



■ Esa-Jussi Viitala



■ Jussi Leppänen

Esa-Jussi Viitala ja Jussi Leppänen

Yhteismetsien verotusaseman ja sääntelyn kehitys: lainsäädännön muutokset ja niiden ohjausvaikutukset

Viitala, E.-J. & Leppänen, J. 2014. Yhteismetsien verotusaseman ja sääntelyn kehitys: lainsäädännön muutokset ja niiden ohjausvaikutukset. *Metsätieteen aikakauskirja* 1/2014: 13–31.

Yhteismetsien perustamista ja laajenemista on pyritty edistämään kansallisessa metsäpolitiikassa viimeisen vuosikymmenen aikana monin eri tavoin. Erityisen merkittävään asemaan ovat nousseet yhteismetsille suunnatut erilaiset veroedut ja julkiset tuet.

Vuoden 2005 verouudistuksessa yhteismetsät jätettiin yhteisöverotuksen piiriin, minkä seurauksena niiden puunmyyntituloja ryhdyttiin verottamaan kaksi prosenttiyksikköä alemman verokannan mukaan kuin tavallisten yksityismetsänomistajien. Vuoden 2012 alusta yhteismetsien puunmyyntituloihin on sovellettu kiinteää 28 prosentin verokantaa, kun tavallisten yksityismetsänomistajien puunmyyntituloja verotetaan 2–4 prosenttiyksikköä korkeamman pääomatuloverokannan mukaan. Yhteismetsien osakkaiden veroetu tavallisiin yksityismetsänomistajiin nähden on siten säilynyt ja osin kasvanut edelleen.

Verotuksen neutraalisuuden ja yksityismetsänomistajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta puunmyyntitulojen verotuksen tulisi perustua samoihin periaatteisiin metsänomistusmuodosta riippumatta. Näistä periaatteista voidaan perustellusti poiketa, jos jollekin metsänomistusmuodolle suunnattujen veroetujen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta on olemassa selvää tutkimuksellista näyttöä. Kun tällaista näyttöä ei ole olemassa, metsä- ja veropolitiikassa olisi perustellumpaa keskittyä kehittämään sellaisia kannusteita, jotka palkitsevat yksityistä metsänomistajaa aktiivisesta metsien käytöstä ja hoidosta omistusmuodosta riippumatta.

Asiasanat metsäpolitiikka, tuloverolaki, veropolitiikka, yhteismetsälaki

Yhteystiedot Metsäntutkimuslaitos, Vantaa

Sähköposti esa-jussi.viitala@metla.fi; jussi.leppanen@metla.fi

Hyväksytty 5.3.2014

Saatavissa <http://www.metla.fi/aikakauskirja/full/ff14/ff141013.pdf>

I Taustaa

Suomessa toimii noin 275 yhteismetsää, joihin liitetyillä kiinteistöillä on yhteensä noin 570 000 hehtaaria metsätalouden maata (Suomen yhteismetsät... 2014). Tämä tarkoittaa noin kahta prosenttia koko maamme metsätalousmaasta ja 1,5 prosenttia vuotuisista hakkuista. Valtaosa yhteismetsistä sijaitsee Pohjois-Suomessa, mikä selittää yhteismetsien pinta-alaosuuttaan pienemmän osuuden hakkuumääristä.

Yhteismetsämuotoisen metsänomistuksen juuret ovat metsäteollisuuden nousussa 1800-luvun jälkipuoliskolla. Ensimmäiset yhteismetsät perustettiin vuoden 1886 metsälain nojalla. Yhteismetsien perustamisella pyrittiin tuolloin vähentämään metsänhäviöstä, lisäämään metsänomistajien yhteistoimintaa ja tätä kautta tuottamaan riittävästi puuta kasvavalle metsäteollisuudelle ja saattamaan heidät kuitenkin aktiivisemmän metsätalouden harjoittamisen piiriin. Yksityismetsänomistajien halukkuus liittyä yhteismetsiin jäi kuitenkin vähäiseksi. Suurin osa yhteismetsistä onkin perustettu asutuslainsäädännön nojalla tilattoman väestön asuttamiseksi ja pienten tilojen taloudelliseksi tueksi 1900-luvun keskivaiheilla, erityisesti toisen maailmansodan alueluovutusten seurauksena (Vuorinen 1981). Pohjois-Suomen suuret yhteismetsät on perustettu pääasiassa isojakojen yhteydessä jo 1900-luvun alussa.

Perustamistavan mukaan yhteismetsät voidaan luokitella kuuteen pääryhmään, joita ovat asutusyhteismetsät, isojakoyhteismetsät, porotilallisten yhteismetsät, suvun yhteismetsät, sijoittajien yhteismetsät ja tilusjärjestely-yhteismetsät (Havia 2012). Kaikissa ryhmissä yhteismetsien koko vaihtelee paljon. Suurimmat yhteismetsät kattavat useita kymmeniä tuhansia hehtaareita, kun taas pienimpien maapinta-ala jää muutamaankymmeneen hehtaariin. Tämä heijastaa ennen muuta sitä, että suurimmat yhteismetsät on perustettu pääosin valtion maista Pohjois-Suomessa, kun taas pienimmät yhteismetsät tyypillisesti koostuvat vain yhden perheen tai suvun eteläisessä Suomessa sijaitsevista metsäpalstoista.

Myös yksittäisen osakkaan omistusosuus vaihtelee paljon; keskimääräinen yhteismetsäosuus vastasi 2000-luvun alussa noin 35 kuutiometrin vuotuista hakkuusuunnitetta (HE 240/2002 vp). Jos keskikan-

tohintana olisi 30 euroa kuutiometriä kohti, osakkaiden keskimääräinen vuotuinen kantorahatulo olisi noin 1000 euroa. Hyvin pieniä, alle 20 kuutiometrin yhteismetsäosuuksia on erityisesti Lapissa, noin 40 prosenttia kaikista osuuksista (Kalliola 1986). Toisaalta varsinkin Etelä-Suomessa yhden omistajan hallussa olevien yhteismetsäosuuksien arvo saattaa olla useita satoja tuhansia euroja.

Yhteismetsien perustamista ja laajenemista on pyritty viimeisten vuosikymmenten aikana edistämään monin eri keinoin. Erityisen aktiivista tämän suuntaista toimintaa on ollut 2000-luvulla, jolloin lainsäädäntöä on muutettu siten, että yhteismetsän perustaminen ja siihen liittyminen olisi entistä helpompaa ja taloudellisesti houkuttelevampaa. Lisäksi yhteismetsiä koskevaa neuvontaa ja markkinointia on lisätty. Taustalla on ajatus siitä, että yhteismetsien avulla voitaisiin ehkäistä metsätilarakenteen pirstoutumisen haittoja, parantaa yksityismetsätalouden kannattavuutta ja tätä kautta edistää teollisuuden puuhuoltoa (esim. Metsän yhteisomistusmuotojen... 1999, HE 240/2002 vp).

Edellä mainittu ajatus on ollut keskeisessä asemassa, kun yhteismetsille on etenkin vuodesta 2003 alkaen suunnattu yhä enemmän julkista tukea. Samalla yhteismetsien toiminnalle asetettuja rajoituksia on lievennetty tai niistä on kokonaan luovuttu. Vuonna 2003 toteutetussa yhteismetsälain uudistuksessa esimerkiksi luovuttiin yhteismetsäosuuksien vaihdannan rajoituksista sekä periaatteesta, jonka mukaan yhteismetsän metsätalouteen käytettävä alue tulee säilyttää pääsääntöisesti vähentymättömänä (HE 240/2002 vp). Rajoituksista on luovuttu myös siltä osin, että vuoden 2008 alussa voimaan astuneen lainmuutoksen myötä yhteismetsä voidaan lakkauttaa ja tilukset jakaa osakaskiinteistöjen (osakkaiden) kesken, jos tämä sallitaan yhteismetsän ohjesäännössä (HE 111/2007 vp). Vain viisi vuotta aikaisemmin tapahtuneessa uuden yhteismetsälain säätämisessä yhteismetsän lakkauttaminen ja sen alueen jakaminen osakkaille oli katsottu kiinteistörakenteen kannalta niin epätarkoituksenmukaiseksi, että vastaava jakomahdollisuus oli poistettu laista kokonaan (HE 240/2002 vp, s. 4, 16).

Vuoden 2008 alusta sääntelyä väljennettiin myös siten, että osakaskunnan hankkimien metsätilojen liittäminen yhteismetsän osaksi tuli vapaaehtoiseksi. Lainmuutos oli siinä mielessä merkittävä, että

vaikka yhteismetsä ei voi pantata yhteismetsässä osakkaina olevia metsäkiinteistöjä tai yhteismetsä-osuuksia, muutoksen jälkeen se on voinut hankkia erillisen kiinteistön, jota ei liitetä yhteismetsään, ja pantata tämän lainan vakuudeksi. Käytännössä varsinkin laajentumishalukkuille yhteismetsille ja niiden osakkaille syntyi sääntelyn purkamisen myötä kannustin olla liittämättä hankittuja lisämetsiä yhteismetsään, koska näin toimien ne pystyvät käyttämään *ostettuja lisämetsiä* lainojen vakuutena ja siten muokkaamaan pääomarakennettaan. Samalla ne pystyvät entistä kattavammin hyödyntämään korkojen vähennysoikeudet verotuksessa.

Myös ammattimaiset sijoittajat ovat ryhtyneet viime vuosina perustamaan yhteismetsiä ostamalla myynnissä olleita suuria metsätiloja, mikä on verrattain uusi ilmiö Suomen metsätaloudessa. Merkittävänä kannustimena näiden tahojen aktiivisuudelle ovat olleet yhteismetsille myönnetty veroedut ja muut julkiset tuet, samoin kuin yhteismetsien liiketoimintaa koskeneiden rajoitusten lieventäminen tai poistaminen. Erityisesti sijoittajien omistamisessa ja muissa laajentumishaluisissa yhteismetsissä on käytetty hyväksi mahdollisuutta jättää liittämättä osakaskunnan nimiin ostettuja metsäkiinteistöjä yhteismetsään (Havia 2011).

Katsauksen tarkoitus

Tässä katsauksessa tarkastellaan yhteismetsien verotusaseman ja sääntelyn kehitystä vuodesta 1993 lähtien. Erityisen mielenkiintoinen kysymys tässä yhteydessä on se, miten yhteismetsien verotusaseman muutokset ovat kytkeytyneet yleisen verojärjestelmän ja erityisesti yhteisö- ja pääomatuloverotuksen muutoksiin sekä niitä koskeviin päämääriin ja rajanvetoihin.

Toisena tavoitteena on tarkastella yhteismetsille suunnattujen veroetujen ja julkisen tuen kohdentumista ja arvioida tältä osin sen todennäköistä vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Mielenkiinnon kohteena on erityisesti se, millaisia viime vuosina perustetut uudet yhteismetsät ovat ja missä määrin niiden muodostamisen tai niihin liittymisen voidaan olettaa vaikuttavan metsien hoitoon ja käyttöön. Lisäksi tarkastellaan joitakin uudentyyppejä metsän yhteisomistusrakenteita, joita on viime vuosina markkinoitu

aktiivisesti ja joiden perustaminen ja laajeneminen liittyvät varsin läheisesti yhteismetsiin ja niiden erityisasemaan yksityismetsätaloudessa.

Yhteismetsien edistämisen tutkimuksellisia ja muita perusteluita on arvioitu toisessa aiheeseen liittyvässä artikkelissa (Viitala ja Leppänen 2014).

2 Yhteismetsien verotusaseman ja sääntelyn kehitys

2.1 Vuoden 1993 suuri verouudistus

Vuonna 1992 valmistellun mittavan verouudistuksen keskeinen tavoite oli pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen kehittäminen entistä yhtenäisemmäksi ja neutraalimmaksi (HE 200/1992 vp). Tämän tavoitteen mukaisesti pääomatulojen verotus eriytettiin ansiotulojen verotuksesta ja samalla se yhdenmukaistettiin niin, että kaikkia pääomatuloiksi määriteltyjä tuloja (esim. korot, osingot, luovutusvoitot) ryhdyttiin kohtelemaan verotuksessa keskenään samalla tavalla. Puunmyyntitulot samaistettiin pääomatuloihin, joten niihinkin ryhdyttiin soveltamaan uudistuksen yhteydessä säädettyä kiinteää 25 prosentin pääomatuloverokantaa. Muutokset astuivat voimaan vuoden 1993 alusta.

Uudistuksessa säädettiin samat tuloverotuksen perusteet yksityismetsänomistajille (henkilöt, verotusyhtymät, kuolinpesät) ja yhteismetsille. Toisin sanoen puunmyyntitulojen verotus perustui yhtäläisiin periaatteisiin metsänomistusmuodosta riippumatta. Veronkantoa yhteismetsiltä ja niiden osakailta haluttiin uudistuksen yhteydessä kuitenkin yksinkertaistaa siirtämällä verotus omistajatasolta yhteismetsätasolle ja säätämällä, että jälkimmäisiä verotettaisiin samalla tavoin kuin yhteisöjä. Tämä oli siinä mielessä perusteltua, että varsinkin suurilla Pohjois-Suomen yhteismetsillä oli useita satoja, jopa tuhansia osakkaita, jolloin veronkanto omistajatasolla saattoi muodostua joissakin kunnissa ja veropireissä hallinnollisesti erittäin raskaaksi. Järjestely perustui siihen, että yhteisö- ja pääomatuloverokannat oli säädetty yhtä suuriksi, jolloin verotuksessa päädyttiin yhtäläiseen lopputulokseen.

Tarkemmat perustelut vuoden 1993 alusta voimaan astuneelle muutokselle, jossa yhteismetsät siirrettiin yhteisöverotuksen piiriin, ilmenevät hallituksen esityksestä (HE 200/1992 vp):

”4.2.4. Yhteismetsät

Myös yhteismetsien verotusasemaa ehdotetaan muutettavaksi. Nykyjärjestelmässä yhteismetsille vahvistetaan tulo, joka jaetaan verotettavaksi osakkaiden tulona. Tämä prosessi on käytännössä raskas, koska yhteismetsän osakaskunta saattaa olla hyvinkin laaja.

Keskeisenä syynä yhteismetsän tulon jakamiseen osakkailla verotettavaksi on ollut verotuksen progressiivisuudesta huolehtiminen. Puun myyntitulon verotukseen siirryttäessä metsäverotus tulee suhteellisen verokannan piiriin, jolloin progressionäkökohta menettää merkityksensä. Esityksessä ehdotetaankin yhteismetsien säätämistä erillisiksi verovelvollisiksi, joiden tuloa verotettaisiin yhteisöverokannan mukaan. Tämä merkitsisi eräissä veropiireissä suuria hallinnollisia säästöjä.”

Uudistuksen seurauksena yhteismetsät siirtyivät verotusyhtymään verrattavissa olleesta osakastason verotuksesta yhteismetsätason verotukseen. Käytännössä niitä ryhdyttiin verotuksessa käsittelemään yhtymien sijasta yhteisetuuksina. Tässä suhteessa yhteismetsät rinnastettiin kalastuskuntiin, tiekuntiin, jakokuntiin ja muihin useimmiten suuren osakasjoukon muodostamiin yhteenliittymiin. Kaikille niille on tyypillistä se, että ne hallinnoivat kahdelle tai useammalle kiinteistölle yhteisesti kuuluvaa maata tai vesialuetta.

Yhteisetuuksien syntyvät ja tarkoitukset ovat moninaisia. Esimerkiksi kalastuskuntien (nyk. osakaskuntien) tehtävänä on järjestää alueellaan kalastuksen harjoittaminen ja kalakannan hoito (Kalastuslaki 286/1982). Myöskään tiekuntien pääasiallinen tehtävä ei ole harjoittaa liiketoimintaa tai tuottaa voittoa, vaan huolehtia kaikkia hyödyttävän yksityistien rakentamisesta ja kunnossapidosta (Laki yksityisistä teistä 358/1962). Jakokuntien toiminta on vaihtelevampaa, sillä osa niistä harjoittaa myös liiketoimintaa esimerkiksi vuokraamalla tontteja ja lomamökkejä. Yhteismetsät poikkeavat kaikista edellä mainituista siinä mielessä, että ne ovat yleensä puhtaasti tulonhankintayhteisöjä. Niiden ensi-

jainen ja usein yksinomainen tarkoitus on harjoittaa kestävä ja suunnitelmallista metsätaloutta, joka on pääsääntöisesti voiton tuottamiseen tähtäävää liiketoimintaa osakkaiden lukuun.

Vuoden 1993 verouudistukseen sisältynyt siirtymäkausi pinta-alaverotuksesta puun myyntituloverotukseen sisälsi yksityismetsänomistajille mahdollisuuden valita, siirtyäkö puun myyntitulojen verotukseen heti kyseisen vuoden alusta vai vasta 13 vuoden siirtymäjaksos päätyttyä eli vuoden 2006 alusta. Yhteismetsille tätä valintamahdollisuutta ei annettu, vaikka muun muassa valtiovaraministeriö esitti sen soveltamista myös yhteismetsiin (VaVM 74/1992 vp).

Edellä mainitulla päätöksellä saattoi olla yhteys silloisen yhteismetsälain (37/1991) 1 ja 34 §:n vaatimukseen kestävän metsätalouden harjoittamisesta, mutta tästä ei ole lainvalmisteluasiakirjoissa mainintaa. Kun yhteismetsillä oli jo pitkään ollut lakisääteinen velvollisuus noudattaa puuntuotannollisesti kestävä ja suunnitelmallista metsätaloutta, voitiin ehkä ajatella, että niille ei ollut syntynyt ”ylimääräisiä” puustopäätöksiä aikaisemman metsän pinta-alaan ja maapohjan puuntuotoskykyyn perustuneen verojärjestelmän aikana eikä niiden kohdalla siten ollut tarvetta erilliselle siirtymäjaksolle.

Yhteismetsien tulolähteet verotuksessa

Vuoden 1993 verouudistuksen myötä yhteismetsille muodostui verotuksessa kolme mahdollista tulolähdettä: elinkeinotoiminta, maatalous ja henkilökohtainen tulo. Vaikka yhteismetsän verotettavaan tuloon sovelletaan tulolähteestä riippumatta samaa yhteisetuuksille tuloverolaissa määrättyä verokantaa, tulolähteellä on merkitystä, koska se voi vaikuttaa muun muassa menojen vähennyskelpoisuuteen ja näiden jaksotukseen. Merkityksellistä on myös se, että toisen tulolähteen tappio ei vähennä toisen tulolähteen voittoa. Tulolähteen tappion saa vähentää ainoastaan saman tulolähteen tulosta seuraavan 10 verovuoden aikana.

Yhteismetsien yleisimmät tulot eli metsätaloudesta saadut tulot luetaan pääsääntöisesti henkilökohtaisen tulolähteen tuloksi, johon sovelletaan tuloverolakia (TVL 1535/1992). Maatalouden tulolähteeseen kuuluvat esimerkiksi puun pienimuotoisesta

jatkojalostuksesta saatavat tulot, metsästä saatavat vuokratulot (ml. metsästys- ja kalastusoikeuksien sekä tonttien ja maa-ainesalueiden vuokrat) sekä yhteismetsän kalustolla puunkorjuusta tai muusta urakoinnista saadut tulot (esim. Yhteismetsän kirjanpito-opas 2013). Yhteismetsän maatalouden tulosta ei kuitenkaan jaeta erikseen pääomatuloksi ja ansiotuloksi, kuten tehdään luonnollisen henkilön, verotusyhtymän ja kuolinpesän maatalouden tulokselle maatilatalouden tuloverolain (MVL 543/1967) mukaan.

Elinkeinotoiminnan tulolähde voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun yhteismetsän harjoittama muu liiketoiminta (esim. sahaustoiminta, maa-ainesten myynti tai jalostustoiminta) on laajaa tai sitä varten on palkattu henkilökuntaa taikka tehty merkittäviä investointeja (Laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968).

2.2 Yhteismetsälain ja kiinteistönmuodostamislain uudistus 2003

Yhteismetsien toiminnan sääntelyn lieventämisen voidaan katsoa varsinaisesti alkaneen siitä, kun yhteismetsälaki uudistettiin 2000-luvun alussa ja samalla kiinteistönmuodostamislakiin tehtiin muutoksia. Uusi yhteismetsälaki ja siihen liittyneet muut säännösmuutokset astuivat voimaan 1.3.2003. Niiden taustalla olivat vuonna 1999 muistionsa jättäneen metsän yhteisomistusmuotojen kehittämistyöryhmän ehdotukset (Metsän yhteisomistusmuotojen... 1999).

Hallituksen esityksen (HE 240/2002 vp) mukaan yhteismetsälain uudistuksen tarkoituksena oli

”... kehittää yhteismetsien toimintaedellytyksiä kestävän metsätalouden harjoittamismuotona, parantaa edellytyksiä metsän liittämiseen osaksi yhteismetsää yhteismetsäosuutta vastaan, lieventää yhteismetsäosuuksien vaihdannanrajoituksia ja poistaa yhteismetsään kuuluvan alueen luovuttamista koskevat rajoitukset, ehkäistä yhteismetsäosuuksien pirstoutumista ja luoda mahdollisuuksia yhteismetsien olosuhteiden kannalta tarkoituksenmukaisille hallintomalleille.” (s. 1)

Lakiuudistuksella irrotettiin aikaisemmin itsenäisiin

maa- ja metsätalouskiinteistöihin sidottu yhteisalueosuus siten, että yhteisalueosuuden omistamiseen ei enää välttämättä tarvittu itsenäistä kiinteistöä. Uudistuksen jälkeen kuka tahansa metsätilan omistaja on voinut siirtää koko tilansa osaksi yhteismetsää.

Vuoden 2003 lakiuudistuksessa myös väljennettiin yhteismetsän tarkoitusta koskevia määräyksiä. Käytännössä yhteismetsille myönnettiin aikaisempaa laajemmat mahdollisuudet harjoittaa myös muuta liiketoimintaa kuin metsätaloutta. Uuden yhteismetsälain (109/2003) 2§:n mukaan

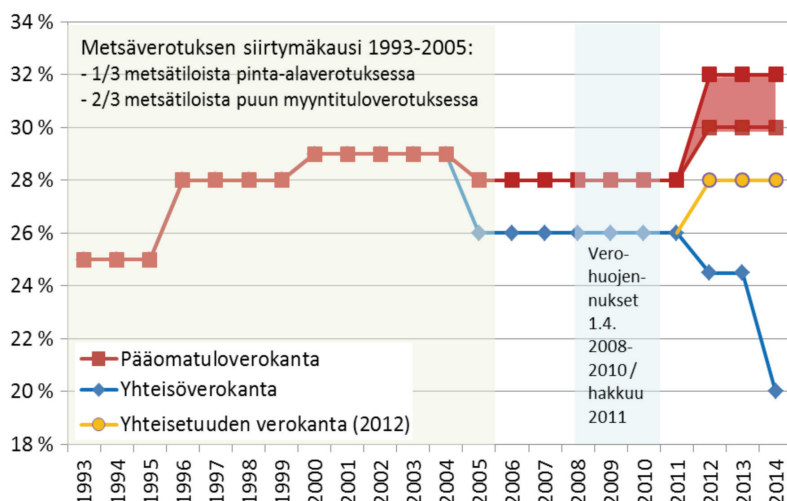
”Yhteismetsää tulee käyttää ensi sijassa kestävän metsätalouden harjoittamiseen. Yhteismetsään kuuluvaa aluetta voidaan käyttää myös muuhun tarkoitukseen kuin metsätalouden harjoittamiseen, jos se on taloudellisesti tai muuten tarkoituksenmukaista.”

Säännös on hyvin väljä ja mahdollistaneekin varsin monipuolisen ja laajan muun liiketoiminnan perinteisen metsätalouden harjoittamisen lisäksi. Monet yhteismetsät ovat jo pitkään myyneet metsästys- ja kalastusoikeuksia sekä vuokranneet lomamökkejä, mutta lainmuutoksen jälkeen on ollut havaittavissa selviä merkkejä varsinkin sijoittajavetoisten yhteismetsien aktiivisesta pyrkimyksestä harjoittaa hyvinkin laajaa ja pitkälle menevää kiinteistönjalostusta, etenkin rantatonttien kaavoittamista ja myyntiä.

Yhteismetsälain uudistuksen yhteydessä muutettiin myös kiinteistönmuodostamislain (554/1995) lukua, jossa säädetään yhteismetsien muodostamisesta. Muodostamista edistetään kiinteistönmuodostamislain 10 luvun 100 §:n perusteella:

”Tämän luvun mukaisesta toimituksesta aiheutuvat toimituskustannukset maksetaan valtion varoista. Kun yhteismetsä muodostetaan 98 §:n 2 momentin mukaisesti halkomisessa tai 98 §:n 3 momentin mukaisesti lohkomisessa, toimituksesta aiheutuvat toimituskustannukset maksetaan valtion varoista siltä osin kuin ne koskevat yhteismetsän muodostamista.”

Käytännössä kiinteistötoimitukset ovat maanomistajille maksuttomia sekä yhteismetsää perustettaessa että siihen liityttäessä. Myös toimituksiin liittyviin kiinteistöarviointeihin on mahdollista saada julkista tukea. Toimituskustannusten maksaminen valtion varoista voi merkitä varsinkin monimutkaisten kiin-



Kuva 1. Eri verokantojen kehitys vuosina 1993–2014. Yhteisöjen maksamat osingot ja osuusmaksut tulivat rajoitetusti veronalaisiksi vuonna 2005. Yhteismetsien puun myyntitulojen verotus perustui yhteisöverokantaan vuosina 1993–2011 ja yhteisetuuden verokantaan alkaen vuodesta 2012. Yhteismetsillä ei ollut oikeutta metsäverotuksen siirtymäkauteen 1993–2005, mutta puun myyntituloveron huo- jennukset 1.4.2008–31.12.2010 koskivat myös yhteismetsiä.

teistörakenteiden tai suurten yhteismetsien muodostamisten kohdalla melko huomattavaa julkisen tuen muotoa yhteismetsien osakkaille.

Edellä mainittuun yhteismetsälain uudistukseen ei sen sijaan kuulunut yhteismetsien tuloverokantaan puuttuminen, eikä tästä asiasta ole myöskään lainvalmisteluasiakirjoissa mainintaa.

2.3 Vuoden 2004 yritys- ja pääoma- verotuksen uudistus

Vuoden 1993 mittavan verouudistuksen jälkeen pääomatulo- ja yhteisöverokannat säilyivät keskenään samansuuruisina yli kymmenen vuotta. Verotuksen tasoa sen sijaan nostettiin ajanjakson kuluessa kaksi kertaa: vuonna 1996 verokannat nousivat 28 prosenttiin ja muutaman vuoden päästä edelleen 29 prosenttiin (kuva 1).

Vuoden 2005 verouudistuksen valmistelun yhteydessä tapahtui sitten merkittävä periaatteellinen muutos, kun yhteisö- ja pääomatuloverokannat eriytettiin toisistaan. Vuoden 2005 alusta lähtien yhteisöverokanta alennettiin 29 prosentista 26 pro-

senttiin ja pääomatulojen verokanta 29 prosentista 28 prosenttiin. Uudistus perustui hallituksen esitykseen (HE 92/2004 vp), jossa luovuttiin niin sanotusta yhtiöveron hyvityksestä (*avoir fiscal*). Muutosten yhteydessä osingot tulivat rajoitetusti verollisiksi siten, että julkisesti noteeratut ja muut osakeyhtiöt saivat tässä suhteessa toisistaan poikkeavan verotuskäytännön.

Muutosten jälkeen yhteisetuoksien, kuten yhteismetsien, verotus säilytettiin perusteiltaan entisen kaltaisena yhteisetuustason verotuksena. Niiden tuloverotus säilyi edelleen yhteisöverotuksessa siten, että osakkaalle jaettu tulo oli verovapaata. Käytännössä yhteismetsät saivat veromuutosten seurauksena kahden prosenttiyksikön veroedun tavallisiin yksityismetsänomistajiin nähden (26% vs. 28%).

Lainvalmisteluasiakirjoista ei ilmene syytä yhteisetuoksille (yhteismetsille) myönnetylle veroedulle. Sillä, että siirtymäkausi pinta-alaverotuksesta puun myyntituloverotukseen oli edelleen kesken ja päättyvässä vasta vuoden 2005 lopussa, saattoi olla verotusteknistä merkitystä tehdyille ratkaisulle. Todennäköisempi syy lienee kuitenkin se, että mittavan yritys- ja pääomaverouudistuksen valmis-

telun yhteydessä ei huomattu kiinnittää riittävästi huomiota siihen, että perinteisten yhteisetuoksien tavoitteena ei ole pääsääntöisesti tuottaa voittoa, toisin kuin yhteismetsien.

Kolmantena syynä saattoi olla yleinen metsäpoliittinen tai ainakin joidenkin metsäalan toimijoiden aktiivisesti markkinoima ajatus edistää yhteismetsien perustamista ja laajenemista uuden veroedun avulla. Tosin tällaistaakaan perustelua ei löydy hallituksen veroesityksestä (HE 92/2004 vp) eikä sitä koskevasta valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä (VaVM 12/2004 vp).

2.4 Puun myyntitulon verohuojennukset ja metsävähennyksen laajennus vuonna 2008

Kun yhteismetsien ja tavallisten yksityismetsänomistajien tuloverokannat eriytettiin vuoden 2005 alusta, yhteismetsiä ryhdyttiin käytännössä kohtelemaan tuloverotuksessa selvästi eri tavalla kuin tavallisia yksityismetsänomistajia (luonnolliset henkilöt, kuolinpesät, verotusyhtymät). Toisaalta kun kolme vuotta myöhemmin puun myyntituloille myönnettiin merkittäviä määräaikaista verohelpotuksia ja metsävähennys muutettiin tilakohtaisesta omistaja-kohtaiseksi ja sen määrää kasvatettiin, yhteismetsät rinnastettiin jälleen tavallisiin yksityismetsänomistajiin (HE 206/2008 vp).

Yhteismetsien epäjohdonmukaiseen verokohteluun ei ehkä kiinnitetty erityistä huomiota vuonna 2008 sen takia, että määräaikaista verohuojennuksia ja metsävähennysoikeuden laajennusta koskevat lainmuutokset jouduttiin valmistelemaan ja saattamaan voimaan poikkeuksellisen nopeasti, osin jopa taannehtivasti. Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa maa- ja metsätalousvaliokunta oli eniten huolissaan yhteismetsien saamien tukien *de minimis* -kohtelusta (MmVL 27/2008 vp).

Hallituksen esityksessä määräaikaaiset puunmyyntituloja koskeneet verohuojennukset ja uudistettu metsävähennys perustuivat Euroopan yhteisön komission ns. *de minimis* -asetukseen, joka koskee perussopimuksen soveltamista vähämerkityksiseen tukeen (Komission... 2006). Tuensaajan kaikkien *de minimis* -tukien yhteismäärä ei saanut ylittää 200 000 euroa minkään kolmen peräkkäisen vero-

vuoden jaksolla. Ylityksen pelättiin vievän oikeuden myös rajan alittavaan tukeen, mikä olisi koskenut varsinkin suuria yhteismetsiä. Tämän takia valtiovarainvaliokunta (VaVM 32/2008 vp) esitti lausumaehdotuksenaan, että ”Eduskunta edellyttää, että yhteismetsiin liittyvät ongelmat *de minimis* -järjestelmässä ratkaistaan ja hallitus antaa asiasta esityksen siinä aikataulussa, että säännöksiä voidaan soveltaa jo vuoden 2008 verotuksessa”. Eduskunta myös hyväksyi vastauksessaan kyseisen lausuman (EV 205/2008 vp).

2.5 Verotusaseman ja verokantojen muutokset vuonna 2012

Vuonna 2005 säädetyt eriytetyt pääomatulo- ja yhteisöverokannat pysyivät voimassa nykykatsannossa verrattain pitkään, seitsemän vuotta. Pääministeri Kataisen hallitusta kesällä 2011 muodostettaessa sovittiin kuitenkin jälleen uusista linjauksista, joiden seurauksena pääomatuloverokanta korotettiin 28 prosentista 30 prosenttiin vuoden 2012 alusta lähtien. Lisäksi pääomatuloverotus muutettiin lievästi progressiiviseksi: siltä osin kuin vuotuisen pääomatulon määrä ylittää 50 000 euroa, veroa peritään 32 prosenttia. Samalla sovittiin, että yhteisöverokantaa laskettaisiin prosenttiyksiköllä 25 prosenttiin. Jälkimmäisen muutoksen taustalla oli pyrkimys edistää kotimaista yritystoimintaa sekä lisääntynyt kansainvälinen verokilpailu.

Kun yhteismetsät (ja muut yhteisetuudet) olivat edelleen yhteisöveron piirissä, muutos olisi tarkoittanut, että niihin olisi ryhdytty 1.1.2012 alkaen soveltamaan 25 prosentin verokantaa. Elokuussa 2011 hallituksen budjettiesitystä valmistellut valtiovarainministeriö kuitenkin esitti, että yhteismetsien kaltaisiin yhteisetuuksiin ryhdyttäisiin soveltamaan kiinteää 30 prosentin pääomatuloverokantaa. Sen mukaan ei ollut perusteltua verottaa yhteisetuuden tuloa pääomatuloverokantaa selvästi alemmalla verokannalla (Yhteisetuuden verotusta... 2011). Valtiovarainministerin eritysavustaja tarkensi perusteluita edelleen kertomalla, että yhteisöverotuksen alennus oli tarkoitettu varsinaisille yrityksille ja että yhteisöverokannan edelleen alentuessa yhteismetsille olisi syntynyt ”ylimääräinen etu”, jota ei ollut tarkoitettu hallitusohjelmassa (Yhteismetsien

veronkiristys... 2011).

Useat metsäalan keskeiset etujärjestöt asettuivat vastustamaan valtiovarainministeriön esitystä ja vaativat, että yhteismetsät tulisi säilyttää yhteisöverotuksen piirissä (Yhteismetsien verotuksen... 2011). Perusteena oli se, että ministeriön esityksen kuvattiin olevan jyrkässä ristiriidassa valtion metsäpoliittisten tavoitteiden kanssa. Kannanotossa viitattiin erityisesti Kataisen hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan metsätilojen omistusjärjestelyitä ja yhteismetsälainsäädännön käyttöä tuli vauhdittaa (ks. Pääministeri ... 2011, s. 53). Kansallisessa metsäohjelmassa puolestaan mainittiin, että metsien eri omistumuotoja tulee kehittää ja metsätilojen keskikokoa kasvattaa 50 hehtaariin vuoteen 2050 mennessä (Kansallinen metsäohjelma... 2010, s. 6, 25).

Kannanotossa olivat mukana myös niin sanotun välillisen valtionhallinnon organisaatiot eli Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio ja metsäkeskukset. Varsinkin metsäkeskusten osallistuminen yhteismetsien veroetujen lisäämistä voimakkaasti ajavaan kannanottoon herätti huomiota. Vaikka metsäkeskusten tehtävänä on edistää metsätaloutta, ne myös käyttävät huomattavaa julkista valtaa yhteismetsiäkin koskevissa asioissa (Laki Suomen metsäkeskuksesta 418/2011). Ne muun muassa valvovat yhteismetsien toimintaa ja vahvistavat niiden ohjesäännöt (YhtML 109/2003).

Käytännössä metsäalan keskeisten etujärjestöjen (pl. Metsäteollisuus ry) ja valtionhallinnon välillisten organisaatioiden näkemyksen toteutuminen olisi tarkoittanut sitä, että yhteismetsien osakkaita olisi ryhdytty verottamaan puunmyyntituloista 5–7 prosenttiyksikköä alemman verokannan mukaan kuin tavallisia yksityismetsänomistajia. Eron euroääräinen suuruus olisi vaihdellut tapauskohtaisesti puunmyyntitulojen ja metsätalouden verovähennysoikeisten menojen mukaan, mutta yleisesti ottaen yhteismetsän osakas olisi maksanut puunmyyntituloista 17–28 prosenttia vähemmän veroa kuin muut metsänomistajat. Kannanoton aikaan oli myös yleisesti tiedossa hallituksen kaavailu, jonka mukaan yhteisöverokantaa tulisi jatkossa mahdollisesti edelleen alentamaan (Pääministeri ... 2011, s. 12–13).

Hallituksen syyskuussa 2011 budjettiriihessä tekemän kompromissin mukaan yhteismetsille ja muille yhteisetuoksille asetettiin vuoden 2012 alusta kiin-

teä 28 prosentin verokanta. Ratkaisun seurauksena yhteismetsien saama veroetu tavallisiin yksityismetsänomistajiin nähden säilyi siten ennallaan tai hieman kasvoi aikaisemmasta.

Kun hallituksen asiaa koskeva esitys (HE 50/2011 vp) lopulta tuotiin eduskuntaan, ratkaisua perusteltiin hieman kaksijakoisella tavalla. Aluksi esityksessä todettiin, että koska yhteismetsän saamaa metsätalouden tuloa kohdellaan verotuksessa vastaavalla tavalla kuin luonnollisen henkilön, kuolinpesän ja niiden muodostaman verotusyhtymän saamaa metsätalouden pääomatuloa (so. yhteismetsällä on muun muassa metsävähennysoikeus sekä mahdollisuus meno- ja tuhovarauksen tekemiseen, ja se voi myös vähentää luovutusvoittoa laskettaessa tuloverolain 46 ja 49 §:n mukaisen hankintameno-olettaman), yhteismetsien saamaan tuloon tulisi soveltaa vastaavaa verokantaa kuin luonnollisten henkilöiden saamaan pääomatuloon. ”Edellä mainituista syistä [yhteismetsien johdonmukaisen verokohtelun takia] pääomaverokannan ja yhteisöverokannan edelleen eriytyessä ei voida pitää perusteltuna, että yhteisetuoksien saamaa tuloa verotettaisiin jatkossa yhteisöjen verokannan mukaisesti” (s. 12–13). Tämän jälkeen esityksessä kuitenkin todettiin hyvin lyhyesti, että koska yhteismetsien perustamista pidetään yhtenä keinona hallituksen metsäpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, yhteismetsien verotus ehdotetaan säilytettäväksi yleistä pääomaverotusta alhaisemmalla tasolla.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan kyseiseen kompromissiin päädyttiin, koska yhteisetuuden verotuksellisesta luonteesta ja luontevasta vertailukohdasta vallitsi ”erilaisia näkemyksiä” ja koska haluttiin edistää ”kestävää ja nykyistä monipuolisempaa metsänhoitoa ja metsien uudistustyötä” sekä metsänhoidon kannustavuutta ja pitkäjänteisyyttä (VaVM 23/2011 vp). Valiokunnankin lausuma kuvastaa osaltaan sitä, että erillisen tuloverokannan säätäminen tietyille harvoille taloudellisille toimijoille yhden keskeisen toimialan sisällä oli sangen poikkeuksellinen toimenpide.

Valtiovarainvaliokunta perusteli kantaansa myös sillä, että yhteismetsien kahden prosenttiyksikön verokantaetuuden suora valtiontaloudellinen vaikutus on varsin vähäinen, alle miljoona euroa vuodessa (VaVM 23/2011 vp). Tässä yhteydessä se ei kuitenkaan pohtinut kovin syvällisesti verokantojen

eriyttämisen merkitystä verojärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta eikä muutoksen mahdollisia epätoivottuja ohjausvaikutuksia metsänomistajien käyttäytymiseen. Perustelut jäivät varsin ohuiksi myös koskien yhteismetsien oikeutta metsävähennyksiin, jolla oikeudella on huomattavasti verokantaeroa merkittävämpi taloudellinen vaikutus.

Ratkaisua perusteltiin osin myös sillä, että yhteismetsien toiminta on kaikkiaan lähempänä elinkeinotoimintaa kuin yksityistä kiinteistönomistusta. Valiokunnan mukaan tätä piirrettä korosti osaltaan se, että yhteismetsiin oli ennenkin sovellettu yhteisöverokantaa (VaVM 23/2011 vp). Perustelu on siinä mielessä hämmentävä, että yhteismetsien siirtäminen yhteisöverotuksen piiriin vuoden 1993 suuressa verouudistuksessa näyttäisi johtuneen nimenomaan pyrkimyksestä saavuttaa hallinnollisia säästöjä verotuksessa. Kun yhteisö- ja pääomatuloverokannat eriytettiin vuoden 2005 alusta, yhteismetsien säilymistä yhteisöverotuksen piirissä ei perusteltu millään tavalla hallituksen esityksessä (HE 92/2004 vp) eikä siihen liittyneessä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 12/2004 vp).

Yhteismetsien (ja muiden yhteisetuoksien) verokannan eriyttäminen yhteisöverokannasta oli merkittävä päätös ottaen huomioon, että yhteisöveroa on päätetty laskea tämän jälkeen jo kaksi kertaa. Vuoden 2012 alussa sitä laskettiin (ennen 25 prosentin verokannan käyttöönottoa) edelleen puolella prosenttiyksiköllä eli 24,5 prosenttiin työmarkkinoilla saavutetun kattavan raamisopimuksen seurauksena. Kataisen hallituksen maaliskuun 2013 kehysriihen päätösten mukaisesti sitä alennettiin edelleen 20 prosenttiin vuoden 2014 alusta. Samalla sovittiin, että 32 prosentin pääomatuloverokantaa ryhdytään soveltamaan jo silloin, kun vuotuiset pääomatulot ylittävät 40 000 euroa.

Maaliskuussa 2014 Kataisen hallitus päätti edelleen kiristää pääomatulojen verotusta siten, että ylempien verokannan tuloarajaa alennetaan 30 000 euroon ja ylempi kanta korotetaan 33 prosenttiin (Hallitus sopi ... 2014). Näiden päätösten seurauksena yhteismetsien veroetu nousi suurimmillaan jo lähes viiteen prosenttiyksikköön.

EU-oikeuden kieltämä valtiontuki

Hallituksen esityksessä (HE 50/2011 vp, s. 13) verolakien muuttamisesta palattiin jälleen kysymyksen siitä, voidaanko yhteismetsien yleistä pääomaverotusta alempi verokanta tulkita sellaiseksi EU-säännösten kieltämäksi valtiontueksi, joka vääristää tai voi vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla. Alkuperäisen (valtiovarainministeriön valmisteleman) esityksen mukaan kyseinen tuki täyttää valtiontuen edellytykset, koska metsätalouden harjoittajia pidetään EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta taloudellisina toimijoina. Alemman verokannan muodossa annettava tuki on myös valikoivaa, koska se myönnetään vain tietyille toimijoille eli yhteismetsille.

Hallituksen esityksessä asia esitettiin jälleen ratkaistavaksi säätämällä kyseinen valtiontuki vähämerkitykselliseksi eli *de minimis* -tueksi. Kun kyseiseen tukeen lasketaan mukaan myös metsävähennys, oltiin vuosina 2008–2011 käytössä olleiden puun myyntituloverotuksen huojennusten kaltaisessa periaatteellisessa ongelmatilanteessa. Suurimmissa yhteismetsissä pääomatulojen veroa alemmasta verokannasta aiheutuva *de minimis* -tukiraja (200 000 €) saattoi ylittyä ilman metsävähennyksiäkin.

Valtiovarainvaliokunnan näkemys kuitenkin poikesi täysin hallituksen esityksen sisältämästä (valtiovarainministeriön tulkinnasta. Valiokunnan lausuman mukaan yhteismetsien luonnollisia henkilöitä ja kuolinpesiä alempaa pääomaverotulokantaa tai metsävähennystä ei voida tulkita valtiontueksi (VaVM 23/2011 vp). Tämän seurauksena hallituksen esityksen pysyväksi tarkoittama uusi säännös 124 c § komission asetuksen tulkinnasta säädettiin väliaikaisena vuoden 2012 loppuun (Laki tuloverolain... 1515/2011); valtiovarainministeriön oli määrä selvittää metsävähennyksen ja verokantaeron oikeustila komission kanssa kyseisen vuoden kuluessa.

Käytännössä tulkinnasta, jonka mukaan metsävähennys ja yhteismetsien verokantaero olisivat valtiontukea, on sittemmin kansallisesti luovuttu, koska sitä koskeva aiempi säännös (124 c §) ei enää sisälly voimassa olevaan tuloverolakiin.

3 Yhteismetsille suunnatun julkisen tuen kohdentuminen ja tehokkuus

Kun pyritään arvioimaan yhteismetsille ja niiden osakkaille suunnattujen veroetujen ja julkisen tuen vaikuttavuutta ja tehokkuutta, on tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan vanhat ja uudet yhteismetsät. Luontevana rajanvetona voidaan pitää sitä, kun uusi yhteismetsälaki astui voimaan 1.3.2003. Sen myötä yhteismetsien sääntelyä väljennettiin olennaisesti ja varsinkin uusille yhteismetsille alettiin suunnata valtiontukea ilmaisten kiinteistötoimitusten muodossa.

Toisena merkkipaaluna tarkastelussa voidaan pitää yhteismetsien pääsyä veroetujen piiriin 1.1.2005 alkaen ja erityisesti yhteisöveron alentamiseen tähtäävän politiikan alkua 2010-luvun taitteessa. Nämä toimet ja poliittiset linjaukset houkuttelivat perustamaan uusia yhteismetsiä ja liittymään jo olemassa oleviin.

3.1 ”Vanhat yhteismetsät”

Valtaosa nykyisistä yhteismetsistä on perustettu viranomaisten aloitteesta jo vuosikymmeniä sitten. Ennen nykyistä 1.3.2003 voimaan astunutta yhteismetsälakia perustettujen yhteismetsien osuus yhteismetsien kokonaisuuspinta-alasta on lähes 95 prosenttia. Tällaisten yleensä hyvin vakiintuneesti toimineiden vanhojen yhteismetsien osakkaiden tulot olivat pitkään käytännössä samanlaisen verotuksen ja samanlaisten suhteellisten verokantojen piirissä kuin muidenkin tavallisten yksityismetsänomistajien puunmyyntitulot. Tilanne muuttui vasta 1.1.2005, jolloin yhteismetsien osakkaat pääsivät kaksi prosenttiyksikköä luonnollisia henkilöitä, verotusyhtymiä ja perikuntia alemman verokannan piiriin. Vuonna 2012 veroetu laajeni 2–4 prosenttiyksikköön.

”Vanhoille yhteismetsille” myönnetty veroedut saattaisivat olla perusteltuja, jos voitaisiin näyttää, että tällaiset yhteismetsät pystyvät houkuttelemaan nimenomaan metsätaloudellisesti passiivisia metsänomistajia samoin kuin pienten tilojen omistajia liittämään metsänsä (aktiivisiin) yhteismetsiin. Näin

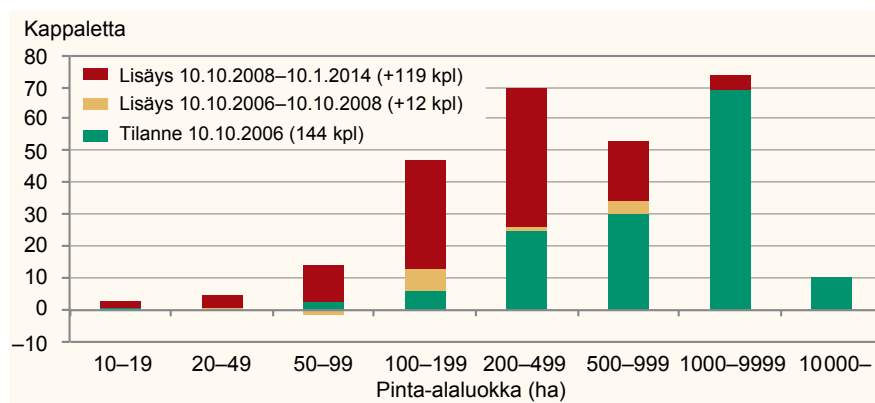
ei kuitenkaan näytä juurikaan käyneen ainakaan vuosina 2003–2011. Vanhoihin yhteismetsiin liittyi kyseisen ajanjakson kuluessa vain vajaat 60 metsätilaa (Metsätilakoon... 2012). Vanhoihin yhteismetsiin liittyneet metsätilat eivät myöskään ole olleet keskimääräistä suomalaista metsätilaa pienempiä vaan päinvastoin suurempia (Metsätilakoon... 2012). On tietysti mahdollista, että osa kyseisistä tiloista olisi jaettu pienemmiksi kokonaisuuksiksi, elleivät ne olisi liittyneet yhteismetsiin. Toisaalta ne tai osa niistä olisi voitu myös myydä kokonaisina lisämaaksi metsää jo omistaville paikallisille elinkeinonharjoittajille, millä olisi voinut olla suurempi vaikutus maaseudun elinvoimaisuudelle kuin yhteismetsiin liittymisillä.

Eräänä vanhoihin yhteismetsiin liittymisen esteenä on nähty se, että ne eivät yleensä ole halukkaita ottamaan uusia osakkaita, vaan pyrkivät säilyttämään toimintansa jotakuinkin entisen laajuksena tai ostamaan metsätiloja markkinoilta (Havia 2011). Lisäksi liittyvien tilojen omistajien on usein vaikea arvioida, ovatko he saamassa oikeudenmukaisen määrän yhteismetsäosuuksia liittymistilanteessa. Tämä johtuu etenkin siitä, että yhteismetsän ja yhteismetsäosuuksien arvottamiskäytännöt vaihtelevat eivätkä ole aina kovin läpinäkyviä ja johdonmukaisia. Tällaisten käytäntöjen taustalla taas lienee ainakin jossain määrin vanhojen yhteismetsien osakkaiden haluttomuus arvottaa osuuksiaan käypien arvojen mukaan, koska se saattaisi johtaa epätoivottuihin veroseuraamuksiin esimerkiksi perintö- ja lahjaverotuksessa.

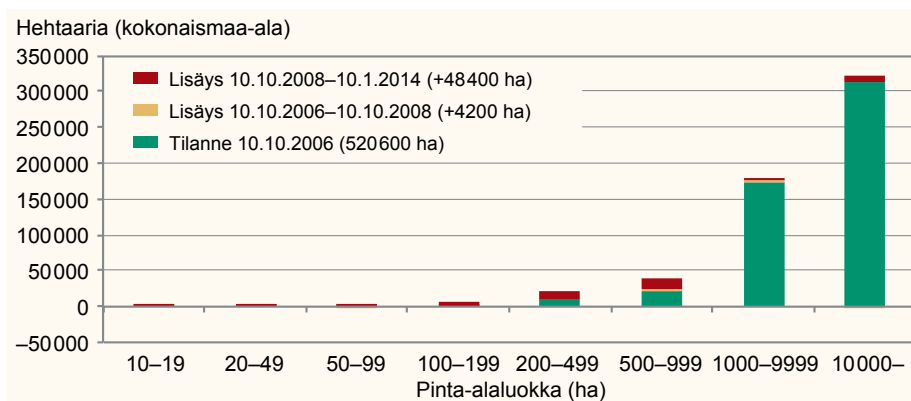
Edellä esitetyn valossa on aiheellista kysyä, missä määrin yhteiskunta saa vastinetta ”vanhojen yhteismetsien” osakkaille myöntämilleen veroeduille. Jos kyseiset yhteismetsät eivät ota vastaan uusia osakkaita tai ottavat vain aktiivisia sellaisia, niille suunnattujen taloudellisten kannustimien vaikutukset ja tehokkuus voivat jäädä selvästi oletettua heikomiksi.

3.2 Uudet yhteismetsät

Uusien yhteismetsien perustamista veroedut ja julkiset tuet voivat periaatteessa edistää merkittävästikin. Yhteiskunnallisten vaikutusten ja ohjauksen tehokkuuden arvioimisen kannalta olennaista on kuitenkin se, lisääkö uuden yhteismetsän muodosta-



Kuva 2. Yhteismetsien määrän kehitys pinta-alaluokittain (kokonaismaa-ala). Ajanjaksolla 1.3.2003–10.10.2006 perustettiin kuusi uutta yhteismetsää.



Kuva 3. Yhteismetsiin liitetyn pinta-alan kehitys pinta-alaluokittain (kokonaismaa-ala). Ajanjaksolla 1.3.2003–10.10.2006 yhteismetsiin liitetty maa-ala lisääntyi muutamalla tuhannella hehtaarilla.

minen tai tällaisiin yhteismetsiin liittyminen metsien käyttöä ja hoitoa ja parantaako se metsätalouden kannattavuutta.

Maaliskuussa 2003 voimaan astuneen yhteismetsälain aikana on perustettu lähes 140 uutta yhteismetsää ja niihin on liitetty maa-alaa noin 47 000 hehtaaria (kuvat 2 ja 3). Uudet yhteismetsät ovat valtaosin suvun tai perheen yhteismetsiä, jotka on muodostettu huomattavasti keskimääräistä suuremmista, yleensä yhtymä- tai perikuntamuotoisista tiloista tai sukulaisten erillisistä tiloista (Metsätaloon... 2012). Monet niistä näyttäisivät lisäksi harjoittaneen aktiivista metsätaloutta jo ennen yhteismetsämuotoon siirtymistä. Tuloverotuksella vaikuttaa olleen suuri merkitys omistusmuodon valinnassa,

sillä vilkkaimmillaan uusien yhteismetsien perustaminen oli 2010-luvun taitteessa, kun ajatus yhteisö- ja pääomatuloverokantojen entistä selvemästä eriyttämisestä alkoi näyttää todennäköiseltä ja ennen kuin yhteisöetuksille päätettiin kompromissina säätää oma erityinen tuloverokanta.

Vaikka yhteismetsien lukumäärä on lähes kaksinkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana, niiden hallussa oleva maa-ala on lisääntynyt vain hieman yli kymmenellä prosentilla. Tämä johtuu siitä, että noin puolet uusista yhteismetsistä on suhteellisen pieniä, alle 200 hehtaarin kokoisia. Kehityksen seurauksena yhteismetsien maapinta-alan keskiluku eli mediaani on pudonnut noin 1200 hehtaarista vajaaseen puoleen aikaisemmasta eli noin 500 heh-

taariin (Suomen yhteismetsät... 2006, 2014). Jos kehitys jatkuisi samanlaisena, kymmenen vuoden päästä joka toisen yhteismetsän pinta-ala olisi alle 200 hehtaaria. Yli tuhannen hehtaarin yhteismetsiä on uuden lain aikana perustettu vain muutama ja niistäkin lähes kaikki pohjautuvat suurelta osin kuntien tai metsäteollisuusyhtiöiden liittämiin maihin.

Tehtyjen selvitysten mukaan sukujen tai muiden pienten yhteisöjen perustamat uudet yhteismetsät eivät pääosin ole halukkaita laajenemaan ottamalla uusia osakkaita. Vain joka kymmenes suvun yhteismetsä on halukas laajentamaan metsänomistustaan suvun ulkopuolelle (Havia 2011, s. 23). Sen sijaan monet niistä aikoivat hankkia lisää metsää ostamalla sitä markkinoilta. Tällöin ne kilpailevat metsätilamarkkinoilla muiden metsätaloutta harjoittavien tahojen kanssa. Periaatteessa vaikutus maaseudun elinvoimaisuuteen voisi olla jopa haitallinen, jos yhteismetsät ja niiden monesti kaukana asuvat osakkaat syrjäyttäisivät veroetujensa turvin esimerkiksi paikallisten maa- tai metsätalousyrittäjien metsien ostoja.

Sama koskee sijoittajavetoisia yhteismetsiä, joita tosin on vasta muutama. Ne näyttäisivät olevan erityisen halukkaita laajentamaan metsänomistustaan uusien tilojen liittämisten ja ostojen kautta (Havia 2011). Sijoittajat ovat valmiita hankkimaan myös etäällä ja hajallaankin olevia tiloja, mikä voi viitata siihen, että niiden liiketoiminta perustuu osin toisenlaisiin painotuksiin kuin perinteisillä yhteismetsillä. Kiinteistöjalostus ja esimerkiksi rantatonttien vuokraus ja myynti näyttäisi monesti muodostuneen toiminnan olennaiseksi piirteeksi (esim. Mustialan... 2010, Etelä-Suomen... 2013).

3.3 ”Yhteismetsäsiemenet”

Viime vuosina joitakin kuntien, valtion, metsäteollisuusyhtiöiden ja metsätalouden edistämisorganisaatioiden metsiä on siirretty niin sanotuiksi yhteismetsäsiemeniksi. Ajatus on ollut se, että tavalliset yksityismetsänomistajat liittäisivät omat metsänsä niihin joko muodostamisvaiheessa tai myöhemmin ja saisivat tilansa arvon mukaisen määrän yhteismetsän osuuksia. Ensimmäinen tällainen kiinteistöjärjestely tehtiin vuonna 2004, kun silloinen Metsäliitto-Yhtymä (nyk. Metsä Group) liitti jon-

kin verran metsäomaisuuttaan perustamaansa Yhteismetsä Forestiaan. Sen suosio ei ole toistaiseksi ollut kovin suuri: yhteismetsän pinta-ala on noin 1600 hehtaaria ja osakkaita on 13 (Suomen yhteismetsät... 2014). Kauhavan kunta puolestaan liitti vuonna 2010 kolmasosan metsistään paikalliseen yhteismetsään, jonka kokonaispinta-ala on nykyään noin 1400 hehtaaria. Samantyyppinen järjestely on sittemmin tehty esimerkiksi Kauhajoella ja on viireillä myös joissakin muissa kunnissa.

Ensisijainen peruste kuntien aktiivisuudelle lienee pyrkimys muodostaa suurempia tilakokonaisuuksia ja siten edistää metsätaloudellista aktiivisuutta ja elinkeinotoimintaa paikallisesti. Jossain määrin järjestelyihin on saattanut kannustaa myös se, että näin myös kunnan maille on mahdollista saada kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisia varoja. Yhteismetsän perustamisen kautta kunta voi päästä hyötymään myös metsävähennyksistä ja jossain määrin myös yhteisöveron palautuksista. Toisaalta järjestelyillä on kuntien kannalta myös ilmeisiä verohaittoja, koska kunnat eivät ole maksaneet omalla alueella sijaitsevista metsistään myydystä puusta tuloveroa (Metsätilakoon... 2011a, b).

Vuonna 2011 myös maamme suurin yksityinen metsänomistaja, UPM-Kymmene, perusti neljä maakunnallista yhteismetsää Itä-, Keski- ja Länsi-Suomeen sekä Pohjanmaalle ja liitti niihin yhteensä noin 2000 hehtaaria metsää. Vuoden 2014 alussa näiden yhteismetsien pinta-alat vaihtelivat 400 ja 900 hehtaarin välillä (Suomen yhteismetsät... 2014). Myös Metsähallitus on osallistunut kuuteen yhteismetsähankkeeseen yhteensä vajaalla 900 hehtaarella. Kyseessä ovat valtion omistamat erillispalstat muun muassa Joroisilla, Soinissa ja Päijät-Hämeessä.

Edellä kuvattu yhteisö- ja sijoittajavetoinen kehitys on todennäköisesti vasta alkamassa, joten vaikutukset ovat vielä jossain määrin epäselviä. Huomionarvoista on kuitenkin se, että valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden yhteisöjen sekä metsäteollisuusyritysten yhteismetsiin siirtämät kiinteistöt ovat luultavasti olleet aikaisemminkin keskimääräistä suunnitelmallisemman metsänkäytön piirissä. Jos tällaisiin yhteisövetoisiin yhteismetsiin liittyvät yksityiset metsänomistajatkin ovat aiemmin aktiivista metsätaloutta harjoittaneita, yhteismetsien tilastoitu kokonaismäärä ja -ala voivat kyllä kasvaa, mutta järjestelyiden metsätaloudellinen vaikutus jää huo-

mattavasti oletettua pienemmäksi.

Esimerkiksi Metsähallituksen hankkeissa yhteismetsistä kiinnostuneita olivat ensisijaisesti keskimääräistä suurempien metsätilojen omistajat, jotka hoitivat metsiään muutenkin aktiivisesti. Heistäkin suuri osa oli liittämässä yhteismetsään vain osan omistamistaan metsistä (Yhteismetsäpilottihankkeiden... 2013).

3.4 Uudentyyppiset yhteisomistusrakenteet

Oma lukunsa on vuonna 2012 perustettu Taaleritehtaan yhteismetsä. Se kuvaa osaltaan sitä, millaisiin monopolvisiin ja osin keinotekoisiiin omistus- ja rahoitusjärjestelyihin voidaan päätyä, kun erilaisia metsänomistusmuotoja kohdellaan verotuksessa eri tavoin tai niiden toimintaa säännellään muuten eri perustein.

Taaleritehtaan yhteismetsään liitettiin vain yksi 15 hehtaarin metsätila, mutta sen lisäksi yhteismetsä osti noin 6000 hehtaaria metsää Keski-Suomesta ja Pohjois-Pohjanmaalta (Ketola 2013, Suomen yhteismetsät... 2014, Taaleritehtaan... 2013). Yhteismetsän ainoa osakas on Taaleritehtaan Metsärahoitus I Ky, joka rahoitti kaupan. Koska ostettua metsäomaisuutta ei liitetty yhteismetsän alueeseen vaan se jätettiin yhteismetsän osakaskunnan nimiin, sitä on voitu käyttää luoton vakuutena, mikä olikin omistusjärjestelyn yksi keskeinen tavoite. Toinen tavoite oli hyödyntää yhteismetsälle suunnatut julkiset tuet samoin kuin oikeus metsävähennyksiin verotuksessa ja kemera-rahoitukseen. Taustalla toimiva kommandiittiyhtiömuotoinen metsärahoitus puolestaan mahdollistaa osaltaan yhdenkertaisen verotuksen ja korkovähennysten monipuolisen hyödyntämisen.

Keväällä 2013 Taaleritehdas jatkoi sijoituksiaan, kun se osti 1100 hehtaaria lisää metsää Pohjois-Karjalasta (Taaleritehdas osti... 2013). Syyskuussa se osti edelleen yli 1100 hehtaaria ja loppuvuodesta 4500 hehtaaria (Taaleritehdas... 2013). Alun alkaen metsärahoituksen koko oli noin 25 miljoonaa euroa ja siinä oli yli 130 varsinaista sijoittajaa eli taustalla olevan kommandiittiyhtiön äänetöntä yhtiömiestä, joille rahasto maksaa tuottoa (Taaleritehdas Oyj... 2013).

Taaleritehdas on ostanut käytännössä kaikki metsänsä UPM-Kymmeneeltä, joten kovin suurta

vaikutusta metsien käsittelyyn ja puun tarjontaan tällaisista järjestelyistä tuskin on odotettavissa. Verotukseen ja muihin julkisiin tukiin liittyvän epäsymmetrisyyden vuoksi Taaleritehtaan kaltaiset sijoittajavetoiset yhteismetsät saattavat kuitenkin syrjäyttää vaihtoehtoiset metsäsijoitusrakenteet, kuten kiinteistörahastot, kiinteistöpääomarahastot ja erikoissijoitusrahastot. Toisaalta eräissä tämänkaltaisissa sijoitusrakenteissa käytetään monesti melko aktiivisesti hyväksi eri maiden verolainsäädäntöjen ja muun julkisen sääntelyn eroja.

Esimerkiksi pääomarahasto Dasos Timberland Fund I, joka osti vuonna 2010 UPM-Kymmene Oyj:ltä noin 5750 hehtaaria metsää, on rekisteröity Luxemburgiin ja toimii sen vero- ja muun lainsäädännön alla (Dasos Timberland... 2013a, b). Käytännössä kyseiset metsät osti rahaston (ja sen Luxemburgiin rekisteröityjen tytäryhtiöiden) puolesta 13,8 miljoonalla eurolla Suomeen perustettu erillisyhtiö Sustainable Forestry Finland Oy. Tilinpäätösten mukaan se on sittemmin maksanut merkittäviä korvauksia vieraasta pääomasta saman konsernin muille yrityksille Luxemburgiin (Sustainable... 2013, Dasos Forinv 1, 2... 2013). Kahden ja puolen vuoden aikana korkoja on maksettu noin 1,4 miljoonaa euroa. Tämä on vähentänyt erillisyhtiön voittoa ja siten sen Suomeen maksamia tuloveroja merkittävästi. Vuonna 2012 toteutettiin vastaava omistus- ja rahoitusjärjestely, kun Dasos Timberland Fund I osti Suomesta noin 2500 hehtaaria lisää metsää luxemburgilaisten tytäryhtiöidensä kautta (Dasos Forinv 2... 2013).

Myös vastikään koottu toinen samantyyppinen ja -kokoinen metsärahoitus, Dasos Timberland Fund II, on rekisteröity Luxemburgiin (Dasos Timberland... 2013b). Molempia metsärahoitustoimia hallinnoivien ja siten niiden sijoituksia käytännössä hoitavien yhtiöiden (Dasos SA I ja II) kotipaikka on niin ikään Luxemburgissa. Tosin ne ovat siirtäneet osan tehtävistään emoyhtiölleen, Dasos Capital Oy:lle (Dasos SA... 2013). Luxemburgia pidetään yhtenä merkittävimmistä rahoitusvälivaltioista ja se luetaan usein myös niin sanottuihin veroparatiiseihin.

Periaatteessa kaikki edellä mainitut Dasoksen metsärahoitukset ja yhtiöt olisi voitu perustaa myös Suomeen. Kommandiittiyhtiömuotoisten kiinteistö- ja pääomarahastojen (vrt. Taaleritehdas) samoin kuin erikoissijoitusrahastorakenteiden kautta sijoittajat

olisivat päässeet yhdenkertaisen verotuksen piiriin. Tosin jälkimmäisten kohdalla tämä olisi edellyttänyt sitä, että olisi toimittu muun muassa kansallisen sijoitusrahastolain (48/1999) säännösten mukaan. Dasos Timberlandin kaltaisten pitkälti kommandiittiyhtiöihin verrattavissa olevien rakenteiden (*société en commandite par actions*) pohjalle perustettujen vaihtuvapääomaisten erityissijoitusrahastojen sääntely Luxemburgissa on lievää ja niiden verotukseen liittyy monia etuja (esim. Luxembourg regulated... 2012, Responding to... 2012, KMG... 2013). Järjestely, jossa osa etuyhteisöistä on Luxemburgissa ja osa esimerkiksi Suomessa, mahdollistaa lisäksi kansainvälisen verosuunnittelun muun muassa konsernien sisäisten lainojen avulla.

Merkittävä osa, noin kolmannes molempien Dasoksen rahastojen pääomasta on saatu lainana Euroopan investointipankilta (Dasos Timberland... 2013a). Sijoituksia ovat tehneet myös eräät kotimaiset eläkeyhteisöt sekä Suomen valtion pääosin omistamat tai eduskunnan muutoin ohjaamat tahot, kuten Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund) ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra), joista erityisesti jälkimmäisen keskeinen tarkoitus on edistää Suomen talouden määrällistä ja laadullista kasvua (Finnfund... 2103, Laki Suomen... 1990, Sitra... 2012). Sitran mukaan se on sijoittanut neljä miljoonaa euroa Dasoksen metsärahaan, jonka kotipaikka on Suomessa (Sitra sijoitti... 2013), mitä väärinkäsitystä selittänee Dasoksen rahastojen taustalla olevat monisyiset omistus-, rahoitus- ja hallinnointirakenteet.

Vaikka tällaiset rakenteet ovat varsin tavanomaisia kansainvälisten pääomasijoittajien keskuudessa, ne ovat aiheuttaneet paljon keskustelua myös Suomen kansallisen verojärjestelmän toimivuudesta. Eräs keskeinen huolenaihe on ollut korkotuloihin ja -menoihin liittyvät erilaiset verotuskäytännöt eri maissa ja niiden mahdollisesti aiheuttamat kansalliset kilpailuvääristymät. Rajat ylittävän verosuunnittelun avulla useissa eri valtioissa toimintaa harjoittavat konsernit ovat saaneet veroetua täysin kotimaisiin konserneihin nähden, mikä epäkohta on todettu viime aikoina myös lainvalmisteluasiakirjoissa (esim. HE 146/2012 vp, VaVM 31/2012 vp).

Mahdollisten kilpailuvääristymien esiintyminen on aiheellinen näkökohta myös Suomen metsätalouden ja metsätalamarckkinoiden kannalta. Vuoden

2014 alusta voimaan astunut lainmuutos, jolla rajataan korkomenojen verovähennysoikeutta, säädettiin lopulta koskemaan vain elinkeinotuloa (HE 146/2012 vp). Metsätaloutta verotetaan elinkeinotulona (eli elinkeinotoiminnan tulolähteessä) vain päätoimialanaan puunjalostustoimintaa harjoittavissa yhtiöissä. Muissa yhtiöissä metsätalous kuuluu yhteismetsien tapaan henkilökohtaiseen tulolähteeseen. Näin ollen Suomesta suuria metsäkiinteistöjä viime aikoina ostaneet kansainväliset konsernit ja sijoittajat voivat edelleen saada verosuunnittelun avulla merkittävää kilpailuetua täysin kotimaisiin toimijoihin nähden, mitä tuskin voidaan pitää taroituksenmukaisena tilanteena.

Hyväksyessään uudet korkovähennysrajoitukset vuoden 2012 lopulla sekä valtiovarainvaliokunta että eduskunta edellyttivätkin, että valtiovarainministeriö arvioi lain kehittämistarpeita. Erityistä huomiota sen tuli kiinnittää kiinteistösijoitustoimintaa harjoittavien yritysten veroasemaan (VaVM 31/2012 vp, EV 156/2012 vp).

4 Johtopäätökset

Verotuksen neutraalisuuden ja metsänomistajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta metsätalouden verotuksen tulisi perustua samoihin periaatteisiin metsänomistusmuodosta riippumatta. Näistä periaatteista voidaan perustellusti poiketa, jos jollekin omistusmuodolle suunnatun julkisen tuen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta on olemassa tutkimuksellista näyttöä. Kun tällaista tutkimusnäyttöä ei yhteismetsien osalta näyttäisi olevan olemassa (ks. Viitala ja Leppänen 2014), olisi perustellumpaa kehittää sellaisia vero- ja metsäpoliittisia kannusteita, jotka palkitsevat aktiivisesta metsien käytöstä ja hoidosta omistusmuodosta riippumatta.

Noin puolet viimeisen kymmenen vuoden ja siten uuden yhteismetsälain aikana perustetuista yhteismetsistä on pinta-alaltaan suhteellisen pieniä, alle 200 hehtaarin kokonaisuuksia, joiden kiinteistö rakenne voi olla hyvinkin hajanainen. Voidaankin perustellusti kysyä, miksi tällaisille yhteismetsille tulisi suunnata sellaisia veroetuja, joiden piiristä suljetaan pois esimerkiksi metsiään aktiivisesti hoitavien ja käyttävien yli 100 hehtaarin metsätilojen

omistajat. Tämänkokoisia yksityisten henkilöiden omistamia tilakokonaisuuksia on Suomessa yli 18 000 (Leppänen ja Sevola 2014). Niiden metsämaan pinta-ala on yli kolme miljoonaa hehtaaria eli yli kahdeksankertainen maamme yhteismetsien vastaavaan pinta-alaan nähden.

Kiinteistönmuodostamislain 96 §:n mukaan ”yhteismetsä voidaan perustaa tiluksista, jotka muodostavat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden”. Lainsäädännössä ei ole määritetty mitään tarkempia vaatimuksia tarkoituksenmukaisuudelle, vaan tapauskohtainen harkinta on jäänyt maanmittaustoitukseen. Metsäpolitiikan tavoitteena tai julkisen tuen tehokkaana kohdentumisena tuskin kuitenkaan voidaan pitää sitä, että lainsäädännöllä kannustetaan perustamaan muutaman kymmenen hehtaarin yhteismetsiä tai sellaisia suhteellisen pieniä yhteismetsiä, joiden tilukset sijaitsevat hajanaisesti useiden kuntien alueilla tai jopa eri puolilla Suomea.

Yhteismetsille suunnatuissa julkisissa tuissa kysymyksiä herättää myös niiden merkitys käyttäytymisen ohjaajana. Suurin osa veroeduista kohdistuu niin sanotuille vanhoille yhteismetsille, jotka joka tapauksessa hoitaisivat metsiään metsäsuunnitelman mukaan. Veroetujen seurauksena niiden metsätaloudellisen toiminnan tuskin voidaan olettaa muuttuvan millään tavoin. Samoin jo aikaisemmin aktiivisten metsätilojen muuttaminen yhteismetsiksi tai liittäminen sellaisiin ei lisää puuntarjontaa markkinoilla, mutta mahdollistaa omistuksen hajauttamisen suvun sisällä esimerkiksi perintö- ja lahjaverotuksen minimoimiseksi.

On tietysti mahdollista, että joissakin tilanteissa yhteismetsän perustamisella voidaan estää metsätilan jakaminen pienemmiksi kiinteistöiksi tai perikuntamuotoiseen (kuolinpesien) omistukseen liittyvien ongelmien syntyminen. Toisaalta metsäkiinteistö voitaisiin tällaisissa tilanteissa myös myydä kokonaisuutena ulkopuolisille, esimerkiksi paikallisille elinkeinonharjoittajille. Lisäksi kuolinpesien merkitys metsänomistusmuotona on vähentynyt selvästi viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, minkä on tulkittu johtuneen muun muassa siitä, että puun myyntitulosten verotuksessa kuolinpesät ovat verotuksellisesti yhtymää ja yksinomistusta epäedullisempi omistusmuoto (Metsätalokoon... 2011b, 2012).

Yhteismetsien ja tavallisten yksityismetsänomis-

tajien verotusaseman eroilla voi olla myös joitakin kiinteistömarkkinoiden toiminnan kannalta epäsuotuisia vaikutuksia. Yhteismetsille ja niiden omistajille suunnattu 2–4 prosenttiyksikön suuruinen veroetu heikentää muiden yksityismetsänomistajien mahdollisuuksia hankkia lisämetsää yhteismetsiin verrattuna. Yhteismetsien metsien ostohalukkuutta koskevien selvitysten perusteella vaikutus saattaa olla merkittävä Pohjois-Suomessa, jossa toimii vuosikymmeniä vanhoja erityisesti isojakojen yhteydessä perustettuja suuria yhteismetsiä, sekä sellaisilla alueilla maan eteläosassa, joissa toimii sijoittajavetoisia ja laajenemishaluisia suvun yhteismetsiä (ks. Havia 2011).

Nykyiseen tilanteeseen voi liittyä epätoivottuja vaikutuksia myös sen vuoksi, että yhteismetsiin sovelletaan kiinteää 28 prosentin verokantaa, kun sen sijaan tavallisten yksityismetsänomistajien puunmyyntituloja verotetaan osin progressiivisesti. Metsätilan puunmyyntitulot saattavat vaihdella paljon vuosittain, joten progressiivinen pääomatulon verotus voi kohdistua epäoikeudenmukaisesti yksittäisen vuoden tuloihin ja täten osaltaan haitata mahdollisten mittakaavaetujen saavuttamista metsätaloudessa. Verotuksen progressiivisuus kannustaa etenkin suurten metsätilojen omistajia perustamaan perheen tai suvun yhteismetsän, mitä ei voitane pitää harjoitetun metsäpolitiikan ensisijaisena tarkoituksena eikä vero-ohjauksenkaan kannalta tehokkaana lopputuloksena.

Kysymyksiä herättää myös se, että yhteismetsille suunnattua julkista tukea on tyypillisesti perusteltu kestävän ja suunnitelmallisen metsätalouden harjoittamisella, mutta samaan aikaan laissa määrätään vain yhteismetsän alueen ”ensisijaisesta” käytöstä (YhtML 109/2003). Lain 2 §:n mukaan yhteismetsän aluetta voidaan käyttää myös muuhun tarkoitukseen, ”jos se on taloudellisesti tai muuten tarkoituksenmukaista”. Käytännössä sanamuoto mahdollistanee esimerkiksi sen, että yhteismetsä voi harjoittaa hyvinkin laajaa kiinteistönjalostusta, josta toiminnasta saatuja vuokra- ja myyntivoittoja verotetaan sitten lähtökohtaisesti yhteisetuoksien verokannan mukaan. Esimerkiksi luonnollisen henkilön, yksityisen elinkeinonharjoittajan tai maa- ja metsätalousyrittäjän kohdalla vastaavien tulojen verotus voi olla merkittävästi ankarampaa.

Yhteismetsien julkista tukea ja veroetuja voidaan

ajatella perusteltavan myös niiden toiminnan sääntelyllä. Tätä sääntelyä on kuitenkin merkittävästi lievennetty viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Esimerkiksi vuonna 1999 toteutetun lainmuutoksen myötä yhteismetsille annettiin käytännössä vapaa mahdollisuus myydä rantatontteja, maa-ainesten ottopaikkoja ja muita vastaavia alueita (HE 11/1999 vp). Myös yhteismetsän lakkauttaminen siten, että sen alue jaetaan osakkaille erillisiksi palstoiksi, on nykyään mahdollista. Tältä osin voitaneen jopa ajatella, että lakia on muutettu aikaisempaa pääperusteluaan vastaan. Maanomistajien sopimukseen perustuvan yhteismetsän myyminen tai jakaminen kahdeksi tai useammaksi yhteismetsäksi ei myöskään ole enää luvanvaraista (HE 111/2007 vp).

Merkittävin yhteismetsien toiminnan rajoite on käytännössä se, että niillä täytyy olla metsäsuunnitelma, jota laadittaessa on otettava huomioon ”kestävän metsätalouden asettamat vaatimukset” (YhtML 31 §). Tämä oli yksi keskeinen peruste muun muassa sille valtiovarainvaliokunnan näkemykselle, jonka mukaan yhteismetsiä ei ole perusteltua rinnastaa verotuksessa luonnollisiin henkilöihin ja kuolinpesiin eikä niiden alemmaa verokantaa siten voida tulkita verotueksi (VaVM 23/2011 vp). Olisi kuitenkin sangen erikoista, jos yhteismetsille myönnettäisiin veroetuja suunnitelmallisen metsätalouden perusteella, mutta yksityinen metsänomistaja, yhtymä tai perikunta, joka noudattaa laadittua metsäsuunnitelmaa tai hoitaa ja käyttää metsiään aktiivisesti ja muutenkin vastaavasti eli metsälain 1 §:ssä mainitulla kestäväällä tavalla (Metsälaki 1093/1996), joutuu maksamaan puunmyyntituloistaan 2–4 prosenttiyksikköä korkeampaa veroa.

Merkillepantavaa on, että vuonna 2002 yhteismetsälakia esitettiin muutettavaksi siten, että uusien (kiinteistönmuodostamislain nojalla perustettujen) yhteismetsien velvoitteesta laatia metsäsuunnitelma ja noudattaa sitä olisi luovuttu (HE 240/2002 vp). Maa- ja metsätalousvaliokunta kuitenkin päätyi ehdottamaan kyseisten velvoitteiden säilyttämistä lain 31 §:ssä kaikilta osin (MmVM 13/2002 vp), ja eduskunta päätyi myöhemmin samalle kannalle. Velvoitteista luopuminen olisi ollut siinä mielessä epäjohdonmukaista, että yhteismetsien edistämisesä ja markkinoinnissa on korostettu nimenomaan niiden harjoittaman metsätalouden suunnitelmallisuutta ja siitä koituvia yhteiskunnallisia ja alue-

taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen alkuperäisen esityksen sangen yksioikoiset perustelut kyseisen lainkohdan muuttamiseksi (HE 240/2002 vp, s. 14–15) antavat aiheen pohtia lainvalmistelun luonnetta hieman yleisemminkin.

Lainvalmisteluun liittyviä näkökohtia

Yhteismetsälakia ja sen muuttamista koskevat hallituksen esitykset, ja ilmeisesti myös yhteismetsille myönnetyt julkiset tuet, ovat perustuneet pintapuoliseen ja osin ehkä myös harhaiseen käsitykseen yhteismetsien metsätaloudellisesta toiminnasta (ks. tarkemmin Viitala ja Leppänen 2014). Perusteluita ei ole lainvalmistelujen edetessä huomattu tarkentaa kenties siitä syystä, että esityksistä ei ole juuri pyydetty lausuntoja riippumattomilta tahoilta.

Esimerkiksi nykyisen yhteismetsälain säätämisen yhteydessä (HE 240/2002 vp) maa- ja metsätalousministeriö pyysi lausunnot lakiesityksestä lähinnä sellaisilta tahoilta, jotka ajavat yhteismetsien osakkaiden etua tai joiden voidaan muutoin arvella ainakin välillisesti hyötyvän yhteismetsille myönnettyistä julkisista tuista. Käytännössä hallituksen esitys ja siten myös 1.3.2003 voimaan astunut uusi yhteismetsälaki pohjautui metsän yhteisomistusmuoto-työryhmän vuonna 1999 antamiin ehdotuksiin ja perusteluihin, joita olivat olleet laatimassa pääosin samat tahot, joilta ministeriö sitten pyysi lausuntoa lakiesityksestä ja joita maa- ja metsätalousvaliokuntakin kuuli asiassa (ks. Metsän yhteisomistusmuotojen... 1999, HE 240/2002 vp, MmVM 13/2002 vp).

Viimeksi kun yhteismetsälakia muutettiin olennaisella tavalla vuonna 2007, asiaa valmistellut maa- ja metsätalousministeriö pyysi lausunnot lakiesityksestä jotakuinkin samoilta tahoilta (HE 111/2007 vp). Pääosin samat intressiryhmät olivat kuultavana myös maa- ja metsätalousvaliokunnassa (MmVM 8/2007 vp).

Lainvalmisteluprosessin luonteen ja erityisesti riippumattomien näkemysten sivuuttamisen yksi merkittävä seuraus oli se, että hallituksen esityksessä, samoin kuin maa- ja metsätalousvaliokunnan sitä koskevassa mietinnössä, yhteismetsien yhteiskunnallista merkitystä, vaikutuksia ja siten myös yhteismetsiä koskevan sääntelyn edelleen lieventämistä perusteltiin näkemyksillä, jotka oli esitet-

ty käytännössä samanasaisina 25 vuotta aiemmin ilmestyneessä pro gradu -tasoisessa opinnäytetyössä (ks. tarkemmin Viitala ja Leppänen 2014). Tilanne oli jokseenkin vastaavanlainen, kun valtiovarainvaliokunta valmisteli mietintöään, jonka mukaan yhteismetsien pääomatuloveroa alempaa verokantaa ei ole pidettävä verotuksena (VaVM 23/2011 vp). Vaikka yhteismetsien toimintaa on tutkittu melko vähän, lainvalmistelussa olisi voitu käyttää hyväksi huomattavasti ajantasaisempia ja yksityiskohtaisempia tutkimuksia yhteismetsien toiminnasta.

Yhteismetsien edistämistä tulisi pohtia kokonaisvaltaisesti osana yleistä metsä- ja veropolitiikkaa. Tässä yhteydessä tulisi erityisen huolellisesti arvioida yhteismetsien verokohtelun johdonmukaisuutta ja niille suunnattujen taloudellisten kannusteiden erilaisia ohjausvaikutuksia. Yhdelle omistusmuodolle samankin toimialan sisällä annettuja veroetuja voidaan perustella, jos on vankkaa tutkimuksellista tai kokemusperäistä näyttöä tällaisten keinojen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja tehokkuudesta. Jos tällaista näyttöä ei ole olemassa, puututaan helposti metsänomistajien yhdenvertaisuuteen perusteetomasti ja tullaan maksaneeksi omistusmuodosta eikä tuloksista.

Kiitokset

Kiitämme käsikirjoituksen tarkastajia sekä Harri Hännistä, Heimo Karppista, Ville Ovaskaista, Kari Pilhjerata, Arto Rummukaista, Yrjö Sevola ja Jouni Väkevää arvokkaista kommentista ja parannusehdotuksista.

Kirjallisuus

- Dasos Capital Oy. 2013. Tuloslaskelmat ja taseet 2007–2012.
- Dasos Forinv 1. Documents et les comptes annuels 2010, 2011 et 2012. 2013. Registre de Commerce et des Sociétés. Luxembourg.
- Dasos Forinv 2. Documents et les comptes annuels 2010, 2011 et 2012. 2013. Registre de Commerce et des Sociétés. Luxembourg.
- Dasos S.A. I. Documents et les comptes annuels 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012. 2013. Registre de Commerce et des Sociétés. Luxembourg.
- Dasos S.A. II. Documents de immatriculation. 2013. Registre de Commerce et des Sociétés. Luxembourg.
- Dasos Timberland Fund I. 2013a. [Verkkodokumentti]. European Investment Bank. Saatavissa: <http://www.eib.org/projects/loans/2007/20070482.htm>. [Viitattu 24.5.2013].
- Dasos Timberland Fund I. 2013b. Documents et les comptes annuels 2009, 2010, 2011 et 2012. 2013. Registre de Commerce et des Sociétés. Luxembourg.
- Dasos Timberland Fund II. 2013a. [Verkkodokumentti]. European Investment Bank. Saatavissa: <http://www.eib.org/projects/loans/2011/20110147.htm>. [Viitattu 24.5.2013].
- Dasos Timberland Fund II. 2013b. Documents de immatriculation. Registre de Commerce et des Sociétés. Luxembourg.
- Etelä-Suomen yhteismetsä. 2013. Tuloslaskelmat 2009–2010 ja 2010–2011 sekä talousarviot 2011–2012 ja 2012–2013.
- EV 205/2008 vp. Eduskunnan vastaus. Hallituksen esitys eräiksi metsäverotusta koskeviksi muutoksiksi.
- EV 156/2012 vp. Eduskunnan vastaus. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta.
- Finnfund, vuosikertomus 2012. 2013. [Verkkodokumentti]. Finnfund. Saatavissa: http://annualreport.finnfund.fi/filebank/255-Finnfund_vuosikertomus_2012.pdf. [Viitattu 24.5.2013].
- Hallitus sopi budjettikehyksistä ja julkisen talouden suunnitelmasta. 2014. Valtioneuvoston tiedote 123/2014.
- Havia, P. 2011. Yhteismetsien laajeneminen. Uusia osakkaita ja lisää metsää. Tutkimusraportti. Tapio ja Maanmittauslaitos.
- Havia, P. 2012. Yhteismetsä. Perustaminen – hallinto – verotus. Tapion julkaisusarja 33/2012. Metsäkustannus.
- HE 200/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuloverolain ja laiksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.
- HE 11/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhteismetsälain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 240/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yhteismetsälain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 92/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yritys- ja

- pääomaverouudistukseksi.
HE 111/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhteismetsälain muuttamisesta.
HE 206/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiksi metsäverotusta koskeviksi muutoksiksi.
HE 50/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2012 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta.
HE 146/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta.
Kalastuslaki, 286/1982.
Kalliola, M. 1986. Yhteismetsät osakkaiden ja maa- ja metsätalouden piirihallinnon näkökulmasta. Maatilahallituksen julkaisuja 13.
Kansallinen metsäohjelma 2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Maa- ja metsätalousministeriö.
Ketola, J. 2013. Rahastomuotoinen metsäsijoittaminen – Case Taaleritehdas. 2013. Esitys Tapion Metsä sijoituksena -päivässä 20.3.2013.
Kiinteistönmuodostamislaki, 554/1995.
KMG SICAV SIF. 2013. [Verkkosivusto]. www.kmgscavsif.com. [Viitattu 22.8.2013].
Komission asetus (EY) N:o 1998/2006 perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. 2006. Euroopan unionin virallinen lehti L 379/5.
Laki elinkeinotulon verottamisesta (EVL), 360/1968.
Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta, 717/1990.
Laki Suomen metsäkeskuksesta, 418/2011.
Laki tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, 1515/2011.
Laki yksityisistä teistä, 358/1962.
Leppänen, J. & Sevola, Y. 2014. Metsämaan omistus 2012. Metsätilastotiedote 6/2014. Metsäntutkimuslaitos.
Luxembourg Regulated Investment Vehicles. 2012. KPMG. [Verkkodokumentti]. Saatavissa: <http://www.kpmg.com/LU/en/IssuesAndInsights/Articlespublications/Documents/2012-Luxembourg-Regulated-Investment-Vehicles.pdf>. [Viitattu 22.8.2013].
Maatilatalouden tuloverolaki (MVL), 543/1967.
Metsälaki, 1093/1996.
Metsän yhteisomistusmuotojen kehittämissyöryhmän muistio. 1999. Työryhmämuistio MMM 1999:5.
Metsätalokoon ja rakenteen kehittäminen. Työryhmän kannanotot. 2011a. Työryhmämuistio mmm 2011:3, osa 1.
Metsätalokoon ja rakenteen kehittäminen. Työryhmän taustaselvitykset. 2011b. Työryhmämuistio mmm 2011:3, osa 2.
Metsätalokoon ja rakenteen kehittäminen. Työryhmän loppuraportti. 2012. Työryhmämuistio mmm 2012:1.
MmVL 27/2008 vp. Hallituksen esitys eräiksi metsäverotusta koskeviksi muutoksiksi.
MmVM 13/2002 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys yhteismetsälain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
MmVM 8/2007 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi yhteismetsälain muuttamisesta.
Mustialan yhteismetsä. 2010. Mustialan yhteismetsän esite.
Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia.
Responding to the AIFM directive. The Luxembourg Specialized Investment Fund. A practical guide. 2012. Ernst & Young. [Verkkodokumentti]. Saatavissa: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/The_Luxembourg_Specialized_Investment_Fund/\\$FILE/SIF-2012.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/The_Luxembourg_Specialized_Investment_Fund/$FILE/SIF-2012.pdf). [Viitattu 22.8.2013].
Sijoitusrahastolaki, 48/1999.
Sitra, toimintakertomus ja tilinpäätös 2011. 2012. Sitra.
Sitra sijoitti 9,5 miljoonaa kolmeen pääomarahastoon. 2013. Sitran tiedote 19.2.2013.
Suomen yhteismetsät, rekisteritilanne 10.10.2006. 2006. Maanmittauslaitos.
Suomen yhteismetsät, rekisteritilanne 10.1.2014. 2014. Maanmittauslaitos. Verkkodokumentti. http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/suomen_yhteismetsat_10012014.pdf [Viitattu 7.2.2014].
Sustainable Forestry Finland Oy, tilinpäätökset vuosilta 2010, 2011 ja 2012. 2013. Kaupparekisteri.
Taaleritehdas osti 1100 hehtaaria metsää UPM-Kymmeltä. 2013. Taaleritehtaan tiedote 27.5.2013.
Taaleritehdas Oyj, Esite. 2013. Esite Taaleritehdas Oyj:n osakeannin toteuttamiseksi ja sen B-sarjan osakkeiden kaupankäynnin kohteeksi ottamiseksi NASDAQ OMX Helsinki Oy:n ylläpitämälle monenkeskiselle First North Finland -markkinapaikalle. 18.3.2013.
Taaleritehtaan 4500 hehtaaria lisää metsää. 2013. Taaleritehtaan tiedote 23.12.2013.
Taaleritehtaan Metsä. 2013. Taaleritehtaan esite. 20.3.2013.
Tuloverolaki (TVL), 1535/1992.
VaVM 74/1992 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 74 hallituksen esityksen johdosta tuloverolain ja

- laiksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.
- VaVM 12/2004 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys yritys- ja pääomaverouudistukseksi.
- VaVM 32/2008 vp. Hallituksen esitys eräiksi metsäverotusta koskeviksi muutoksiksi.
- VaVM 23/2011 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta.
- VaVM 31/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta.
- Viitala, E.-J. & Leppänen, J. 2014. Yhteismetsien edistämisen perustelut, tutkimusnäyttö ja tilakoon merkitys. Metsätieteen aikakauskirja 1/2014: 33–57.
- Vuorinen, E. 1981. Yhteismetsien muodostamisesta ja lainsäädännön vaikutuksesta niiden kehitykseen. Diplomityö. Teknillinen korkeakoulu, maanmittausosasto.
- Yhteisetuuden verotusta koskeva ote hallituksen esitysluonnoksesta Eduskunnalle vuoden 2012 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta. 2011. Valtiovarainministeriö.
- Yhteismetsien veronkiristys shokki metsäalalle. 2011. [Verkkodokumentti]. Yle Uutiset. Saatavissa: http://www.yle.fi/uutiset/yhteismetsien_veronkiristys_shokki_metsaalalle/5412307. [Viitattu 15.8.2013].
- Yhteismetsien verotuksen korotus olisi vakava isku metsäsektorille. 2011. [Verkkodokumentti]. Pohjois-Suomen yhteismetsät ry:n, Eteläisen-Suomen yhteismetsät ry:n, MTK:n, Metsäkeskusten, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion ja Suomen Sahat ry:n yhteinen tiedote. Saatavissa <https://www.sttinfo.fi/release?1&releaseId=50962>. [Viitattu 15.8.2013].
- Yhteismetsälaki, 37/1991.
- Yhteismetsälaki (YhtML), 109/2003.
- Yhteismetsän kirjanpito-opas. 2013. Oy Silvadata Ab.
- Yhteismetsäpilotihankkeiden tulokset eivät vakuuttaneet Metsähallitusta. 2013. Metsähallituksen tiedote 18.4.2013.

75 viitettä