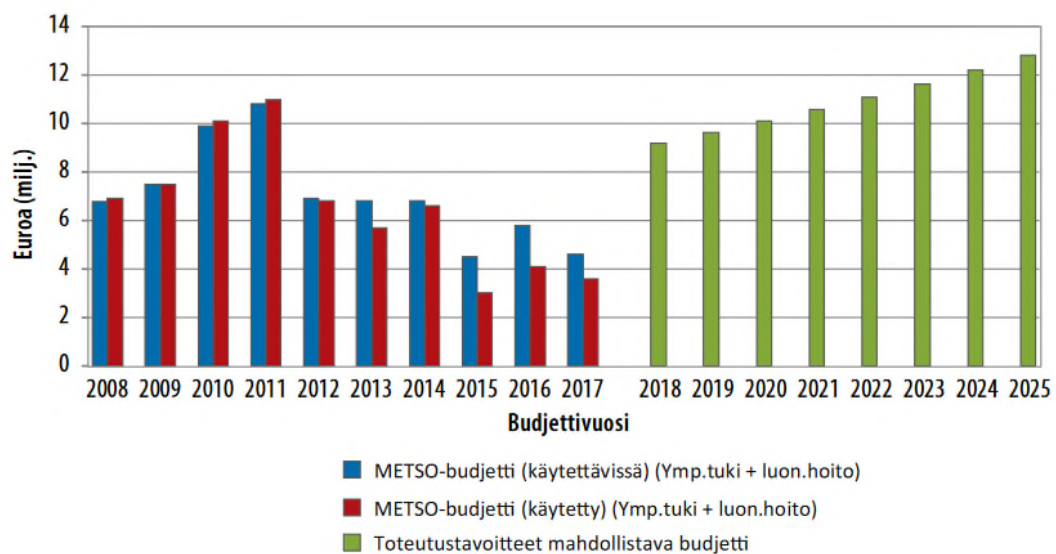
Ympäristöministeriön METSO-ohjelman tavoitteena on saavuttaa 96 000 hehtaarin suojelualueverkosto vuoteen 2025 mennessä. Vuosina 2008-2019 tästä tavoitteesta oli saavutettu 77 prosenttia. Myös Metsähallituksen toteuttama METSO-suojelu valtion mailla on laskettu tähän mukaan ELY-keskusten toteuttamien suojelupäätöksiä

lisäksi. Suojelutavoitteet on määritelty aluekohtaisesti ja osa alueellista ELY-keskuksesta on saavuttanut jo kokonaistavoitteensa. ELY-keskusten toteuttamat suojelutoimet ovat pääasiassa pysyviä. (Koskela, ym. 2020, s. 7-13)

Määräaikaisia kymmenen vuoden suojelusopimuksia ja luonnonhoitohankkeita on Suomen Metsäkeskus sopinut yhteensä 46 810 hehtaarille vuosina 2008 - 2019. Tämä on 58 prosenttia maa- ja metsätalousministeriön tavoittelemasta 82 000 hehtaarista. Suurin osa toteutuneesta, 42 955 hehtaaria, on kymmenen vuoden määräaikaisia Kembra ympäristötukisopimuksia. (Koskela, ym. 2020, s.7)

Suomi on sitoutunut toteuttamaan kansainvälistä Biodiversiteettisopimusta (Convention on Biological Diversity, CBD) monimuotoisuuden turvaamiseksi. Kuitenkin tämän sopimuksen toteuttamiseksi METSO-ohjelman pinta-alalliset suojelutavoitteet ovat liian alhaiset. Tästä syystä tulisi harkita METSO-ohjelman jatkoa senkin jälkeen, kun ohjelman tavoitteet on saavutettu. Jatkoa perustellaan METSO-ohjelman hyväksyttävyydellä sekä sillä, että ohjelman avulla on saavutettu laadukas suojeluverkosto. (Hohti, ym. 2019, s. 62, 82)

Kuvasta 3 voidaan nähdä, ettei METSO-ohjelman budjetista ole pystytty käyttämään kokonaan ja tämä on johtunut henkilöstöresurssien vähentymisestä. Kuvasta käy myös ilmi, että METSO-ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi budjetti tulee olla suurempi kuin viime vuosina. Kuitenkaan, ellei henkilöstöresursseja saada kasvatettua, ei



Kuva 3: METSO-toteutuksen budjettikehitys vuosina 2008–2017 sekä ennusteiden mukainen budjetti, mikä mahdollistaisi tavoitteiden toteutumisen. (Hohti, ym. 2019, s.40)

pystytä käyttämään edes nykyistä budjettia, saati sitten suurempaa. Tämä tarkoittaa, että myös hallinnollinen budjetti tulee olla suurempi kuin nykyinen. Määräaikainen suojele tulee suurella todennäköisyydellä laskemaan tulevaisuudessa, koska suojele-sopimuksia tehdään vähemmän kuin voimassaolevia päättyy. (Hohti, ym. 2019, s.40, 72)

Uusimpien tietojen mukaan vuonna 2019 käytettiin noin 5 miljoonaa euroa ympäris-tötukeen ja 0,8 miljoonaa euroa talousmetsien luonnonhoitohankkeisiin (Maa- ja metsätalousministeriö & Ympäristöministeriö 2020). Tämä on alle budjettiennusteen, jonka avulla olisi mahdollista saavuttaa METSO-ohjelman ympäristötuki sekä luonnonhoitohankkeiden tavoitteet (Hohti, ym. 2019, s. 40).

METSO-ohjelman rahoitus on riippuvainen ympäristöministeriön sekä maa- ja metsä-talousministeriön määrärahoituksista. METSO-ohjelman vuosittaiset suojeletavoitteet nojautuvat vahvasti kyseisen vuoden määriteltyyn rahoitukseen. Maa- ja metsätalous-ministeriön virkamies Ville Schildt on kommentoinut Maaseudun Tulevaisuudessa maaliskuussa 2020, että maa- ja metsätalousministeriön supistuneet määrärahat sekä henkilöstöressurssien vähentyminen Suomen metsäkeskuksessa ovat syitä, miksi vuo-den 2019 loppuun mennessä se on saavuttanut vain alle 60 prosenttia METSO-ohjel-man ympäristötukisopimuksen ja luonnonhoitohankkeiden tavoitteestaan. Schildt kommentoi myös, ettei vuosina 2021 - 2025 voida saavuttaa tavoitetta, ellei suunnitel-tuja määrärahoja kaksinkertaisteta. (Hoppi 2020)

Vapaaehtoiset suojelekeinot ovat saaneet laajan hyväksynnän metsänomistajilta. Pel-lervon Taloustutkimuksen julkaiseman tutkimuksen mukaan puolet kyselyyn vastan-neista metsänomistajista hyväksyi vapaaehtoisen suojelelun. (Horne, ym. 2020, s. 39-42, 80-81)

Mäntymaa ym. (2009) ovat tutkimuksessaan todenneet, että metsänomistajia on helppo saada osallistumaan määräaikaiseen suojeleluun, kunhan suojelelusta saatava kor-vaus on tarpeeksi suuri. Varsinkin metsänomistajat, jotka korostivat taloudellisia ta-voitteita tai ympäristöarvoja, olivat kiinnostuneita korvauksellisesta määräaikaisesta suojelelusta. Halutun korvauksen suuruus riippuu metsänomistajan tavoitteista. Mänty-maan ym. (2009) mukaan ympäristöarvoja painottavat metsänomistajat ovat valmiita suojelemaan metsiään alhaisemmalla korvauksella kuin muut metsänomistajat.

Primmer ym. (2014) ovat kuitenkin tutkimuksessaan huomanneet, että kaikki metsänomistajat eivät tarvitse suojelusta korvausta.

Metsänomistajien suhtautuminen suojeluun on muuttunut myönteisemmäksi METSO-ohjelman kautta. Metsänomistajien asenteisiin vaikuttaa myös yleinen ympäristötietoisuus sekä ymmärrys monimuotoisuuden merkityksestä. Myönteinen suhtautuminen ei kuitenkaan takaa toimenpiteisiin sitoutumista. Myöskään metsänomistaja ei välttämättä uusi määräaikaista suojelua sopimuskauden jälkeen. Syynä voi olla omistajavaihdokset tai elämäntilanteiden muutokset. Syy miksei sopimusta uusita voi johtua myös kohteesta: kohde ei enää täytä vaatimuksia. Kohteita on myös jätetty omaehtoisesti suojeluun ilman niistä maksettavaa korvausta. (Hohti, ym. 2019, s.88)

Kun tarkastellaan suojelun kustannustehokkuutta ja oletetaan suojeluresurssien olevan kiinteät, määräaikaaisessa suojelussa suojelusopimuksen uusiminen aiheuttaa lisäkustannuksia ja heikentää määräaikaaisen suojelun kustannustehokkuutta. Vanhojen sopimusten uusimisen kustannustehokkuuteen vaikuttaa myös metsien arvon kasvu ja puun kysyntä. Nämä lisääntyneet kustannukset heikentävät kustannustehokkuutta ja pitkällä aikavälillä määräaikaisten suojelualueiden kokonaispinta-ala vähenee resurssien ollessa kiinteät. (Hohti, ym. 2019, s.68-69)

Määräaikaaisesta suojelusta maksettavat korvaukset ovat myös pienempiä kuin pysyvän suojelun korvaukset, noin 25% keskimääräisestä pysyvän suojelun hehtaarihinnasta. Jos tarkastellaan suoria kustannuksia ja jos määräaikaaisen suojelun sopimusta jatketaan useampaan kertaan, korvaus kutistuu kannattamattomaksi 40 vuoden aikana. Tässä laskennassa ei kuitenkaan olla huomioitu puuston arvon kasvua tai kustannuksia ja ajankäyttöä, joita aiheutuu sopimuksen uusimisesta. Aikaväli on siis vielä lyhyempi. (Hohti, ym. 2019, s.68-69)

Suojelun pituutta määritettäessä tulee huomioida, millaisesta suojelusta metsänomistajat ovat kiinnostuneet. Koskelan (2017) mukaan alle viidesosa on kiinnostunut suojelemaan metsänsä pysyvillä keinoilla ja yli 40 prosenttia metsänomistajista pysyvä suojelu ei kiinnosta lainkaan. Metsänomistajista yli puolet eivät olleet myöskään kiinnostuneita myymään metsää valtiolle suojelukohteeksi. Metsänomistajat suhtautuvat suotuisammin määräaikaiseen suojeluun, luonnonhoitohankkeisiin sekä luontoarvojen huomioimiseen metsien hoidossa. Määräaikaista suojelua noin joka neljäs

metsänomistajista piti kiinnostavana ja kolmasosa ei ollut siitä lainkaan kiinnostunut. (Koskela, 2017)

Juutisen ym. (2014) tutkimuksen mukaan onnistuneet suojeleohjelmat pitävät sisällään niin määräaikaista kuin pysyviä suojeleohjelmia. METSO-ohjelma suojeleohjelmat ovat siten linjassa tutkimuksen kanssa. Tutkimuksessa keskityttiin lajeihin, jotka elivät hiljattain kuolleessa puussa ja tyytyivät pienempään lahoasteeseen. Tutkimuksessa mainitaan myös, että määräaikaista suojele ei sovi kaikille lajeille. On erittäin uhanalaisissa lajeja, jotka tarvitsevat myöhemmän hajoamisasteen puuta. (Juutinen, ym. 2014, s.22)

#### 4.2.1 Kemera-ympäristötuki

Suomen Metsäkeskus tekee metsänomistajien kanssa sopimuksia sekä kymmenen vuoden määräaikaista suojele- että luonnonhoitohankkeista, joissa pyritään ylläpitämään tai parantamaan luonnon monimuotoisuutta metsänhoitotoimenpiteillä (Hujala & Rantala 2012, s.5). Näitä toimenpiteitä rahoitetaan kestävän metsätalouden rahoituslain (Kemera-lain) ympäristötuella (Suomen metsäkeskus 2016). Vuosina 2008 – 2019 ympäristötukisopimusten pinta-ala oli keskimääräinen 4,6 hehtaaria (Koskela, ym. 2020, s.7).

Nykyinen kestävän metsätalouden rahoituslaki (KMRL 34/2015) on vahvasti kytköksissä komission linjauksiin maaseudun kehittämissä politiikasta sekä ympäristö- ja energiapolitiikasta, jotka sisältyvät Euroopan Unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan (Viitala, ym. 2018, s. 8). Euroopan unionin uudelle rahoitusohjelmakaudelle määritellään uudet linjaukset ja tukijärjestelmät. EU:n uusi rahoitusohjelmakausi alkaa vuonna 2021, jolloin oli tarkoitus uusia määräaikaista kestävän metsätalouden rahoituslaki (Viitala, ym. 2018, s. 8). Hallitus antoi kuitenkin 5.10.2020 eduskunnalle esityksen Kemera-lain voimassaolon jatkamisesta kolmella vuodella vuoden 2023 loppuun. Jatkoa perustellaan Euroopan unionin valtiontukisäädöksiä uudistamisen viivästymisellä (Maa- ja metsätalousministeriö 2020). Kemera-laki on voimassa vuoden 2020 loppuun ja uusia rahoituspäätöksiä ei voida voimassa olon päätyttyä tehdä ennen kuin uudet säädökset ovat tulleet voimaan ja lain jatko on varmistunut (Suomen metsäkeskus 2020).

Metsänomistajan suojeleusta saama Kemera-tuki on veronalaista tuloa. Valtio maksaa Kemera-tukea yksityisille metsänomistajille taloudellisesti heikosti kannattaviin

metsänhoito- ja metsänparannustoimenpiteisiin. Kestävän metsätalouden määräaikaissa rahoituslaissa on määritelty, että tuella on tarkoitus edistää metsien kasvua, ylläpitää metsätalouden tieverkkoa, suojella metsien biologista monimuotoisuutta sekä auttaa metsiä sopeutumaan ilmastonmuutokseen. (KMRL 34/2015)

Kestävän metsätalouden rahoituslain ympäristötukea voi saada, jos biologinen monimuotoisuus huomioidaan lainsäädäntöä kattavammin metsän hoidossa sekä sen käytössä. Metsälain 10 §:ssä on määritelty erityisen tärkeät elinympäristöt ja niiden ominaispiirteet. Ympäristötuki on tarkoitettu ennen kaikkea näiden elinympäristöjen säilyttämiseen, mutta sitä voi saada myös METSO-ohjelman luontotyyppien tai muuten monimuotoisuutta edistävän luontokohteen (esim. suojelualan läheisyydessä tai jos kohteella elää uhanalainen laji) suojeluun. Luontokohteen tulee olla myös runsaspuustoinen, koska vähäpuustoiset kohteet jäävät yleensä hakkuiden ja metsien käsittelyn ulkopuolelle. Esimerkiksi ympäristötukea ei yleensä myönnetä vähäpuustoisille kalioalueille. (KMRL 34/2015, 19 §)

Tuensaaja tulee olla yksityinen metsänomistaja. Kestävän metsätalouden rahoituslain 1 luvun 4 § määrittää yksityinen metsänomistaja:

*”Tätä lakia sovellettaessa yksityisellä maanomistajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Yksityisenä maanomistajana pidetään myös sellaista yhteisöä, yhteenliittymää ja kuolinpesää, jonka yhtiömiehenä, jäsenenä tai osakkaana on vain luonnollisia henkilöitä. Yhteisön ja yhteenliittymän pääasiallisena tarkoituksena tulee tällöin olla maatala- tai metsätalouden harjoittaminen. Yksityisenä maanomistajana pidetään myös säätiötä, jonka toiminnasta pääosan muodostaa maatala- tai metsätalouden harjoittaminen.”*

Yksityinen metsänomistaja voi hakea Suomen metsäkeskukselta ympäristötukea, mikäli erityisen elinympäristön säilyttämisestä koituu metsänomistajalle menoja tai tulonmenetyksiä. Valtioneuvoston asetuksessa on määritelty, että omistajalle koituva vähäinen taloudellinen menetys on neljä prosenttia hakkuuarvosta, mutta enintään 3000 euroa (594/2015, luku 8, 26 §).

Ympäristötuen tulee olla kuitenkin vähintään 500 euroa ja Kemera-tuen enimmäismäärä hankkeelle on 200 000 euroa sopimusta kohti. Mikäli nämä ehdot eivät täyty, katsotaan taloudellinen menetys vähäiseksi eikä tukea myönnetä. Metsäluonnon

hoitoon saatava tuki tulee olla vähintään 1000 ja enintään 400 000 euroa. (KMRL 34/2015,10§)

Metsäkeskus ja metsänomistaja tekevät sopimuksen luontokohteen suojelusta sekä sen ehdoista. Alue pysyy metsänomistajan omistuksessa, mutta suojelussa se tulee yleensä jättää ilman toimenpiteitä sopimuksen määräajaksi. Sopimus pysyy voimassa omistajavaihdoksissa, mutta uudella omistajalla on oikeus irtisanoa sopimus 6 kuukauden ajan. Jos uusi omistaja irtisanoa sopimuksen, hänen tulee maksaa takaisin jäljelle jäävän sopimuskauden tuki. (KMRL 34/2015, 19 §, 43 §)

Ympäristötuen ehdot ja laskentaperusteet määritellään Valtionneuvoston asetuksessa kestävän metsätalouden rahoituksesta (594/2015). Asetuksen kahdeksannen luvun 26 §:ssä määritellään ympäristötuen määrän laskenta.

Kuvassa 4 on esitetty esimerkki ympäristötuen laskennasta kymmenen vuoden määräaikaiselle suojelulle. Metsätila, jossa hakattavaa puustoa on 1 000 m<sup>3</sup>. METSO-ohjelmaan soveltuva elinympäristö on 1,2 hehtaaria ja puusto tällä alueella on 250 m<sup>3</sup>. Hakkuuarvo on puukuution kantohinta kerrottuna puuston määrällä. Hakkuuarvossa käytettävästä puukuutiometrin maakuntakohtaisesta keskikantohinnasta säädetään

<b>Ympäristötuen laskentakaava</b>	
<i>Esimerkkikohteen pinta-ala on 1,2 hehtaaria ja hakattavissa oleva puusto 250 m<sup>3</sup>. Ympäristötuen hakijan koko kunnan alueella omistamien metsien puuston välittömästi hakattavissa oleva puumäärä on 1 000 m<sup>3</sup>. MMM:n määrittämä Metsäkeskuksen alueen keskikantohinta on 30 €/m<sup>3</sup>.</i>	
	<b>Korvauksen muodostuminen kohteella</b>
Koko puuston hakkuuarvo	$1\,000\text{ m}^3 \times 30\text{ €/m}^3 = 30\,000\text{ €}$
Kohteen hakkuuarvo	$250\text{ m}^3 \times 30\text{ €/m}^3 = 7\,500\text{ €}$
Vähäinen haitta (4 %)	$30\,000\text{ €} \times 0,04 = 1\,200\text{ €}$
Hakkuuarvokorvaus	$7\,500\text{ €} - 1\,200\text{ €} = 6\,300\text{ €}$
Peruskorvaus	$2 \times (10 \times 30\text{ €/m}^3) = 600\text{ €}$
Muu korvaus (esim. hoitotyöt)	410 €
<b>Ympäristötuki yhteensä</b>	<b><math>(6\,300\text{ €} + 600\text{ €}) / 3^* + 410\text{ €} = 2\,710\text{ €}</math></b>
<small>*Ympäristötukisopimukset tehtiin aiemmin 30 vuoden mittaisiksi. Nykyiset sopimukset ovat 10 vuoden mittaisia, hakkuuarvoon ja peruskorvaukseen perustuva korvausosa jaetaan kolmella, jotta pysytään samassa korvaustasossa.</small>	

Kuva 4: Esimerkki ympäristötuen laskennasta (Hujala & Rantala 2012, s.19)



Valtioneuvoston asetuksessa (595/2015). Puukuutiometrille on käytetty esimerkissä 30 euron keskikantohintaa. Koko puuston välitön hakkuuarvo on tällöin 30 000 euroa ja monimuotoisuudelle tärkeän elinympäristön arvo on 7 500 euroa.

Kuvassa 4 metsänomistajalle katsotaan vähäiseksi haitaksi 4 prosenttia kokonaispuuston hakkuuarvosta, mikä vähennetään elinympäristön hakkuuarvosta. Lisäksi arvioidaan peruskorvaus, mikä muodostuu, kun puukuutiometri kerrotaan kymmenellä jokaista alkavaa hehtaaria kohden. Koska tärkeä elinympäristö on esimerkissä 1,2 hehtaaria, peruskorvaus kerrotaan kahdella. (Hujala ja Rantala 2012, s.19)

Ympäristötuki saadaan, kun summataan hakkuuarvokorvaus sekä peruskorvaus ja tämä summa jaetaan kolmella. Sopimukset olivat aikaisemmin 30 vuoden pituisia ja siksi nykyiset korvaukset jaetaan kolmella, että korvaustaso pysyisi samana kymmenen vuoden sopimuskaudella. (Hujala & Rantala 2012, s. 19)

Ympäristötuen kaava voidaan esittää edellä esitetyn esimerkin perusteella:

$$\begin{aligned} & (\text{kohteen hakkuuarvo} - \text{vähäinen haitta} + \text{peruskorvaus}) / 3 + \text{muu korvaus} \\ & = \text{Ympäristötuki} \end{aligned}$$

#### 4.2.2 De minimis -asetuksen soveltaminen ympäristötukeen

Luonnonvarakeskuksen tekemän selvityksen mukaan voisi olla varteenotettava vaihtoehto, että Kemera-tuet perustuisivat de minimis -asetukseen. Selvityksen mukaan siirtyminen de minimis -tukiin voisi keventää hallinnointia sekä tukien myöntäminen joustavoituisi. Hallinnolliset kustannukset voisivat keventyä, koska EU-säädösten mukaan de minimis -tukea ei tarvitse hakea ennen toimenpiteen suorittamista. Selvityksessä on kuitenkin todettu, että on epäselvyyttä, päisisikö tämä Kemera-tukiin. Suomen lainsäädännössä on myös edellytys, että tukien tulisi olla kannustavia, jos niitä myönnetään taloudelliseen toimintaan. Tämä voi tarkoittaa, että tukea on haettava ennen toimenpiteen tekoa. (Viitala, ym. 2018, s.7-10)

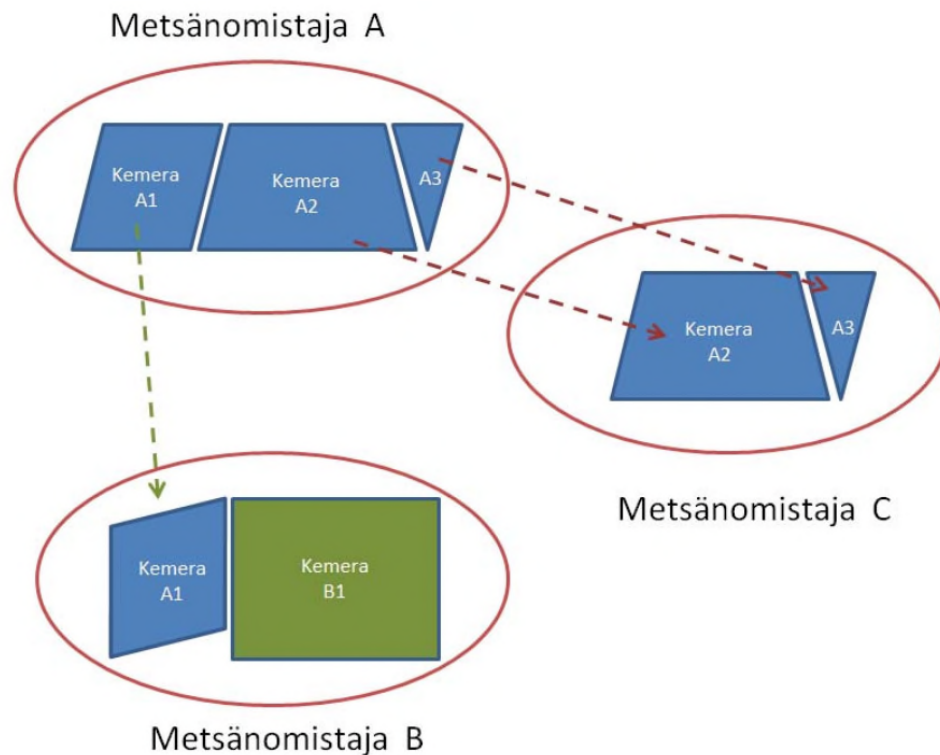
De minimis -tukien kasautumisen seuranta tuo merkittäviä haasteita Kemera-tukien kohdalla, jos tuet muutettaisiin noudattamaan vähämerkityksellisten tukien asetusta. Tukien enimmäismäärän valvonta olisi vaikeaa, koska suurinta osaa metsänomistajista koskee ainoastaan muistiinpanovelvollisuus eikä kirjanpitoovelvollisuus ja tukien valvonta perustuisi metsänomistajan omiin ilmoituksiin niin kuin nykyisinkin. Kemera

ympäristötuki poikkeaa kuitenkin tästä, koska niitä seurataan jo metsikkökohtaisesti. (Viitala, ym. 2018, s.82-83)

Tukien kasautumisissa tulee myös huomioida omistajavaihdokset. Omistajavaihdoksissa tulisi luultavasti sovellettavaksi de minimis -asetuksen 3 artiklaa, jossa määritellään, että de minimis -tuet on kohdistettava yrityksille, joka jatkossa vastaa tuen edellyttävistä toiminnoista. Tämäkään tuskin olisi ongelma ympäristötuen kohdalla seurannan takia. (Viitala, ym. 2018, s.19-20)

Kemera-tukien kasautumista selvennetään kuvassa 5, jossa metsänomistaja A myisi Kemera kohteet A1 ja A2. Hän olisi saanut näihin kohteisiin kolmen vuoden aikana Kemera-tukea ja ne olisivat de minimis -asetuksen mukaisia vähämerkityksellisiä tukia. Näiden yhteissumma ei voi ylittää 200 000 euroa. Metsänomistaja myy kohteet metsänomistajille B ja C. Koska de minimis -tuet kasaantuvat toisten de minimis -tukien kanssa, kohteiden myynnissä tulee valvoa, ettei tukien enimmäismäärä ylity silloin, kun tuet siirtyvät kohteen uudelle omistajalle. (Viitala, ym. 2018)

Jos kuvan 5 esimerkissä oleva metsänomistaja B ostaa Kemera kohteen A1 ja hänellä on jo omistuksessa Kemera kohde B1, tulee näistä saatujen de minimis -tukien yhteissumma olla alle 200 000 euroa. Mikäli de minimis -tukien yhteissumma ylittää



Kuva 5: De minimis -pohjaisten Kemera-tukien kasautuminen (Viitala, ym. 2018, s.20)

tukikaton, voidaan kaikki kolmen verovuoden aikana saadut de minimis -tuet periä täysimääräisesti takaisin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, s.27).

Vuosina 2015 - 2017 vain 0,4 prosenttia kaikista metsänomistajista oli saanut ympäristötukea eli yhteensä 1499 metsänomistajaa. Ympäristötuen määrä oli keskimäärin 5300 euroa, mutta 75 prosenttia tuen saajista sai tukea alle 3700 euroa. Vain kaksi sai ympäristötukea yli 200 000 euroa ja nämä olivat yhteismetsiä. Muiden metsänomistajien tukien vaihteluväli oli 1 eurosta 99 000 euroon. Tukikaton ylittäminen olisi ongelmallinen ainoastaan muutamilla suuremman tuen saajalla. Maataloudessa tämä on ratkaistu määrittelemällä yrityskohtainen tuen enimmäismäärä, joka voisi olla ratkaisuna myös tässä. (Viitala, ym. 2018)

Metsätaloudessa riski de minimis -tukikaton ylittymisestä on mahdollinen, jos Kemera ympäristötukeen sovellettaisiin de minimis -asetusta niin kuin metsälahjavähennykseen. Tämä kuitenkin koskisi metsänomistajia, jotka hyödyntävät suuria metsälahjavähennyksiä. Tapauksia, joissa tukikatto ylittyisi, ei luulevasti ole kuin joitakin. (Viitala, ym. 2018)

### **4.3 Metsälahjavähennys**

Metsälahjavähennys on verotuki ja perustuu aikaisemmin käsitellyyn de minimis -asetukseen, mikä mahdollistaa vähämerkitykselliset julkiset tuet ilman komissiolle tehtävää ilmoitusta (Viitala, ym., 2018 s.29). Metsälahjavähennys on suhteellisen uusi ohjauskeino ja sitä koskevat säädökset tuloverolakiin (55a-55d §) tulivat voimaan 1.1.2017. Säädökset antavat luonnolliselle henkilölle oikeuden saada huojennusta puukauppojen pääomatulojen verotuksesta, kun metsänomaisuus on saatu lahjana ja tietyt ehdot täyttyvät. Metsälahjavähennyksen vähennyspohja muodostuu maksetun lahjaveron mukaan. (Tuloverolaki 1535/1992, 55a - 55b §)

Lahjaksi tai lahjaluontaisella kaupalla saadun metsän arvo tulisi olla yli 30 000 euroa tai metsän pinta-ala yli 100 hehtaaria, että lahjan perusteella voidaan saada metsävähennyspohjaa. Metsävähennyspohjaa voidaan käyttää 15 vuoden ajan vähennyksinä metsätalouden pääomatuloihin. (Viitala, ym. 2018, s. 30)

Metsälahjavähennys tehdään metsätalouden puhtaasta pääomatulosta edellyttäen sitä, että metsätaloudessa on synnyttävä verotettavaa tuloa. Metsätalouden tulo ei

metsälahjanvähennyksen perusteella saa muodostua tappiolliseksi eikä sitä voi vähentää muista verovuoden pääomatulojen veroista. (Tuloverolaki 1535/1992, 55a - 55b §)

De minimis -tuen tulee olla läpinäkyvä ja siksi de minimis -asetusta voidaan soveltaa tukiin vain, jos on mahdollista laskea tarkka tuen bruttomäärä etukäteen eli tuen bruttoavustusekvivalentti (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a, s.16-17).

Metsäverovähennys on oltava vähintään 1 500 euroa ja enintään 50 prosenttia metsätalouden pääomatulosta verovuonna. Metsälahjavähennyksen käyttäminen edellyttää, että metsätaloudella on vähintään 3000 euron tulot verovuonna. (Tuloverolaki 1535/1992, 55b §)

Metsälahjavähennyksen enimmäismäärä voidaan käyttää 390 000 euron tuloista kuitenkin niin, että metsälahjavähennyksen enimmäismäärä verovuotta kohden on 195 000 euroa (Tuloverolaki 1535/1992, 55b §). Metsälahjavähennyksen ja muiden de minimis -tukien määrää valvoo Suomessa Verohallinto. Tuki voidaan myöntää vain osittaisena, jos se ylittää tukikaton verovuonna sekä kahden edeltävän vuoden aikana (Verohallinto 2017).

Verovuonna ja aikaisemmin tehtyjen metsälahjavähennysten yhteismäärä ei saa ylittää laskettua metsälahjavähennyspohjaa. Jos metsälahjavähennyspohjaa on syntynyt eri vuosina, vähennyspohjat tulee käyttää samassa järjestyksessä. (Tuloverolaki 1535/1992, 55b §)

Tuloverolain 55c § mukaan metsänomistaja on velvoitettu lisäämään metsätalouden pääomatuloon käytetty metsäverovähennyspohja sekä siihen lisätty 20 prosentin korotus, jos metsänomistaja luovuttaa vähintään kymmenen prosenttia lahjaksi saamistaan kiinteistöistä tai yhteenlasketusta pinta-alasta, kun lahjoituksesta on kulunut alle 15 vuotta. (Tuloverolaki 1535/1992, 55c §)

Vähennyspohja muodostuu arvoltaan 30 000 euron raja-arvon ylittävistä lahjojen lahjaveroista, mikä kerrotaan 2,4:llä. Tämä kerroin on määritetty siten, että verohuojennus on tavoitellulla tasolla: ”*Metsälahjavähennys = 2,4 × ((metsälahjan arvo – 30 000) / metsälahjan arvo) × maksettu lahjavero*”. (Verohallinto 2017)

## **5 UUSI OHJAUSKEINO: SUOJELUVÄHENNYS**

Tämän tutkimuksen tärkeimpiä tavoitteista on esittää uuden suojeluvähennys-ohjauskeinojen edellytykset ja toimintamalli. Suojeluvähennystä on esitetty ideatasolla eikä siihen olla aikaisemmin perehdytty enempää. Tässä tutkimuksessa käytetään aineistona nykyisin käytössä olevia ohjauskeinoja sekä lainsäädännön rajoitteita, jotka esitetty luvuissa 3 ja 4. Tutkimuksessa mekanismina on esittää uusi ohjauskeino aineistoa soveltamalla.

Tutkimuksessa metsätalouden uusi ohjauskeino on esitetty yleisellä tasolla. Suojeluvähennyksen avulla pyritään lisäämään sekä metsäluonnon suojelua että puun tarjontaa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan ole perehdytty, miten suojeluvähennys vaikuttaa puukauppaan ja metsien suojeluun.

Ensin käydään läpi, miksi on relevanttia pohtia uuden ohjauskeinojen käyttöönottoa. Tämän jälkeen esitetään, miten suojeluvähennys toimisi ja mitä nykyisiä ohjauskeinojen ominaisuuksia siihen sovellettaisiin.

### **5.1 Uuden ohjauskeinojen tarpeellisuus**

Tällä hetkellä Suomessa suojellaan metsiä sekä lainsäädännön kautta että julkisella tuella rahoittamalla vapaaehtoista suojelua. Miksi siis tarvitaan uusi ohjauskeino metsien suojeluun?

Vapaaehtoiset suojelutoimet on hyväksytty metsänomistajien sekä Suomen kansalaisten toimesta laajasti. Vapaaehtoisen suojelun keinoista METSO-ohjelmaa on pidetty toimivana. METSO-ohjelmassa pysyvän suojelun keinossa on edetty hyvin kohti tavoitetta, mutta määräaikaisen suojelutavoitteen saavuttamisessa ollaan jäljessä. Kuten aikaisemmin on käyty läpi, tavoitteista jääminen on johtunut liian pienestä budjetista ja henkilöstöresurssien puutteesta.

Uusi kannustinjärjestelmä monimuotoisuuden tukemiseen voisi olla perusteltua, koska hallinnointikustannukset sekä joustamattomuus ovat varsinkin ympäristötuen kohdalla ongelmallisia. Vapaaehtoisen suojelun rahoittaminen julkisella tuella on riippuvainen eri hallituskausien päätöksistä sekä budjetoinnista (Hoppi 2020). On syytä pohtia, onko mahdollista luoda ohjauskeino määräaikaiseen suojeluun, missä olisi kevyemmät kustannukset.

Nykyinen vapaaehtoiseen suojeluun tehty METSO-ohjelma on määräaikainen ja se on riippuvainen Euroopan unionin päätöksistä (Viitala, ym. 2018, s. 8). Pysyvää ja läpi hallituskausien jatkuvaa lainsäädännöllistä ratkaisua vapaaehtoiseen suojeluun ei ole tehty. De minimis -asetuksen avulla olisi mahdollista luoda tällainen ohjauskeino.

METSO-ohjelma on määräaikainen vuoteen 2025 asti. Vaikka METSO-ohjelman tavoitteet saavutettaisiin, määräaikaisen suojelun sopimukset päättyvät ajan kuluessa ja uusi suojelusopimuksia ei tule ohjelman päättymisen jälkeen. Tämä tarkoittaa, että määräaikaisen suojelun kohteiden pinta-ala tulee häviämään, ellei ohjelman määräaika pidennetä tai luoda toista ohjauskeinoa, joka soveltuu määräaikaiseen suojeluun. Uusi ohjauskeino voisi olla perusteltu, koska lyhytaikaisilla suojelutoimilla voidaan edistää tiettyjen uhanalaisten lajien kantoja.

Esitettävä määräaikainen suojelun ohjauskeino tehtäisiin pysyväksi ja läpi hallituskausien jatkuvaksi. Sen avulla voitaisiin myös jatkossa turvata lajit, jotka tarvitsevat lyhytaikaisia suojelutoimia. Koska suojeluvähennys perustuisi de minimis -asetukseen eikä tukea tarvitse hyväksyä komissiossa, se vähentäisi ainakin tältä osin byrokratiaa.

## **5.2 Uuden ohjauskeinoon lähtökohdat**

Yksityisten omistajien toiminnalla on suurin merkitys puumarkkinoihin ja metsien suojeluun. Suojeluvähennyksen tavoitteena on vaikuttaa yksityisten metsänomistajien toimintatapoihin, erityisesti aktiivisella metsäluonnon monimuotoisuuden suojelua ja hyödyntämällä metsien hakkuumahdollisuuksia.

Tässä tutkimuksessa esitetään, että määräaikaiseen suojeluun olisi mahdollista saada Suojeluvähennys -korvausta samoilla ehdoilla kuin siihen saataisiin ympäristötukea. Suojelusopimus olisi voimassa 10 vuotta. Tutkimuksessa ei ole perehdytty tarkasti osiin, joka pysyisivät samanlaisina Suojeluvähennyksessä sekä ympäristötuessa.

Suojeluvähennyksen edellytyksien esittelyssä käytetään apuna METSO-ohjelmaa, mikä on yleisesti hyväksytty vapaaehtoinen suojelukeino. Siinä on määritelty valintakriteerit suojeltaville kohteille, joita halutaan vapaaehtoiseen suojeluun. METSO-ohjelman kriteerit eivät ole tiukasti noudatettavia, vaan antavat mahdollisuuden soveltaa niitä. Asiantuntijan tulee tulkita, mikä on tarvittava suojeluala kohteen monimuotoisuuden turvaamiseksi.

Suojeluvähennysoikeuden voi saada ainoastaan luonnollinen henkilö ja sen käyttö perustuu metsänomistajan vapaaehtoiseen suojelupäätökseen. Metsänomistaja tekee tietyn kohteen suojelusta määräaikaisen sopimuksen ja kohteen suojelu on Suomen metsäkeskuksen arvioinnin mukaan monimuotoisuudelle merkittävä. Suojelun kriteerit esitetään olevan samat kuin ympäristötuen edellytyksissä.

Suojelusta saatava korvaus saadaan verovähennyksenä eikä suorana tukena. Määräaikaisesta suojelusopimuksesta kertyy metsänomistajalle suojeluvähennyspohjaa, mikä konkretisoituu metsänomistajalle vasta, kun hän myy puuta. Suojeluvähennyksellä voidaan keventää metsätalouden pääomatulojen verotusta ja vähennys voidaan tehdä ainoastaan metsätalouden puhtaasta pääomatulosta.

Esitettävä Suojeluvähennys poikkeaa ympäristötuesta siten, että suojelusta saatava korvaus ei ole metsänomistajalle maksettava veronalainen tuki vaan verovähennysoikeus. Suojeluvähennys on myös lainsäädännöllisesti erilainen tuki kuin ympäristötuki. Suojeluvähennyksessä sovelletaan Euroopan Unionin vähämerkityksellisten tukien de minimis -tukien asetusta, kun taas Kemera ympäristötukeen sovelletaan EU:n valtiontuki-sääntöjä, mitkä vaativat suuremman organisaation päätöksen läpiviemiseen.

Metsänomistajalle maksettava suojelusta saatava ympäristötukikorvaus on selkeästi määritelty ja täyttää EU:n valtiontuen läpinäkyvyyden ehdot ja kaiken lisäksi korvaus on mahdollista laskea ennakkoon kohteen puuston perusteella. Metsänomistajat ovat myös pitäneet ympäristötukea kohtuullisena ja siksi pyritään saamaan suojeluvähennyksen tuoma huojennus saman suuruiseksi.

Koska suojeluvähennyksessä tuki saadaan verovähennyksen muodossa ja verovähennys tehdään puhtaasta pääomatulosta, tulee saada selville, kuinka huojennus saadaan halutun suuruiseksi. Vuonna 2017 käyttöön otettu metsälahjavähennyksen mekanismi toimii tässä suunnannäyttäjänä. Metsälahjavähennyksessä korvaus on kerrottu 2.4:llä, jotta verovähennyksellä saavutetaan haluttu vaikutus. Luvussa 7 selvitetään suojeluvähennyksen tarvitsemaa kerrointa.

Metsänomistajalla on oikeus irtisanoa suojelusopimus. Tällöin metsänomistaja joutuu lisäämään pääomatuloihinsa käytetyn suojeluvähennyspohjan 10 prosentilla korotettuna. Suojeluvähennyksen irtisanomiseen on sovellettu Kemera-lakia (34/2015,43 §) sekä Tuloverolakia (1535/1992, 55c §). Kemera -laissa on määritelty, että irtisanomis- tapauksissa takaisin maksettava korvaus tulee olla korotettu 10 prosentilla.

Tuloverolaissa määritellään metsälahjavähennyksen tapauksia, joissa käytetty vähennyspohja tulee lisätä pääomatuloihin.

Tuen saaja määriteltiin jo tässä luvussa, tämän lisäksi on tarkasteltava luvussa 3.2 esitettyjä vähämerkityksellisten tukien keskeisempiä sääntöjä: tuen läpinäkyvyys, tuen myöntämisaikankohta ja tuen kasautuminen. Nämä käydään läpi de minimis -asetusta soveltavan Suojeluvähennyksen osalta, koska ne poikkeavat merkittävästi ympäristö-  
tuesta. Suojeluvähennyksen myöntämisaikankohta ja tuen kasautuminen käydään läpi luvussa 6. Tuen läpinäkyvyys on laajempi osio ja sitä käsitellään luvussa 7, jossa tarkastella korvauksen suuruutta ja vähennyspohjan muodostumista sekä laskennan avulla kertoimen valintaa. Esitetyn suojeluvähennyksen saamisen edellytykset kerrataan lyhyesti luvussa 8 yhteenvedossa.



## **6 SUOJELUVÄHENNYKSEN MYÖNTÄMISAJANKOHTA JA KASAUTUMINEN**

### **6.1 Tuen myöntämisaikajankohta**

Suojeluvähennys toimii pääomatuloja vähentävänä tekijänä samoin kuin metsälahjavähennys. Metsälahjavähennys soveltaa myös de minimis -asetusta, jonka perusteella tulee määrittää tuen myöntämisaikajankohta. Tuen myöntämisaikajankohdan määrittelyyn sovelletaan Tuloverolain 55d § Metsälahjavähennyksen valtiontukiseurannan asetusta.

Tuloverolain 55 d §:n 4 momentin mukaan:

*”Tuen myöntämisaikajankohdaksi pidetään verotuksen valmistumisaikajankohdaksi. Valtiontuen määräksi katsotaan sen määrän, joka ilman tukitoimenpidettä olisi määrätty veron määräksi, ja tosiasiallisesti määrätyn veron erotus.”*

Kuten metsälahjavähennyksessä, Suojeluvähennyksen myöntämisaikajankohdaksi määritellään verotuksen valmistumisaikajankohta. Tukea ei ole siis myönnetty, silloin kun suojelusopimus tehdään ja suojeluvähennyspohja myönnetään, vaan vasta silloin, kun metsätalouden verovuodelta on tehty tuloista vähennys ja verotus on valmistunut.

### **6.2 Suojeluvähennyksen kasautuminen**

Tuen saamisen edellytyksenä tulee myös huomioida de minimis -tukien kasautuminen. Tukea ei voida myöntää, jos metsänomistajalle on jo aikaisemmin myönnetty de minimis -tukia ja tukikatko ylittyisi kolmen verovuoden aikana. Edellisen luvun 6.1 perusteella tuki katsotaan myönnettyksi verotuksen valmistumisaikajankohdaksi. Suojelusta tehdään sopimus Suomen metsäkeskuksen kanssa, missä määritetään suojelusta saatava korvaus. Verohallinto on kuitenkin Suomen metsäkeskusta luontevampi valvoja de minimis -tukien ylittymiselle, koska se jo valvoo de minimis tukikatkon ylitystä niin metsälahjavähennyksen kuin myös muiden tukien piiriin kuuluvien osalta.

#### **6.2.1 Suojeluvähennyspohjan siirtyminen metsänomistussuhteen vaihtuessa**

Metsänomistaja on tehnyt suojelusta sopimuksen, missä sen ehdot on määritelty. Tämä sopimus on voimassa omistajavaihdoksissa. Suojeluvähennyksessä omistajavaihdostilanteessa sovelletaan sekä metsälahjavähennystä että ympäristötuen määritelmiä.

Metsälahjavähennyksessä omistussuhteen muutos ennen sopimuksen määräajan päätymistä, aiheuttaa sen, että omistajavaihdoksissa käytetty vähennyspohja tulee lisätä

pääomatuloihin. Metsälahjavähennyksessä omistajavaihdoksissa ennen määräajan päättymistä käytetty vähennyspohja lisätään pääomatuloihin ja sen arvo tulee korottaa 20 prosenttia suuremmaksi (1535/1992, 55c §). Korotusta ei kuitenkaan esitetä suoje-  
luvähennyksen omistajavaihdoksiin, koska niissä suojelusopimus on yhä voimassa.

Jos metsänomistaja myy kohteen ennen kuin määräaikainen suojelusopimus päättyy, tulee käytetty suojeluvähennyspohja lisätä metsätalouden pääomatuloihin niiltä osin kuin se on käytetty tulevilta sopimuskauden kalenterikuukausilta. Suojeluvähennys-  
pohja jyvitetään sopimuskauden täysille kuukausille. Jos metsänomistaja on käyttänyt osan tai koko sopimuksen suojeluvähennyspohjan, hänen tulee lisätä pääomatuloihin käytetty vähennyspohja niiltä kuukausilta, miltä osin sopimus siirtyy uudelle omista-  
jalle.

Kuten ympäristötuessa (KMRL 34/2015,43 §), sopimus siirtyy uudelle omistajalle. Kohteesta saatu suojeluvähennyspohja siirtyy uudelle omistajalle jäljellä olevien sopi-  
muskauden täysien kalenterikuukausien mukaan. Suojeluvähennyspohja jaetaan siis sopimuskauden kalenterikuukausille. Uusi omistaja saa suojeluvähennyspohjaa jäl-  
jelle jäävän sopimuskauden kuukausien verran. Uudella omistajalla on kuitenkin oi-  
keus purkaa sopimus 6 kuukauden ajan ja se tulee ilmoittaa kirjallisesti Suomen met-  
säkeskukselle. Jos uusi omistaja on ehtinyt käyttää suojeluvähennyspohjaa ennen so-  
pimuksen purkamispäätöstä, tulee hänen lisätä metsätalouden pääomatuloihin näiltä  
osin käytetty suojeluvähennyspohja.

Metsän omistusoikeuden muutos vastikkeettomalla saannolla siirtää suojeluvähennys-  
pohjan ainoastaan käyttämättömältä osuudeltaan uudelle omistajalle. Tällainen omis-  
tusoikeuden muutos voi olla, kun omaisuus on saatu esim. lahjana tai perintönä.

Luonnonvarakeskuksen tekemän selvityksen mukaan de minimis -tukien kasautumi-  
nen tulee ottaa huomioon omistajavaihdoksissa (katso 4.2.2). Suojeluvähennys toimii  
hieman eri tavalla kuin suora tuki. Tämä johtuu tuen myöntämisaajan määrittelystä.  
Suora tuki katsotaan yleensä myönnettyksi silloin, kun siitä on tehty päätös. Suojelu-  
vähennys taas katsotaan myönnettyksi, vasta kun vähennys on tehty tuloista ja verotus  
on valmistunut. Suojeluvähennyksen pohjan suuruutta ei rajoiteta, ainoastaan vain  
käyttöä. Suojeluvähennyspohjan käyttöön perehdytään seuraavassa luvussa.

## 7 SUOJELUVÄHENNYKSEN LÄPINÄKYVYYS

### 7.1 Suojeluvähennyspohjan muodostuminen ja käyttö

Vähennyspohjan suuruuden määrittelyssä käytetään apuna nykyistä metsälahjavähennys-ohjauskeinoa. Tuloverolaissa määritellään metsälahjavähennyksen suuruus ja sen laskentatapa. Metsälahjavähennyksen kriteerit ja sen tarkoitusperä ovat kuitenkin erilaiset kuin suojeluvähennyksellä, siksi siitä hyödynnetään vain sen toimintamekanismeja.

Kuten metsälahjavähennyksessä, suojelupohjan laskennassa tarvitaan kerroin, minkä avulla saadaan huojennuksesta halutun suuruinen. Kerrointa määriteltäessä tulee ottaa huomioon korvauksista maksettavat verot sekä miten metsänomistajan pääomatuloa verotetaan.

Suojeluvähennys keventää metsätalouden pääomatulon verotusta. Vähennyksen hyödyntäminen edellyttää, että metsätaloudesta muodostuu verotettavaa pääomatuloa. Suojeluvähennystä ei voida vähentää muista kuin metsätalouden tuloista ja tämä edellyttää sen, ettei pääomatulo saa olla suojeluvähennyksen jälkeen negatiivinen.

Luvussa 3.3. käytiin läpi verotusta. Jos vähennys tehdään ennen muita menoeriä eikä edellytetä, että vähennyksen jälkeen tulee olla puhdasta pääomatuloa, voi pääomatulot mennä tappiolliseksi. Tällöin tappiollinen pääoma on vähennettävissä muista tuloista ja näin vähennyksestä saatava hyöty voisi olla suurempi kuin on tarkoitus. Tästä syystä on velvoitettava, ettei suojeluvähennystä saadessaan metsänomistajan pääomatulo saa mennä tappiolliseksi.

Vähennyspohjaa ei tarvitse käyttää kerralla. Suojeluvähennyksiä voi käyttää vähentämään eri vuosina puun myyntitulojen veroja eikä tehtyjen suojeluvähennysten yhteismäärä saa ylittää laskettua suojeluvähennyspohjaa. Suojeluvähennyspohjaa voi kerjyttää suojelusopimuksilla. Pääomatuloista tehtävä vähennys ei saa myöskään ylittää verovuoden ja kahden edellisen vuoden aikana de minimis tukikattoa.

Kuvassa 6 esitetään yksinkertaistettu esimerkki metsänomistajan suojeluvähennyksen käytön tuomasta hyödystä. Ensin puun myyntitulosta vähennetään suojeluvähennys. Suojeluvähennyksen jälkeen tulee olla jäljellä pääomatuloa. Pääomatulosta lasketaan

Esimerkki metsänomistajan hyödyistä		Suojeluvähennyspohjan suuruus:	
+ Puunmyyntitulot		Vähennyspohjan laskennassa käytetään kerrointa, jonka avulla saadaan halutun suuruinen verohuojennus.	
- Suojeluvähennys		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <b>Suojeluvähennys</b> = suojelusta saatava korvaus (x) × kerroin (z) </div>	
= Pääomatulot			
- Pääomatuloverot		Veroton tulo = Suojeluvähennys	
= Nettotulot			
	Nettotulot		
+ Veroton tulo			
= Metsänomistajan hyöty			

Kuva 6: Esimerkki metsänomistajan saamasta hyödyistä, jossa käytetään suojeluvähennyspohjaa

ja vähennetään verot. Verojen vähennyksen jälkeen summataan veroton tulo, joka on yhtä suuri kuin suojeluvähennys. Tämän jälkeen saadaan metsätalouden nettohyöty.

Johdannossa esitetystä ideasta oli kaavailtu, että suojeluvähennys voisi olla voimassa 15 vuotta (Antturi, 2017). Tässä tutkimuksessa kuitenkin esitetään, että Suojeluvähennyspohja on mahdollista käyttää metsätalouden verotusta keventämään enintään suojelun määräajan. Määräaikainen suojelu on voimassa 10 vuotta, tällöin myös suojeluvähennyspohja on voimassa 10 vuoden ajan. Jos suojeluvähennyspohjan käyttöaika olisi pidempi kuin suojelun määräaika, tällöin olisi mahdollista, jotta käytettäisiin vähennyspohjaa kohteelle, jonka määräaikainen suojelusopimus on päättynyt. Tämä lisäisi mahdollisesti riskiä merkittävien elinympäristöjen monimuotoisuuden vähentymiseen ja voisi lisätä lajien uhanalaisuutta. Tästä syystä vähennyspohja ei voi olla voimassa kauempaa kuin sopimus suojelusta.

## 7.2 Suojelusta saatavan korvauksen arvo

Suojeluvähennyksen korvaus pohjautuu vahvasti METSO-ohjelman ympäristötukeen, jossa suojelusta saatava korvaus tulee olla vähintään 500 euroa ja enintään 200 000 euroa. Suojeluvähennyksen vaikutus halutaan ympäristötuen mukaiseksi, koska kuten jo aikaisemmin todettiin metsänomistajat ovat pitäneet METSO-ohjelman suojelusta saatavaa korvausta kohtuullisena. Tästä syystä myös suojeluvähennyksessä käytetään suojelusta saatavan korvauksen arvon määrittelyssä ympäristötuen korvauslaskentaa.

Suojeluvähennyksessä sopimukset tehdään kohteittain ja korvauksen suuruus vaihtelee kohteen ominaisuuksien perusteella: kohteen pinta-ala, puusto, alueen keskikantohinta ja tilan välittömät hakkuumahdollisuudet. Valtioneuvoston asetuksessa (595/2015) määritellään keskikantohinta alueittain ja sitä käytetään hakkuuarvon määrittelyssä. Suojeluvähennyksessä käytetään suojelusta saatavan korvauksen määrittelyssä luvussa 5.2.1 esitettyä ympäristötuen laskentakaavaa:

$$\begin{aligned} & (\text{Kohteen hakkuuarvo} - \text{vähäinen haitta} + \text{peruskorvaus}) / 3 + \text{muu korvaus} \\ & = \text{ympäristötuki} = \text{Suojelusta saatavan korvauksen arvo} \end{aligned}$$

### 7.3 Verotuki ja de minimis -asetuksen tukikatto

Tutkimuksessa esitetään myös, että suojeluvähennys pohjautuisi de minimis -asetukseen, jolloin verotuesta metsänomistajan saama hyöty ei saa ylittää 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Tästä syystä tulee tarkastella verovähennyksen enimmäismäärää.

Luvussa 3.2 määriteltiin verovähennyksen enimmäismäärä kolmen vuoden aikana. Pilhjerata (2020) on johtanut laskentakaavan Tuloverolain 55 d §:n 4 momentin perusteella ja laskentakaavassa on oletettu, että tulojen on oltava korkeammalla veroasteella verotettavia. Tämä johtuu siitä, että kaavan avulla on arvioitu enimmäisverovähennyksen määrä, jolla 200 000 euroa tukikatto ei ylittyisi. Tästä seuraa, että vähennys on useita satoja tuhansia, joten myös tulot on oltava korkeamman veroasteen piirissä.

Pilhjertan (2020) esittämällä laskennalla on mahdollista saada jonkin tuen enimmäisvähennysmäärä. Määräaikaisesta suojelusta saatava korvaus on verollista tuloa. Jos metsänomistaja saa 200 000 euron tuen, on tuki verojen jälkeen 133 200 euroa ja näin ollen vähennys on:

$$\begin{aligned} \text{Vähennys} &= (133\,200 + 0,04 * 30\,000) / 0,34 \\ &\rightarrow \text{Vähennys} \approx 395\,294 \end{aligned}$$

Tämän laskennan perustelleella saadaan, että vähennys voi olla enintään 395 294 euroa. Tällöin vähennys on noin 1,98 kertaa suurempi kuin suojelusta saatavan korvauksen arvo ( $395\,294 / 200\,000 \approx 1,98$ ).

Verotus kuitenkin monimutkaistaa edelleen laskentaa. Edellä esitettyssä verovähennyslaskennassa huomioitiin, että korvaus on verotettavaa tuloa, mutta ei huomioitu, että

itse suojelusta saatu korvaus lasketaan metsätalouden tuloksi (tuet katsotaan pääomatuloksi, kts. luku 3.3). Korvaus tulisi laskea yhteen muiden metsätalouden tulojen kanssa verovuonna. Näin ollen verovuonna saadut tulot tulisi ensin summatta ja vasta sen jälkeen vähentää verot. Siksi laskennassa tarkastellaan metsänomistajan hyötyjä, kun hän saa verovuonna puun myyntituloja ja korvauksen suojelusta. Korvaus voi olla suojeluvähennys tai ympäristötuki.

Laskentakaavan avulla nähdään, että vähennyksen suuruus on riippuvainen korvauksen määrästä sekä verotuksesta. Näin ollen myös suhde, kuinka paljon suurempi vähennys on korvaukseen verrattuna, on muuttuva. Koska halutaan luoda kerroin, jonka avulla saadaan haluttu korvaus suojelusta ja jossa on huomioitu määräaikaisen suojelun korvauksesta maksettavat verot, tarkastellaan metsänomistajan hyötyjä sekä kertoimen käyttäytymistä laskennan avulla luvussa 7.4.

#### **7.4 Laskenta: suojeluvähennyksen enimmäismäärä sekä suojeluvähennyksen kerroin**

Suojeluvähennyspohjan arvo saadaan, kun kerrotaan suojelusta saatava korvaus kertoimella  $z$ . Suojeluvähennys tehdään metsätalouden puhtaasta pääomatulosta eikä metsätalouden pääomatulot saa mennä negatiiviseksi vähennyksen takia.

Esimerkkejä on yksinkertaistettu ja niissä on oletettu, ettei metsätalouden pääomatuloon tehdä muita vähennyksiä tai poistoja. Kuten aikaisemmin on todettu, Suomessa on käytössä progressiivinen verotus. Esimerkeissä on otettu huomioon pääomatulon progressiivisuus. Koska on esitetty, että suojelusta saatava korvaus on verotettavaa tuloa, myös esimerkeissä on suojeluvähennyksen kertoimissa huomioitu verot, jotka olisi tuesta maksettu.

Laskelmia on yksinkertaistettu ja siksi tarkastellaan vain yhden kohteen suojelua, jonka arvo vaihtelee. Luvussa 7.1 esitettiin, miten suojeluvähennyspohja muodostuu. Suojeluvähennyspohja saadaan, kun suojelusta saatava korvaus  $x$  kerrotaan tietyllä kertoimella  $z$ . Suojeluvähennyspohjaa voidaan käyttää yhdessä tai useammassa erässä pääomatuloista tehtävänä vähennyksenä. Vasta vähennyksen jälkeen tuloista maksetaan verot. Ennen kuin aloitetaan kertoimien tarkastelu, katsotaan, miten pääomatuloja verotetaan sekä kuinka ympäristötuki lisää pääomatuloa sekä siitä maksettavaa veroa.

### 7.4.1 Pääomatulojen verotus

Halutaan tarkastella pääomatulojen sekä verojen käyttäytymistä verovuonna, jolloin saadaan myös ympäristötukea. Metsätalouden pääomatulot ovat verovuonna puun myyntitulojen sekä ympäristötuen summa. Ympäristötuki on verotettavaa tuloa ja laskeaan pääomatuloksi.

Lähdetään liikkeelle yksinkertaisesta pääomatulojen tarkastelusta ja niiden verotuksesta. Oletetaan että metsätaloudella on puhdasta pääomatuloa, josta ei ole tehtäviä poistoja tai vähennyksiä. Verohallinnon (2020) mukaan pääomatulojen veroprosentti on 30 000 euroon asti 30% ja tämän ylittävästä osasta 34%. Merkitään pääomatuloja  $T$ :llä ja veroja  $v$ :llä. Tuloja verotetaan yhtälöiden 1 ja 2 perusteella.

$$\text{kun } T \leq 30\,000: \quad v = T * 0,3 \quad (1)$$

$$\text{kun } T > 30\,000: \quad v = 30\,000 * 0,3 + (T - 30\,000) * 0,34 \quad (2)$$

Verovuonna, jolloin metsätalous saa ainoistaan puun myyntituloja ( $m$ ), maksetaan veroja ( $v_m$ ). Puun myyntituloista maksettavat verot voi johtaa yhtälöiden 1 ja 2 perusteella, riippuen tulojen suuruudesta.

Tarkastellaan tilannetta, jolloin metsänomistaja saa verovuonna puun myyntituloja ja tulosta maksettavat verot ovat 500 ja 200 000 euron väliltä. Selvitetään ensin suurimmat mahdolliset puun myyntitulot, joista maksettavat verot ovat 200 000 euroa. Puun myyntitulot saadaan selville johtamalla yhtälöä 2. Saadaan selville, että 591 765 euron puun myyntitulojen vero on 200 000 euroa. Selvitetään myös pienin mahdollinen tulo, jonka vero on vähintään 500 euroa. Tämä saadaan johtamalla yhtälöä 1 ja tässä asetetaan vero 500 euroksi. Saadaan selville, että 1667 euron tuloista maksetaan 500 euroa veroa.

Puun myyntitulojen verojen haarukka on valittu siten, että ympäristötuki on saman arvoinen kuin pelkästään puun myyntituloista maksettavat verot  $v_m$ . Ympäristötukea merkitään  $x$ :llä. Ympäristötuki voi olla vähintään 500, mutta enintään 200 000 euroa. Jos metsätaloudella ei verovuonna ole muuta tuloa kuin ympäristötuki, tästä maksetaan veroja ( $v_x$ ) tuen suuruuden perusteella yhtälöiden 1 ja 2 soveltaen.

$$x = v_m \quad (3)$$

$$500 \leq x \leq 200\,000 \quad (4)$$

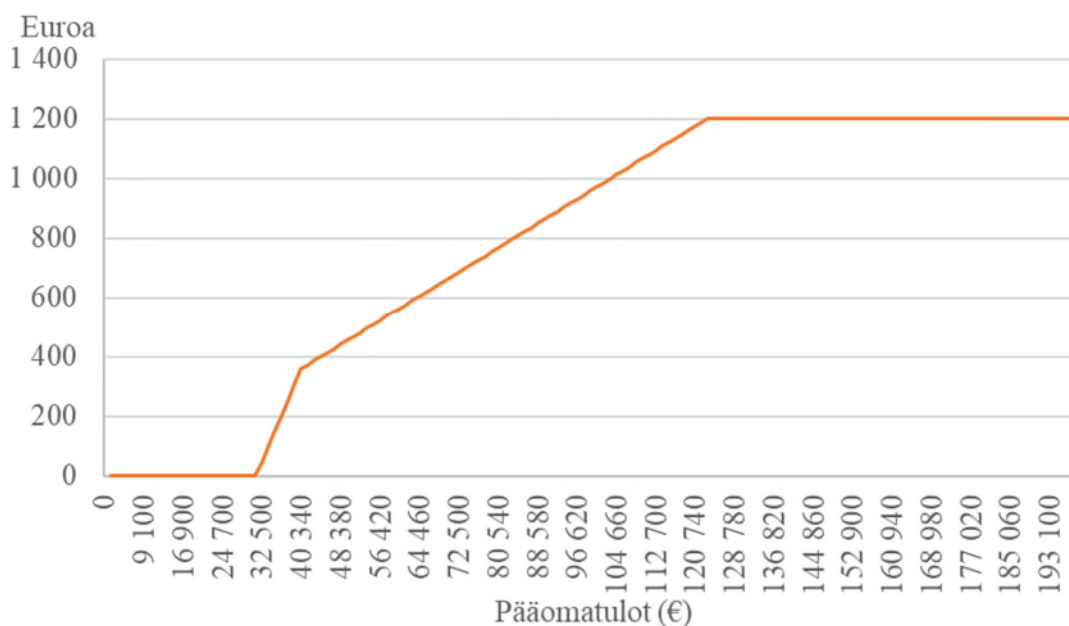
Oletetaan, että metsänomistaja saa saman verovuoden aikana sekä puun myyntituloa (m) että ympäristötukea (x). Nämä yhdessä muodostavat pääomatulon ( $T_1$ ), josta maksetaan verot  $v_1$  yhtälöiden 1 ja 2 perusteella.

$$T_1 = m + x \quad (5)$$

Tarkastellaan tilannetta, kun puun myyntitulojen sekä ympäristötuen verot maksetaan erikseen. Summataan puun myyntitulojen verot ( $v_m$ ) ja ympäristötuen verot ( $v_x$ ). Vähennetään tämä summa pääomatuloista maksettavista veroista  $v_1$  ja tarkastellaan mikä näiden erotus  $q$  on.

$$q = v_1 - v_m - v_x \quad (6)$$

Kuvan 7 avulla nähdään, miten progressiivinen verotus vaikuttaa, jos tuloja voidaan verottaa erillään eikä yhteissummana verovuonna. Ympäristötuen kannalta on mahdollista suunnitella suojelusopimuksen teko verovuodelle, jolloin ei ole muita tuloja ja metsänomistaja voisi myy puuta toisen verovuoden aikana. Näin metsänomistaja voi hyötyä jopa 1 200 euroa. Verovähennyksen kohdalla tuki katsotaan myönnetyksi sinä vuonna, kun se vähennetään tuloista. Tämä tarkoittaa, että suojelusta saadun korvauksen arvo tulee ottaa huomioon pääomatuloja verotettaessa. Tätä luvussa 7.3 esitettyssä laskennassa ei huomioitu, vaikka suojelusta saadun korvauksen verot huomioitiin.



Kuva 7: Pääomatuloihin lasketaan mukaan puun myyntitulot ja ympäristötuki. Tarkastellaan pääomatulojen verotuksen ero tilanteeseen, jossa puun myyntituloista sekä ympäristötuesta maksettaisiin erikseen verot.



#### 7.4.2 Suojeluvähennyksen muuttuva kerroin ja enimmäisvähennyksen määrä

Tarkastellaan seuraavaksi metsänomistajan hyötyjä tilanteissa, kun hän saa ympäristötukea tai suojeluvähennyksen. Aikaisemmin tarkasteltiin puun myyntitulojen sekä ympäristötuen sisältävää pääomatuloa ja sen verotusta. Käytämme tätä myös hyötyjen laskemisessa.

Luvussa 7.1 esitetään, että suojeluvähennys saadaan, kun suojeltavan kohteen arvo kerrotaan kertoimella  $z$ . Suojeluvähennyksen suojeltavan kohteen arvo on saman suuruinen kuin ympäristötuki. Kerroin valitaan siten, että suojeluvähennyksestä muodostuu saman arvoinen hyöty metsänomistajalle kuin ympäristötuesta saatava hyöty on. Tarkastellaan ensin tilannetta, jolloin suojeluvähennyksen kerroin ei ole vakio ja se muuttuu korvauksen suurentuessa. Metsätalouden puhtaaseen pääomaan kuuluu puun myyntitulot sekä muut metsätalouden pääomatulot.

Vertaillaan kahta tilannetta, joissa kummassakin metsänomistaja on sekä myynyt puuta että suojellut metsää saaden tästä korvauksen. Puun myyntitulojen oletetaan olevan saman suuruisia kummassakin tilanteessa ja tuloja tarkastellaan verovuonna 2 000 eurosta 591 000 euroon.

Ensimmäisessä tilanteessa metsänomistajan on pääomatulot ( $T_1$ ) ovat yhtälön 5 mukaiset ja sisältävät puun myyntituloja ( $m$ ) sekä ympäristökorvauksen ( $x$ ). Tuloista maksetaan veroja  $v_1$  ja verojen suuruus riippuu tuloista. Verot voidaan laskea yhtälöiden 1 ja 2 perusteella.

Tilanteessa, jossa metsänomistajalla ei olisi muita tuloja kuin puun myyntitulot ( $m$ ), hän maksaisi niistä veroa  $v_m$ . Kuten yhtälössä 3 määriteltiin, ympäristötuki on saman suuruinen kuin puun myyntituloista maksettavat verot  $v_m$ . Ensimmäisessä tilanteessa metsänomistajan nettotulo ( $N_1$ ) saadaan, kun pääomatuloista ( $T_1$ ) vähennetään verot  $v_1$ . Metsänomistajan saama nettotulo on sama kuin hyöty ( $H_1$ ).

$$H_1 = N_1 = T_1 - v_1 = m - x - v_1 = m - v_m - v_1 \quad (7)$$

Toisessa vertailtavassa tilanteessa metsänomistaja saa tuloina vain puun myyntituloja ( $m$ ) ja suojelusta saatavan korvauksen hän saa verotukena eli suojeluvähennyksenä ( $s$ ). Puun myyntitulosta vähennetään suojeluvähennys ja vasta vähennyksen jälkeen saadaan verotettava pääomatulo ( $T_2$ ). Suojeltavan kohteen oletetaan olevan saman arvoinen kuin ympäristötuki. Tämä tarkoittaa, että suojeluvähennys saadaan, kun

ympäristötuki kerrataan tietyllä positiivisella kertoimella  $z$ . Tämän ja yhtälön 3 perusteella saadaan:

$$z \geq 0 \quad (8)$$

$$s = z * x = z * v_m \quad (9)$$

Metsänomistajan pääomatulot ( $T_2$ ) saadaan, kun puun myyntituloloista ( $m$ ) vähennetään suojeluvähennys (yhtälö 10):

$$T_2 = m - s = m - z * x = m - z * v_m \quad (10)$$

Pääomatuloista ( $T_2$ ) maksetaan veroja ( $v_2$ ) tulon suuruuden mukaan. Nettotulot ( $N_2$ ) saadaan, kun vähennetään pääomatuloista ( $T_2$ ) verot.

$$\text{kun } T_2 \leq 30\,000: v_2 = (m - z * x) * 0,3 \quad (11)$$

$$\text{kun } T_2 > 30\,000: v_2 = 30\,000 * (0,3) + (m - z * x - 30\,000) * (0,34) \quad (12)$$

$$N_2 = T_2 - v_2 \quad (13)$$

Koska metsätalouden puun myyntitulosta vähennetään suojeluvähennys, metsänomistaja hyötyy saadessaan suojeluvähennyksen verran verottomia tuloja. Näin ollen metsänomistajan kokonaishyöty ( $H_2$ ) saadaan, kun suojeluvähennyksen määrä summataan nettotuloon.

$$H_2 = s + N_2 = z * x + m - z * x - v_2 = m - v_2 \quad (14)$$

Tässä luvussa tarkoituksena on löytää kerroin  $z$ , jolla metsänomistajan saama hyöty ympäristötuen ja suojeluvähennyksen käytöstä on yhtä suuri. Tarkastellaan siis, millä kertoimella  $z$  metsänomistajan hyödyt  $H_1$  ja  $H_2$  ovat yhtä suuret. Ensinnäkin selvitetään tulojen  $T_1$  ja  $T_2$  suhdetta toisiinsa. Kerroin  $z$  on positiivinen ja näin ollen  $T_1$  on suurempi tai yhtä suuri kuin  $T_2$ :

$$T_1 = m + x \geq m - z * x = T_2, \text{ kun } z \geq 0 \quad (15)$$

Tarkastellaan tuloja progressiivinen verotus huomioiden. Otetaan huomioon myös yhtälö 15, jonka perusteella  $T_2$  ei voilla suurempi kuin  $T_1$ . Mahdolliset verotettavat tulot:

- a. Tulot:  $T_1 \leq 30\,000$  ja  $T_2 \leq 30\,000$
- b. Tulot:  $T_1 > 30\,000$  ja  $T_2 \leq 30\,000$
- c. Tulot:  $T_1 > 30\,000$  ja  $T_2 > 30\,000$

Tarkastellaan millä kertoimella  $z$  metsänomistajan hyödyt ovat yhtä suuret (yhtälöt 7 ja 14), kun tulot ovat a-c kohdan mukaiset:

$$H_1 = T_1 - v_1 = m - v_2 = H_2 \quad (16)$$

Kohdan a ja yhtälön 16 perusteella saadaan z:

$$m + x - (m + x) * 0,3 = m - (m - z * x) * 0,3 \quad (17)$$

$$\rightarrow z = 0,7 / 0,3 \approx 2.333 \quad (18)$$

Kohdan b ja yhtälön 16 perusteella saadaan z:

$$m + x - 30\,000 * (0,3) - (m + x - 30\,000) * (0,34) = m - (m - z * x) * 0,3 \quad (19)$$

$$\rightarrow z = (0,66 * x - 0,04 * m + 30\,000 * 0,04) / (0,3 * x) \quad (20)$$

Kohdan c ja yhtälön 16 perusteella saadaan z:

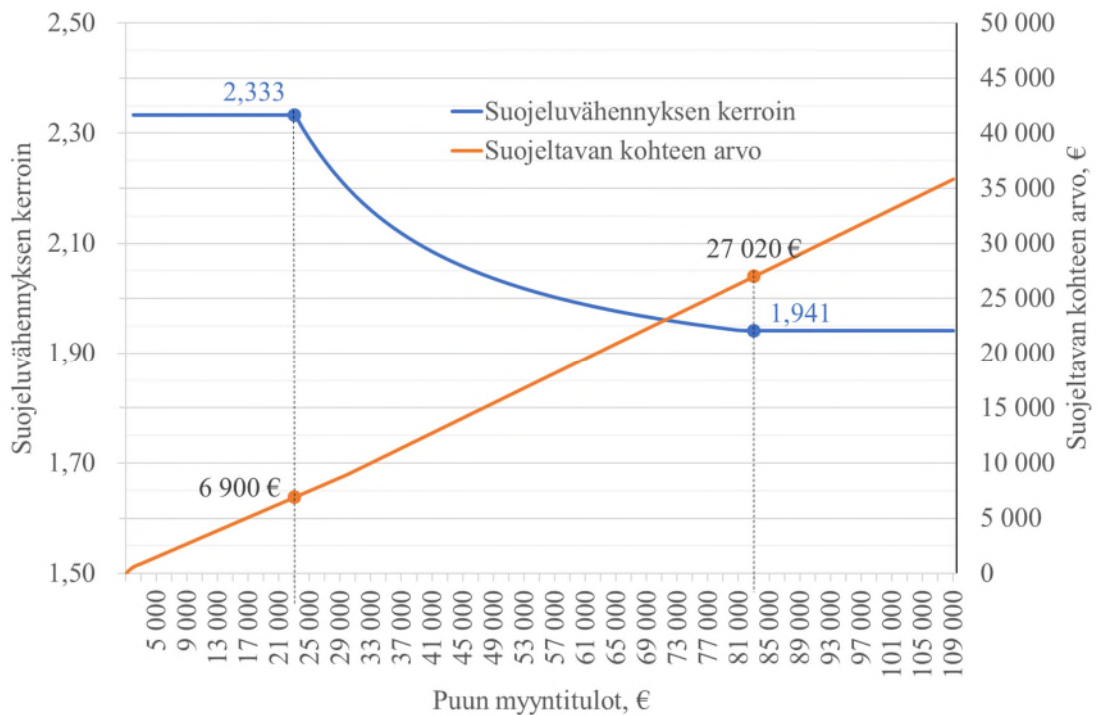
$$\begin{aligned} m + x - 30\,000 * (0,3) - (m + x - 30\,000) * (0,34) \\ = m - 30\,000 * (0,3) - (m - z * x - 30\,000) * (0,34) \end{aligned} \quad (21)$$

$$\rightarrow z = 0,66 / 0,34 \approx 1.941 \quad (22)$$

Kuvasta 8 nähdään kertoimen muuttuminen suhteessa puun myyntituloihin. Suojelusta saatava korvaus on yhtä suuri kuin verot ( $v_m$ ), mitkä olisi laskettu puun myyntituloista ( $m$ ). Suojeluvähennys saadaan, kun suojeltavan kohteen arvo kerrotaan kertoimella ( $z$ ). Kerroin vaihtelee korvauksen ja tulon mukaan ( $1.941 \leq z \leq 2.333$ ). Myyntituloista tehtävä vähennys on suojeltavan kohteen arvo kerrottuna kertoimella.

Kuvassa 8 sinisellä viivalla on esitetty suojeluvähennyksen kertoimen muuttumista ja oranssilla viivalla on suojeltavan kohteen arvon muutos suhteessa puun myyntitulojen muutokseen. Laskennassa puun myynnin tuloja on tarkasteltu 2 000 eurosta 591 000 euroon tuhannen euron välein, mutta kuvassa on esitetty tulot vain 109 000 euroon asti. Tämä johtuu siitä, että kuvalla halutaan esittää kertoimen muuttumista, kerroin pysyi pisteessä 1,941 tulojen ollessa vähintään 83 000 euron.

Kuvaa 8 vasemmalta katsottuna kerroin pysyy pisteessä 2,333, kunnes suojeltavan kohteen arvo ylittää 6 900 euroa ja puun myyntitulot ylittävät 23 000 euroa.



Kuva 8: Suojeluvähennyksen kerroin on valittu niin, että pääomatuloista tehtävä vähennys on yhtä suuri kuin vero, joka maksettaisiin ilman suojeluvähennystä. X-akselilla on pääomatulot, jos vähennys tehdään.

Kun kerroin on 2,333, puun myyntitulon ja suojeltavan kohteen arvo on enintään 30 000 euroa sekä puun myyntitulosta tehtävän vähennyksen jälkeen verotettava tulo ovat maksimissaan 30 000 euroa. Tämä havainnollistaa a-kohtaa.

Laskennan b-kohtaa voidaan havainnoiden kuvata suojeltavan kohteen arvon ja puun myyntitulojen summan ylittäessä 30 000 euroa, kerroin alkaa pienentyä pisteestä 2,333 aina pisteeseen 1,941 saakka. Tällöin puun myyntitulojen ja suojeltavan kohteen arvojen summa ylittää 30 000 euroa, mutta puun myyntituloista tehtävän vähennyksen jälkeen verotettava tulo  $T_2$  on enintään 30 000 euroa.

Kerroin on muuttuva aina pisteeseen 1,941 asti. Pisteessä 1,941 suojeltavan kohteen arvo on 27 020 euroa ja puun myyntitulot ovat 83 000 euroa. Puun myyntituloista tehtävän vähennyksen jälkeen verotettava tulo  $T_2$  on yli 30 000 euroa ( $T_2 = m - z \cdot x = 83\,000 - 27\,020 \cdot 1,941 \approx 30\,554$ ). Tämä kuvastaa laskennan c -kohtaa.

Koska kerroin asettuu arvoon 1,941 suurilla korvauksilla, verovähennyksen enimmäismäärä saadaan kertomalla 195 000 euroa kertoimella 1,941. Enimmäismäärä on asetettu 5 000 euroa alemmaksi kuin de minimis tukikatton raja ja näin on pyritty varmistamaan, ettei se ylitä. Näin saadaan tehtävien suojeluvähennyksien enimmäismääräksi kolmen verovuoden aikana 378 500 euroa.

### 7.4.3 Suojeluvähennyksen kerroin on vakio

Muuttuva kerroin monimutkaistaa ohjauskeinoa ja olisi yksinkertaisempaa, jos ohjauskeinolle määriteltäisiin vain yksi kerroin. Laskennassa tarkastellaan puun myynnin tuloja (m) niiden ollessa 2000 eurosta 590 000 euroon. Suojelusta saatava korvauksen vaihteluväli on 600 eurosta 199 400 euroon.

Tarkastellaan kolmea eri vakiokerrointa (z): 1,941, 2,137 ja 2,333. Yhä edelleen suojeltavan kohteen arvo ja ympäristötuki ovat saman suuruisia kuin puun myyntitulojen verotus (yhtälö 9). Tarkastellaan vakiokertoimia yhtälön 9 perusteella:

- i.  $s_1 = 1,941 * x = 1,941 * v_m$
- ii.  $s_2 = 2,137 * x = 2,137 * v_m$
- iii.  $s_3 = 2,333 * x = 2,333 * v_m$

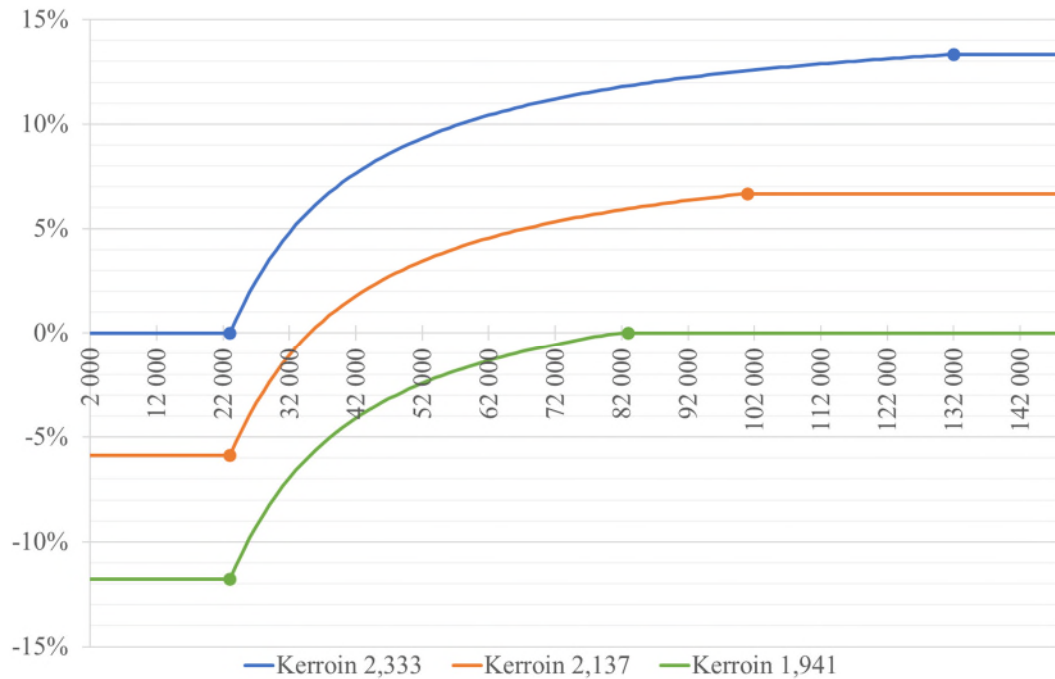
Kertoimen arvosta riippuen metsänomistajan vähennys voi suurentua tai pienentyä, kun verrataan tilanteeseen, jossa kerroin oli muuttuva ja korvauksen hyöty oli sama kuin ympäristötuella. Tarkastellaan verotettavia tuloja, kun suojeluvähennys on i-iii mukainen:

- a. Tulot:  $T_1 \leq 30\ 000$  ja  $T_2 \leq 30\ 000$
- b. Tulot:  $T_1 > 30\ 000$  ja  $T_2 \leq 30\ 000$
- c. Tulot:  $T_1 > 30\ 000$  ja  $T_2 > 30\ 000$

Arvioidaan metsätalouden hyötyjä  $H_1$  (yhtälö 7) ja  $H_2$  (yhtälö 14), kun suojeluvähennys on i-iii mukainen ja tulojen ollessa a-c kohtien mukaiset. Tarkastellaan metsänomistajan hyötyjen erotusta ja verrataan tätä ympäristötukeen (yhtälö 23). Näin nähdään, millainen vaikutus vakiokertoimella on ympäristötuen ja suojeluvähennyksestä koituvan hyödyn välillä.

$$\text{Hyötyjen erotus / ympäristötuki} = (H_2 - H_1) / x \quad (23)$$

Kuvasta 9 nähdään, miten vakiokerroin vaikuttaa suojelusta saatavaan hyötyyn. Tarkastellaan ensin kerrointa 2,333. Kertoimen avulla saatu suojeluvähennyksen hyöty on saman arvoinen ympäristötuen kanssa niin kauan kuin ympäristötuen ja puun myyntitulojen summa ei ylitä 30 000 euroa. Kuvassa 30 000 euron tulot  $T_1$  ylittyvät, kun suojelusta saatava korvaus on enemmän kuin 6900 euroa. Tämän jälkeen suojeluvähennyksestä saatu hyöty kasvaa aina 132 000 euroon asti, jonka jälkeen tulot  $T_1$  ja  $T_2$  ovat



Kuva 9: Suojeluvähennyksen kerroin on vakio. Suojeluvähennyksen hyötyä verrataan ympäristötuen hyötyyn (pystyakseli) eli yhtälön 27 mukaan saatu hyöty. Vaaka-akselilla on puun myyntitulot.

yli 30 000 euroa ja suojeluvähennyksen hyöty tasoittuu 13,33 prosenttia korkeammaksi kuin ympäristötuesta saatava hyöty. Koska vähennyksen enimmäismääräksi on asetettu 378 500 euroa, tämä voidaan käyttää täysmääräisesti, kun suojeltavan kohteen arvo noin 162 200 euroa ( $378\,500 / 2,333 = 162\,237$ ). Tämä tarkoittaa sitä, että jo 162 200 euron suojeltavan kohteen arvoa kertoessa 2,333 kertoimella, metsänomistajan hyöty suojeluvähennyksestä noin 183 800 eli noin 21 600 euroa enemmän kuin ympäristötuesta ( $H_2 - H_1 \approx 21\,600$ ).

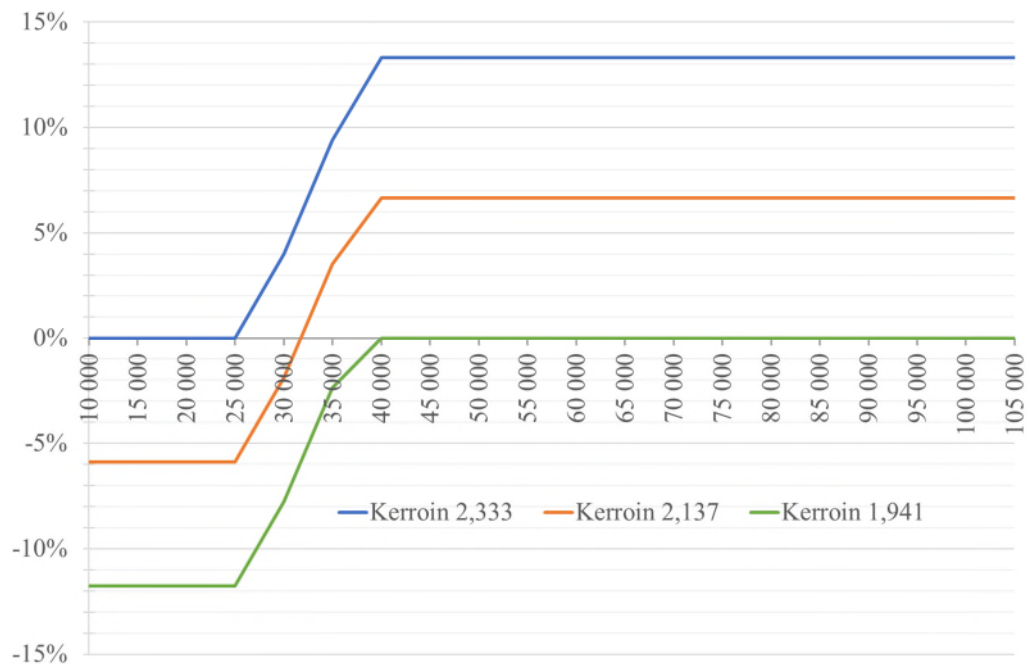
Metsänomistajan saama hyöty käyttäytyy samalla tavalla myös kertoimissa 1,941 ja 2,137: Hyötysuhde on tasainen vasemmalta katsottuna ja alkaa nousta, kun  $T_1$  on yli 30 000 euroa. Hyötysuhde kasvaa siihen asti, kunnes molemmat tulot  $T_1$  ja  $T_2$  ovat suurempia kuin 30 000 euroa.

Kertoimella 1,941 metsänomistajan saama hyöty suojeluvähennyksestä on 11,77 prosenttia pienempi kuin ympäristötuesta saatu hyöty. Hyöty tasaantuu nolllaksi 82 000 eurossa, missä tulot  $T_1$  ja  $T_2$  suurempia kuin 30 000 euroa ( $H_2 - H_1 = 0$ ). Tämä tarkoittaa myös sitä, että kun suojeltavan kohteen arvo lähestyy 200 000 niin myös suojeluvähennyksestä saatava hyöty lähestyy 200 000 euroa. Kertoimella 1,941 suojeltavan kohteen arvo voi olla 195 000 euroa, että saadaan verovuonna käytettyä suurin mahdollinen vähennys noin 378 500 euroa.

Kuvan 9 suojeluvähennyksen hyöty kertoimella 2,137 on 5,9 prosenttia pienempi kuin ympäristökorvauksen, kun katsotaan puun myyntituloja 2 000 eurosta 23 000 euroon. Puun myyntitulojen ylittäessä 35 000 euroa ja ympäristötukien ylittäessä 10 700 euroa, suojeluvähennyksestä saatava hyöty muuttuu ympäristötukea suuremmaksi. Hyöty kasvaa aina 6,7 prosenttiin asti ja tasaantuu, kun puun myyntitulot ylittävät 83 000 euroa. Kun suojeltavan kohteen arvo on noin 177 117 euroa, se voidaan käyttää verovuonna ( $378\,500/2,137=177\,117$ ). Jos ympäristötuki on 177 117 euroa, suojeluvähennyksestä saatu hyöty on noin 188 909 euroa eli 11 792 euroa enemmän ( $H_2 - H_1=11\,792$ ).

Tarkastellaan myös tilannetta, kun suojelusta saatava korvaus pysyy vakiona tulojen muuttuessa. Suojelusta maksettiin keskimäärin ympäristötukea 3 700 euroa, joka otetaan tässä tarkastelussa suojelusta saatavan korvauksen arvoksi ( $x=3700$ ). Suojeluvähennyksen kertoimina käytetään samoja vakiokertoimia kuin aikaisemminkin.

Kuvasta 10 nähdään, että suojeluvähennyksestä saatava hyöty verrattuna ympäristötukeen käyttäytyy samoin kuin aikaisemmin. Siinä vaiheessa, kun veroprosentti suurenee tulojen  $T_1$  kasvun myötä, suojeluvähennyksestä saatava hyöty alkaa nousta. Hyöty kasvaa siihen asti, kunnes myös vähennyksen jälkeen tuloja  $T_2$  verotetaan korkeammalla veroprosentilla. Tästä kuvasta huomataan kuitenkin, että vaikka korvaus on



Kuva 10: Korvaus suojelusta on 3700 euroa. Tarkastellaan suojeluvähennyksestä ja ympäristötuesta saatavia hyötyjä. Vaaka-akselilla on puun myyntitulot.

vakio, saatu hyöty käyttäytyy samalla tavalla kuin aikaisemmin, kun suojele saatava korvaus oli puun myyntitulojen veron suuruinen.

### **7.5 Suojeluvähennyksen kerroin ja vähennyksen enimmäismäärä**

Vaikka määräaikaisesta suojelesta maksettavat korvaukset ovat keskimääräisesti pieniä, suojelevähennyspohjaa voi kerryttää usean vuoden aikana ja korvauksilla, jotka ovat kertyneet eri kohteiden suojelesopimuksien avulla. Tämä mahdollistaa sen, että metsänomistaja voi kerryttää vähennyspohjaa 10 vuoden ajan ja tehdä veroista niin suuren vähennyksen, että se lähenee tukikaton rajaa.

Muuttuva kerroin monimutkaistaa ohjauskeinoa ja liian vaikea laskenta vähentää tuen läpinäkyvyyttä. Verotuki katsotaan myönnettyksi vasta, kun se on hyväksytty vähennettäväksi verovuoden tuloista ja suojelesopimuksessa on ilmoitettava suojelevähennyksen määrä. Tämän takia muuttuvan kertoimen soveltaminen käytännössä on lähes mahdotonta, koska ei voida tietää milloin ja minkälaisista tuloista vähennys tehdään. Vaikka arvotettaisiin suojelesta saatava vähennys kohteittain, vähennyspohjan kerryttäminen lisää muuttuvan kertoimen monimutkaisuutta. Jos kerroin on suurempi arvotetaan pienemmässä suojelekohteessa kuin arvotetaan korkeammassa runsaspuustoisessa kohteessa, tämä voisi ohjata metsänomistajia tekemään sopimuksia arvotetaan pienempien kohteiden suojelesta ja kerryttää vähennyspohjaa suuremmaksi usealla sopimuksella.

Ohjauskeinoon tavoitteena on turvata monimuotoisuutta ja tärkeitä elinympäristöjä taolousmetsäkäytöltä. Tavoitteena on saada suojelelun piiriin runsaspuustoisia kohteita, joissa hakkuut ovat erityinen uhka. Tästä syystä voisi olla kannattavaa, että suojelevähennykselle valittaisiin yksi kerroin, jonka avulla varsinkin arvokkaista kohteista saatava hyöty on parempi kuin vähäpuustoisten alueiden. Lisäksi yksi kerroin yksinkertaistaa ohjauskeinoa ja helpottaa laskentaa

Pääomatulojen progressiivisen verotuksen takia, suojelevähennyksen hyöty verrattuna ympäristötukeen vaihtelee määritellyn vakiokertoimen mukaan. Näin ollen tulojen progressiivinen verotus luo itsessään vähennykselle lisäkannustimen. Kertoimen valinta vaikuttaa merkittävästi metsänomistajan saamaan prosentuaaliseen sekä rahalliseen hyötyyn, minkä takia metsänomistajan kannattaa tehdä tuloista mahdollisimman suuri vähennys. Rahallinen hyöty kasvaa, kun sekä kerroin että vähennys ovat mahdollisimman suuret.



Näistä syistä ehdotetaan, että kertoimeksi valitaan 2,333. Tällöin pienimpien korvauksien hyöty on ympäristötukeen nähden saman arvoinen, mutta jos metsänomistaja päättää suojella erittäin arvokkaan kohteen tai paljon eri kohteita kerryttäen vähennyspohjaa, metsänomistajan saama hyöty on suurempi. Kolmen verovuoden aikana vähennysten määrä tuloissa ei saa ylittää 378 500 euroa. Enimmäismäärä on asetettu niin, että suojeluvähennyksestä saatu hyöty vastaa ympäristötukea, kun ympäristötuki on 195 000 euroa (Katso 7.4.2).

## 8 YHTEENVETO SUOJELUVÄHENNYKSEN EDELLYTYKSISTÄ

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli esittää suojeluvähennys ja sen toiminta. Tämä luku on yhteenveto, johon on koottu lyhyesti aikaisemmissa luvuissa esitetyt suojeluvähennyksen edellytykset.

Suojeluvähennyksen saamisen edellytykset:

1. Suojeluvähennysoikeuden saajan tulee olla luonnollinen henkilö
2. Suojelupäätös on vapaaehtoinen
3. Suojelusta tehdään 10 vuoden määräaikainen sopimus
4. Suojelu täyttää METSO-ohjelman valintakriteerit tai perustuu metsälain määrittelemien elinympäristöjen lakivelvoitetta laajempaan turvaamiseen.
5. Suojelusta on tehtävä sopimus, jossa määritellään suojelun ehdot ja suojeluvähennyksen suuruus. Suomen Metsäkeskus määrittelee suojeltavan kohteen arvon sekä kohteen soveltuvuuden määräaikaisen suojeluun.
6. Suojeltavan kohteen arvo tulee olla vähintään 500 euroa, mutta enintään 200 000 euroa.
7. Suojeluvähennys saadaan, kun kerrotaan suojelusta saatava korvaus kertomella 2,333.
8. Suojeluvähennyspohjaa voi kerryttää eri suojelusopimuksen kautta.
9. Suojeluvähennyksen hyöty konkretisoituu metsänomistajalle vasta, kun hän myy puuta. Vähennyksen voi tehdä vain, jos metsätaloudelle kertyy puhdasta pääomatuloa. Metsätalouden pääomatulo ei saa olla negatiivinen vähennyksen jälkeen.
10. Vähennyspohja on voimassa enintään 10 vuotta siitä, kun kohteen suojelusta on tehty sopimus.
11. Kolmen verovuoden aikana tuloista tehtävien suojeluvähennyksien summa voi olla enintään 378 500 euroa.
12. Verohallinto valvoo, ettei de minimis tukien enimmäismäärä ylitä kolmen verovuoden aikana. Tuki katsotaan myönnettyksi verotuksen valmistumisajan kohtana eli silloin kun vähennys on hyväksytty tehtäväksi metsätalouden tuloista.

## 9 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Uusi esitetty ohjauskeino, suojeluvähennys, on tarkoitettu metsien vapaaehtoisen suojelun edistämiseen. Suojelun kriteerit ovat samat kuin METSO-ohjelmassa. Suojeluvähennys poikkeaa nykyisestä METSO-ohjelman ympäristötuesta siltä osin, että metsänomistaja saa korvauksen verovähennyksenä eikä rahallisena korvauksena. Suojeluvähennys voidaan tehdä ainoastaan metsätaloudella pääomatuloista. Metsätaloudella tulee olla vähennyksen jälkeen verotettavaa pääomatuloa eikä metsätalouden tulot saa mennä tappiolliseksi vähennyksen jälkeen. Koska vähennys voidaan tehdä ainoastaan metsätalouden pääomatuloista, ohjauskeino kannustaa myös tarjoamaan puuta markkinoille ja näin sen avulla voitaisiin turvata teollisuuden puun saantia.

Suojeluvähennyksen verovähennyspohja voi olla mahdollista käyttää metsätalouden pääomatulojen huojenuksena enintään suojelusopimuksen määräajan. Tällöin estetään se, ettei suojeluvähennystä voida käyttää luontokohteelta saatujen tulojen vähennyksenä suojelusopimuksen päättymisen jälkeen.

Suojeluvähennys kuuluu de minimis asetuksen piiriin eikä siitä siten tarvitse tehdä ilmoitusta Euroopan Unionille. Tältä osin voitaisiin vähentää byrokratiaa, koska valtion ei tarvitse tietyin aikaväleihin hyväksyttää tukijärjestelmään komissiossa. Suojeluvähennys voidaan tehdä läpi hallituskausien jatkuvaksi ja pysyväksi määräaikaisen suojelun ohjauskeinoksi. Suojeluvähennys on lainsäädännöllisestä näkökulmasta toteutettavissa oleva ohjauskeino: se myönnetään luonnolliselle henkilölle, tuelle on mahdollista määritellä myöntämisaikakohta, verotuen määrä voidaan laskea ennakoon ja tukien kasautumista voidaan valvoa.

Suojeluvähennyksen tarkoituksena on lisätä vapaaehtoista määräaikaista suojelua ja vähentää ulkoishaittaa, jota aiheutuisi yhteiskunnalle monimuotoisuuden heikkenemisestä. Tällöin ohjauskeinon tavoite on hyväksyttävissä yhteisen hyvinvoinnin kannalta ja sen käyttöönotto voisi olla perusteltua. Kuitenkin uuden tuen käyttöönotossa tulee arvioida muun muassa ohjauskeinon tarpeellisuutta, kustannustehokkuutta ja yhteisvaikutusta ja mahdollista päällekkäisyyttä.

Tässä tutkimuksessa esiteltiin suojeluvähennystä yleisellä tasolla. Tutkimuksessa tarkasteltiin, mitä tulee huomioida lainsäädännöllisesti ohjauskeinossa. Nykyisin käytössä olevia ohjauskeinoja soveltamalla esiteltiin uusi metsätalouden ohjauskeino

Suojeluvähennys. Suojelusta saatavaa korvausta pidettiin hyväksyttävänä, jos se on saman tasoinen kuin nykyisestä määräaikaisesta suojelusta saatava korvaus on.

Tässä tutkimuksessa esitettiin suojeluvähennyksen suojelun kriteerit, että ne olisivat samat kuin nykyisessä järjestelmässä. Ohjauskeinon tavoite on suojella elintärkeitä luontokohteita ja samalla turvata teollisuuden puun saanti. Tutkimuksessa ei perehdytty onko ohjauskeino kustannustehokas, voidaanko sen avulla saavuttaa ohjauskeinon tavoitteet eikä siihen, miten se vaikuttaa eri toimijoihin.

On syytä tarkastella, tarvitaanko uutta ohjauskeinoa, koska jo nykyisin on käytössä ohjauskeino vapaaehtoiseen määräaikaiseen suojeluun osana METSO-ohjelma. Kuten julkisten tukien yleisissä ongelmissa on esitetty, julkisella tuella voi olla heikentävä vaikutus yksityisiin investointeihin. Tämä on käynyt ilmi METSO-ohjelman seurannassa sekä kyselytutkimuksissa. Metsänomistajat ovat ilmoittaneet, että olisivat suojelleen kohteen myös ilman korvausta. Tällöin ei ole suurta uhkaa, että näitä monimuotosuudeltaan merkittäviä kohteita käytettäisiin metsätaloudessa. METSO-ohjelman ympäristötuki ei ole myöskään kustannustehokas, koska hallinnolliset kustannukset ovat olleet liian korkeat ja henkilöstöresursseja ei ole tarpeeksi, jotta voitaisiin hyödyntää koko määräaikaiseen suojeluun tarkoitettu budjetti. Näistä syistä viranomaisten tulisi arvioida onko nykyisin käytössä oleva määräaikaisen suojelun ohjauskeino paras mahdollinen tavoitteen saavuttamiseksi vai voidaanko tavoite saavuttaa paremmin uudella ohjauskeinolla. Koska tässä tutkimuksessa ei olla perehdytty suojeluvähennyksen kuin yleisellä tasolla, ei voida sanoa saavutetaanko sen avulla tavoite paremmin.

Verotuki, jota voidaan käyttää ainoastaan vähennyksenä metsätalouden tuloista, voisi olla parempi ratkaisu määräaikaisessa suojelussa. Tällöin metsänomistaja saa suojelusta hyödyn vain silloin, kun hänellä on mahdollisuus käyttää metsiään taloudellisesti. Jos metsänomistaja ei taas käytä metsiään taloudellisesti, voidaanko välttyä turhalta suojelukustannukselta niiltä osin kuin suojelu olisi tapahtunut ilman korvaustakin. Jatkotutkimuksissa on tärkeä selvittää, voidaanko verotuen avulla kohdentaa suojelun korvaukset paremmin sellaisille kohteille, joissa taloudellinen käyttö on todellinen uhka ja näin säästää valtion kustannuksia suojelusta, joka toteutuisi ilman korvausta.

Metsissä on uhanalaisia lajeja, jotka tarvitsevat matalan asteen lahoppuuta. Tällaisia lajeja on mahdollista turvata metsien määräaikaisen suojelun keinolla. Näin ollen luultavasti myös jatkossa on tarvetta ohjauskeinolle, jonka avulla voidaan suojella

määräaikaisesti talousmetsiä. METSO-ohjelman määräaikainen suojelelu on jäänyt jälkeeseen tavoitteistaan. Tämä on johtunut liian alhaisesta rahoituksesta ja korkeista hallinnointikuluista. Tästä syystä on vartenotettavaa pohtia, onko mahdollista luoda uusi ohjauskeino määräaikaisen suojelelun tukemiseen, jonka avulla suojelelun tavoitteet voitaisiin saavuttaa kustannustehokkaammin. Uuden ohjauskeinoon tulisi olla hallinnollisesti kevyempi ja hakuprosessin tulisi olla joustava. Siksi jatkotutkimuksissa tulisi ottaa erityisesti huomioon voidaanko kustannuksia pienentää sekä voidaanko hakuprosessia helpottaa.

Suojeleluvähennyksen on esitetty noudattavan ympäristötuen kriteereitä. Tämä voi tarkoittaa, ettei merkittävää kustannushyötyä saada, jos hallinnolliset kustannukset ovat saman suuruiset verovähennysoikeuden saamisessa kuin nykyisen tuen hakuprosessissa. Siksi jatkotutkimuksissa tulisi tarkastella onko järkevää soveltaa suojeleluvähennykseen suoraan ympäristötuen myöntämiskriteereitä, jos kustannukset eivät jää merkittävästi alemmiksi kuin nykyisessä ohjauskeinossa. Mikäli verotuki edellyttää lähes samanlaisia henkilöstöresursseja sekä myöntämisprosessia, ei ole järkevää luoda monimutkaista verovähennysmallia kustannustehokkuuden näkökulmasta, jos sen avulla ei voida saada kustannussäästöjä. Ennen uuden ohjauskeinoon käyttöönottoa on huomioitava, että jo pelkästään käyttöönottoprosessista tulee kustannuksia.

Suojeleluvähennyksen toimeenpanon ongelma voi olla liian monimutkainen laskentamenettely. Suojelelusta saatavan korvauksen arvo pohjautuu ympäristötukeen. Suojeleluvähennys saadaan, kun suojelelusta saatava korvaus kerrotaan kertoimella. Tässä tutkimuksessa on esitetty kertoimen olevan 2,333 (kts. luku 7.4). Kuitenkin tätä tulee arvioida uudelleen, jos ohjauskeino otetaan käyttöön ja varmistaa, että korvaus on hyväksyttävissä niin tuen saajan kuin yhteiskunnan osalta.

Avainoletukset vaikuttavat merkittävästi hyötyyn, jonka metsänomistaja suojeleluvähennyksen käytöstä saa. Hyötyyn vaikuttaa kohteen arvo ja kerroin, jonka avulla suojeleluvähennys on saatu. Metsänomistajan saamaan hyötyyn vaikuttaa myös, minkä suuruisista tuloista vähennys voidaan tehdä.

Myös suojeleluvähennyspohjan käyttöajalla voi olla vaikutusta puun tarjotaan markkinoille. Esitettyssä ohjauskeinossa vähennyspohjan hyödyntämisen aika on 10 vuotta. Käyttöaika mahdollistaa myös suojeleluvähennyspohjan kerryttämisen määräaikana niin, että tuloista tehtävä suojeleluvähennys on mahdollisimman suuri (ei kuitenkaan

enimmäismäärää enempää). Lyhyempi käyttöaika voisi ohjata metsänomistajaa tarjoamaan puuta nopeammin markkinoille lyhentämällä aikaa, jolloin vähennyspohjaa voi kasvattaa.

Suojeluvähennyksen toimeenpanon onnistumisen esteenä on myös, että on jo olemassa määräaikaista suojelua edistävä ohjauskeino. Uutta ohjauskeino ei kannata ottaa käyttöön samankaltaisen päällekkäisen ohjauskeinon kanssa. Nykyisin käytössä olevaa ohjauskeino ei kannata korvata uudella, jos esimerkiksi uusi ohjauskeino ei ole kustannustehokkaampi tai sillä ei saavuteta tavoitetta merkittävästi paremmin.

Metsänomistajan näkökulmasta käyttöönoton suurimpia esteitä on luultavammin informaation puute, jonka takia metsänomistajat eivät olisi tietoisia ohjauskeinosta ja sen käytöstä. Siksi on tärkeää, että metsänomistajille suunnatussa neuvonnassa kerrotaan ohjauskeinon käytöstä varsinkin niille metsänomistajille, joiden tiloilla on määräaikaiseen suojeluun soveltuvia elinympäristöjä. Ohjauskeinon tulisi olla myös mielekäs metsänomistajan kannalta, jotta hän ottaisi sen käyttöönsä.

On selvää, että METSO-ohjelman hallinnointikustannuksien takia tulisi löytää kustannustehokkaampi ratkaisu monimuotoisuuden ylläpitoon. Siksi tulisi tarkastella esitetyn suojeluvähennyksen kustannustehokkuutta ja miettiä voidaanko sitä vielä kehittämällä saada parempi ratkaisu. Tästä syystä on myös tarkasteltava, onko mahdollista luoda sellainen verotuki, joka olisi METSO-ohjelman ympäristötukea keveämpi ohjauskeino ilman raskasta byrokratiaa.

Ensisijaista on, että asiantuntijat määrittelevät, mitä luontoarvoja pitäisi tukea vapaaehtoisilla keinoilla. Ohjauskeinon kehittämisessä voitaisiin miettiä mahdollisuutta tehdä lähes automaattinen verovähennysoikeus monimuotoisuuden suojelemiseksi, jos metsätilalla rajataan vapaaehtoisesti hakkuiden ulkopuolella tiettyjä elintärkeitä luontokohteita. Tulisi myös arvioida voidaanko uudessa ohjauskeinossa lisätä monimuotoisuutta talousmetsissä muilla kuin suojelun keinoilla. Vartenotettavia vaihtoehtoja ovat metsänhoitotoimet, joiden avulla voitaisiin lisätä lahopuun määrää. Tällaisia keinoja voisi olla esimerkiksi verovähennysoikeus, jos hakkuuaukoille tai metsätilalle jätetään hehtaarille tietty määrä lahopuuta tai tekopötkelöitä. On syytä myös harkita, voidaanko ohjauskeinosta tehdä koko Suomen kattava. Tässä tutkimuksessa esitettiin, että suojelukriteerit vastaavat METSO-ohjelmaa, jossa suojelu painottuu Etelä-Suomeen.

Tämä tutkimus osoittaa, että suojeluvähennys on potentiaalinen ohjauskeino määräaikaiseen suojeluun. Kuitenkin ohjauskeinoon käyttöönotto vaatii vielä jatkotutkimusta ja syvempää perehtymistä. Tässä tutkimuksessa on perehdytty uuden ohjauskeinoon esittelyyn yleisellä tasolla eikä tutkimuksen perusteella voida sanoa onko ohjauskeino parempi ratkaisu määräaikaisen suojelun ohjauskeinoksi. Tästä syystä tutkimukseen tulee suhtautua varautuen ja avoimeksi jääneitä kysymyksiä tulee tarkastella kriittisesti ennen kuin voidaan miettiä suojeluvähennystä käyttöön otettavaksi. Tulisi harkita myös suojeluvähennyksen alueellisesta kokeilua, jonka avulla voitaisiin saada konkreettisia kokemuksia ja nähdä lisääkö suojeluvähennys aidosti suojelua tai puukauppaa. Alueellisen kokeilun avulla ymmärrettäisiin paremmin myös metsänomistajien suhtautumista ohjauskeinoon.

## LÄHDELUETTELO

- Anttila, S., Koskela, T., Syrjänen, K. & Kuusela, S. 2017. METSO-tilannekatsaus 2016. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008-2025. Luonnonvarakeskus.
- Antturi, J. 2017. Suojeluvähennyksellä vauhtia puukauppaan ja metsien suojeluun. Mielipidekirjoitus 10.3.2017. Maaseudun tulevaisuus.
- Ernst & Young Oy. 2020. Metsäteollisuuden taloudelliset vaikutukset Suomessa. [https://www.metsateollisuus.fi/uploads/2020/10/12160744/Metsateollisuuden\\_taloudelliset\\_vaikutukset\\_2020.pdf](https://www.metsateollisuus.fi/uploads/2020/10/12160744/Metsateollisuuden_taloudelliset_vaikutukset_2020.pdf)
- EUR-Lex. (1, ei pvm). Kilpailu. [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/competition.html?locale=fi&root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D08](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/competition.html?locale=fi&root_default=SUM_1_CODED%3D08)  
[Viitattu 30.8.2020]
- EUR-Lex. (2, ei pvm). Voimassa olevat perussopimukset. <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=fi>  
[Viitattu 30.8.2020]
- EUR-Lex. (2019). Valtiontuen käsite. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=legisum:4399786>  
[Viitattu 30.8.2020]
- Euroopan Unioni. (ei pvm). EU:n perussopimukset. [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_fi](https://europa.eu/european-union/law/treaties_fi)  
[Viitattu 30.8.2020]
- Euroopan Unioni. (ei pvm). Verotus. [https://europa.eu/european-union/topics/taxation\\_fi](https://europa.eu/european-union/topics/taxation_fi)  
[Viitattu 30.8.2020]
- EUVL C 326, 26.10.2012. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (s.47-390). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>  
[Viitattu 30.8.2020]
- Haltia, E., Rämö, A.-K., Pynnönen, S., Valonen, M. & Horne, P. 2017. Miksi metsien taloudellisia mahdollisuuksia jätetään käyttämättä? - Metsänomistajien aktiivisuus ja siihen vaikuttaminen. Pellervon taloustutkimus (PTT).
- HE 22/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Noudettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_22+2016.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_22+2016.pdf)
- Hohti, J., Halme, P., Hjelt, M., Horne, P., Houvari, J., Lensu, A., . . . Kotiaho, J. 2019. Kymmenen vuotta METSOa – Väliarviointi Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman ensimmäisestä vuosikymmenestä. Ympäristöministeriö.



- Hoppi, A.-S. 2020. Metson loppu hämmöttää: Maa- ja metsätalousministeriö jäänee tavoitteestaan, vaikka ohjelman rahoitusta lisättäisiin – syynä metsäkeskuksen vähentyneet henkilöstöresurssit. Maaseudun tulevaisuus. <https://www.maa-seuduntulevaisuus.fi/metsa/artikkeli-1.1035527> [Viitattu 30.9.2020]
- Horne, P. 2006. Forest owners' acceptance of incentive based policy instruments in forest biodiversity conservation – a choice experiment based approach. Teoksessa *Silva Fennica* 40 (1) (s. 169–178).
- Horne, P. & Karppinen, H. 2009. Citizens' attitudes towards biodiversity conservation in forests. Teoksessa P. Horne, T. Koskela, V. Ovaskainen & T. Horne, *Safeguarding forest biodiversity in Finland: Citizens' and non-industrial private forest owners' views* (s. 14-32). Finnish Forest Research Institute.
- Horne, P., Karppinen, H. & Ylinen, E. 2004a. Kansalaisten mielipiteet metsien monimuotoisuuden turvaamisesta. Teoksessa P. Horne, T. Koskela & V. Ovaskainen, *Metsänomistajien ja kansalaisten näkemykset metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisesta* (s. 25-46). Metsäntutkimuslaitos.
- Horne, P., Karppinen, H., Korhonen, O. & Koskela, T. 2020. Metsien hoidon ja kasvatusmenetelmien hyväksyttävyyttä – Metsänomistaja 2020. Pellervon taloustutkimus (PTT).
- Horne, P., Koskela, T., Ovaskainen, V., Karppinen, H. & Horne, T. 2009. Forest owners' attitudes towards biodiversity conservation and policy instruments used in private forests. Teoksessa P. Horne, T. Koskela, V. Ovaskainen & T. Horne, *Safeguarding forest biodiversity in Finland: Citizens' and non-industrial private forest owners' views* (s. 33–51).
- Horne, P., Koskela, T., Ovaskainen, V., Karppinen, H. & Naskali, A. 2004b. Metsänomistajien suhtautuminen yksityismetsien monimuotoisuuden turvaamiseen ja sen toteutuskeinoihin. Teoksessa P. Horne, T. Koskela & V. Ovaskainen, *Metsänomistajien ja kansalaisten näkemykset metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisesta* (s. 47-73). Metsäntutkimuslaitos.
- Hujala, T. & Rantala, M. 2012. METSO-opas metsäalan toimijoille. Metsäntutkimuslaitos.
- Hujala, T., Kurttila, M., Korhonen, K., Hänninen, H. & Pykäläinen, J. 2010. Metsänomistajien päätöksentekotilanteet: kohti uudistuvia metsäsuunnittelupalveluja ja suojelupäätösten tukea. Metsäntutkimuslaitos.
- Hujala, T., Pynnönen, S., Kurttila, M., Arponen, A., Kasurinen, S., Tähtinen, S., . . . Paloniemi, R. 2016. Metsien monimuotoisuuden suojeleminen ja metsien käsittelyjä monipuolistavien neuvontapalvelujen kehittäminen -Maanomistajien ja metsämattilaisten näkemyksiä. Luonnonvarakeskus.
- Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus.

- Hänninen, H. & Leppänen, J. 2016. Metsänomistusomistusrakenne, omistajanvaihdokset ja metsäverotus. Teoksessa H. Hänninen & J. Leppänen, Metsäverotuksen kehittämistarpeet metsä- ja elinkeinopolitiikan kannalta (s.7 -12). Luonnonvarakeskus.
- Hänninen, H., Leppänen, J., Ovaskainen, V., Uusivuori, J. & Viitala, E.-J. 2017. Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä - teoriaa, käytäntöjä ja ehdotuksia. Luonnonvarakeskus (Luke).
- Juutinen, A., Ollikainen, M., Mönkkönen, M., Reunanen, P., Tikkanen, O.-P. & Kouki, J. 2014. Optimal contract length for biodiversity conservation under conservation budget constraint. Teoksessa Forest Policy and Economics 47 (s. 14-24).
- Karppinen, H., Hänninen, H. & Horne, P. 2020. Suomalainen metsänomistaja 2020. Luonnonvarakeskus (Luke).
- KMRL 34/2015. Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki. 2015. Suomen säädöskokoelma N:o 34/2015. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150034>
- Koskela, T. 2010. METSO-keinojen tunnettuus ja hyväksyntä - metsänomistajien näkemyksiä METSO-ohjelmasta. Teoksessa T. Koskela, R. Hänninen & V. Ovaskainen, Metsien monimuotoisuuden turvaamisen keinot ja yhteiskunnalliset vaikutukset (TUK) -tutkimusohjelman loppuraportti (s. 32-34).
- Koskela, T. (2017). Metsänomistajat ja METSO. Teoksessa T. Koskela, Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden turvaaminen – Luken METSO-tutkimuksen 2013 – 2016 raportti (s. 26-34). Luonnonvarakeskus.
- Koskela, T., Anttila, S., Simkin, J., Aapala, K. & Syrjänen, K. 2020. METSO-tilannekatsaus 2019: Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2025. Luonnonvarakeskus. <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/545957>
- Koskela, T., Hänninen, R. & Ovaskainen, V. 2010. Metsien monimuotoisuuden turvaamisen keinot ja yhteiskunnalliset vaikutukset (TUK) - tutkimusohjelman loppuraportti. Metsäntutkimuslaitos.
- Kumela, H. & Koskela, T. 2006. Metsänomistajien näkemyksiä luonnonarvokaupan ja sen sopimusehtojenhyväksyttävyydestä. Teoksessa Metsätieteen aikakauskirja 2/2006 (s. 257–270).
- Kuuluvainen, J. & Valsta, L. 2009. Metsäekonomian perusteet. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. 2016. Suomen säädöskokoelma N:o 429/2016. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160429>
- Leppänen, J. 2004. Verotus tukimuotona. Teoksessa J. Aarnio (Toim.), Julkinen tuki yksityismetsätaloudessa (s. 38 - 48). Metsäntutkimuslaitos.

- Leppänen, J. & Hänninen, H. 2015. Metsäverotus - vaihtoehtojen tarkastelua. Luonnonvarakeskus. [https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/485812/luke-luobio\\_18\\_2015.pdf?sequence=5](https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/485812/luke-luobio_18_2015.pdf?sequence=5)
- Lilja-Rothsten, S., Saaristo, L. & Arnkil, N. 2016. Ekosysteemipalveluiden tuotteistamisen edellytykset metsätaloudessa. Tapio Oy.
- Linden, M. & Leppänen, J. 2003a. The impact of government investments on forest investments and timber supply. Teoksessa F. Helles, L. Wichmann & N. Strange, Recent Accomplishments in Applied Forest Economics Research (s. 167-179). Kluwer Academic Publishers.
- Linden, M. & Leppänen, J. 2003b. Effects of Public Financed Aid on Private Forest Investments: Some Evidence from Finland, 1963-2000. Teoksessa Scandinavian Journal of Forest Research 18 (s. 560-567).
- Luonnonvarakeskus. 2020a. Metsämaa omistajaryhmittäin (1000 ha). Avoin data haettu osoitteesta Tilastotietokanta >> Metsätilastot >> Metsävarat: [https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/LUKE\\_04%20Metsa\\_06%20Metsavarat/1.07\\_Metsamaa\\_omistajaryhmittain.px/](https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/LUKE_04%20Metsa_06%20Metsavarat/1.07_Metsamaa_omistajaryhmittain.px/)  
[Viitattu 21.10.2020]
- Luonnonvarakeskus. 2020b. Metsätalousmaa omistajaryhmittäin (1000 ha). Avoin data haettu osoitteesta Tilastotietokanta >> Metsätilastot >> Metsävarat >>: [https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/LUKE\\_04%20Metsa\\_06%20Metsavarat/1.06\\_Metsatalousmaa\\_omistajaryhmittain.px/](https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/LUKE_04%20Metsa_06%20Metsavarat/1.06_Metsatalousmaa_omistajaryhmittain.px/)  
[Viitattu 21.10.2020]
- Maa- ja metsätalousministeriö. 2014. Valtioneuvoston metsäpoliittinen selonteko 2050. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Maa- ja metsätalousministeriö. 2019. Kansallinen metsästrategia 2025 – päivitys, Valtioneuvoston periaatepäätös 21.2.2019. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Maa- ja metsätalousministeriö. 2020. Lakiesitys metsityksen tukemisesta etenee eduskuntaan. <https://mmm.fi/-/lakiesitys-metsityksen-tukemisesta-etenee-eduskuntaan>  
[Viitattu 20.10.2020]
- Maa- ja metsätalousministeriö. (ei pvm). Kansainvälinen metsäpolitiikka. <https://mmm.fi/metsat/kv-eu/kansainvalinen-metsapolitiikka>  
[Viitattu 7.10.2020]
- Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö. 2020. METSO-ohjelman met-siensusuojelu edennyt aikataulussa – ympäristötukeen ja luonnonhoitohankkeisiin kaivataan lisää resursseja. <https://mmm.fi/-/metso-ohjelman-metsiensusuojelu-edennyt-aikataulussa-ymparistotukeen-ja-luonnonhoitohankkeisiin-kai-vataan-lisaa-resursseja#b0b07797>  
[Viitattu 10.9.2020]
- Metsäteollisuus ry. 2019. Lahopuun merkitys metsäluonnon monimuotoisuudelle on suuri. <https://www.metsateollisuus.fi/edunvalvonta/ymparisto-ja->

[vastuullisuus/metsaymparisto/lahopuun-merkitys/](#)

[Viitattu 7.9.2020]

Metsäteollisuus ry. 2020a. Globaali talouden vaimeneminen heikensi metsäteollisuuden vientiä. <https://www.metsateollisuus.fi/tiedotteet/globaali-talouden-vaimeneminen-heikensi-metsateollisuuden-vientia/>

[Viitattu 7.10.2020]

Metsäteollisuus ry. 2020b. Metsäteollisuuden puunkäyttö ja tuontipuu. Haettu osoitteesta Tilastot > Metsävarat > Puunkäyttö ja tuontipuu: <https://www.metsateollisuus.fi/tilastot/metsavarat/>

[Viitattu 2.10.2020]

Mäki, O., Ovaskainen, V., Hänninen, H. & Karppinen, H. 2011. Metsäpolitiikan ohjauskeinot: Arviointikehikko ja sovellus Suomen metsäpolitiikkaan. Metsäntutkimuslaitos.

Mäntymaa, E., Juutinen, A., Mönkkönen, M. & Svento, R. 2009. Participation and compensation claims in voluntary forest conservation: A case of privately owned forests in Finland. Teoksessa Forest Policy and Economics 11 (s. 498-507).

Ovaskainen, V. 2016. Verotukselliset vaihtoehdot metsien hoitoa aktivoivalle tuelle. Teoksessa H. Hänninen & J. Leppänen, Metsäverotuksen kehittämistarpeet metsä- ja elinkeinopolitiikan kannalta (s. 29-32). Luonnonvarakeskus (Luke).

Ovaskainen, V., Hänninen, H., Mikkola, J. & Lehtonen, E. 2006. Cost sharing and private timber stand improvements: A two-step estimation approach. Teoksessa Forest Science 52 (s. 44-54).

Pihljerta, K. 2020. Henkilökohtainen tiedonanto 12.10.2020.

Pohjala, M. 2012. Taloustieteen oppikirja. WSOYpro.

Primmer, E., Paloniemi, R., Similä, J. & Tainio, A. 2014. Forest owner perceptions of institutions and voluntary contracting for biodiversity conservation: Not crowding out but staying out. Teoksessa Ecological Economics 103 (s. 1-10).

Suomen metsäkeskus. 2016. Suojelu - Metsäkeskus. <https://www.metsakeskus.fi/suojelu>

[Viitattu 27.9.2020]

Suomen metsäkeskus. 2020. Kemera-lain jatko ja laki metsitystuesta ovat tulossa voimaan ensi vuoden alusta alkaen. [https://www.metsakeskus.fi/uutiset/kemera-lain-jatko-ja-laki-metsitystuesta-ovat-tulossa-voimaan-ensi-vuoden-alusta-alkaen?fbclid=IwAR3e7UbKivRlgHtXLsgkRqop5biHD\\_-pleqZ\\_Pq6rahfIxY7cVAmBHu8l0#.X3saRGdnXGk.facebook](https://www.metsakeskus.fi/uutiset/kemera-lain-jatko-ja-laki-metsitystuesta-ovat-tulossa-voimaan-ensi-vuoden-alusta-alkaen?fbclid=IwAR3e7UbKivRlgHtXLsgkRqop5biHD_-pleqZ_Pq6rahfIxY7cVAmBHu8l0#.X3saRGdnXGk.facebook)

[Viitattu 23.10.2020]

Syrjänen, K., Hakalisto, S., Mikkola, J., Musta, I., Nissinen, M., Savolainen, R., . . . Valkeapää, A. 2016. Monimuotoisuudelle arvokkaiden metsäympäristöjen

tunnistaminen: METSO-ohjelman luonnontieteelliset valintaperusteet 2016-2025. Ympäristöministeriö ja Maa- ja Metsätalousministeriö.

Tahvonen, O. 2013. Taloustieteen näkökulmia metsälakiesitykseen. Teoksessa Metsätieteen aikakauskirja 1/2013 (s. 97-99).

Tilastokeskus. 2019. Yritykset: Alueellinen yritystoimintatilasto: 11fs -- Yritysten toimipaikkojen tuotannon brutto- ja jalostusarvo toimialoittain ja maakunnittain, 2013-2018. Avoin data haettu Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannasta: [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_yri\\_alyr/stat\\_fin\\_alyr\\_pxt\\_11fs.px/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_yri_alyr/stat_fin_alyr_pxt_11fs.px/)  
[Viitattu 12.10.2020]

Tolvanen, A. & Siitonen, J. 2012. Metlan rooli monimuotoisuustutkimuksen kentässä. Vantaa: Metsäntutkimuslaitos.

Tuloverolaki. 1992. Suomen säädöskokoelma N:o 1535/1992  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=tuloverolaki>

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2016a. Opas de minimis -tuista EU:n valtioneuvoston päätösten TEM oppaat ja muut julkaisut 21/2016. [https://tem.fi/documents/1410877/2851861/Opas+de+minimis-tuista+\(2015\)/d1c03961-09db-4f81-af50-3dfaae57c4c6](https://tem.fi/documents/1410877/2851861/Opas+de+minimis-tuista+(2015)/d1c03961-09db-4f81-af50-3dfaae57c4c6)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2016b. Yritystuet - mitä ne ovat ja valmistelun askeleet. TEM oppaat ja muut julkaisut 11/2016. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75409/TEM\\_oppaat\\_11\\_2016\\_Yritystuet\\_mita%20ne%20ovat\\_09092016.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75409/TEM_oppaat_11_2016_Yritystuet_mita%20ne%20ovat_09092016.pdf?sequence=1)

Valtioneuvoston asetus kestävä metsätalouden rahoituksesta. 2015. Suomen säädöskokoelma N:o 594/2015.  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150594#Lidp450082704>

Valtioneuvoston asetus metsätalouden ympäristötuen laskennassa käytettävästä puukuutiometrin keskikantohinnasta. 2015. Suomen säädöskokoelma N:o 595/2015. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150595>

Vedung, E. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa M.-L. Bommelmanns-Videc, R. Rist & E. Vedung, Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation (s. 21-58). Transaction Publishers, New Brunswick.

Verohallinto. 2017. Metsälahjavähennys. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/61689/metsalahjavahennys/>  
[Viitattu 7.10.2020]

Verohallinto. 2018. Metsätalouden tappiollinen tulos. [https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/omaisuus/metsa/menot/metsatalouden\\_tappiollinen\\_tulo/](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/omaisuus/metsa/menot/metsatalouden_tappiollinen_tulo/)  
[Viitattu 30.8.2020]

Verohallinto. 2019. Metsätalouden menot. <https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/omaisuus/metsa/menot/>  
[Viitattu 10.7.2020]

Verohallinto. 2020. Puun myyntitulot. [https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/omaisuus/metsa/puun\\_myynti/](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/omaisuus/metsa/puun_myynti/)  
[Viitattu 9.10.2020]

Viitala, E.-J., Hänninen, H. & Leppänen, J. 2018. De minimis - tukien soveltuvuus Suomen metsätalouteen. Luonnonvarakeskus.