



Metsähallitus

Liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön
ohjaamana luonnonsuojelijana

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 162/2008



Metsähallitus

Liikelaitoskonsernina ja
ympäristöministeriön ohjaamana
luonnonsuojelijana

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-040-0 (nid.)
ISBN 978-952-499-041-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 77/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Metsähallitus - liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle, Metsähallitukselle ja ympäristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä 7. päivänä toukokuuta 2008

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava toiminnantarkastaja Vesa Koivunen

Asiasanat:

Metsähallitus, valtion liikelaitos, ohjaus, tulos- ja omistajaohjaus, corporate governance, liiketoiminta, julkiset hallintotehtävät, luonnonsuojelu

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	18
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	18
2.2 Tarkastuskysymykset	24
2.3 Tarkastuksen rajausta, aineistot ja menetelmät	25
3 Tarkastushavainnot	27
3.1 Metsähallitus liikelaitoskonsernina	27
3.1.1 Metsähallituksen liiketoiminnan tulosalueet ja tytäryhtiöt	27
3.1.2 Luontopalvelut eli julkiset hallintotehtävät	32
3.1.3 Luontopalvelujen tuottavuuden parantamissuunnitelmat ja luonnonsuojelualueiden hoidon tehokkuudesta tehty kansainvälinen arviointi	43
3.1.4 Yhteiskunnalliset velvoitteet	49
3.1.5 Omistajapolitiittiset kannanotot ja liiketoiminnan strategiset tavoitteet	53
3.1.6 Esimerkki erilaisten vaatimusten yhteensovittamisesta: luonnonvarasuunnitelma	54
3.2 Metsähallituksen hallitus ja corporate governance-suositukset	56
3.2.1 Metsähallituksen toimitusjohtajan nimittäminen ja irtisanominen	58
3.2.2 Hallituksen toiminta - Liiketoiminnan laajentaminen (case-tapaukset)	61
3.2.3 Hallituksen rooli julkisissa hallintotehtävissä	70
3.2.4 Hallituksen toiminnan kehittäminen	71
3.3 Metsähallituksen luontopalvelujen ulkoinen ohjaus	72
3.3.1 Ohjaustasot	72
3.3.2 Valtion talousarvioesitys ohjauksen välineenä	75
3.3.3 Valtion tilinpäätöskertomus ohjauksen välineenä	82
3.3.4 Ympäristöministeriö tulosohjaajana	87
4 Tarkastusviraston kannanotot	97
Lähteet	103
Liitteet	108

Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana

Metsähallitus on valtion liikelaitos, joka hallinnoi reilua 12 miljoonaa hehtaaria eli noin kolmannesta valtakunnan maa- ja vesiomaisuudesta. Tarkastuksen kohteena oli Metsähallitus-konserni ja sille asetettujen tehtävien hoito sekä Metsähallituksen tulos- ja omistajaohjaus.

Metsähallitus on ainoa valtion liikelaitos, joka on kahden ministeriön tulosohtauksessa ja joka liiketoiminnan lisäksi hoitaa myös julkisia hallintotehtäviä. Näitä ovat muun muassa luonnonsuojelutehtävät ja luonnonsuojelualueiden hankinta, luonto- ja retkeilypalvelut, riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen sekä erävalvonta.

Tarkastuksen perusteella Metsähallitus on toiminnallisesti tarkoitukseenmukainen ja tarkoituksenmukaisesti ohjattu kokonaisuus, jossa luontopalvelujen toimiala toimii tuloksellisesti. Organisaatiossa oleva monipuolinen luonnonvarojen käyttöön ja luonnonsuojeluun liittyvä osaaminen tukee kolmen päätehtäväalueen (liiketoiminta, yhteiskunnalliset velvoitteet, julkiset hallintotehtävät) hoitamista ja yhteensovittamista.

Metsähallitus-konsernissa liiketoiminta ja julkiset hallintotehtävät on erotettu rahoituksen, budjetoiminnan ja tilinpäätösten osalta selkeästi toisistaan. Julkiset hallintotehtävät on saatu lain edellyttämällä tavalla eriytettyä liiketoiminnasta ja toiminnan läpinäkyvyys toteutettua. Kaikki julkiset hallintotehtävät on konsernissa koottu erilliseen julkisten hallintotehtävien yksikköön (luontopalvelut). Luontopalveluille tulleiden uusien julkisten hallintotehtävien järjestäminen ja toiminnan uudelleen organisointi vaati vuosina 2005 ja 2006 paljon lisätyötä, mutta pari vuotta kestäneessä tehtävämyllerryksessä luontopalvelut on pystynyt hoitamaan luonnonsuojelutehtävänsä tavoitteiden mukaisesti.

Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välinen tulosohtausprosessi toimii hyvin ja yhteistyö on tiivistä sekä sujuvaa. Kun Metsähallituksella on luonnonsuojelutehtävien tuottajana suurelta osin luontainen monopoli, ei ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välillä ole varsinaista tilaaja-tuottaja –mallin mukaista suhdetta. Nykyistä toimintamallia voidaan pitää nykyisessä toimintaympäristössä tarkoituksenmukaisena, mutta kilpailun kautta tavoiteltavaa tehokkuushyötyä ei saada.

Metsähallituksen raportoinnissa ympäristöministeriölle annetaan tietoa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja luontopalvelujen varainkäytöstä menolajeittain, mutta raportoinnista ei riittävästi selviä käytettyjen varojen

yhteys asetettujen tavoitteiden toteutumiseen eivätkä tavoitteen ja toteutuneen välisten poikkeamien syyt.

Konsernin riskienhallinnan kannalta liiketoiminnan ohjaus ja riskien valvonta on hallituksen vaikeinta ja keskeisintä toiminta-aluetta. Tämän vuoksi Metsähallituksen hallituksen toimintaa arvioitiin tarkastuksessa tarkemmin käymällä läpi kaksi liiketoiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen liittyvää case-tapausta: Forian liiketoiminta ja Morenian yhtiöittäminen. Forian kotimaan liiketoiminta alkoi vuoden 2002 alussa ja lopetettiin vuoden 2004 alussa. Forian ulkomaan liiketoiminta aloitettiin vuoden 2002 loppupuoliskolla ja lopetettiin vuoden 2006 lopussa. Morenia yhtiöitettiin 1.3.2006. Forian tapauksessa hallituksen ei voida sanoa jättäneen täyttämättä ohjaus- ja valvontavelvollisuuttansa. Hallitus ei kuitenkaan ottanut riittävästi huomioon yhtäältä Foria-ryhmän ja toisaalta Metsähallituksen riskienhallinnan ja riskienarvioinnin puutteita. Morenian yhtiöittämistä Metsähallituksen hallitus käsitteli laaja-alaisesti ja perusteellisesti sekä otti asianmukaisesti huomioon talouspoliittisen ministerivaliokunnan omistajapoliittiset linjaukset ja kannanotot.

Julkisten hallintotehtävien ohjauksessa liikelaitoksen hallituksen tehtävä ja rooli on kapeampi ja käsiteltävät asiat ovat yleensä määrämuotoisempia ja samansisältöisempiä vuodesta toiseen kuin liiketoiminnan ohjauksessa. Hallitus on hoitanut julkisiin hallintotehtäviin liittyvät ohjaustehtävät asianmukaisesti. Nykyinen hallitus (1.4.2005–31.3.2008) on toiminnallaan vastannut liikelaitosuudistuksessa hallitukselle asetettuun rooliin omistaja- ja tulohjauksen kannalta entistä keskeisempänä elimenä liikelaitoksen toiminnan ohjaajana ja valvojana.

Valtion liikelaitoslakia uudistaessa yhtenä tavoitteena oli selkeyttää liikelaitoksen eri toimintaelinten toimivaltaa ja valvontasuhteita. Laissa on osakeyhtiölain kanssa yhteneväisesti säädetty, että toimitusjohtaja on pakollinen toimielin ja että hallitus nimittää ja irtisanoo toimitusjohtajan. Muissa valtion liikelaitoksissa liikelaitoksen hallitus nimittää ja irtisanoo toimitusjohtajan, mutta Metsähallituksessa toimitusjohtajan nimittää ja irtisanoo maa- ja metsätalousministeriön esittelystä valtioneuvosto. Tarkastuksen perusteella voi todeta, että Metsähallituslain mukainen toimitusjohtajan nimittämis- ja erottamismenettely rikkoo liikelaitoksen ohjausketjun ja siihen liittyvät valvonta- ja vastuusuhteet.

Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet asettavat rajoitteita Metsähallituksen toiminnalle ja voitontavoittelulle. Velvoitteet otetaan huomioon tulostavoitetta asetettaessa tavoitetta pienentävänä tekijänä. Metsähallituksessa toteutettiin yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantajärjestelmän kehittämisprojekti. Siinä laadittiin perusteellinen arvio siitä, minkä suuruisia Metsähallituksen liiketoiminnassa huomioon otettavat yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet

ovat rahassa mitattuna. Seurantajärjestelmän pohjalta pystytään entistä paremmin arvioimaan liiketoiminnan todellista kannattavuutta ja valtiomistaja voi entistä paremmin ottaa kantaa velvoitteiden mitoitukseen. Uuden seurantajärjestelmän rakentaminen on kuitenkin vielä osin kesken erityisesti hyötyjen laskennan ja arvioinnin osalta.

Merkittävä osa valtion maa- ja vesiomaisuutta, tasearvoltaan noin 3,5 miljardia euroa, on valtion talousarvion ulkopuoliseen talouteen kuuluvan Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa. Koko valtionalouden hoidon asianmukainen seuranta edellyttää, että tästä omaisuudesta ja sen hoidosta raportoidaan nykyistä tarkemmin valtion tilinpäätöskertomuksessa. Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville hyväksytyjen tavoitteiden toteutumisesta on kuitenkin ollut hyvin niukkaa. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvussa on useasti vain tyydytty ilmoittamaan, että tavoitteet on saavutettu eikä tekstissä ole viitattu ympäristöministeriön ohjauksessa oleviin julkisiin hallintotehtäviin. Ympäristöministeriön luvussa ei ole tuotu esille Metsähallituksen luonnonsuojelutyötä, eikä sitä, että luonnonsuojelutehtävät ovat osa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien kokonaisuutta.

Tarkastusvirasto katsoo, ettei eduskunta nykyisellään saa riittävästi tavoitteiden toteutumisesta kertovaa raportointitietoa ohjauspäätöksiensä tueksi. Eduskunnalle tulisi esittää valtion tilinpäätöskertomuksessa laajempaa tietoa Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä ja muista tehtävistä, jotta raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa muodostaisi selkeän vastinparin tavoitteiden asettamiskirjalle ts. valtion talousarviolle. Raportoinnissa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota julkisten hallintotehtävien kokonaisuuteen eikä vain yksittäisiin toimenpiteisiin tai tehtäviin.

Metsähallitus liiketoimintakonsernin liikevaihto oli vuonna 2006 noin 268 miljoonaa euroa ja tilikauden tulos noin 72 miljoonaa euroa. Tase oli noin 2 586 miljoonaa euroa ja henkilöstön lukumäärä henkilötyövuosina 1 418. Valtiolle tuloutettiin vuodelta 2006 noin 65 miljoonaa euroa. Metsähallitus on pitkään ollut valtion liikelaitosten joukossa suurin ja tasaisin voitontulouttaja, joka 2000-luvulla on tulouttanut valtiolle joka vuosi noin 40–60 miljoonaa euroa. Metsähallituksen liiketoiminnan ydin on kautta vuosien ollut puun myynti, jonka osuus on vuosittain ollut noin 85–90 % liikevaihdosta ja osuus liiketoiminnan tuloksesta vielä suurempi. Metsähallituksen strategiassa on ollut tavoitteena luoda muun liiketoiminnan avulla kolmas tukijalka kotimaisen metsätalouden ja julkisten hallintotehtävien rinnalle. Tässä Metsähallitus ei ole toistaiseksi onnistunut.

Metsähallituksen luontopalvelujen toimintaan käytettiin vuonna 2006 yhteensä 54 miljoonaa euroa. Julkisten hallintotehtävien taseen loppusumma oli noin 1 005 miljoonaa euroa ja kokonaistyöpanos 587 henkilö-

työvuotta. Maa- ja vesialueet muodostavat 95 % julkisten hallintotehtävien taseen vastaavista.

Forststyrelsen - affärsverkskoncern och naturskyddare styrd av miljöministeriet

Forststyrelsen är ett statligt affärsverk, som förvaltar drygt 12 miljoner hektar dvs. ca en tredjedel av mark- och vattenegendomen i riket. Föremål för revisionen var koncernen Forststyrelsen och skötseln av de för denna uppställda uppgifterna, samt resultat- och ägarstyrningen av Forststyrelsen.

Forststyrelsen är det enda statliga affärsverket som resultatstyrs av två ministerier, och som vid sidan av affärsverksamhet sköter också offentliga förvaltningsuppgifter. Till dem hör bl.a. naturskyddsuppgifter och förvärv av naturskyddsområden, natur- och rekreationstjänster, verkställande av vilt- och fiskhushållningsprojekt samt ödemarksövervakning.

På basis av revisionen är Forststyrelsen en funktionellt ändamålsenlig och ändamålsenligt styrd helhet, där branschen naturtjänster fungerar resultatrikt. Det mångsidiga kunnande gällande användningen av naturresurserna och naturskyddet som finns i organisationen stöder skötseln och samordningen av de tre huvudsakliga uppgiftsområdena (affärsverksamhet, samhälleliga skyligheter och offentliga förvaltningsuppgifter).

I koncernen Forststyrelsen har affärsverksamheten och de offentliga förvaltningsuppgifterna klart avskiljts från varandra i fråga om finansiering, budgetering och bokslut. De offentliga förvaltningsuppgifterna har på det sätt lagen förutsätter separerats från affärsverksamheten och verksamheten är genomskinlig. Alla offentliga förvaltningsuppgifter har i koncernen sammanförts i en särskild enhet för offentliga förvaltningsuppgifter (naturtjänster). Ordandet av de nya förvaltningsuppgifter som påfördes naturtjänsterna, och omorganiseringen av verksamheten krävde mycket extra arbete åren 2005 och 2006, men under det tumult inom uppgifterna som har rått i ett par års tid har naturtjänster förmått sköta sina naturskyddsuppgifter i enlighet med målsättningarna.

Resultatstyrningsprocessen mellan miljöministeriet och Forststyrelsen fungerar bra och samarbetet är intimt och smidigt. Emedan Forststyrelsen i egenskap av producent av naturskyddstjänster till stor del har ett naturligt monopol, råder mellan miljöministeriet och Forststyrelsen inte någon egentlig relation enligt modellen beställare-producent. Den nuvarande verksamhetsmodellen kan i den nuvarande verksamhets-

omgivningen betraktas som ändamålsenlig, men en effektivitetsnytta eftersträvad genom konkurrens uppnås inte.

I Forststyrelsens rapportering till miljöministeriet ges information om hur de uppställda målsättningarna har förverkligats och om naturtjänsternas penninganvändning enligt utgiftsslag, men av rapporteringen framgår inte tillräckligt de använda pengarnas samband med hur målsättningarna har uppnåtts och inte heller orsakerna till variationerna mellan målsättningarna och utfallet.

Med tanke på koncernens riskhantering hör styrningen av affärsverksamheten och övervakningen av riskerna till styrelsens svåraste och viktigaste verksamheter. Av denna anledning utvärderades verksamheten i Forststyrelsens styrelse närmare vid revisionen med en granskning av två case-fall med anknytning till utvecklande och utvidgande av verksamheten: Forias affärsverksamhet och bolagiseringen av Morenia. Forias affärsverksamhet i hemlandet inleddes i början av år 2002 och upphörde i början av år 2004. Forias affärsverksamhet i utlandet inleddes under senare hälften av år 2002 och upphörde i slutet av år 2006. Morenia bolagiserades 1.3.2006. I fallet Foria kan man inte säga att styrelsen försummat sin styrnings- och övervakningsskyldighet. Styrelsen beaktade emellertid inte tillräckligt bristerna i å ena sidan Foria-gruppens och å andra sidan Forststyrelsens riskhantering och riskbedömning. Bolagiseringen av Morenia behandlade Forststyrelsens styrelse utförligt och grundligt, och tog på tillbörligt sätt i betraktande de ägarpolitiska riktlinjer och ställningstaganden som framförts av det ekonomisk-politiska ministerutskottet.

I styrningen av de offentliga förvaltningsuppgifterna är affärsverkets styrelses uppgift och roll snävare, och de ärenden som behandlas är i allmänhet mera stadgade och likadana till sitt innehåll från ett år till ett annat än vad som är fallet i styrningen av affärsverksamheten. Styrelsen har skött de till de offentliga förvaltningsuppgifterna anknutna styrningsuppgifterna på ett adekvat sätt. Den nuvarande styrelsen (1.4.2005–31.3.2008) har med sin verksamhet svarat på den vid reformen av affärsverken åt styrelsen tilldelade rollen att vara ett allt viktigare organ för styrning och övervakning av affärsverkets verksamhet i ägar- och resultatstyrningen.

När lagen om statens affärsverk förnyades var en målsättning att klargöra den behörighet och de övervakningsrelationer som gäller för skilda organ vid affärsverket. I lagen har på likartat sätt som i lagen om aktiebolag föreskrivits, att verkställande direktören är ett obligatoriskt organ och att styrelsen tillsätter och entledigar verkställande direktören, men vid Forststyrelsen tillsätts och entledigas verkställande direktören av statsrådet på föredragning av jord- och skogsbruksministeriet. På basis av

revisionen kan konstateras, att förfarandet vid tillsättande och entledigande av verkställande direktören enligt lagen om Forststyrelsen bryter affärsverkets styrningskedja och de med denna förenade övervaknings- och ansvarsförhållandena.

De allmänna samhällliga skyldigheterna uppställer begränsningar för Forststyrelsens verksamhet och strävan efter vinst. När resultatmålet uppställs beaktas skyldigheterna som en faktor som reducerar målsättningen. Vid Forststyrelsen genomfördes i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet ett projekt för utvecklande av ett system för uppföljning av de allmänna samhällliga skyldigheterna. Vid det gjordes en grundlig bedömning av, hur stora de allmänna samhällliga skyldigheter som bör beaktas i Forststyrelsens affärsverksamhet är mätta i pengar. På grundval av uppföljningssystemet kan man bättre än förr bedöma affärsverksamhetens faktiska lönsamhet och staten-ägaren kan bättre än förr ta ställning till dimensioneringen av skyldigheterna. Uppbyggnaden av det nya uppföljningssystemet är emellertid ännu delvis på hälft, särskilt vad gäller kalkylering och utvärdering av nyttoeffekterna.

En betydande del av statens mark- och vattenegendom, till sitt balansvärde ca 3,5 miljarder euro, förvaltas och handhas av Forststyrelsen som hör till ekonomin utanför statsbudgeten. En adekvat uppföljning av statsfinanserna som helhet förutsätter, att om denna egendom och skötseln av den rapporteras noggrannare än för närvarande i statens bokslutsberättelse. Jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets rapportering till riksdagen i statens bokslutsberättelse om hur de för Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter uppställda målsättningarna har förverkligats har emellertid varit mycket knapp. I kapitlet om jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde har man ofta endast nöjt sig med att meddela, att målsättningarna har uppnåtts, och i texten har inte hänvisats till de offentliga förvaltningsuppgifter som styrs av miljöministeriet. I miljöministeriets kapitel har inte behandlats Forststyrelsens naturskyddsarbete, eller det att naturskyddsuppgifterna utgör en del av den helhet som Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter bildar.

Revisionsverket anser, att riksdagen inte för närvarande får tillräcklig rapporteringsinformation om hur målsättningarna förverkligas till stöd för sina styrningsbeslut. Åt riksdagen borde i statens bokslutsberättelse ges mera information om Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter och övriga uppgifter, så att rapporteringen i statens bokslutsberättelse utgör en klar motpol till det dokument där målsättningarna uppställs, dvs. statsbudgeten. I rapporteringen borde ägnas större uppmärksamhet än för närvarande åt de offentliga förvaltningsuppgifterna som helhet och inte enbart åt enskilda åtgärder eller uppgifter.

Omsättningen för affärsverksamhetskoncernen Forststyrelsen var år 2006 ca 268 miljoner euro och räkenskapsperiodens resultat ca 72 miljoner euro. Balansen var ca 2 586 miljoner euro och personalstyrkan som årsverken 1 418. Till staten intäktsfördes för år 2006 ca 65 miljoner euro. Forststyrelsen har länge bland de statliga affärsverken varit den största och jämnaste intäktsföraren av vinst, och har på 2000-talet varje år intäktsfört ca 40–60 miljoner euro till staten. Kärnan i Forststyrelsens affärsverksamhet har genom åren varit virkesförsäljningen, vars andel årligen har utgjort 85–90 % av omsättningen och andelen av affärsverksamhetens resultat ännu större. I Forststyrelsens strategi har en målsättning varit att med hjälp av annan affärsverksamhet åstadkomma en tredje stödpelare vid sidan av den inhemska skogshushållningen och de offentliga förvaltningsuppgifterna. Forststyrelsen har tills vidare inte lyckats med detta.

För verksamheten inom Forststyrelsens naturtjänster användes år 2006 totalt 54 miljoner euro. Slutsumman i de offentliga förvaltningsuppgifternas balansräkning var ca 1 005 miljoner euro och den totala arbetsinsatsen 587 årsverken. Mark- och vattenområdena utgör 95 % av aktiva i de offentliga förvaltningsuppgifternas balansräkning.

1 Johdanto

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ja tulosohjauksessa toimiva valtion liikelaitos, joka on luonnonsuojelua koskevissa asioissa ympäristöministeriön ohjauksessa. Metsähallitus on ainoa liikelaitos, joka on kahden eri ministeriön tulosohjauksessa. Metsähallituksen tehtävänä on hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Metsähallitus hallinnoi reilua 12 miljonnaa hehtaaria eli noin kolmannesta valtakunnan maa- ja vesiomaisuudesta. Uusi laki Metsähallituksesta (1378/2004) ja valtioneuvoston asetus (1380/2004) tulivat voimaan 1.1.2005, jolloin Metsähallitukseen ryhdyttiin myös soveltamaan uudistettua yleistä liikelaitoslakia (Laki valtion liikelaitoksista 1185/2002).

Liikelaitoksia koskevan yleislain uudistuksen taustalla oli muun muassa ristosubventioiden purkaminen ja järjestelmien läpinäkyvyyden lisääminen liikelaitoksen kilpailuaseman toteamiseksi ja kilpailuoikeudellisen neutraaliteetin varmistamiseksi. Uudessa Metsähallituksesta annetussa laissa viranomaistehtävät jätettiin liikelaitoksen sisään erilliseksi yksiköksi. Aiemmasta Metsähallituksen luonnonsuojelun tulosalueesta muodostettiin erillinen julkisten hallintotehtävien yksikkö eli luontopalvelujen toimiala, jonne koottiin kaikki Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät. Laissa kuitenkin korostetaan läpinäkyvyyttä liiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien järjestämisessä ja erotetaan nämä sekä budjetoinnin että tilinpäätösten osalta toisistaan.

Metsähallitus on nykyään ainoa valtion liikelaitos, joka liiketoiminnan lisäksi hoitaa myös viranomaistehtäviä (julkisia hallintotehtäviä). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esittänyt kriittisiä kannanottoja viranomaistehtävien soveltuvuudesta liikelaitoskonsernin osaksi.

Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä ovat muun muassa luonnonsuojelutehtävät ja luonnonsuojelualueiden hankinta, luonto- ja retkeilypalvelut, riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen sekä erävalvonta. Julkisten hallintotehtävien rahoituksessa siirryttiin bruttobudjetointiin siten, että tehtävien hoidosta aiheutuvat menot rahoitetaan täysimääräisesti valtion talousarvioon otettavilla määrärahoilla sekä julkisten hallintotehtävien suoritteista saatavilla tuloilla. Liiketoiminnasta saatuja tuloja ei voida käyttää julkisten hallintotehtävien rahoitukseen eikä julkisten hallintotehtävien varoilla rahoiteta liiketoimintaa. Esimerkiksi luonnonsuojelualueiden hankinta valtiolle tapahtuu kokonaan valtion talousarviorahoituksella. Metsähallituksen hallinnoimia maita ja tontteja voidaan edelleen käyttää suojelualueiden hankinnassa vaihtomaina, mutta liike-

toiminnalle on tällöin suoritettava näistä alueista erillinen korvaus talousarviovaroista.

Metsähallitus liiketoimintakonsernin liikevaihto oli vuonna 2006 noin 268 miljoonaa euroa ja tilikauden tulos noin 72 miljoonaa euroa. (Liiketoimintakonsernin vuoden 2006 tuloslaskelma ja tase ovat liitteessä 3.) Osinkona tuloutettiin valtiolle noin 65 miljoonaa euroa. Metsähallitus on pitkään ollut valtion liikelaitosten joukossa suurin ja tasaisin osingonmaksaja, joka 2000-luvulla on tulouttanut valtiolle joka vuosi noin 40–60 miljoonaa euroa¹. Metsähallituksen liiketoiminnan ytimen muodostaa metsätalous (puun myynti), jonka osuus liikevaihdosta on viime vuosina ollut noin 85–90 %. Liiketoimintakonsernin tase oli noin 2 586 miljoonaa euroa ja henkilöstön lukumäärä henkilötyövuosina 1 418. Liiketoiminnan osalta Metsähallitus on kokonaan maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa.

Metsähallituksen luontopalvelujen toimintaan käytettiin vuonna 2006 yhteensä 54 miljoonaa euroa. Julkisten hallintotehtävien taseen loppusumma oli noin 1 005 miljoonaa euroa ja kokonaistyöpanos 587 henkilötyövuotta. Maa- ja vesialueet muodostavat 95 % julkisten hallintotehtävien taseen vastaavista. Luontopalvelujen toimialaan kuuluu sekä ympäristöministeriön että maa- ja metsätalousministeriön ohjaamia tehtäviä. Ympäristöministeriö on luontopalvelujen suurin rahoittaja (palvelujen ostaja).

Tarkastuksen tavoitteena on saada kokonaiskuva Metsähallituskonsernille asetettujen tehtävien hoidosta ja ministeriöiden harjoittaman tulos- ja omistajaohjauksen toimivuudesta sekä hallituksen toiminnasta omistajaohjauksen keskeisenä välineenä.

Liikelaitosmallia on sovellettu sellaisen valtion liiketoiminnan harjoittamiseen, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä tarve ohjata. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 29.1.2008, ettei uusia valtion liikelaitoksia toistaiseksi perusteta. Samalla talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti käynnistää hankkeen, jossa kartoitetaan valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta sisämarkkinoille. Toimenpiteiden taustalla on Euroopan unionin komission 11.12.2007 tekemä Suomelle osoitettu osittain kielteinen päätös, jonka kielteinen osa koskee Tieliikelaitoksen saamaa valtiontukea. Komissio pitää kiellettyinä valtiontukena liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua. Tieliikelaitoksen osalta ministerivaliokunnan linjauksella ei ole vaikutuksia, sillä Tieliikelaitos on jo yhtiöitetty 1.1.2008 Destia Oy -nimiseksi valtionyhtiöksi. Komission käsittelys-

¹*Metsähallituksen hallitus on esittänyt, että Metsähallituksen liiketoiminnan vuoden 2007 voitosta tuloutettaisiin valtiolle osinkona 102,7 miljoonaa euroa.*

sä ovat myös Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) liikelaitostaminen, Ilmailulaitoksen eräät toimenpiteet ja Luotsausliikelaitoksen asema markkinoilla. Prosessit ovat vasta alkuvaiheessa.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Tarkastuksen kohteena on Metsähallitus ja siihen kohdistuva tulos- ja omistajaohjaus. Kuviossa 1 on pääpiirteittäin kuvattu liikelaitoksen ohjaus ja toimialat.

Eduskunta		
Maa- ja metsätalousministeriö	Ympäristöministeriö	
Hallitus Pääjohtaja		
Metsätalous Metsien käyttö - toimitus asiakkaille	Liiketoiminta- portfolio Villi Pohjola Laatumaa Tytäryhtiöt: Morenia Oy Fin Forelia Oy Siemen Forelia Oy Metsähallitus Holding Oy	Luontopalvelut Luontopalvelujohtaja Julkiset hallintotehtävät: - alueiden hallinta - luonnonsuojelu - luonnon virkistyskäyttö - eräasiat
Tulorahoitus		Budjettirahoitus

Lähde: Mukaeltu Metsähallituksen Internet-sivut

KUVIO 1. Metsähallituksen organisaatio ja ohjaus.

Ohjaus

Vuoden 2005 alusta Metsähallituksen osalta voimaan tulleessa liikelaitoslakiuudistuksessa tulosohjauksen perusrakenne ja toimivaltasuhteet säilyivät pääosin ennallaan. Eduskunta hyväksyy Metsähallituksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Tavoitteiden toteutumisesta on raportoitava eduskunnalle val-

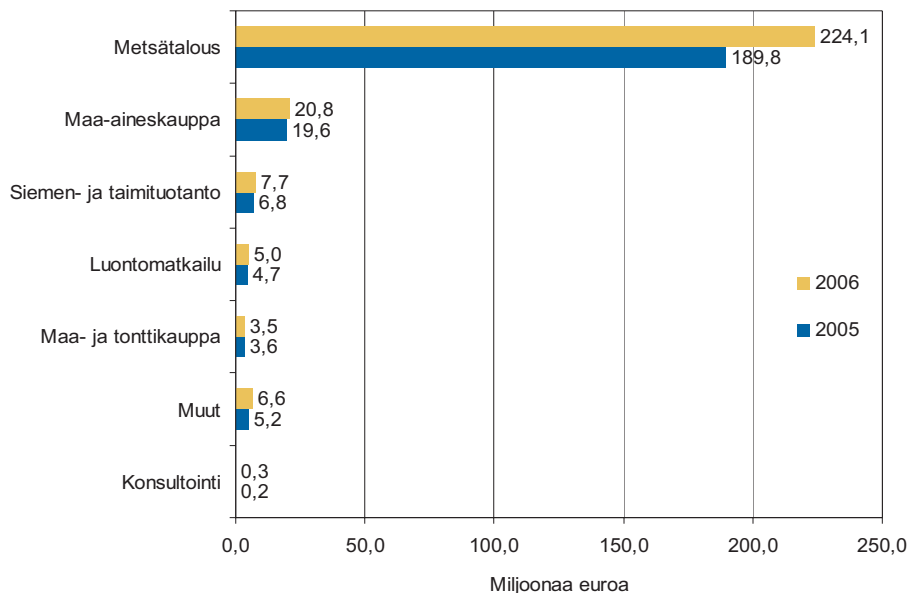
tion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa esitetyt tiedot muodostavat keskeisen tietokokoisuuden, jonka pohjalta eduskunta tekee vuosittaiset liikelaitosta koskevat ohjauspäätöksensä.

Eduskunnan hyväksymien palvelu- ja toimintatavoitteiden ja Metsähallituksen ja ministeriöiden tulosohjausneuvottelujen pohjalta maa- ja metsätalousministeriö asettaa Metsähallituksen liiketoiminnan palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä tulos- ja voitontuloutustavoitteet ottaen huomioon yhteiskunnallisten velvoitteiden hoidon ja sen vaikutuksen tulokseen ja tuloutukseen. Ympäristöministeriön kanssa tehdään vastaavasti sopimus luonnonsuojelutehtävien hoidosta ja niiden rahoituksesta. Tulosohjauksessa käydään kaksikantaneuvottelujen lisäksi vuosittain yhteinen kolmikantaneuvottelu (Metsähallitus, MMM ja YM).

Vaikka ohjauksen toimivaltasuhteet säilyivät pääosin ennallaan, liikelaitoskohtaisten lakien pohjana oleva yleislaki korostaa aiempaa enemmän liikelaitoksen hallituksen toiminnan tärkeyttä ja asemaa. Omistaja- ja tulosohjauksen kannalta keskeisin elin valtion liikelaitoksessa on hallitus, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Hallitus huolehtii liikelaitoksen hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä erityisesti siitä, että liikelaitos toimii eduskunnan ja ministeriöiden päätösten ja määräysten mukaisesti.

Metsähallituksen liiketoiminta

Metsähallituksesta annetussa laissa on Metsähallituksen liiketoiminnan toimialaksi määritetty metsätalous ja muu luonnonvarojen käyttö sekä niihin liittyvät tuotteet ja palvelut. Metsähallituksen liiketoiminnan ytimen muodostaa metsätalous. Puutavaran myynnin osuus on vuosittain ollut noin 85–90 % Metsähallituksen liikevaihdosta (kuvio 2) ja liiketoiminnan tuloksesta vielä suurempi.



KUVIO 2. Metsähallitus konsernin liiketoiminnan liikevaihto toimialoittain vuosina 2005 ja 2006.

Muita liiketoiminnan tulosalueita ovat luontomatkailu (Villi Pohjola) ja kiinteistöjen myynti ja vuokraus (Laatumaa). Metsähallitus on yhtiöittänyt osan tulosalueistaan Metsähallituksen omistamiksi osakeyhtiöiksi, tytäryhtiöiksi (kuvio 3).

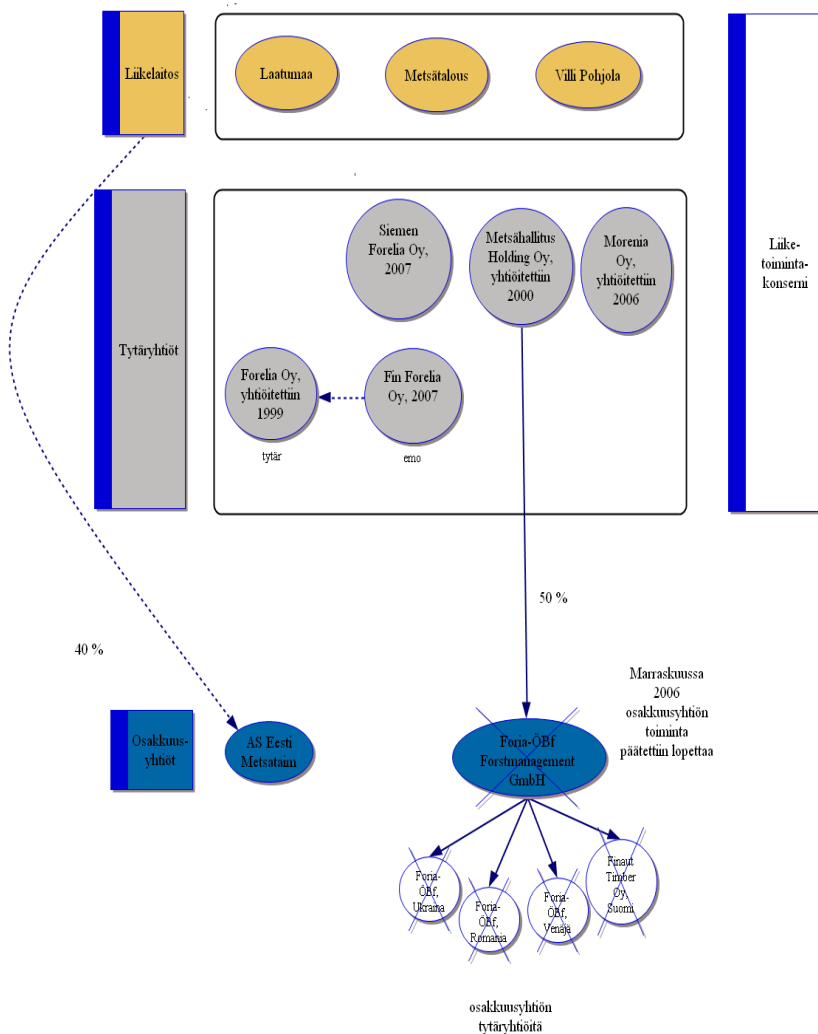
Vuonna 1999 yhtiöitettiin Forelia Oy harjoittamaan metsäpuiden siemen- ja taimituotantoa². Elokuussa 2007 Metsähallituksen omistama Forelia Oy ja itäsuomalaisen metsäkeskusten omistama Fin Taimi Oy yhdistivät toimintansa ja metsäpuiden taimia tuottava ja myyvä Fin Forelia Oy aloitti toimintansa. Metsähallitus omistaa uudesta yhtiöstä 57 %. Forelian ja Fin Taimen yhdistymiseen liittyen Metsähallitus irrotti Forelia Oy:n osana olleen siementuotannon ja muodosti siitä täysin omistamansa Siemen Forelia Oy:n.

Vuonna 2006 yhtiöitetyn Morenia Oy:n kautta Metsähallitus-konserni harjoittaa maa-ainesarjojen myyntiä. Metsähallituksella oli tytäryhtiönsä Metsähallitus Holding Oy:n³ kautta osuus (50 %) kansainvälisiä metsätalouspalveluja tarjoavassa Foria-ÖBf Forstmanagement GmbH -nimisessä yrityksessä, jonka

² Liikelaitos luovutti 1.12.1999 Forelia Oy:lle apporttina liikelaitoksen siemen- ja taimituotannon. Forelia Oy:öön liitettiin myös 11.9.1998 tehdyllä kaupalla Metsähallituksen omistukseen siirtynyt Taimikolmio Oy.

³ Yhtiön nimi oli kevääseen 2004 asti Metsähallitus Consulting Oy.

toisena omistajana (50 %) oli Österreichische Bundesforste AG (= "Itävallan Metsähallitus"). Foria-ÖBf Forstmanagement GmbH:n ja sen tytäryhtiöiden toiminta päätettiin vuoden 2006 lopussa lakkauttaa.



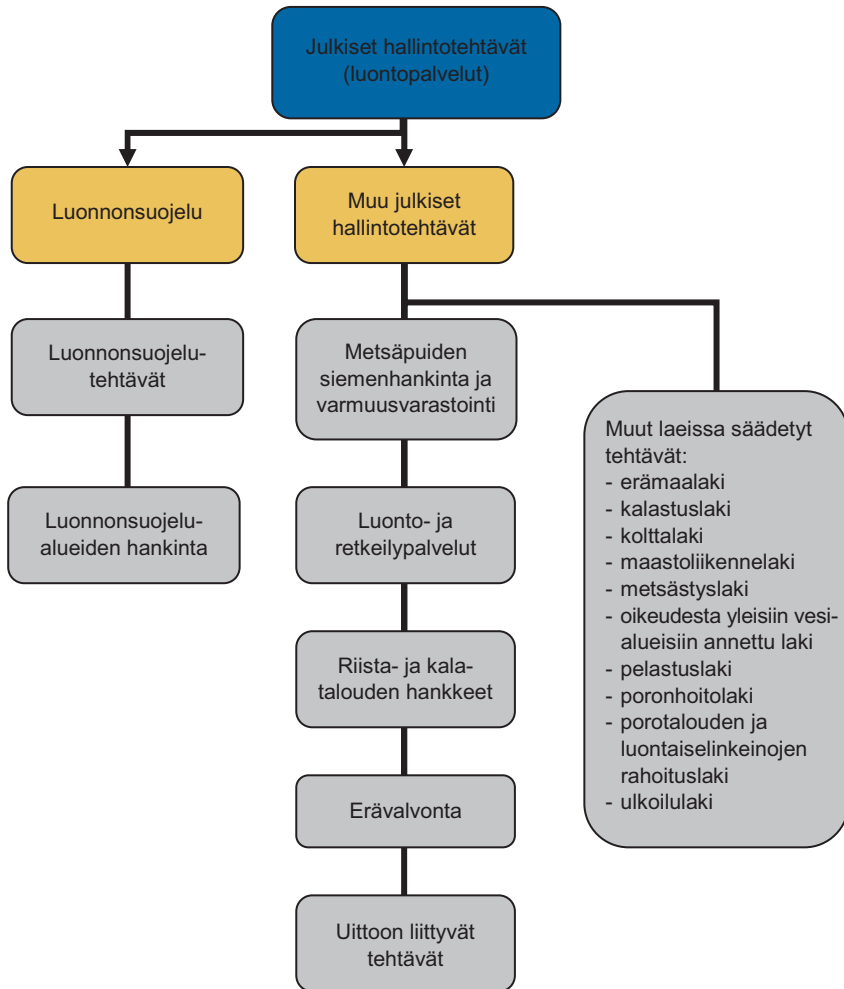
KUVIO 3. Metsähallituksen liiketoimintaorganisaatio.

Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät

Metsähallituksen kaikki julkiset hallintotehtävät on koottu julkisten hallintotehtävien yksikköön eli Metsähallituksen luontopalvelujen toimialalle.

Metsähallituslain 6 §:n mukaan Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin (kuvio 4) kuuluvat:

1. luonnonsuojelulaissa (1096/1996) sekä sen ja luonnonsuojelulain (71/1923) nojalla perustettuja luonnonsuojelualueita koskevissa laeissa säädetyt luonnonsuojelutehtävät sekä luonnonsuojelualueiden hankinta
2. erämaalaissa (62/1991), kalastuslaissa (286/1982), kolttalaissa (253/1995), maastoliikennelaissa (670/1991), metsästyslaissa (615/1993), oikeudesta yleisiin vesialueisiin annetussa laissa (204/1966), pelastuslaissa (468/2003), poronhoitolaissa, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaissa (45/2000), ja ulkoilulaissa (606/1973) säädetyt tehtävät
3. luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen
4. riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen
5. erävalvonta
6. metsäpuiden siementen hankintaan ja varmuusvarastointiin liittyvät tehtävät sekä
7. vesilaissa (264/1961) säädetyt ja muut uittoon liittyvät tehtävät

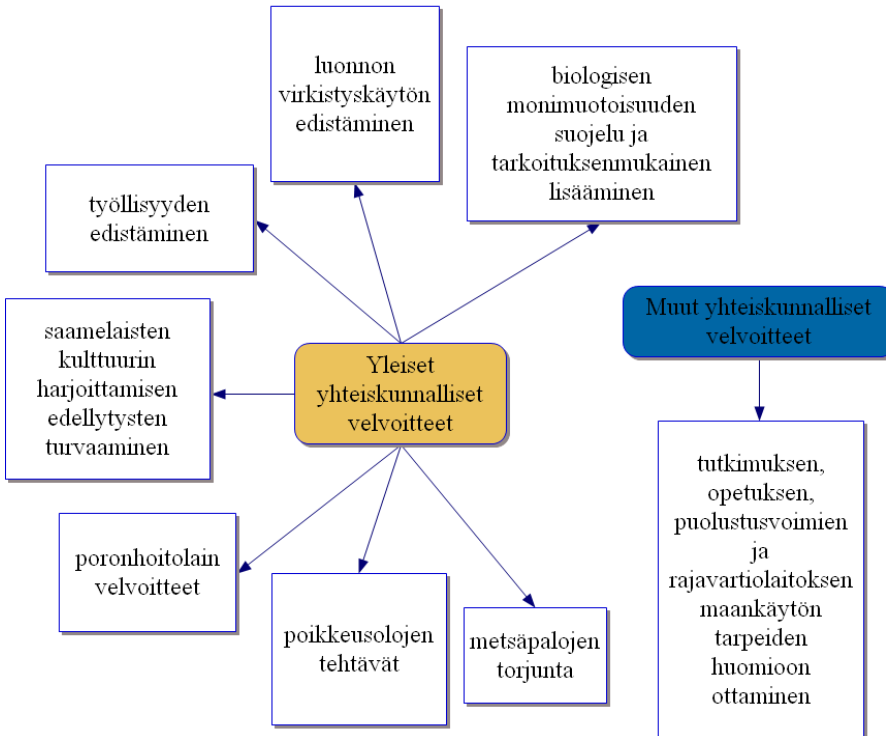


KUVIO 4. Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät.

Metsähallituksen yhteiskunnalliset velvoitteet

Metsähallituksen voiton tavoittelua rajoittavat sille asetetut yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet, joita ovat muun muassa biologisen monimuotoisuuden suojelu, luonnon virkistyskäytön ja työllisyyden edistämisen vaatimusten huomioonottaminen sekä poronhoitoalueella poronhoitolaissa säädettyjen velvoitteiden ja saamelaiskulttuurin huomioonottaminen. Näiden lisäksi Metsähallituksen on otettava toiminnassaan huomioon myös opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet eli niin sanotut muut yhteiskunnalliset velvoitteet.

Yhteiskunnalliset velvoitteet ovat koko Metsähallitus konsernia koskevia velvoitteita, jotka koskevat konsernin molempia päätoimialoja: liiketoimintaa ja luontopalveluja (julkisia hallintotehtäviä). Kuitenkin liiketoiminnan näkökulmasta yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottaminen merkitsee yleensä liiketoiminnan tuottomahdollisuuksien vähentymistä, kun taas luontopalvelujen näkökulmasta ainakin osa näistä velvoitteista (esim. biologisen monimuotoisuuden suojeleminen) voi olla samansuuntaisia luontopalvelujen luonnonsuojelutavoitteiden kanssa.



KUVIO 5. Metsähallituksen yhteiskunnalliset velvoitteet.

2.2 Tarkastuskysymykset

Metsähallituksen eri toimialoista ja ohjaajista tarkastuskysymykset kohdistuvat erityisesti Metsähallituksen luontopalveluihin ja ympäristöministeriön luonnonsuojelutehtäviin kohdistama tulosohjaukseen sekä liikelaitoksen hallituksen tehtäviin ja toimintaan. Liikelaitokselle vuosittain ase-

tettävien tavoitteiden ja niiden toteutumisen raportoinnin osalta keskeiseksi kysymykseksi nousee eduskunnan ohjauspäätöstensä perustaksi valtion talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa saaman tiedon oikeellisuus ja riittävyys.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on:

Onko Metsähallitus tarkoituksenmukaisesti ohjattu toiminnallinen kokonaisuus? Toiminnallinen kokonaisuus muodostuu Metsähallitus-konsernin kolmen päätehtäväalueen (liiketoiminnan harjoittaminen, yhteiskunnallisista velvoitteista huolehtiminen ja julkisten hallintotehtävien hoitaminen) yhteensovittamisesta.

Tarkentavia kysymyksiä ovat:

- Miten Metsähallituksen hallitus on toiminut liikelaitoksen ohjaajana ja valvojana?
- Miten ympäristöministeriön Metsähallituksen luontopalveluihin kohdistama ohjaus on toiminut?
- Millaista tietoa Metsähallituksen luontopalveluista on esitetty talousarviossa ja valtion tilinpäätöskertomuksessa eduskunnalle ohjauspäätöstensä tueksi?

2.3 Tarkastuksen rajausta, aineistot ja menetelmät

Tarkastus kohdistuu ajanjaksoon vuoden 2002 loppupuolelta vuoden 2007 kevääseen. Tarkastelunäkökulmana on toiminnallinen tuloksellisuus. Tarkastuksessa ei suoraan tarkasteta Metsähallituksen eikä sen harjoittaman luonnonsuojelutyön yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tarkastus kohdistuu yksinomaan Metsähallitukseen eivätkä Suomen luonnonsuojeluhallinnon muut toimijat kuulu tämän tarkastuksen piiriin.

Säädösten ja niihin liittyvien valmisteluasiakirjojen sekä aiheeseen liittyvän kirjallisuuden lisäksi tarkastuksen keskeisenä aineistona ovat olleet valtion talousarvioesityksissä ja valtion tilinpäätöskertomuksissa esitetyt Metsähallitusta koskevat tiedot, Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävien vuosittaiseen ohjaukseen kuuluvat, luonnonsuojelutehtävien hoidosta solmitut tulossopimukset sekä ministeriöiden (YM ja MMM) ja Metsähallituksen välisten 2- ja 3-kantaneuvottelujen kokousmuistiot, Metsähallituksen hallituksen pöytäkirjat liitteineen ja Metsähallituksen sekä Metsähallituksen luontopalvelujen johtoryhmien pöytäkirjat liitteineen sekä käydyt

keskustelut ohjaavien ministeriöiden ja Metsähallituksen edustajien kanssa.

Metsähallituksen hallituksen toimintaa on arvioitu käymällä läpi kaksi liiketoiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen liittyvää case-tapausta. Hallitus on mukana julkisten hallintotehtävien ohjausketjussa, mutta konsernin riskienhallinnan kannalta voidaan olettaa liiketoiminnan ohjauksen ja liiketoiminnan riskien valvonnan olevan hallituksen vaikeinta ja keskeisintä toiminta-aluetta.

Tarkastuskertomusluonnokseen pyydettiin palaute maa- ja metsätalousministeriöstä, Metsähallituksesta, valtiovarainministeriöstä ja ympäristöministeriöstä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Tarkastuksen ovat tehneet johtava toiminnantarkastaja Vesa Koivunen ja ylitarkastaja Vuokko Mustonen ja tarkastusta ovat ohjanneet toiminnantarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja toiminnantarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Metsähallitus liikelaitoskonsernina

3.1.1 Metsähallituksen liiketoiminnan tulosalueet ja tytäryhtiöt

Laissa Metsähallituksesta on Metsähallituksen liiketoiminnan toimialaksi määritetty metsätalous ja muu luonnonvarojen käyttö sekä niihin liittyvät tuotteet ja palvelut. Valtioneuvosto vahvistaa liikelaitoksen ja konsernin tilinpäätöksen sekä päättää sen perusteella voitontuloutuksesta valtion talarvioon sekä siitä ovatko tavoitteet riittävässä määrin saavutettu.

Metsätalous

Metsähallituksen liiketoiminnan ytimenä on metsätalous (taulukko 1). Tämä tulosyksikkö keräsi vuonna 2006 noin 85 % liiketoimintakonsernin⁴ liikevaihdosta ja yli 95 % tilikauden tuloksesta, mikä merkitsee että valtiolle menevää voitontuloutuksen ("osingon") määrää lähes yksinomaan metsätalouden tulos. Esimerkiksi vuonna 2005 Metsähallituksen liiketoiminnan tulos⁵ ja voitontuloutus jäivät paperiteollisuuden moniviikkoisen työmarkkinakiistan vuoksi tavallista huomattavasti alemmas. Vuonna 2005 liiketoiminnan voitto oli noin 53 miljoonaa euroa, josta tuloutettiin valtiolle noin 50 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 liiketoiminnan voitto oli noin 69 miljoonaa, josta tuloutettiin valtiolle noin 65 miljoonaa euroa.

⁴ *Liiketoimintakonserni on Metsähallituksen liiketoiminta-alueet + tytäryhtiöt eli Metsähallituksen liikelaitosmuodossa harjoittama liiketoiminta + tytäryhtiömuodossa harjoittama liiketoiminta.*

⁵ *Metsähallituksen liiketoiminta, jossa ei siis ole mukana tytäryhtiöiden liiketoiminta.*

TAULUKKO 1. Liikenvaihto (LV) ja tilikauden tulos liiketoiminta-alueilla v. 2002 - 2006, luvut miljoonaa euroa .

	2002	2003	2004	2005	2006
Metsätalous, lv	214,3	210,9	209,2	195,0	225,7
tulos	75,9	77,0	67,8	49,4	70,0
Morenia Oy, lv	--	10,7	15,4	20,6	21,6
tulos	--	1,2	1,4	1,6	2,4
Villi Pohjola, lv	5,5	5,8	5,8	4,8	5,6
tulos	- 0,3	0,3	- 0,2	- 0,2	0,5
Laatumaa, lv	16,8	8,6	5,6	6,7	5,4
tulos	3,9	3,6	8,5	8,3	9,0
(tulos ilman maan tai kiinteistöjen myyntivoittoja)	(2,0)	(1,6)	(-0,5)	(-0,2)	(0,3)
Forelia Oy, lv	9,0	7,3	7,8	7,7	9,2
tulos	0,0	- 1,1	- 0,6	- 1,8	- 1,0
 Holding⁷ Oy	0,6	0,5	0,3	0,2	0,3
	0,1	0,1	0,2	- 3,0	- 6,0
Indufor Oy⁸, lv	5,0	6,4	--	--	--
tulos	0,0	0,1	--	--	--
Foria kotimaa, lv	0,1	0,4	--	--	--
tulos	- 0,9	- 1,0	--	--	--
Foria ÖBf, lv	--	0,3	--	--	--
(osakkuusyhtiö) tulos	--	- 0,8	- 2,7	- 5,5	--

Metsähallitus Consulting Oy/Metsähallitus Holding Oy

Metsähallituksen strategiassa on pitkään ollut tavoitteena luoda muun liiketoiminnan avulla kolmas tukijalka metsätalouden ja julkisten hallinto- tehtävien lisäksi. Aiemmassa, vuonna 2001 hyväksytyssä kehittämisstra-

⁶ Taulukon eri vuosien luvut ja eri liiketoiminta-alueiden luvut eivät kaikilta osin ole täysin vertailukelpoisia muun muassa laskentaperusteissa ja organisaatioissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Luvuista saa kuitenkin riittävän selkeän kuvan eri liiketoiminta-alueiden toiminnan volyyymistä ja voitollisuudesta.

⁷ Metsähallitus Holding Oy, aikaisempi nimi Metsähallitus Consulting Oy.

⁸ Metsähallitus Consulting Oy:n tytäryhtiö vuodesta 2001, osakkuusyhtiöksi vuonna 2003, myyty 2004.

tegiassa "kasvu, kannattavuus, kansainvälistyminen" oli tavoitteena yhteistyöllä yritysjärjestelyin kasvaa maailmanlaajuiseksi, johtavaksi metsä- ja luontosektorin konsulttiyritykseksi. Keinona oli muun muassa kaavailtu Metsähallitus Consulting Oy:n, Indufor Oy:n ja Stora Enso Forest Consultingin liiketoimintojen yhdistämistä kansainvälisen luokan konsulttiyritykseksi.

Metsähallituksen konsulttitoiminta organisoitiin omaksi liiketoiminnokseen 1989 ja vuonna 1992 siitä muodostettiin tulosalue "Taitotieto". Vuonna 2000 tulosalue yhtiöitettiin Metsähallitus Consulting Oy:ksi. Vuonna 2001 Metsähallitus Consulting Oy osti osake-enemmistön konsulttiyhtiö Indufor Oy:stä, johon myös ostajan liiketoiminta ja henkilöstö siirrettiin. Vuonna 2003 Indufor osti Stora Enso Forest Development Oy:n liiketoiminnan.

Metsähallitus Consulting Oy myi 18.5.2004 päivätyllä kauppakirjalla kaikki omistamansa Induforin osakkeet Savcor Group Ltd Oy:lle. Metsähallituksen konsulttitoiminnan vuosiliikevaihto oli ennen myyntiä noin 5 miljoonaa euroa ja liiketoiminta oli koko Indufor omistuksen ajan niukasti voitollista. Samalla Metsähallitus luopui konsulttiliiketoiminnasta sekä sitoutui olemaan kilpailematta Induforin toimialalla kolmen vuoden ajan, toukokuun 2007 loppuun asti. Metsähallitus ja Savcor sopivat keskinäisestä yhteistyöstä vuoden 2007 toukokuuhun saakka ja Metsähallitus on myynyt osaamistaan noin 0,2 miljoonan euron edestä vuodessa.

Metsähallitus Consulting Oy muutti nimensä ja toimialansa kesällä 2004 ja toimii nykyisin holdingyhtiönä, Metsähallitus Holding Oy, eikä sillä ole varsinaista liiketoimintaa.

Foria

Kun konsultointi- ja muun palveluliiketoiminnan kehittäminen oli keskeisessä osassa kehitettäessä strategioita, päädyttiin Metsähallituksen toimenkuvaa laajentamaan siten, että Metsähallitus lähtee tarjoamaan metsätalouteen liittyviä palveluja myös muille metsänomistajaryhmille. Foria aloitti toimintansa vuoden 2002 alussa toimialanaan metsäomaisuuden hoidon palvelut. Tavoitteena oli vahvistaa Metsähallituksen asemaa metsätaloudessa ja puumarkkinoilla. Foria liiketoiminta-alueen tehtävänä oli kotimaassa tarjota ja kehittää metsäomaisuuden palveluja yritys-, yhteisö- ja yksityismetsänomistajille Suomessa. Ulkomailla toimineen yhteisyrityksen Foria-ÖBf Forstmanagement GmbH:n toimialana oli metsätalous, alan palvelujen myynti sekä puutavara-kauppa. Liiketoimintaa ei kuitenkaan saatu kannattavaksi ja se lakkautettiin kotimaassa vuoden 2004 alus-

sa ja ulkomailla vuoden 2006 lopussa. (Foriaa on tarkemmin käsitelty luvussa 3.2.2).

Forelia Oy, Fin Forelia Oy, Siemen Forelia Oy

Metsähallituksen siemen- ja taimituotannon tulosalue yhtiöitettiin vuonna 1999 Metsähallituksen 100 % omistamaksi tytäryhtiöksi, Forelia Oy:ksi. Yhtiön liikevaihto oli kasvava ja tulos voitollinen vuoteen 2002 asti. Liikevaihto oli vuosina 2003–2005 pienempi kuin vielä vuonna 2002. Yhtiö on tehnyt tappiota vuodesta 2003. Tappio syveni vuonna 2005 suurten investointien, niiden käynnistysvaikeuksien ja kovan hintakilpailun vuoksi. Tilivuoden 2006 liikevaihto oli 9,2 miljoonaa euroa ja tilikauden tappio noin 1,0 miljoonaa euroa sekä velkavastuut noin 12,3 miljoonaa euroa.

Suomen taimitarhantuotannolla on ollut vaikeuksia jo usean vuoden ajan. Pääosa tarhayhtiöistä on syntynyt yhtiöittämällä metsäkeskusten taimituotanto erillisiin yhtiöihin. Ongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa tarhojen hajanaisuus, osin tehoton toiminta, viljelymenetelmien muuttuminen ja ruotsalaisen taimimateriaalin tulo Suomen markkinoille.

Suomen taimituotannon järjestämiseksi Metsähallitus aloitti keväällä 2007 aktiiviset toimet, joiden tarkoituksena oli saada Suomeen syntymään ainakin yksi suurehko, elinkelpoinen taimiyhtiö takaamaan taimihuollon jatkuvuuden. Neuvottelujen tuloksena Metsähallituksen Forelia Oy ja Etelä-Savon, Pohjois-Savon sekä Pohjois-Karjalan metsäkeskusten omistama Fin Taimi Oy yhdistivät taimitarhansa.

Forelia Oy ja Fin Taimi Oy allekirjoittivat 2.5.2007 esisopimuksen toimintojensa yhdistämisestä ja uusi taimiyhtiö Fin Forelia Oy aloitti toimintansa elokuun puolivälissä 2007. Metsähallitus omistaa uudesta yhtiöstä 57 % eli enemmistön, jolloin yhtiö on myös Metsähallituksen tytäryhtiö.

Tavoitteena on luoda valtakunnallisesti merkittävä metsäpuiden taimia tuottava ja myyvä toimija, jonka toiminnassa säilyy vahva alueellisuus koko maan kattavan tuotannon ja jakelun kautta. Uuden yhtiön katsotaan pystyvän turvaamaan kotimaisten taimien saatavuuden ja valtakunnallisen asiakaspalvelun ansiosta palvelemaan asiakkaitaan entistä paremmin.

Uuden yhtiön liikevaihto on noin 11 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 molempien nyt yhdistyvien yhtiöiden tulos oli tappiollinen. Uudessa yhtiössä tehdään työtä vajaan 200 henkilötyövuoden verran.

Forelian ja Fin Taimen yhdistymiseen liittyen Metsähallitus irrotti Forelia Oy:n osana olleen siementuotannon ja muodosti siitä täysin omistamansa Siemen Forelia Oy:n. Siemen Forelian liikevaihto on noin kaksi miljoonaa euroa. Forelia Oy:n siementuotannossa työskentelevät kymme-

nen työntekijää siirtyivät nykyisin työehdoin uuden Siemen Forelia Oy:n palvelukseen.

Laatunmaa

Laatunmaa on Metsähallituksen liiketoiminnan tulosalue, jonka toiminnan tarkoituksena on tuottaa kiinteistöliiketoiminnalla, so. Metsähallituksen kiinteistöomaisuutta jalostamalla, lisäarvoa valtio-omistajalle ja asiakkaalle. Laatunmaan kuvataan olevan "tontteja ja metsää". Se myy ja vuokraa Metsähallituksen hallinnassa olevia lomatonnteja ja rakennuksia sekä tekee metsäkiinteistökauppaa. Se tarjoaa myös metsä- ja lomakiinteistöjen kiinteistövälityspalveluja sekä metsäkiinteistöjen arviointi- ja hinnoittelupalveluja. Tulosalue tarjoaa palvelujaan konsernin ulkopuolisille asiakkaille, mutta sen asiantuntemusta ja palveluja käyttävät niin luontopalvelut kuin konsernin muut liiketoiminta-alueetkin. Esimerkiksi METSO-ohjelmiin liittyvissä metsämaakaupoissa on käytetty hyväksi Laatunmaan asiantuntemusta.

Maan, lähinnä tonttien, myynnistä saatava myyntivoitto on ollut viime vuosina vuosittain lähes 10 miljoonan euron tasoa, josta sen kuitenkin arvioidaan laskevan ehkä noin 6 miljoonaan euroon. Tämän tasoista valtion omaisuuden realisointia arvioidaan voitavan jatkaa vielä ainakin lähivuo-

det. Maankäytön tehostamiseksi on Metsähallituksessa ollut käynnissä Laatunmaan kehittämisprosessi, jossa on muun muassa tarkoituksena selkeyttää Laatunmaan tehtäviä ja asemointi Metsähallituksessa sekä päivittää toiminnalle asetettavat strategiset ja toiminnalliset tavoitteet sekä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmien mukaan Laatunmaa keskittyy Metsähallituksen maaomaisuuden kehittämiseen ja maankäytön tehostamiseen.

Laatunmaan toiminnan on ainakin toistaiseksi katsottu kuuluvan niin kiinteästi Metsähallituksen ytimeen, erityisesti metsätalouteen mutta osin myös luontopalveluihin, että mahdollisessa yhtiöittämisessä todennäköisesti vain osa toiminnoista siirrettäisiin yhtiömuodossa harjoitettavaksi.

Villi Pohjola

Liiketoiminnan tulosalueista Villi Pohjola vastaa Metsähallituksen maksullisista luontomatkailupalveluista. Asiakkaille tarjottavia kohteita ja palveluja ovat Villin Pohjolan eräkämpät sekä Metsähallituksen metsästysalueet ja virkistyskalastuskohteet. Villi Pohjola tuottaa osan palveluistaan verkostoitumalla paikallisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Liike-

vaihdolla mitattuna Villi Pohjolan toimintavolyymi on jo vuosia pysynyt melko tasaisena ja tulos usein jäänyt hieman negatiiviseksi. Vuoden 2006 tulos oli kuitenkin hyvä ja toiminta oli selvästi kannattavaa.

Morenia Oy

Omana Morenia -nimisenä tulosityksikkönä maa-ainesliiketoimintaa on harjoitettu vuodesta 2003 alkaen. Toiminta yhtiöitettiin 1.3.2006 Metsähallitus-konserniin kuuluvaksi tytäryhtiöksi, Morenia Oy:ksi.

Morenian liikevaihto on kasvanut noin neljässä vuodessa yli kaksinkertaiseksi ja tilikauden tulos on joka vuosi ollut positiivinen. Morenian ensimmäinen tilikausi yhtiömuodossa oli 1.3.–31.12.2006. Tilikauden liikevaihto oli noin 21,6 miljoonaa euroa ja tilikauden voitto noin 2,4 miljoonaa euroa sekä henkilöstön määrä 24 henkilöä. Yhtiö odottaa liiketoiminnan edelleen kasvavan vuonna 2007 muun muassa vientitoimintaan vuonna 2006 tehtyjen panosten ansiosta. Yhtiölle perustettiin vuonna 2006 agentuurit Viroon, Latviaan ja Pietariin. Vuoden 2008 alussa Morenia Oy perusti tytäryhtiön Viroon hoitamaan Baltian alueen kiviainesmyyntiä.

Liiketoiminnan konsernirakenteen muutos

Metsähallituksessa on päätettiin keväällä 2007 konsernirakenteen kehittämisestä muun muassa siten, että muille liiketoiminnoille kuin metsätaloudelle valitaan oma johtaja, jonka alaisuudessa tulevat toimimaan muut liiketoiminnot kuin metsätalous. Uusi organisaatorakenne tuli voimaan vuoden 2008 alusta.

3.1.2 Luontopalvelut eli julkiset hallintotehtävät

Metsähallituksen luontopalvelut luonnonsuojeluhallinnon yksikkönä

Luontopalvelut on Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikkö ja osa Metsähallitus-konsernia, mutta samalla yksi Suomen luonnonsuojeluhallinnon keskeisistä toimijoista (taulukko 2). Luonnonsuojeluhallinnolle on ominaista, että keskushallinnon ulkopuoliset luonnonsuojeluhallintotehtävät ja osaaminen keskittyvät hyvin selvästi aluehallintotasolle (väliportaaseen). Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallituksen luontopalvelut hoitavat valtaosan tehtävistä eikä paikallishallinnolle jää paljokaan luonnonsuojelutehtäviä. Ympäristöministeriö johtaa ja ohjaa ympäristöhallinnon ja siihen kuuluvan luonnonsuojeluhallinnon toimintaa. Ministeriössä luonnonsuojelutehtävät hoidetaan alueidenkäytön osastossa,

jossa tehtävistä vastaa luonnonsuojelun tulosryhmä, jolla oli vuonna 2005 voimavaroja 27 henkilötyövuoden verran.

TAULUKKO 2. Luonnonsuojeluhallinnon toimijat⁹.

Toimija	Tehtävät	Henkilötyövuodet	Ohjaavat ministeriöt
Alueelliset ympäristökeskukset (13)	Viranomaisrooli, luonnonsuojelun kokonaishallinto	122	YM ja MMM
Luonnontieteellinen keskusmuseo	Luonnon inventointi ja ympäristön seuranta	101	OPM
Merentutkimuslaitos	Ympäristötutkimus	20 henkilöä	YM ja LVM
Metsähallituksen luontopalvelut	Valtion luonnonsuojelualueiden hallinta ja hoito	587	YM ja MMM
Metsäntutkimuslaitos	Tutkimus- ja luonnonsuojelualueiden hoito	7-10	MMM
Suomen ympäristökeskus	Ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus	60	YM ja MMM

Luontopalvelujen tehtävät

Kun Metsähallituksesta vuonna 1994 tehtiin valtion liikelaitos, monet keskusvirastoajan hallintotehtävät jäivät pois. Liikelaitostamisen jälkeen Metsähallitukselle jäi kuitenkin vielä viranomaistehtäviä (julkisia hallintotehtäviä). Vuoden 2005 alussa voimaan astuneessa uudessa Metsähallituslaissa korostetaan aiempaa enemmän läpinäkyvyyttä liiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien järjestämisessä ja erotetaan nämä sekä budjetoinnin että tilinpäätösten osalta selkeästi toisistaan. Uuden lain myötä kaikki Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät koottiin luontopalveluihin.

Metsähallitusta koskevaa lainsäädäntöä täydennettiin erillisellä erävalvontaa koskevalla lailla, joka tuli voimaan 1.1.2006. Laki linjasi valvontatehtävän sisällön ja erätarkastajan toimivaltuudet.

Metsähallituksen luontopalvelut hoitaa kansallis- ja luonnonpuistoja, muita luonnonsuojelualueita, erämaa-alueita sekä valtion retkeilyalueita. Alueiden hoidolla on tarkoitus turvata maamme luonnonarvojen säilymistä ja jokamiesretkeilijöiden palveluita. Luontopalveluiden hoidossa ovat

⁹ Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen esiselvitys. Eero Kaakinen. Ympäristöministeriön raportteja 13/2006, s. 7–9.

myös valtion omistuksessa olevat merialueiden ja järvien yleiset vesialueet. Luontopalvelujen tehtävänä on myös työllistää ja luoda mahdollisuuksia luontomatkailulle ja tieteelliselle tutkimukselle sekä edistää Metsähallituksen talousmetsien kestäväää käyttöä.

Luontopalvelujen organisointi: virkamiestehtävät

Perustuslakivaliokunta arvioi Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikön luonnetta lausunnossaan käsitellessään Metsähallituslakia (PeVL 38/2004). Valiokunta totesi, että virkamiestehtävien osoittaminen Metsähallituksen yhteydessä toimivaan liikelaitoksesta erilliseen ja riippumattomaan julkisten hallintotehtävien yksikköön on tapa lailla organisoida virkamieshallintoa. Järjestelystä ei ollut valiokunnan mukaan perustuslain kannalta huomauttamista. Valiokunta kuitenkin korosti, ettei se pitänyt suuntausta liikelaitosten yhteyteen perustettavista hallintoyksiköistä hyväänä.

Erävalvonnan organisointi koskevassa kysymyksessä (HE 147/2005 vp) perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 46/2005) kiinnittänyt huomiota aiemman lausuntonsa jälkeen annettuun hallituksen esitykseen Ilmailulaitoksesta, jossa julkiset hallintotehtävät on erotettu liikelaitoksesta erilliseen virastoon. Perusteluissaan valiokunta on pitänyt tällaista järjestelyä parempana vaihtoehtona Metsähallituksenkin viranomaistehtävien järjestämiseksi. Valiokunta on katsonut, että valtioneuvoston piirissä olisi syytä ryhtyä toimenpiteisiin julkisten hallintotehtävien siirtämiseksi liikelaitoksesta erillisen viranomaisen hoidettavaksi.

Taluspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjaan 17/2005 on kirjattu Metsähallituksen ohjauslinjauksien yhteyteen velvoite, että maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö selvittävät mihin toimenpiteisiin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluissa esitetty kannanotto toimenpiteisiin ryhtymisestä Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien siirtämiseksi liikelaitoksesta erillisen viranomaisen hoidettavaksi antaa aiheita.

Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön virkamiestyöryhmän kokouksessa 9.12.2005 katsottiin kokousmuistion mukaan, että:

"lainsäädäntö asian suhteen on selvä, eikä mitään merkittäviä muutoksia ole tapahtunut lausuntojen antamisen välillä. Metsähallituslaki on siis asian osalta linjassa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin ottaman kannan kanssa. Todettiin, että tätä kansliapäälliköiden johdolla käytyä käsittelyä voidaan pitää taluspoliittisen ministerivaliokunnan edellyttämänä selvityksenä siitä, mihin toimenpiteisiin perustuslakivaliokunnan lausunnon

perusteluissa esitetty kannanotto antaa aihetta. Todettiin vielä, että asia voidaan ottaa esiin, kun Metsähallituslaki joskus avataan."

Erätarkastajista tuli lakia valvovia viranomaisia. Käytännön valvontavastuu on yhdeksällä erätarkastajalla, joiden toimialueena ovat valtion maat ja vedet. Vielä vuonna 2005 luontopalvelut osti eräasiain suunnittelun ja toteutuksen metsätalouden tulosalueelta. Vuoden 2006 alusta kaikki eräasiat keskitettiin luontopalveluihin, jolloin metsätalouden tulosalueesta siirtyi 16 henkilöä luontopalvelujen tulosalueella hoitamaan metsästys- ja kalastuslupatuloilla rahoitettavia riistan ja kalavesien suunnittelu- ja hoitotehtäviä.

Luontopalvelujen organisointi: lupien myöntäminen viranomaispäätöksinä

Uusittu Metsähallituslaki muutti metsästys-, kalastus- ja maastoliikennelupien myöntämiskäytäntöä, kun aiemmin maanomistajan päätöksinä annetut luvat muuttuivat viranomaispäätöksiksi, joihin sovelletaan normaalia valituskäytäntöä.

Käsiteltäessä hallituksen esitystä Metsähallituksesta annettavaksi laiksi (HE 154/2004 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi asiaa koskevassa lausunnossaan (PeVL 38/2004 vp), että metsästyslupan oikeudellista luonnetta ei edes lailla voi vapaasti määritellä omistajanhallinta-asiaksi. Kannanotosta seuraa, että metsästyslupa valtionmaalle on hallintopäätös. Lupakiintiöiden pitää olla kaikkien metsästäjien käytettävissä samanaikaisesti eikä lupia voida kytkeä muuhun liiketoimintaan, kuten esimerkiksi majoituksen vuokraukseen. Tämä koskee myös Metsähallitusta itseään. Se ei voi myydä tai vuokrata kämppejä, joihin sisältyy ennakolta luvattu metsästyskiintiö.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikön eli luontopalvelujen päällikkönä toimii valtioneuvoston nimittämä luontopalvelujohtaja, mutta yksikössä toimivalla, maa- ja metsätalousministeriön nimittämällä erätalouspäälliköllä on lakisääteinen itsenäinen asema metsästyksen ja kalastukseen liittyvien lupa-asioiden ratkaisijana.

Eräprosessin virkamiehet tekevät valituskelpoisia viranomaispäätöksiä erätalouspäällikön delegointipäätöksellä. Erätalouspäällikkö toimii prosessin virkamiesten lupapäätöksistä tehtävissä valituksissa ensimmäisenä valitusviranomaisena, päätöksistä voi edelleen valittaa hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Metsästyslupien lupamyynti ruuhkaantui vuonna 2005 pahoin.

Metsähallituksen toimeksiannosta keväällä 2006 tehdyn, sidosryhmille suunnatun, mediabarometrin tulosten mukaan kritiikkiä tuli epäonnistu-

neesta lupakäytännöstä, erityisesti metsästysluvista. Luontopalveluista ei kuitenkaan tullut nimellä mainittu kritiikkiä.

Vuonna 2006 lupamyynti porrastettiin ensi kertaa kahteen osaan. Alkukesän myynnin aloituksessa ja sen jälkeen ennen syksyn myynnin aloitusta myytiin noin 2300 lupaa, mikä oli pois syksyn myyntihuipusta. Lisäksi syksyn myynnin aloitus jaettiin alueittain viidelle päivälle, jolloin paha ruuhka syntyi vain muutamien suosituimpien kohteiden lupien myyntipäivänä. Puhelinruuhkia yritettiin lisäksi helpottaa aiempaa suuremmalla vastaajajoukolla, minkä lisäksi nettikauppaan tehtiin parannuksia.

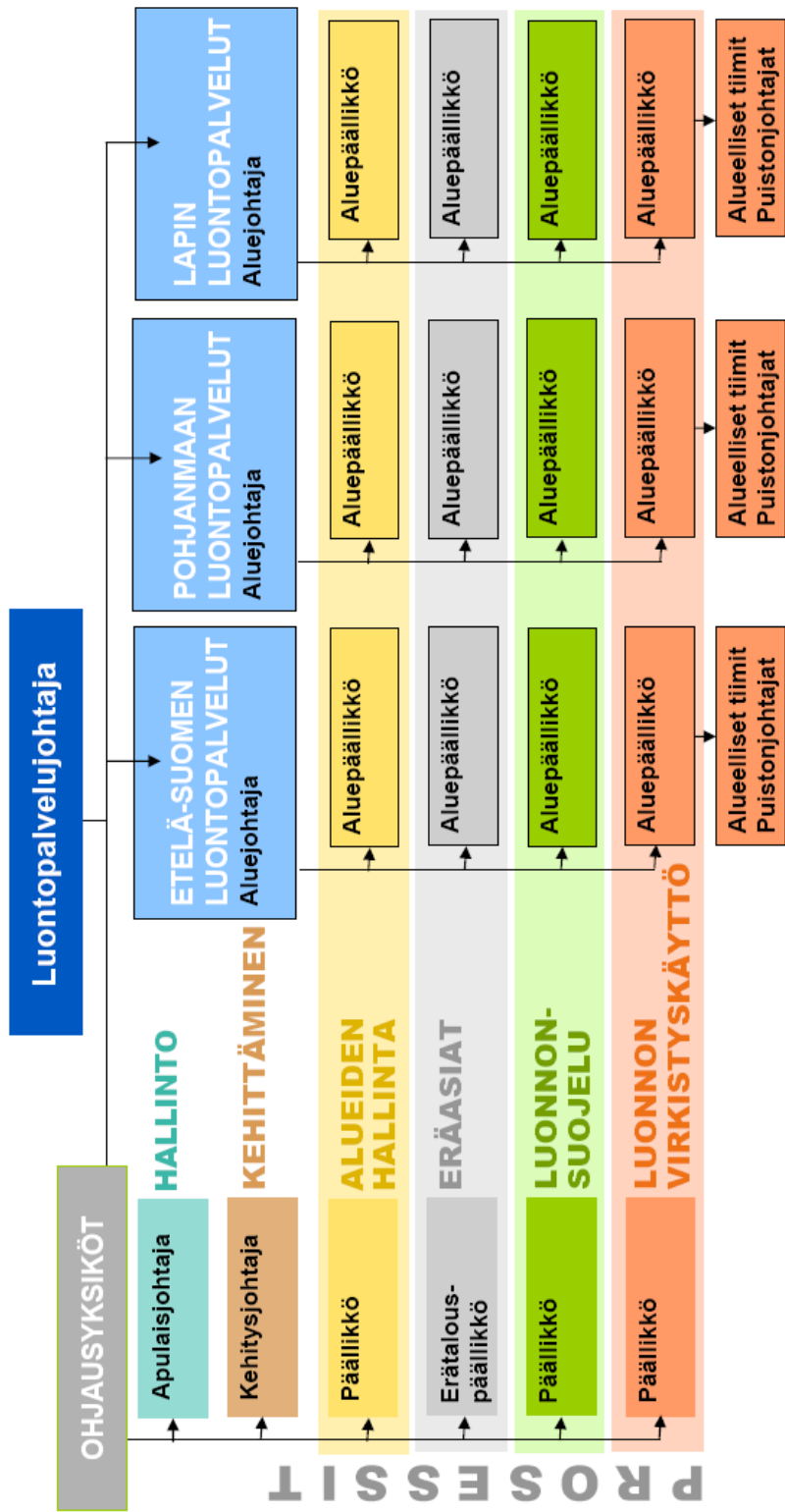
Valtion maille myytiin kaikkiaan noin 30 000 metsästyslupaa ja lupamyynti sujui vuonna 2006 edellistä vuotta jouhevammin, mutta silti suosituimpien kohteiden luvat myytiin loppuun puolessa tunnissa.

Lupien myymisen muututtua viranomaistyöksi on kahtena ensimmäisenä vuonna (v. 2005–2006) tullut kumpanakin alle kymmenen valitusta tai oikaisupyyntöä. Etukäteen pelättiin, että valituksia saattaisi tulla paljonkin. Ainakin toistaiseksi valitusten ja oikaisupyyntöjen määrä on ollut hyvin pieni.

Luontopalvelujen alue- ja prosessijako

Luontopalveluille tulleiden uusien viranomaistehtävien järjestäminen ja hoito sekä toiminnan uudelleen organisointi vaati varsinkin vuonna 2005 paljon lisätyötä. Luontopalveluille tulleiden uusien julkisten hallintotehtävien järjestäminen ja hoito sekä toiminnan uudelleen organisointi muun muassa läpinäkyvyyden ja tarvittavan erillisyyden varmistamiseksi on vaatinut vuosina 2005 ja 2006 paljon lisätyötä, mutta pari vuotta kestäneessä tehtävämyllerryksessä luontopalvelut on pystynyt hoitamaan sille asetetut luonnonsuojelutehtävät tavoitteiden mukaisesti.

Alkukesästä 2005 aloitettiin luontopalvelujen toiminnan uudistaminen, jonka tavoitteena oli selkeyttää ja tehostaa luontopalvelujen toimintaa. Lokakuussa 2005 tuli voimaan uusi jako kolmeen alueyksikköön: Etelä-Suomen luontopalvelut, Pohjanmaan luontopalvelut ja Lapin luontopalvelut. Tämän lisäksi luontopalveluiden toiminta ryhmiteltiin neljään ydinprosessiin, jotka ovat luonnonsuojelu, luonnon virkistyskäyttö, alueiden hallinta ja eräasiat (kuvio 6).



KUVIO 6. Luontopalvelujen alue- ja prosessijako.

Luontopalvelujen henkilöstöresurssit ja rahoitus

Luontopalveluissa työskenteli vuoden 2006 aikana kaikkiaan 1036 henkilöä, joista kolmannes oli vakinaisia. Vuoden 2006 lopussa palveluksessa oli 355 vakinaista ja 209 määräaikaista henkilöä. Luontopalvelujen kokonaistyöpanos vuonna 2006 oli 587 henkilötyövuotta, josta noin puolet tehtiin luonnon virkistyskäytön ja neljännes luonnonsuojelun tehtävissä. Luonnonsuojelun tehtävissä (luonnonsuojeluprosessissa) 68 % työajasta käytettiin luontotyyppien suojeluun, 25 % lajien suojeluun ja 4 % kulttuuriperinnön suojeluun. Loput 3 % jakaantuivat lähinnä hallinnoinnin ja tietojärjestelmien tehtäviin.

Luonnonsuojelualueiden saannot jatkuivat vuonna 2006 runsaina. Maa-alueita hankittiin budjettirahoituksella vajaan 10 miljoonan euron arvosta, siirrettiin valtioneuvoston päätöksellä liiketoiminnan taseesta julkisten hallintotehtävien taseeseen noin 7,7 miljoonalla eurolla ja saatiin hallinnansiirtoina noin 9,3 miljoonan euron arvosta. Luonnonsuojelualueiden hankintaan käytettävät määrärahat eivät kasvane tulevina vuosina, sillä ostoina ja vaihtoina hankittavaksi suunnitellut luonnonsuojelumaat on pääosin hankittu ja painopiste siirtynee entistä enemmän jo hankittujen alueiden hoitamiseen ja sen rahoitukseen.

Luontopalvelujen taseen loppusumma oli vuoden 2006 lopussa hieman yli miljardi euroa. Taseen vastaavissa maa- ja vesialueiden yhteenlaskettu tasearvo oli noin 958 miljoonaa euroa.

Metsähallituksen luontopalveluja (julkisia hallintotehtäviä) rahoitetaan usealta valtion talousarvion momentilta:

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön momentilta 30.63.50 maksettava määräraha on tarkoitettu ministeriön toimialalle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitoon eli erävalvontaan, metsäpuiden siementen hankintaa ja varmuusvarastointiin, retkeily- ja luonnon virkistyskäyttöön liittyviin palveluihin sekä vesilaissa säädettyihin ja muihin uittoon liittyvien tehtävien rahoitukseen. Lisäksi momentilta 30.40.51 "kalatalouden edistäminen" maksettiin vuonna 2006 noin 0,04 miljoonaa euroa.

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön momentilta 35.20.52 maksettava määräraha on tarkoitettu ympäristöministeriön ohjauksessa toteutettaviin Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin kuitenkin niin, että luonnonsuojelualueiden hankintaa varten on momentilla 35.20.76 oma määrärahasa. Ympäristömi-

nisteriön momentilta 35.99.62 "EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus ympäristöministeriön osalta" maksettiin vuonna 2006 noin 0,5 miljoonaa euroa. Momentilta 35.99.62 "EU:n ympäristörahadon osallistuminen ympäristö- ja luonnonsuojeluhankkeisiin" maksettiin vuonna 2006 noin 0,09 miljoonaa euroa. Lisäksi ympäristöministeriön pääluokasta maksettiin muuta rahoitusta noin 0,095 miljoonaa.

Työministeriö

Työministeriön pääluokasta saadusta talousarviorahoituksesta olivat vuonna 2006 merkittävimmät momentilta 34.06.51 "työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet" maksettu noin 1,3 miljoonaa euroa ja momentilta 34.06.64 "työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin" maksettu noin 2,4 miljoonaa euroa. Työministeriön pääluokasta maksettiin momentilta 34.05.62 "EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus työministeriön osalta" noin 70 tuhatta euroa. Muu budjettirahoitus työministeriön pääluokasta vuonna 2006 oli noin 0,055 miljoonaa euroa.

Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriön momentilta 29.98.61 "Euroopan aluekehitysrahaston osallistuminen EU:n rakennerahasto-ohjelmiin" maksettiin vuonna 2006 noin 0,3 miljoonaa euroa. Lisäksi muuna rahoituksena sisäasiainministeriön pääluokasta maksettiin vuonna 2006 noin 0,8 miljoonaa euroa, "Euroopan aluekehitysrahaston kansallinen osuus, Kainuun kehittämisraha"

Opetusministeriö

Opetusministeriön momentilta 29.01.62 "EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus opetusministeriön osalta" maksettiin vuonna 2006 noin 0,12 miljoonaa euroa.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön pääluokalta maksettiin momentilta 25.50.74 "avolaitostyöt" noin 0,17 miljoonaa euroa.

TAULUKKO 3. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien rahoitus (1000 euroa).

Rahoittajataho	2005 toteuma	2006 ennakoitu	2007 esitys
MMM (30.63.50) (erävalvonta, metsäpuiden siemen hankinta, varmuusvarastointi, retkeily- ja luonnon virkistyskäyttö, uitto)	5 892	5 830	5 790
YM (35.20.52) (julkiset hallintotehtävät)	23 047	24 038	22 288
YM (35.20.76) (luonnonsuojelualueiden hankinta)	11 527	12 070	6 000
TM ja SM	4 381	4 200	4 100
Muut ministeriöt	1 467	672	948
Euroopan unioni	1 882	2 000	2 000
Muu ulkopuolinen	117	150	243
Tulorahoitus	5 246	5 500	6 000
Muu rahoitus	640	640	640
Yhteensä	54 199	55 100	48 009

Lähde: Valtion talousarvioesitys 2007 (HE 122/2006 vp)

Julkiset hallintotehtävät rahoitetaan pääosin valtion talousarviossa osoite-
tuilla varoilla (taulukko 3). Valtion vuoden 2007 talousarvioesityksessä
ympäristöministeriöltä saatavat määrärahat kattoivat noin 58 % menoista:
"perusrahoitus" 22,3 miljoonaa euroa (35.20.52) ja alueiden hankintaan
6,0 miljoonaa euroa.

Maa- ja metsätalousministeriöltä saatavat määrärahat (noin 5,8 miljoonaa
euroa (30.63.50) kattoivat noin 12 % julkisten hallintotehtävien menoista,
jolloin muiden rahoituslähteiden katettavaksi jäi 30 % menoista.

Talousarviorahoituksen lisäksi julkisena rahoituksena käytetään myös
esimerkiksi EU:n hankerahoitusta ja TE-keskusten rahoitusta sekä maksullisista
julkisista suoritteista saatua tulorahoitusta (maksullinen toiminta). Luontopalvelujen
johtoryhmän pöytäkirjassa on elokuussa 2005 todettu, että kolmasosa luontopalvelujen
budjetista on hankerahoitusta ja että vuosittain on käynnissä 10–20 laajaa EU- ym. hanketta.

Maksullinen toiminta

Julkisten hallintotehtävien tuloslaskelmaan liikevaihdoksi kirjataan maksullisen toiminnan tuotot, jotka vuonna 2006 olivat noin 7 miljoonaa eu-

roa. Maksullisten suoritteiden hinnoittelu perustuu maa- ja metsätalousministeriön¹⁰ sekä ympäristöministeriön antamiin maksuasetuksiin¹¹. Tuotot koostuvat julkisoikeudellisten suoritteiden ja liiketaloudellisesti hinnoiteltujen suoritteiden myyntituotoista sekä erillislakeihin perustuvista maksuista. Erillislakeihin perustuvia maksuja ovat kaivoslakiin perustuvat valtauskorvaukset ja kaivospiirimaksut sekä kalastuslakiin perustuvat viehekalastusmaksut ja kalastuksenhoitomaksut. Valtaosa julkisoikeudellisesta ja liiketaloudellisesta maksullisesta toiminnasta liittyy erätalouden suoritteisiin (taulukko 4). Luontopalvelujen maksulliseen toimintaan luettaan mukaan myös Metsähallitus-konsernille myydyt maksulliset suoritteet.

Liiketoiminnan muihin tuottoihin sisältyvä Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien saama valtion talousarvion ulkopuolinen rahoitus oli noin 1,3 milj. euroa, josta 545 000 euroa oli Euroopan aluekehitysrahastosta, 604 000 euroa EU:n ympäristörahadosta (Life) ja 5 000 euroa muuta EU-rahoitusta ja muilta rahoittajilta 143 000 euroa.

¹⁰ Maa- ja metsätalousministeriön asetus eräiden Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista (1276/2005).

¹¹ Ympäristöministeriön asetus Metsähallituksen eräiden julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista (1188/2005).

TAULUKKO 4. Maksullisen toiminnan liikevaihto toimialoittain vuonna 2006, luvut tuhatta euroa.

MMM:n toimialaan liittyvät	1000 euroa	YM:n toimialaan liittyvät	1000 euroa
<i>Julkisoikeudelliset suoritteet:</i>		<i>Julkisoikeudelliset suoritteet:</i>	
metsästysluvat	2092	uraluvat	84
kalastusluvat	184	luonnonsuojelusäädöksiin perustuvat päätökset ja luvat	4
muut julkisoikeudell. suoritteet	1	--	--
<i>Liiketaloudellisesti hinnoitellut:</i>		<i>Liiketaloudellisesti hinnoitellut:</i>	
metsästysalueiden vuokraus	559	alueiden pitkäaik. vuokraus ja käyttöaik. luov.	372
kalastusalueiden vuokraus	127	majoitustoiminta ja muu tilojen vuokraus	328
kalastusluvat	676	puun myynti (ennallistamisalueilla ym.)	527
siemenmyynti	799	luonto-opastuksen ja neuvonnan tuotteet	444
--	--	kirjat ja luonnonsuojelun julkaisusarja	110
--	--	muut liiketal. suoritteet	407
<i>Erillislainsäädäntöön perustuvat:</i>		<i>Erillislainsäädäntöön perustuvat:</i>	
vesialuekorvaukset (kalastukseen liittyen)	154	valtauskorvaukset	78
--	--	kaivospiirimaksut	18
Yhteensä	4594	Yhteensä	2373

Tarkastusaineiston perusteella eri rahoittajien vaatimukset raportoinnille vaihtelevat ja aiheuttavat jonkin verran lisätyötä niin kentällä kuin taloushallinnossakin. Mitään erityisiä rahavarojen ja niiden käytön raportointiin liittyviä ongelmia, jotka vaikuttaisivat haitallisesti tulevan rahoituksen saantiin, ei kuitenkaan ole esiintynyt.

3.1.3 Luontopalvelujen tuottavuuden parantamissuunnitelmat ja luonnonsuojelualueiden hoidon tehokkuudesta tehty kansainvälinen arviointi

Vaikuttavuus, taloudellisuus ja tuottavuus

Niin luonnonsuojelutehtävien kuin muidenkin julkisten hallintotehtävien toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa yhteiskunnallinen vaikuttavuus, so. asetettujen tavoitteiden saavuttamisen aste eli toiminnalla tavoiteltujen vaikutusten toteutuminen, on "ylin" mittari. Monopolitilanteessa, jossa kilpailu ei pakota kustannustehokkuuden parantamiseen, korostuu tavallista enemmän toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden seurannan tärkeys.

Esimerkiksi liikeyrityksen toiminnan elinehtona on, että toiminta on kannattavaa (tulot > menot), minkä lisäksi sen tulisi olla myös taloudellista¹². Toisaalta liiketoiminta voi olla kannattavaa, vaikkei yritys toimisikaan taloudellisesti. Tällöin kuitenkin kannattavuus (voitto) on heikompi kuin siinä tapauksessa, että toiminta olisi taloudellisempaa. Vastaavasti luonnonsuojelutehtävien hoidon on oltava yhteiskunnallisesti vaikuttavaa ja sen tulisi olla taloudellista. Vaikuttavuus on elinehto, jota ilman toimintaa ei ole perusteltua jatkaa. Jos toiminta ei ole taloudellista, se voi silti olla vaikuttavaa, mutta vaikuttavuus jää pienemmäksi kuin jos toiminta olisi myös mahdollisimman taloudellista.

Ympäristöministeriön on liikelaitoksen ohjaajana, rahoittajana ja luonnonsuojelupalveluiden ostajana/tilaajana tärkeä seurata ja vaatia, että liikelaitoksen luontopalvelujen toiminta on mahdollisimman taloudellista, jotta ministeriö saa valtion rahoille mahdollisimman suuren vastineen.

Valtion tuottavuusohjelma

Tuottavuus kuvaa tuotoksen ja työpanoksen suhdetta. Valtion tuottavuusohjelma on koko valtionhallinnon kattava hanke, jonka tarkoituksena on julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuutta lisäämällä hillitä valtion menojen kasvua. Tuottavuusohjelmaan kuuluvat ministeriöiden laatimat hallinnonalakohtaiset tuottavuusohjelmat.

¹² Suoritteet pyritään tuottamaan mahdollisimman vähin kustannuksin.

Valtionhallinnon tuottavuushankkeista Metsähallitusta koskee ennen kaikkea luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushanke, jonka esiselvitys¹³ julkaistiin heinäkuussa 2006. Esiselvityksessä tuottavuuden parantamisen kannalta katsottiin työnjaon selkiyttämisen olevan olennaista.

Alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen työnjakoa ehdotettiin selkeytettäväksi ja tarkistettavaksi. Metsäntutkimuslaitoksen tehtävä valtion luonnonsuojelualueiden hoitajana ehdotettiin siirrettäväksi Metsähallitukselle. Luontopalvelujen toiminnan kannalta merkittävä oli myös esiselvityksen toimenpide-ehdotus säädösvalmistelun ja kiinteistönmuodostuksen tehostamiseksi.

Asiantuntijapalveluiden turvaaminen ja sille perustaa antavan tutkimuksen tulevaisuus katsotaan olevan tärkeä osa tuottavan luonnonsuojeluhallinnon edellytyksiä. Selvityksen mukaan "Metsähallituksen luontopalveluiden uusi aluejako ja prosessiohjaus luovat edellytyksiä asiantuntemuksen laajemmalle käytölle luontopalvelujen organisaatiossa. Sen sijaan luontopalvelujen ja ympäristökeskusten henkilöstön asiantuntemuksen yhteiskäyttö ei juurikaan toimi, mikä on selkeä ongelma tuottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta."

Esiselvityksessä alueellisten ympäristökeskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen tehtäviä, työnjakoa ja yhteistyötä koskevien esitysten jatkotoimien käynnistämistä pidettiin kiireellisenä. Työnjaon tarkistaminen merkitsisi muun muassa sitä, että kansallis- ja luonnonpuistojen ja yksityismaiden luonnonsuojelualueiden hoito ja palveluiden rakentaminen sekä muut käytännön työt keskitettäisiin Metsähallituksen luontopalveluille.

Osana työnjaon tarkentamisesta vuoden 2008 alussa siirtyi Metsäntutkimuslaitokselta (Metlalta) Metsähallituksen hallintaan 86 000 hehtaaria maata, josta nykyisiä suojelualueita on 7000. Siirron tarkoituksena on parantaa metsäntutkimuksen, käytännön metsätalouden ja suojelualueiden hoidon välistä yhteistyötä. Metlalta Metsähallitukseen siirtyi 34 Metlan työntekijää, joista 4 luontopalveluihin. Hallinnansiirto on myös osa valtion omistamien metsien keskittämistä Metsähallitukselle, jossa yhteydessä samalla täsmennetään Metsähallituksen ja Metsäntutkimuslaitoksen työnjakoa. Siirrossa otetaan huomioon myös valtion tuottavuusohjelman tavoitteet.

¹³ *Eero Kaakinen: Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuushankkeen esiselvitys. Ympäristöministeriön raporteja 13/2006.*

Omistajapoliittiset linjaukset

Talouspoliittinen ministerivaliokunta vahvisti Metsähallituksen omistajapoliittisen linjaukset viimeksi 16.11.2005. Niissä Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoidon tuottavuuden parantamiselle asetettiin kovempi tavoite kuin muualla valtionhallinnossa, sillä tavoitteena on päästä suurempaan tuottavuuden kasvuun kuin keskimäärin valtionhallinnossa.

Luontopalvelujen tuottavuusohjelma ja hankintatoimen kehittäminen

Luontopalvelut laati syksyllä 2005 tuottavuusohjelman ja aloitti tuottavuuden ja palvelukyvyn parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden toteutuksen. Luontopalvelujen aluejako ja organisaatio uudistettiin perusteellisesti. Luontopalvelut tulosalueella toimintatapoja yhtenäistettiin ja luotiin samalla edellytyksiä paremmalle raportoinnille. Osa tuottavuusohjelman toteuttamista on luontopalvelujen hankintatoimen¹⁴ kehittäminen, joka käynnistyi keväällä 2007.

Luontopalvelujen johtoryhmän asettaman työryhmän selvityksen mukaan:

- Luontopalvelujen yksiköt hoitavat nykyisin hankintansa itsenäisesti omien määrärahakehystensä puitteissa.
- Luontopalvelujen hankinnat (pl. luonnonsuojelualueiden hankinnat) sisältävät käyttöomaisuushankintoja, aineiden ja tarvikkeiden hankintoja sekä palveluhankintoja.
- Suurin osa palveluista ostetaan Metsähallituksen muilta tulosalueilta, pääosin metsätaloudelta ja palvelukeskukselta.
- Osa käyttöomaisuudesta on hankittu liisattuna rahoitusyhtiöltä. (Vuoden 2007 alusta lähtien luontopalvelut ei enää ole hankkinut itse työasemia, vaan ne ostetaan palveluna Metsähallituksen tietohallinnosta, joka liisaa koneet rahoitusyhtiöltä.)
- Hankintojen tekeminen on delegoitu joissakin yksiköissä useille henkilöille, jolloin kokonaiskäsitystä yksiköiden ja koko luontopalveluiden hankinnoista ja hankintatarpeista on vaikea tehdä.
- Oma hankintakokonaisuutensa ovat hankkeissa tehtävät hankinnat, jotka yleensä toteutetaan hankkeeseen saadulla ulkopuolisella rahoituksella. (EU-hankkeissa kireä aikataulu heijastuu usein myös hankintoihin, jotka pyritään tekemään ripeästi ja pääasiassa hankkeen ja sen rahoittajan vaatimukset huomioiden).

¹⁴ *Hankintoihin ei tässä lueta mukaan luonnonsuojelualueiden hankintoja.*

Metsähallituksen sisäisen tarkastuksen näkemyksen mukaan "luontopalvelujen aloittama selvitys- ja kehitystyö on todella tarpeellinen ja ajankohdainen. Tärkeää olisi ottaa kehitystyöhön mukaan alusta alkaen muiden tulosalueiden (erityisesti metsätalouden) ja palvelukeskuksen edustus, jotta saadaan aikaan tehokkaasti koko taloa hyödyntäviä toimintatapoja".

Metsähallituksen sisäinen palvelukeskus

Metsähallitus päätti vuoden 2005 lopussa perustaa sisäisen palvelukeskuksen, joka tuottaa koko konsernille henkilöstö-, talous-, tieto-, toimisto-, toimitila- ja hankintapalveluja. Myös luontopalvelujen tukipalvelut siirtyivät 1.1.2006 yhteisen palvelukeskuksen hoidettaviksi ja noin 20 henkilöä siirtyi luontopalveluista palvelukeskukseen.

Päätös palvelukeskuksen perustamisesta tehtiin melko pikaisesti. Asian suunnittelu ja kehittäminen tapahtui pääosin jo tehdyn päätöksen jälkeen eikä esimerkiksi kehittämisstrategiaa ollut aikaa eikä mahdollisuutta tehdä perustamisvaiheessa. Suunnitellemattomuuden ja pelisääntöjen puute konkretisoitui muun muassa kiistaan palvelukeskuksen kustannusten jakamisesta tulosyksiköille. Kustannusten jakoperusteista saavutettiin yhteisymmärrys vasta keväällä 2007. Uuteen kustannusjakoon ei kuitenkaan siirrytty vielä vuonna 2007.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan palvelukeskuksen perustaminen ja toiminta on edesauttanut kustannustietoisuuden lisääntymistä ja kustannusvaikutusten tarkempaa huomioonottamista, mikä luo osaltaan edellytyksiä tuottavuuden seurantaan ja parantamiseen.

Palvelukeskukseen siirtyi perustamisvaiheessa henkilöitä Metsähallituksen useista eri yksiköistä ja työkuultuureista. Palvelukeskuksessa työskentelee 126 henkilöä (käytössä noin 115 henkilötyövuotta) ja henkilöstökuulujen säästötavoite palvelukeskuksen hoitamien tukipalvelujen osalta on 20 % vuoteen 2011 mennessä ja palvelukeskuksen tuottamien suoritteiden hintojen alentamistavoite 20 % vuoteen 2009 mennessä.

Hankehallinnan tehostaminen

Metsähallituksen luontopalvelujen tuottavuusohjelmassa¹⁵ vuoteen 2015 on kehittämiskohteena mainittu hankehallinnan tehostaminen. Tuottavuusohjelmassa ja Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpä-

¹⁵ *Toiminta- ja taloussuunnitelma 2008-2012. Metsähallitus 2973/20/2006, liite 2. Mukana tarkistukset 28.10.2005 laadittuun tuottavuusohjelmaan Metsähallitus 3461/20/2005.*

töksessä ja toimintakertomuksessa vuodelta 2006 on kerrottu, että luontopalvelujen hankesalkku saatiin vuoden 2006 aikana hallintaan, kun luontopalvelujen mittava hanketoiminta koottiin vuoden 2006 aikana omaksi hankesalkukseen.

Vuoden lopussa Metsähallituksen luontopalvelujen hankesalkussa oli mukana 60 hanketta. Hankkeiden kokonaisrahoitus oli 50 miljoonaa euroa mukaan lukien hankekonsortioissa olevien muiden tahojen sellaisetkin rahoitukset, jotka eivät kulje luontopalvelujen kautta. Luontopalvelujen kirjanpidon kautta kulkeva rahoitusosuus näissä hankkeissa oli noin 23 miljoonaa euroa. Ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön perusrahoituksen osuus tästä rahoituksesta on noin neljännes. Myös muiden kuin luontopalvelujen saama osuus hankkeiden kokonaisarvosta tukee osaltaan luontopalvelujen toimintaa, edistää verkottumista ja lisää yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Suunnitelmien mukaan "tavoitteena on ylläpitää ainakin nykyinen ulkopuolisen rahoituksen taso myös uudella EU-ohjelmakaudella. Hankkeiden paremmalla identifiointilla, suunnittelulla, toteutuksella ja seurannalla lisätään hankkeiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Näin hanketoiminta tukee entistä paremmin luontopalvelujen toiminnan tuottavuuden parantamista. Projektisalkun ja yksittäisten hankkeiden hallinnan toimintatapoja yhtenäistetään."

Luonnonsuojelualueiden hoidon tehokkuus ja vaikuttavuus

Pääosaa Suomen luonnonsuojelualueiden pinta-alasta sekä lähes kaikkia valtionmaille perustettuja suojelualueita ja suojeluun varattuja suojeluohjelma-alueita hoitaa Metsähallituksen luontopalvelut.

Suomen luonnonsuojelualueiden hoidon tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta tehtiin kattava kansainvälinen arviointi Metsähallituksen tilauksesta vuonna 2004. Huhtikuussa 2005 julkaistun arviointiraportin¹⁶ mukaan maamme suojelualueet ovat yleisesti ottaen hyvin hoidettuja.

Raportti oli osin uraauurtava, sillä Suomi oli ensimmäinen teollisuusmaa, jossa suojelualuejärjestelmän arviointi toteutettiin näin laajana. Arviointi perustui Maailman luonnonsuojeluliiton (IUCN) suojelualuekomission (WCPA) kehittämään viitekehukseen, joka mukautettiin Suomen oloihin. Arvioinnin kohteena oli koko Suomen suojelualuejärjestelmä ja

¹⁶ Brian Gilligan, Nigel Dudley, Antonio Fernandez de Tejada, Heikki Toivonen 2005: *Management Effectiveness Evaluation of Finland's Protected Areas. Nature Protection Publications of Metsähallitus. Series A 147.*

-hallinto. Tarkemmin arvioitiin 70 suojelualuetta: kansallispuistoja, valtion retkeilyalueita ja erämaa-alueita.

Tehty arviointi toimii mallina muille maille toimeenpantaessa biodiversiteettisopimuksen suojelualueita koskevaa työohjelmaa.

Arviointi kohdistettiin toimintaympäristöön, suojelualueiden tilaan, suunnitteluun, käytettävissä oleviin voimavaroihin, toimintatapoihin, toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Arviointiryhmä teki taustakirjallisuuteen perustuvan katsauksen ja Metsähallitus toteutti ns. RAP-PAM –pikamenetelmään perustuvan 70 suojelualueen tilan arvioinnin. Näiden perusteella arviointiryhmä laati kysymyssarjan, joihin Metsähallitus vastasi. Kenttäosuudessa arviointiryhmä tutustui luonnonsuojelualueiden hoitoon eri puolilla maotamme ja tapasi Metsähallituksen, sidosryhmien ja järjestöjen edustajia.

Arvioinnin toteutti ryhmä, jonka vetäjänä toimi Australian New South Walesin luonnonsuojelualuehallinnon eläkkeellä oleva pääjohtaja Brian Gilligan. Ryhmän jäseniä olivat englantilainen luonnonsuojelukonsultti, WWF Internationalin edustaja Nigel Dudley, Euroopan komission ympäristöpääosastolla työskentelevä espanjalainen Antonio Fernandez de Tejada ja kotimaisena asiantuntijana tutkimusprofessori Heikki Toivonen Suomen ympäristökeskuksesta.

Arvioinnin perusteella Suomen suojelualueiden hoidon taso on hyvä ja joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta luonnon monimuotoisuuden suojelun tavoitteet on saavutettu. Suojelualuejärjestelmän tehokkuuden parantamiseksi arviointiryhmä esitti kuitenkin joukon suosituksia.

Arvioinnin ja suositusten tuloksena Metsähallitus päätti muun muassa kehittää tiedonhallintaansa ja ryhtyä julkaisemaan viiden vuoden välein "Puistojen tila" raportteja. Arviointiryhmä suosittelee, että kymmenen vuoden välein toistettavien kansainvälisten arviointien tueksi luotaisiin järjestelmä, johon koottaisiin kutakin suojelualuetta koskeva keskeinen tieto ja että järjestelmän tiedoista koottavat raportit julkaistaisiin viiden vuoden välein. Toukokuussa 2007 julkaistu Puistojen tila raportti¹⁷ antaa kokonaiskuvan Suomen suojelualuejärjestelmän nykytilasta ja tilaa koskevan tiedon tasosta.

¹⁷ *Puistojen tila Suomessa. Suomen suojelualueet ja niiden hoito 2000-2005. Mervi Heinonen (toim.) Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisu. Sarja A 160. Helsinki 2007.*

3.1.4 Yhteiskunnalliset velvoitteet

Velvoitteista aiheutuvat kustannukset ja hyödyt liiketoiminnalle

Laissa Metsähallituksesta on määritetty liikelaitoksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet¹⁸, joiden katsotaan olevan olennainen osa luonnonvarojen kestävästä hoitoa ja käyttöä. Yhteiskunnalliset velvoitteet asettavat rajoitteita liiketoiminnalle ja voitontavoittelulle, sillä Metsähallituksen tehtävänä on harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa.

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottamisesta Metsähallitus ei peri maksuja tai saa rahamääräisiä korvauksia vaan velvoitteet otetaan huomioon tulostavoitetta asetettaessa tavoitetta pienentävänä tekijänä. Ongelmaksi on koettu se, että suunnittelu-, ohjaus- ja johtamisjärjestelmässä ei ylemmillä päätöksentekotasolla ole ollut käytössä riittävästi tietoa panos-hyötyvaikutuksista velvoitetavoitteiden asettamiseksi ja mitoittamiseksi.

Yleisiä yhteiskunnallisia velvoitteita ovat

- biologisen monimuotoisuuden huomioon ottaminen
- virkistyskäytön edistäminen
- työllisyyden edistäminen
- poronhoitoalueella poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet
- saamelaiskulttuurin huomioon ottaminen
- metsäpalojen torjunta ja
- poikkeusolojen tehtävät.

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden lisäksi Metsähallituksen on otettava toiminnassaan huomioon tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet eli muut yhteiskunnalliset velvoitteet, jotka ovat vastikkeellisesti huomioon otettavia.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan vahvistamissa ohjauslinjauksissa on yhteiskunnallisia velvoitteita koskeva kannanotto:

"Metsähallitus seuraa järjestelmällisesti yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottamisesta liiketoiminnalle aiheutuvia hyötyjä ja kuluja ja raportoi niistä maa- ja metsätalousministeriölle sekä tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä valtioneuvostolle."

Maa- ja metsätalousministeriö päätti 1.2.2006 Metsähallituksen vuoden 2006 liiketoimintaa koskevista tavoitteista. Niiden mukaan "Metsähalli-

¹⁸ Lain (1378/2004) 4 §:ssä on lueteltu yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet ja 5 §:ssä muut yhteiskunnalliset velvoitteet.

tuksessa käydään yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa vuoden 2006 aikana läpi kehittämishanke uuden Metsähallituksesta säädetyn lain ja sen pohjalta vuonna 2005 hyväksytyn kehittämisstrategian vaikutuksista ohjaus-, johtamis-, raportointi- ja seurantajärjestelmiin. Tähän liittyen Metsähallitus laatii vuoden 2006 aikana seurantajärjestelmän yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottamisesta liiketoiminnalle aiheutuvia hyötyjen ja kulujen arviointia ja seurantaa varten. Kehittämishankkeen tulokset otetaan käyttöön vuoden 2007 tavoitteiden toteutuksesta raportoitaessa maa- ja metsätalousministeriölle sekä tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä valtioneuvostolle."

Metsähallituksen toimenpiteet

Metsähallituksessa asetettiin 6.3.2006 yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden (YYV) seurantajärjestelmän kehittämisprojekti, jonka lopputuloksen tuli palvella Metsähallituksen liikelaitosmuotoisen liiketoiminnan ohjausta, johtamista ja raportointia. Tytäryhtiömuotoinen liiketoiminta ja budjettivaroin hoidettavat julkiset hallintotehtävät eivät kuuluneet tarkastelun piiriin. Tehdyistä rajauksista johtuen tarkastelun alla olivat Metsähallituksen tulosalueista metsätalous ja Laatumaa. Työ keskittyi pääosin metsätalouteen ja Laatumaan osalta tehdyt arviot ovat karkeampia.

Tarkastelutapana oli kustannus-hyöty –analyysi. Koska alueita ei luonnossa voi jakaa pääasiallisen käyttömuodon mukaan ainoastaan virkistyskäyttöön, luonnon monimuotoisuuden huomioonottamiseen tai porotalouskäyttöön, jouduttiin velvoitteiden välisissä rajapinnoissa tekemään arviovaraisia rajauksia.

Tulosten mukaan suurin osa velvoitteista kohdistuu käytännössä metsätalouteen. Velvoitteiden vuoksi hakkuumahdollisuudet pienenevät ja vaikuttavat sitä kautta Metsähallituksen tuloksenteokkyyn. Hakkuiden ulkopuolelle rajattujen luontokohteiden, säästöpuiden ja eri syistä rajoitetussa metsätalousohteiden arvioitiin alentavan hakkuusuunnitetta yhteensä noin 1,3 miljoonaa kuutiota vuodessa ensimmäisellä kymmenvuotiskaudella.

Suurin osa panostuksista on tehty luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Esimerkiksi hakkuutoimien ulkopuolelle on jätetty sekä laajempia luontokohteita että pienempiä lajiesiintymiä huomattavasti yli sen mitä metsälaki vaatii. Virkistyskäyttöä edistetään maisemahakkuilla ja riistakohteiden hoidolla. Poronhoitoalueella hakkuita rajoitetaan porojen talvilaidunalueilla.

Yleensä maankäyttöpäätökset hyödyttävät useampaa velvoitetta: luontokohteet palvelevat myös metsien virkistyskäyttöä ja porotalouden eteen

tehty panostus edistää yleensä metsäluonnon monimuotoisuutta. Kaikkiaan velvoitteiden vuoksi hakkuita jätetään toteuttamatta tai niitä rajoitetaan noin 16 %:lla talousmetsien metsämaan pinta-alasta. Käytännön työssä velvoitteet näkyvät maankäyttöpäätösten lisäksi esimerkiksi lisäsuunnittelukustannuksina.

Maa- ja metsätalousministeriön vuoden 2006 tulosohejauspäätöksessä arvioitiin, että velvoitteiden huomioon ottaminen alentaa liikelaitoksen tuloista noin 27 miljoonalla eurolla vuodessa. Selvitystyö osoitti, että luku on vielä suurempi. Kaiken kaikkiaan Metsähallituksen liiketoiminnalle asetettujen yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden noudattamisesta aiheutuneiksi kustannuksiksi laskettiin noin 38 miljoonaa euroa (taulukko 5). Tämä summa voidaan tulkita Metsähallituksen liiketoiminnan panokseksi yhteiskunnallisiin hyötyihin.

TAULUKKO 5. Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden kokonaispanokset velvoitteittain.

VELVOITE	Maankäytön rajoitteet ja suunnittelun lisätyöt	Muut panokset	Yhteensä milj. €/v
Monimuotoisuus	22,3	0,5	22,8
Virkistyskäyttö	7,1	0,7	7,8
Porotalous	1,1	0,7	1,8
Saamelaiskulttuuri	1,6	0,2	1,8
Työllisyys	-	4,0	4,0
Yhteensä	32,1	6,1	38,2

Lähde: Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantarjestelmän loppuraportti 26.2.2007.

Velvoitteiden täyttämiseen panostamisesta saatavien hyötyjen arviointi osoittautui kehittämissuunnitelmassa vaikeaksi. Monimuotoisuutta tai virkistyskäyttöä koskevia hyötyjä oli vaikea mitata ja yhteismitallistaa. Satsaukset monimuotoisuuteen on talousmetsissä kohdennettu rehevempiin kasvupaikkoihin ja runsaspuustosiin kohteisiin, minkä ansiosta ratkaisut täydentävät hyvin suojelualueverkostoa. Hyötyvaikutuksia porotalouteen kertyy säästöinä talviajan lisäruokintakustannuksissa.

Jatkokehittämiskohteita

Etenkin hyötyvaikutusten arvioinnin on katsottu vaativan vielä runsaasti jatkokehittelyä. Erityisen tärkeänä jatkokehittämiskohteena on mainittu

yleisiä yhteiskunnallisia velvoitteita kuvaavat panos-hyöty mittarit, koska juuri niiden avulla pyritään tekemään mitoitus- ja tulosohjauspäätöksiä sekä asetettujen tavoitteiden seuranta ja raportointia. Loppuraporttiluonnoksessa on taulukkomuodossa vertailtu tilannetta ilman uutta seurantajärjestelmää tilanteeseen, jossa uusi seurantajärjestelmä antaa tietoa ja toimii tavoitteeksi asetetulla tavalla. (Taulukko on tämän kertomuksen liitteessä 2).

Loppuraportissa esiin tulleita muita jatkokehityskohteita ovat:

- yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden panos- ja hyötymittarit
- kytkennät Metsähallituksen johtamisjärjestelmään
- tilinpäätös- ja yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden raportointi
- yhteiskuntavastuun raportointi
- luonnonvarasuunnittelu
- osallistuvan suunnittelun menetelmät
- Metsähallituksen kokonaisvaikuttavuuden (julkisten hallintotehtävien ja liiketoiminnan yhteiskunnallisten velvoitteiden) arviointimenetelmien kehittäminen.

Tarkastushavaintojen mukaan kehittämissuunnitelmassa on tehty osin uraa uurtavaa työtä laadittaessa perusteellinen ja perusteltu arvio siitä, minkä suuruisia Metsähallituksen (liike)toiminnassa huomioon otettavat ovat yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet (YYV) ovat rahassa mitattuna. Projektin tulosten hyödyntäminen suunnittelussa ja raportoinnissa parantaa liiketoiminnan läpinäkyvyyttä ja liiketoiminnan todellisen kannattavuuden laskentaa. Seurantajärjestelmää ja erityisesti hyötyjen laskentaa ja arviointia on vielä kuitenkin vielä tarvetta kehittää, kuten projektin loppuraportissakin on todettu.

Omistajaohjauksen näkökulmasta YYV-seurantajärjestelmä on omistajaohjauksessa käytettävä Metsähallituksen suunnittelun ja ohjauksen apuväline, jolla valtio-omistaja voi paremmin ottaa kantaa velvoitteiden mitoitukseen. Uuden järjestelmän avulla omistajalla on entistä parempi mahdollisuus saada rahamääräistä ja yhteismitallista tietoa yleisiin yhteiskunnallisiin velvoitteisiin tehdyistä panostuksista ja seurantajärjestelmän jatkokehitystyön tuloksena toivottavasti entistä tarkempaa ja rahamääräistä tietoa myös saavutetuista hyödyistä.

3.1.5 Omistajapoliittiset kannanotot ja liiketoiminnan strategiset tavoitteet

Metsähallitus konserniin on vuosien varrella yritetty saada aikaan kolmas tukijalka metsätalouden ja luontopalvelujen (luonnonsuojelun) lisäksi. Metsähallituksen uusimmassa kehittämissstrategiassa 2005–2010 liiketoiminnan yhdeksi strategiseksi tavoitteeksi on jälleen asetettu tavoite, että: "muita (= muu kuin metsätalous) liiketoiminnan tulosalueita ja tytäryhtiöitä pyritään kasvattamaan sekä liikevaihdoltaan että tulokseltaan merkittäväksi kokonaisuudeksi." Tarkastusaineiston perusteella metsätalouteen ja metsänhoitoon liittyvät palvelut ja konsultointi sekä ulkomailla käytävä puutavarakauppa eivät aikaisempina vuosina ole liiketoimintana lähteneet kasvuun suunnitellun mukaisesti ja niistä on jouduttu luopumaan, mikä on talouspoliittisen ministerivaliokunnan omistajapoliittisen kannanoton mukaista: "kannattamattomasta liiketoiminnasta tulee luopua, ellei toiminnalla ole valtio-omistajan kannalta erityisen suurta yhteiskunnallista merkitystä." Kannanottoa on noudatettu Forian ulko- ja kotimaan toiminnan osalta luopumalla liiketoiminnasta ja Forelian osalta sopimalla Forelia Oy:n ja Fin Taimi Oy:n toimintojen yhdistämisestä sekä irrottamalla nykyisestä Forelia Oy:stä siementuotanto ja muodostamalla siitä Metsähallituksen täysin omistama Siemen Forelia Oy. Tällä hetkellä Morenia Oy:n harjoittamalla maa-aineskaupalla lienee paras potentiaali kasvaa strategiatavoitteen mukaiseksi merkittäväksi liiketoimintakokonaisuudeksi.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan omistajapoliittisena kannanottona on Metsähallituksen strategiassa mukana tavoite nostaa liiketoiminnassa sijoitetulle pääomalle saatava tuotto 3 prosentin tasolle vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteena on myös, että vuotuisesta voitosta tuloutetaan valtiolle 95 % ja muu osa kertyneistä voittovaroista jää Metsähallituksen käyttöön toiminnan kehittämiseen ja investointeihin. Tarkastusaineiston perusteella Metsähallituksen vuoden 2006 tilinpäätöksessä olevan tunnuslukutaulukon mukaan koko liiketoimintakonsernin sijoitetun pääoman tuotto oli 3,2 % ja liikelaitoksen liiketoiminnan 3,1 %, mikä täyttää sijoitetun pääoman tuottotavoitteen. Kiinteän voittotuloutusprosenttitavoitteen (95 %) asettaminen on sujuvoittanut vuosittaista tulosohtausta, kun maa- ja metsätalousministeriön, (ympäristöministeriön), valtiovarainministeriön ja Metsähallituksen ei joka vuosi tarvitse erikseen neuvotella voitontuloutuksen määrästä.

3.1.6 Esimerkki erilaisten vaatimusten yhteensovittamisesta: luonnonvarasuunnitelma

Metsähallitus-konsernin toiminta-ajatuksena voidaan pitää luonnonvarojen kokonaishallintaa ja niiden monipuolista käyttöä. Laissa Metsähallituksen tehtäväksi on määrätty sen hallinnassa olevien luonnonvarojen ja muun omaisuuden hoitaminen, käyttäminen ja suojeleminen. Tehtävänsä Metsähallitus täyttää harjoittamalla liiketoimintaa, hoitamalla julkisia hallintotehtäviä ja huolehtimalla yhteiskunnallisista velvoitteista.

Metsähallituksen hallituksen 21.12.2005 hyväksymässä Metsähallituksen kehittämisstrategiassa on liikelaitoksen omat strategiat yhdistetty talouspoliittisen ministerivaliokunnan 16.11.2005 vahvistamiin omistajapolitiittisiin linjauksiin. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanoton mukaan valtion maa- ja vesialueita on tarkoituksenmukaista hoitaa, käyttää ja hallinnoida pitkäjänteisesti yhtenä liiketoiminnasta ja julkisista hallintotehtävistä koostuvana kokonaisuutena ja valtion maaomaisuuden keskittämistä Metsähallitukseen jatketaan rationalisointihyötyjen aikaansäämiseksi.

Kehittämisstrategiassa on strategista asemointia käsittelevässä luvussa käsitelty Metsähallituksen muodostamaa kokonaisuutta otsikolla: "Metsähallitus on kokonaisuutena suurempi kuin osiensa summa", mikä tarkoittaa, että eri toimintojen yhteistyöllä ja toimintojen yhdistämisellä yhteen organisaatioon toivotaan saavutettavan hyötyjä, joiden ansiosta kokonaisuus on enemmän kuin erillään toimivien osien (toimintojen) summa olisi.

Konkreettinen työväline, jolla erilaisia tavoitteita yritetään sovittaa yhteen, on Metsähallituksen luonnonvarasuunnitteluprosessi ja siinä syntyvät luonnonvarasuunnitelmat. Luonnonvarasuunnitelmat laaditaan Kainuun alueelle, Länsi-Suomen alueelle, Itä-, Länsi-, ja Ylä-Lapin alueille sekä Pohjanmaan alueelle. Suunnitelmat sisältävät muun muassa mahdolliset maankäyttöpäätökset ja keskeisten toimintojen mitoituksen seuraavalle kymmenelle vuodelle. Suunnitelmiin sisältyvä tarkempi toimintaohjelma käytännön toimista kattaa yleensä ensimmäiset viisi vuotta.

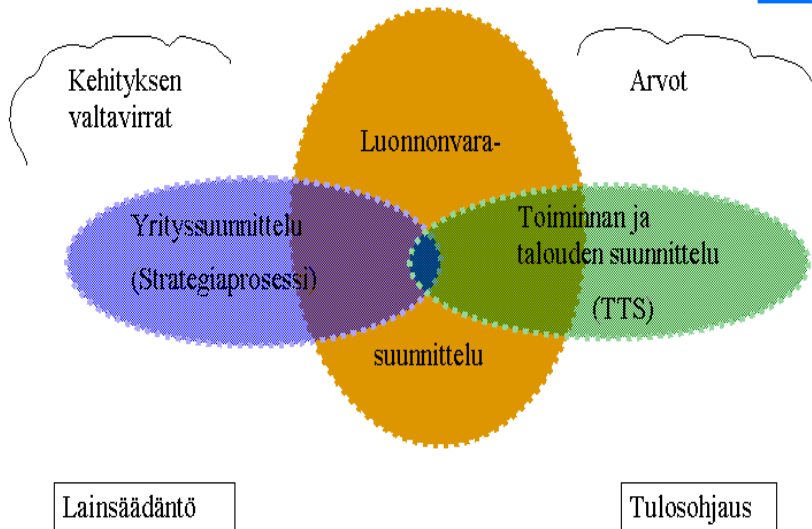
Suunnittelua on viime vuosina uudistettu ja kehitetty muun muassa tehdyn kansainvälisen arvioinnin¹⁹ pohjalta sekä luonnonvara- ja alueekologisen suunnittelun yhdistämiseksi yhdeksi suunnitelmaksi.

Luonnonvarasuunnittelun avulla metsien eri käyttömuotoja on tarkoitettu yhteen sovittamaan siten, että toiminta on ekologisesti, taloudellisesti, sosiaa-

¹⁹ *Brian Gilligan, Nigel Dudley, Antonio Fernandez de Tejada, Heikki Toivonen 2005: Management Effectiveness Evaluation of Finland's Protected Areas. Nature Protection Publications of Metsähallitus. Series A 147.*

lisesti ja kulttuurisesti kestävä. Yhteen sovitettavia asioita ovat muun muassa tulevat hakkuumahdollisuudet, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, metsien virkistyskäytön painotukset (ml. matkailun edellytykset) ja luonnonsuojelualueiden palvelut. Suunnitelmassa huolehditaan myös yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottamisesta.

Luonnonvarasuunnittelun asema



Lähde: Metsähallitus

KUVIO 7. Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelma osana ohjaus- ja suunnittelujärjestelmää.

Luonnonvarasuunnitelmien perustana ovat eduskunnan ja liikelaitosta ohjaavien ministeriöiden asettamat tavoitteet ja tekemät linjaukset, joiden puitteissa otetaan huomioon Metsähallituksen eri asiakasryhmien tarpeet mukaan lukien paikallinen yhteistyö ja elinkeinot. Metsähallituksessa oli kesällä 2007 meneillään projekti, jonka tarkoituksena on luonnonvarasuunnitelman ja ministeriöiden tulosohjauksen entistä parempi kytkeä ja koordinaatio.

Luonnonvarasuunnitelmissa sovitetaan yhteen koko Metsähallitus konsernin eli liiketoiminnan, luonnonsuojelun ja muiden julkisten hallintotohtävien sekä yhteiskunnallisten velvoitteiden vaatimukset ja tavoitteet. Osallistuvan suunnittelun keskeisenä tarkoituksena on kuitenkin, että

"oman väen" lisäksi kaikki kiinnostuneet sidosryhmät ja yksittäiset kansalaiset voivat tuoda näkemyksensä ja tavoitteensa esiin joko kommentteina tai osallistumalla erilaisiin työryhmiin.

Tarkastushavaintojen mukaan Metsähallitus on luonnonvarasuunnittelulla oma-aloitteisesti kehittänyt valtion metsien ja muiden alueiden käytön suunnittelua ja samalla omaa toimintatapaansa avoimeen ja yhteistyöhakuiseseen suuntaan. Luonnonvarasuunnittelu on parhaimmillaan laaja-alainen prosessi, joka antaa eri sidosryhmille mahdollisuuden tuoda esiin omat näkökohtansa valtion maiden käytön suunnittelussa huomioon otettavaksi ja jolla toteutetaan eri vaatimusten yhteensovittaminen ja sitä kautta kokonaisuuden hallinta. Luonnonvarasuunnittelun vaikuttavuutta heikentää se, ettei suunnitelma ole juridisesti eri sidosryhmiä sitova, minkä vuoksi suunnitelma on ollut melko altis myöhemmin tapahtuvalle "jälkilypsylle" ja "sopimusrikkomuksille". Tähän vaikuttaa osaltaan se, että suunnitelma kattaa pitkän ajanjakson, jonka kuluessa näkemykset ja sidosryhmien toiminta saattavat muuttua. Suunnitelma on lisäksi viime kädessä Metsähallituksen laatima linjaus eikä tasavertaisten kumppanien solmima sopimus ja vaikka kokonaisuuden kannalta suunnitelma saattaa olla paras mahdollinen kompromissi, niin yksittäisten sidosryhmien tavoitteiden kannalta ja näkökulmasta suunnitelma ei ole optimaalinen.

3.2 Metsähallituksen hallitus ja corporate governance-suositukset

Valtion liikelaitoksissa hallitus on liikelaitoksen sisäinen toimielin. Valtion liikelaitoksista annetun lain (yleinen liikelaitoslaki) mukaan "liikelaitoksessa on hallitus" ja liikelaitoksen hallituksen toimintaa käsitellään lain luvussa 4 "liikelaitoksen hallinto ja toiminta", kun eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön ohjaustoimivaltaa käsitellään luvussa 3 "liikelaitoksen ohjaus". Hallitus on kuitenkin valtioneuvoston nimittämä eikä sen jäsenenä liikelaitoksen henkilökunnan edustajaa lukuun ottamatta ole liikelaitoksen palveluksessa olevia. Kun hallitus lisäksi ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa omistajan valitsemana toimielimenä, voidaan hallituksen toimintaa pitää myös osana ulkoista ohjausprosessia.

Metsähallituksen hallituksessa²⁰ on vähintään viisi ja enintään seitsemän jäsentä. Hallituksen jäsenellä tulee olla Metsähallituksen tehtäväalan, liikelaitouden tai alueellisten kysymysten asiantuntemusta. Valtioneuvosto

²⁰ Vuoteen 2004 asti johtokunta.

nimittää hallituksen jäsenet ja määrää jäsenistä yhden puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi. Hallituksen jäsenistä yksi määrätään Metsähallituksen henkilöstön keskuudestaan ehdottamista henkilöistä, yksi maaja metsätalousministeriöstä, yksi ympäristöministeriöstä ja yksi Lapin läänistä.²¹

Valtion liikelaitoslakia (1185/2002) koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 161/2002 vp) suositetaan, että hyvää omistajahallintoa koskevia ns. corporate governance -periaatteita sovellettaisiin kaikkiin valtion liikelaitoksiin. Corporate governance käännetään suomeksi usein myös hyväksi hallintotavaksi, hyväksi johtamis- ja hallintojärjestelmäksi, hyväksi omistajahallinnoksi tai suositukseksi hyväksi hallinnointi- ja ohjausjärjestelmäksi. Valtionyhtiöissä valtio-omistaja on katsonut corporate governancen tarkoittavan ensisijaisesti hyvää ja toimivaa päätösvallan ja valvonnan kokonaisuutta. Riippumatta siitä miten laajasti corporate governance –käsite kulloinkin määritellään, on siinä aina keskeisesti mukana hyvän hallitustyöskentelyn merkitys.

Suosituksessa listayhtiöiden hallinnointi- ja suositusjärjestelmästä todetaan, että yhtiön on huolehdittava sen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevien asiakokonaisuuksien esittämisestä (Corporate Governance Statement) Internet-sivuillaan.²²

Metsähallitus on julkaissut omilla Internet-sivuillaan²³ kuvauksen noudattamastaan johtamis- ja hallintojärjestelmästä. Kuvauksessa on selostettu

- yleiset hallinnointiperiaatteet
- liiketoiminnan ohjaus (eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön ohjaustoimivalta)
- julkisten hallintotehtävien ohjaus (eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjaustoimivalta)
- liikelaitoksen hallitus
- liikelaitoksen toimitusjohtaja
- johtoryhmä
- kannuste- ja tulospalkkiojärjestelmät
- sisäinen valvonta ja riskienhallinta
- sisäinen tarkastus
- tilintarkastus

²¹ VNA Metsähallituksesta 1380/2004.

²² Suositus listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä, suositus 55.

²³ <http://www.metsa.fi/page.asp?Section=2725>. Metsähallituksen johtamis- ja hallintojärjestelmä. 26.4.2007. Metsähallituksen corporate governance –periaatteet on laadittu yhteistyössä muiden liikelaitosten kanssa.

- tietojen julkisuus
- johtamis- ja hallintojärjestelmää koskeva tiedottaminen.

Sisäisen tarkastuksen osalta kuvaus on osin ontuva eikä siitä selkeästi ilmene, miltä osin on kyse tavoitetilasta ja miltä osin olemassa olevan järjestelmän todellisesta tilasta.

Johtamis- ja hallintojärjestelmän kuvausta täydentää hallituksen päätös Metsähallituksen työjärjestyksestä²⁴ jossa on käsitelty muun muassa omistajaohjausta, hallituksen tehtävät, johdon tehtävät ja toimivalta sekä palvelukseen otto ja erottaminen.

Corporate governance -suosituksissa edellytetään yleensä, että hallitus laatii toimintaansa varten kirjallisen työjärjestyksen. Tehokkaan hallitus-työskentelyn katsotaan edellyttävän, että hallituksen keskeiset tehtävät ja toimintaperiaatteet määritellään kirjallisesti työjärjestyksessä. Työjärjestyksestä saatavien tietojen perusteella yrityksen omistajat voivat arvioida hallituksen toimintaa.

Tarkastuksen perusteella Metsähallituksen hallituksen tehtävät on yksityiskohtaisesti dokumentoitu julkisiin asiakirjoihin: Metsähallituksen johtamis- ja hallintojärjestelmä sekä Metsähallituksen työjärjestys. Läpinäkyvyyden lisäksi tämä antaa tarvittavan perustan hyvän hallintotavan mukaiseen toimintaan sekä hallituksen toiminnan (tehtävien täyttämisen) arviointiin.

Metsähallituksen työjärjestys ja Internet-sivuilla esitetty johtamis- ja hallintojärjestelmän kuvaus sisältävät paljon samoja asioita eikä niistä täysin selviä, mikä on asiakirjojen suhde toisiinsa.

Metsähallituksen johtamis- ja hallintojärjestelmän kuvaus täyttää hyvän hallintotavan suositukset. Kuvaus on kuitenkin laadittu suppean corporate governancen näkökulmasta: kerrotaan kuka tekee ja mitä tekee. Laajemmassa näkökulmassa mukaan kuvaukseen voitaisiin liittää myös se mitä tavoitellaan ja miten tavoitellaan eli liikelaitoksen toiminnan yleiset tavoitteet ja toimintatavat sekä arvot.

3.2.1 Metsähallituksen toimitusjohtajan nimittäminen ja irtisanominen

Valtion liikelaitoslakia uudistaessa yhtenä tavoitteena oli selkeyttää liikelaitoksen eri toimintaelinten toimivaltaa ja valvontasuhteita. Laissa on osakeyhtiölain kanssa yhteneväisesti säädetty, että toimitusjohtaja on pa-

²⁴ *Metsähallituksen työjärjestys 167/01/2005. Voimassa 23.8.2006 lukien. Julkinen normi.*

kollinen toimielin ja että hallitus nimittää (valitsee) ja irtisanoo (erottaa) toimitusjohtajan. Toimitusjohtaja ja kehittää liikelaitoksen toimintaa ja huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajaa koskee soveltuvin osin, mitä osakeyhtiölaissa säädetään toimitusjohtajasta.

Muissa valtion liikelaitoksissa liikelaitoksen hallitus nimittää ja irtisanoo toimitusjohtajan, mutta Metsähallituksessa toimitusjohtajan nimittää ja irtisanoo maa- ja metsätalousministeriön esittelystä valtioneuvosto²⁵. Ennen asian käsittelyä siitä on pyydetty ympäristöministeriön lausunto. Ennen nimittämistä asiasta on myös pyydetty Metsähallituksen lausunto, jonka antaa Metsähallituksen hallitus.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikön päällikkönä toimivan luontopalvelujohtajan nimittää valtioneuvosto ympäristöministeriön esittelystä. Ennen nimittämistä asiasta on pyydetty lausunto maa- ja metsätalousministeriöltä ja Metsähallitukselta.

Useimmat metsästystä ja kalastusta koskevat julkiset hallintotehtävät hoitaa julkisten hallintotehtävien yksikössä erätalouspäällikkö, jonka nimittää maa- ja metsätalousministeriö. Ennen nimittämistä asiasta on pyydetty Metsähallituksen lausunto.

Hallituksen esityksessä (HE 161/2002 vp) laiksi valtion liikelaitoksista on yleisperusteluissa todettu, että "hallituksen valvontatehtävän johdosta hallituksen tulisi nimittää liikelaitoksen toimitusjohtaja".

Corporate governance-suosituksissa toimitusjohtajan nimittäminen ja irtisanominen tavataan katsoa hallituksen keskeiseksi, jollei peräti tärkeimmäksi tehtäväksi. Hallituksen nimitysvaltaa on perusteltu muun muassa toimitusjohtajan keskeisellä asemalla ja omistajaohjauksen tehokkaan toteutumisen varmistamisella. Tällöin yrityksen toimielinten tehtävä ja vastualueet ovat selkeät.

Helsingin pörssin suosituksessa listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä (corporate governance) on todettu olevan perusteltua, että hallitus nimittää toimitusjohtajan niissäkin tapauksissa, joissa yrityksessä on hallintoneuvosto.²⁶

Toimitusjohtajan tehtävänä on johtaa liikelaitoksen toimintaa. Hallituksen tehtävänä on ohjata ja valvoa liikelaitoksen toimintaa, mikä merkitsee että hallituksen tehtävänä on myös valvoa toimitusjohtajan toimintaa. Hy-

²⁵ *Metsähallituksesta annetun lain 19 §.*

²⁶ *Suositus listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä, s. 18, kohta 6.2 Toimitusjohtajan nimittäminen.*

vässä hallintotavassa lähtökohtana on, että toimitusjohtajan on nautittava hallituksen luottamusta ja että hallitus valitsee toimitusjohtajan.

Vaikkei Metsähallituksen hallitus voikaan erottaa toimitusjohtajaa, voi hallitus "päättää aloitteen tekemisestä maa- ja metsätalousministeriölle toimitusjohtajan irtisanomisesta²⁷". Jos siis luottamuspuola syntyy, niin hallitus voi tehdä aloitteen irtisanomisesta. Hyvän hallintotavan mukaan toimitusjohtajan on nautittava hallituksen luottamusta ja hallituksen omistajien luottamusta. Tämä tarkoittaa kärjistettynä sitä, että jos hallitus tekisi aloitteen toimitusjohtajan irtisanomisesta, eivätkä ministeriö ja valtioneuvosto omistajien edustajina erottaisikaan toimitusjohtajaa, niin hallituksen olisi luottamuspuolan vuoksi erottava.

Metsähallituslain mukainen toimitusjohtajan nimittämis- ja erottamismenettely ei ole corporate governance -suositusten mukainen. Corporate governance suositukset on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi noudata tai selitä –periaatteella (comply or explain). Jos suosituksesta poiketaan, on ilmoitettava poikkeaminen ja poikkeamisen syy.²⁸ Hallituksen esityksessä laiksi Metsähallituksesta²⁹ ei tietenkään ole käyty läpi mahdollisia poikkeamia listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä koskeviin corporate governance suosituksiin, mutta esityksessä on perusteltu muista liikelaitoksista poikkeavaa nimitysmenettelyä.

Esityksen yleisperusteluissa on todettu, että "Mikäli Metsähallituksen toimitusjohtajan nimittämisvalta annettaisiin Metsähallituksen hallitukselle, merkitsisi se tosiasiallisesti ohjaavan ministeriön aseman ja yleensä poliittisluontoisen omistajaohjauksen heikkenemistä. Metsähallituksen tehtävien yhteiskunnallisen merkityksen huomioon ottaen tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena."

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa poikkeamista liikelaitoslain mukaisesta nimittämis- ja irtisanomismenettelystä on perusteltu Metsähallituksen tehtävien yksityiskunnallisella merkittävyydellä ja Metsähallituksen toimintaan kohdistuvan yhteiskuntapoliittisen ohjauksen tärkeydellä.

Lisäksi on selitetty, että "liikelaitoslain mukaan laitoksen keskeinen toimielin on laitoksen hallitus, jonka valtioneuvosto nimittää. Mikäli Metsähallituksen toimitusjohtajan nimittäisi Metsähallituksen hallitus, saattaisi sillä olla ohjaavien ministeriöiden toimintaedellytyksiä heikentävää vaikutusta, mikä ei olisi sopuisuudessa liikelaitoslain perustelujen kanssa,

²⁷ VNA Metsähallituksesta 2 § (1380/2004).

²⁸ Keskuskauppakamarin kannanotto koskien listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämistä, tammikuu 2006.

²⁹ HE 154/2004 vp.

joissa korostetaan ohjaavan ministeriön merkitystä. Ohjauksen edellytyksiin voitaisiin osaltaan vaikuttaa toimitusjohtajan nimitystoimivaltaa koskevalla järjestelyllä, ottaen huomioon, että toimitusjohtaja säilyy liikelaitoslain mukaan keskeisenä toimijana liikelaitoksen toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä".

Tarkastushavaintojen mukaan jälkimmäisen selityksen paikkansa pitävyydellä ei ole perusteita. Ministeriöiden ohjaustoimivaltaa lisättiin yleisen liikelaitoslain uudistuksessa säätämällä palvelu- ja toimintatavoitteiden tarkentaminen asianomaisen ministeriön tehtäväksi (aiemmin valtioneuvoston tehtävä). Liikelaitolaissa on myös sitovasti määritelty eri ohjaustahojen ohjaustoimivalta ja tehtävät, mukaan lukien toimitusjohtajan tehtävät, eikä mikään viittaa siihen, että ministeriön toimintaedellytykset riippuisivat ministeriön oikeudesta nimittää ja erottaa toimitusjohtaja.

Lisäksi yhteiskuntapoliittisena ohjauskeinona on jo se, että valtioneuvosto nimittää Metsähallituksen hallituksen jäsenet ja määrää jäsenistä yhden puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi. Lisäksi hallituksen jäsenistä yksi määrätään maa- ja metsätalousministeriöstä ja yksi ympäristöministeriöstä. Valtion liikelaitoksista Metsähallitus on ainoa, jossa liikelaitoskohtaisessa laissa (asetuksessa) on määrätty kiintiöpaikka ohjaaville ministeriöille. Hallituksen puheenjohtajaksi on lisäksi yleensä valittu maa- ja metsätalousministeriön edustaja ja varapuheenjohtajaksi ympäristöministeriön edustaja.

Tarkastuksen perusteella voi todeta, että Metsähallituslain mukainen toimitusjohtajan nimittämis- ja erottamismenettely rikkoo liikelaitoksen ohjausketjun ja siihen liittyvät valvonta- ja vastuusuhteet.

3.2.2 Hallituksen toiminta - Liiketoiminnan laajentaminen (case-tapaukset)

Hallituksen rooli: tytär- ja osakkuusyhtiöiden hallitukset vs. konsernihallitus

Metsähallituksen hallitus on luonteeltaan koko liiketoiminnan konsernihallitus. Konsernin liiketoiminnan ja Metsähallituksen omistajaohjauksen kannalta keskeisessä roolissa oli Metsähallituksen hallitus myös sinä ajanjaksona, kun Foriaa omistettiin holding-yhtiön kautta. Metsähallituksen omistama osuus yhteisyritys Foria-ÖBf Forstmanagement GmbH:n osakepääomasta siirrettiin Metsähallituksen 100 % :sesti omistamalle tytäryhtiölle Metsähallitus Consulting Oy:lle kesällä 2004.

Metsähallitus Holding Oy:llä on osakeyhtiönä oma hallituksensa. Tämä hallitus on kuitenkin sisäinen hallitus, jonka kaikki jäsenet ovat Metsähallituksen

lituksen johtajia. Foria-osakkeiden omistuksen siirrossa Metsähallitus Holding Oy:lle oli kysymys lähinnä konsernin sisäisestä omistusjärjestelystä. Tarkoitus ei ollut, että Metsähallitus Holding olisi ollut itsenäinen, oman omistajapolitiikkansa luova omistaja, vaan väline konsernin ohjaus- ja rakennejärjestelyissä. Tämä ei tarkoita, etteikö Metsähallituksen tytäryhtiöiden hallituksilla olisi osakeyhtiölain ja muun lainsäädännön mukainen vastuu toiminnastaan.

Niin sanottu Business Judgement Rule –käsite perustuu siihen, että riskinotto on luonteenomaista liiketoiminnalle eivätkä liiketoiminnan kannalta virheelliseksi osoittautuneet päätökset sinänsä aiheuta vastuuta epäonnistumisesta eivätkä merkitse hallituksen epäonnistumista tehtävissään. Tällöin hallituksen kuitenkin edellytetään toimineen huolellisesti ja liikelaitoksen etua tavoitellen, hankkineen riittävät taustatiedot päätöstensä pohjaksi, arvioineen rationaalisesti eri toimintavaihtoehtoja sekä niiden seurauksia ja dokumentoineen päätöksenteon.

Verrattuna toimitusjohtajaan voidaan hallituksen tehtävissä katsoa valvontaa –roolin painottuvan. Hallitus ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa ja valvoo liikelaitoksen toimitusjohtajaa.

Metsätalouden palveluliiketoiminta

Metsätalouden palveluliiketoiminnan kehitystyö käynnistyi kesäkuussa 1999 osana metsätalouden tulosalueen strategiaprocessia, jossa pyrittiin löytämään keinoja alenevan markkinaosuuden katkaisemiseen kotimaan metsäteollisuuden puunkäytössä. Laajentuminen palvelutuotannossa valtion hehtaarien ulkopuolelle nähtiin potentiaalisena laajentumissuuntana, missä pystyttäisiin hyödyntämään Metsähallituksen ydinosaamista.

Vuosien 1999 ja 2000 aikana selvitettiin palveluliiketoiminnan osalta kotimaan markkinoita, kilpailutilannetta ja liiketoimintamahdollisuuksia. Selvitys osoitti muun muassa, että metsänomistajat toivoivat uusia vaihtoehtoja metsäomaisuutensa hoitoon. Toisaalta toimialan perinteiset työnjaot ja toimintatavat todettiin merkittäväksi alalle tulon esteeksi.

Palveluliiketoiminnan kehittäminen oli keskeisessä osassa kehitettäessä Metsähallituksen kasvuun, kansainvälistymiseen ja kannattavuuteen tärkeitä konserni-strategioita vuonna 2000. Tavoitteena oli synnyttää entistä laajempi ja kannattavampi liiketoiminta sekä valtion metsien että uusien sopimusmetsien hoidon avulla.

Strategiaproessin tulokset käsiteltiin ja hyväksyttiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa helmikuussa 2001:

"Metsähallituksen toimenkuvaa laajennetaan siten, että se lähtee tarjoamaan metsätalouteen liittyviä palveluja myös muille metsänomistajaryhmille. Asiaan liittyen Metsähallitus tekee koti- ja ulkomaanmarkkinat kat-

tavan markkinaselvityksen metsätalouden palvelujen tarjoamisesta yhtiöille, yhteisöille ja yksityismetsänomistajille. Selvityksessä arvioidaan alan yleistä kannattavuutta ja kilpailunäkymiä. Mikäli markkina-, kilpailu- ja kannattavuusnäkymät ovat selvityksen mukaan suotuisat, aloitetaan palvelutuotannon valmistelu tekemällä suunnitelma liikelaitoksen tytäryhtiön perustamisesta. Tavoiteaikatauluna on, että yhtiön perustamissuunnitelma hyväksyttäisiin Metsähallituksen johtokunnassa ja valtioneuvostossa siten, että palvelutuotantoyhtiö voisi aloittaa toimintansa vuonna 2002."

Seuraavassa käsitellään kahden case -tapauksen kautta (Foria, Morenia) palveluliiketoiminnan kehittymistä ja hallituksen roolia siinä.

Forian kotimaan liiketoiminta

Forian kotimaan toiminta alkoi vuoden 2002 alussa ja Metsähallituksen johtokunta (nykyisin: hallitus) asetti silloin tavoitteeksi, että liiketoiminta yhtiöitetään vuoden 2003 loppuun mennessä. Forian tarkoituksena oli kotimaassa tarjota ja kehittää metsäomaisuuden palveluja yritys-, yhteisö- ja yksityismetsänomistajille Suomessa.

Tammikuussa 2004 johtokunta päätti, ettei liiketoimintaa yhtiöitetä, vaan että Forian kotimaan liiketoiminta lopetetaan. Forian kotimaan toiminnan liikevaihto oli vuonna 2003 jäänyt alle kuudesosaan budjetoidusta ja tilikauden tappio oli noin 1,0 miljoonaa euroa.

Metsähallituksen johtokunnassa käsiteltiin pöytäkirjojen mukaan Forian liiketoimintaa ja sen kehittymistä omana asianaan³⁰ kuusi kertaa noin kaksi vuotta kestäneen toiminnan aikana.

Sisäisen tarkastuksen toimintakertomuksessa vuodelta 2003 on todettu muun muassa, että Forian toiminta koki takaiskun, kun puunostoa koskenut riski realisoitui siten, että Foria ei saanut puukauppaansa toimimaan suunnitelman mukaan. Forian johdon mukaan uponneet kustannukset olivat noin 1,5 miljoonaa euroa, joskin Metsähallituksen kannalta merkittävien riskien realisoidumisen seuraus on menetetty tilaisuus liiketoiminnan laajentamiseen. Lisäksi on kerrottu, että vuoden 2002 keväällä sisäinen tarkastus suoritti metsätalouden puukauppaprosessin arvioinnin, jossa Foriaa koskeva riski tuli selkeästi esille. Kertomuksessa on todettu, että riskienhallintatoimenpiteiden suunnittelu oli jäänyt vajavaiseksi. Niinpä riskin realisoiduttua ei johtokunnalle voitu esittää muuta vaihtoehtoista toimintatapaa kuin Forian kotimaan toiminnan alasajo.

³⁰ *Tähän ei ole laskettu mukaan esimerkiksi Metsähallituksen tilinpäätöksen käsittelyä tai laaja-alaisempia taloudellisia suunnitelmia, joissa on voitu sivuta myös Foriaa.*

Tarkastushavaintojen mukaan Metsähallituksen johtokunta seurasi uuden liiketoiminta-alueen toimintaa melko aktiivisesti ja lakkautti tappiollisen toiminnan nopeasti, kun kävi selväksi, ettei liiketoiminta täytä siihen asetettuja odotuksia eikä liikelaitoksen johdolla ole esittää realistisia vaihtoehtoja. Johtokunnan voidaan katsoa reagoineen asianmukaisesti ja täytäneen ohjaus- ja valvontavelvollisuutensa. Johtokunta ei kuitenkaan ehkä vielä tässä vaiheessa ottanut tarpeeksi huomioon sisäisen tarkastuksen havaintoja, joiden mukaan liikelaitoksen liiketoiminnan riskienhallinta ei ainakaan kaikilta osin ollut riittävän hyvällä tasolla.

Forian ulkomaan toiminta: yhteisyritys Foria-Öbf Forstmanagement GmbH:n perustaminen ja toiminnan lakkauttaminen

Vuosi 2002

Kesäkuussa 2002 Metsähallituksen johtokunta päätti, että Metsähallitus perustaa itävaltalaisen Österreichische Bundesforste AG:n (ÖBf AG) kanssa Itävaltaan osakeyhtiön, jossa kummankin omistusosuus on 50 %. Osakeyhtiön toinen osakas, ÖBf AG, hoitaa ja käyttää Itävallan valtion metsäomaisuutta eli on "Itävallan Metsähallitus", joka on toiminut osakeyhtiömuodossa vuodesta 1997.

Yhteisyrittäjien toimialana oli metsätalous, alan palvelujen myynti sekä puutavarakauppa. Suunniteltu yhteisyritys perustettiin 28.8.2002. Yhtiön nimeksi tuli on Foria-ÖBf Forstmanagement GmbH.

Vuosi 2004

Huhtikuussa 2004 johtokunta päätti, että Forian liiketoiminnan kehittämisen tilanne käydään tarvittavassa laajuudessa läpi kussakin johtokunnan kokouksessa vuonna 2004, minkä lisäksi Foriaa käsitellään osana Metsähallituksen kehittämisstrategian tarkastelua johtokunnan kokouksessa kesäkuussa 2004.

Elokuussa 2004 johtokunta päätti, että Forian liiketoiminnan kehittämistä sekä yhteisyrittäjästä koskevista omistukseen liittyvistä sekä muista merkittävistä ratkaisuksista jatkossa hyvissä ajoin etukäteen informoidaan johtokuntaa.

Sisäisen tarkastuksen toimintakertomuksessa vuodelta 2004 on todettu, että Forian liiketoimintasuunnitelmaan perustuneen kassavirtalaskelman mukaan pääosa yhtiön nykyarvosta muodostuu vuoden 2010 ja sen jälkeisten vuosien diskontatusta kassavirrasta. Kertomuksessa suositeltiin suunnittelu- ja seurantaraportointia Foria ÖBf:stä omistajille. Edelleen

kertomuksessa todettiin, että sisäisen tarkastuksen toimintasuunnitelmaan sisältynyt Foria ÖBf:n arviointi raukesi, koska tietoja ei saatu.

Vuosi 2005

Sisäisen tarkastuksen kausiraportissa 2/2005 on kerrottu, että suunnitelmassa ollutta Forian operatiivisen ulkomaantoiminnan riskiperusteista arviointia ei tehty. Sen sijaan Forian hallitus teetti Forian Purkersdorfin toimiston/keskushallinnon arvioinnin. Arviointi oli käytännössä pikainen hallinnollinen konsultointi, jonka tekivät Itävallan Metsähallituksen ja Suomen Metsähallituksen sisäiset tarkastajat.

Raportissa on todettu, että konsultoinnin yhteydessä edellytetään – ammattistandardien mukaan – riskien arviointia. Systemaattista riskien hallintajärjestelmää Foriassa ei kuitenkaan ollut, joten konsultit laativat ns. riskikartan ja suosittelivat johdolle pikaista ja vakavaa asiaan paneutumista. Konsultoinnissa havaittiin, että erityisesti raportoinnissa ja konsernirakenteen hallinnassa on parantamisen tarvetta. Konsultit suosittelivat jatkossa kustannus seurannan kehittämisen lisäksi Forian tytäryhtiöiden arviointeja. Metsähallituksen sisäinen tarkastus yhtyi tähän, koska sen arvon mukaan suurin riski Metsähallituksen kannalta on Forian varsinaisessa toiminnassa, josta ei vielä ollut voitu muodostaa käsitystä.

Syyskuussa 2005 hallitus päätti, että Forian tilannetta ja rahoitustilanne käsitellään säännöllisesti hallituksen kokouksissa.

Joulukuussa 2005 hallitus totesi hyväksyessään Forian rahoituksen vuodelle 2006, että tehty päätös koskee vain vuotta 2006. Siitä, miten tämän jälkeen toimitaan, päätetään erikseen hallituksen kokouksessa loppuvuodesta 2006. Samalla hallitus päätti, että mikäli kehitys ei vastaa ennustetta, toiminta ajetaan jo tätä ennen alas välittömästi. Lisäksi hallitus päätti, että Forian liiketoiminnan kehittämisen tilannetta käsitellään säännöllisesti hallituksen kokouksissa. Mikäli tilanne muuttuu ennakoidusta, tehtyä päätöstä tarkistetaan.

Vuosi 2006

Marraskuussa 2006 (10.11.2006) Metsähallituksen hallituksen kokouksessa hyväksyttiin hallituksen kannanottona Metsähallitus Holding Oy:n hallituksen päätökset, joiden mukaan yhteisyrityksen ja sen tytäryhtiöiden liiketoiminnan jatkamiseen ei ole edellytyksiä ja että yhteisyrityksen omistajien tulee ryhtyä toimenpiteisiin yhteisyrityksen ja sen tytäryhtiöiden toiminnan lopettamiseksi.

Metsähallitus julkaisi 10.11.2006 tiedotteen Forian toiminnan lopettamisesta, jossa kerrottiin että lopettamispäätös johtuu Venäjän Kostroman ja

Romanian hankkeiden kannattamattomista näkymistä. Lisäksi todettiin, että Forian toiminta on ollut tappiollista eikä kannattavuus tulevaisuudessa näyttänyt oleellisesti paranevan. Sekä Metsähallituksen että ÖBf AG:n kerrottiin kummankin investoineen yhteisyritykseen viiden vuoden kuluessa yhdeksän miljoonaa euroa.

Tarkastushavaintojen mukaan Metsähallituksen hallitus seurasi Foria ÖBf:n toimintaa ja sen kehittymistä ja tihensi ja tarkensi raportointivelvollisuutta Forian asioista, kun alkoi vaikuttaa, ettei liiketoiminta suju tavoitteiden mukaisesti. Alun liiketoimintasuunnitelmien mukaan yhteisyritys Forian (Foria ryhmän) alkuvuosien ulkomaisen liiketoiminnan oli laskettu olevan tappiollista. Tappiot kuitenkin kasvoivat odotettua suuremmaksi eikä odotettua käännöstä voitolliseen toimintaan tullut. Esimerkiksi Foria Kostroman toiminnan piti suunnitelmien mukaan olla voitollista jo vuonna 2005 ja liikevaihdon kohota yli 10 miljoonan euron, mutta tappiota tuli 2,5 miljoonaa euroa ja liikevaihto jäi reilusti alle puoleen suunnitellusta. Koko Foria ryhmän tappio vuodelta 2005 kohosi 5,5 miljoonaan euroon, kun alun suunnitelmien mukaan ryhmän liiketoiminnan piti vuonna 2005 saavuttaa suurin piirtein nollatulokset.

Hallitus toimi liikelaitoksen etua tavoitellen ja huolehti siitä, että sitä informoitiin säännöllisesti Forian tilanteesta, mutta taustatietoa varsinaisesta toiminnasta olisi ehkä tarvittu vielä enemmän. Raporttien taloudellisten lukujen takana muhinut varsinaisen toiminnan riski tuli hallituksen jäsenille ehkä entistä konkreettisemmin ilmi, kun Forian tilannekatsauksista loppuvuodesta 2005 ilmeni, että Kostroman puutavaralajijakauma on erilainen ja huomattavasti huonompi kuin oli odotettu ja että tämänkin puutavaran laatu oli vielä entisestään heikentynyt liian pitkästä varastoinnista.

On vaikea sanoa, milloin on oikea hetki lakkauttaa tappiollinen liiketoiminta ja kuinka kauan kulloinkin voidaan odottaa toiminnan kääntymistä voitolliseksi. Forian ulkomaan liiketoiminta kesti noin 4 vuotta. Sekä Foria liiketoiminta-alueen johtaja että Metsähallituksen entinen toimitusjohtaja uskoivat Forian toimintaan ja pitivät sitä tärkeänä. Samoin ilmeisesti yhteisyrityksen toisen omistajan usko liiketoimintaan oli vahva ja Metsähallituksessa luotettiin ehkä liikaakin itävaltalaisen omistajan asiantuntemukseen tällä liiketoiminta-alueella.

Hallituksen ei voida sanoa jättäneen täyttämättä ohjaus- ja valvontavelvollisuuttansa. Hallitus ei kuitenkaan antanut riittävästi painoa sisäisen tarkastuksen havainnoille toisaalta itse Foria -ryhmän ja toisaalta Metsähallituksen riskienhallinnan ja arvioinnin puutteista.

Morenian yhtiöittäminen

Maa-ainesliiketoiminnan harjoittaminen aloitettiin Metsähallituksessa vuonna 1995 kiinteistöpalveluiden tulosvastuullisena yksikkönä. Vuodesta 1998 alkaen liiketoiminta oli osa tulosyksikkö Laatumaa toimintaa. Vuodesta 2003 alkaen toimintaa harjoitettiin omana Morenia -nimisenä tulosyksikkönä. Morenia -tulosyksikkö yhtiöitettiin 1.3.2006, jolloin siitä tuli Metsähallitus-konserniin kuuluva tytäryhtiö, Morenia Oy.

Ennen yhtiöittämistä vallinneessa tilanteessa oli kilpailuneutraliteetin kannalta ollut ongelmallista se, että Metsähallituksen maa-ainesliiketoiminnan tukeminen oli ollut teoriassa mahdollista muun liiketoiminnan tuotoilla. Yhtiömuotoisessa toiminnassa tätä ongelmaa ei ole, koska Metsähallitus ei voi liikelaitoslain ja Metsähallituslain puitteissa tukea tytäryhtiötään konsernin sisäisin tukitoimin.

Morenia Oy:n toimialana on jalostaa ja myydä maa- ja kallioperän aineksia ja niistä valmistettuja tuotteita. Lisäksi yhtiö harjoittaa maa- ja vesirakennustoimintaa ja myy toimialaan liittyviä konsultointi- ja rakennuttajapalveluita. Yhtiön kotipaikka on Oulu. Syyskuussa 2005 hallituksen kokouksessa päätettiin Metsähallituksen toimitusjohtajan esittelystä käynnistää Morenia -tulosalueen yhtiöittämisen valmistelu niin, että yhtiöittämissuunnitelma esitetään hallituksen hyväksyttäväksi seuraavassa kokouksessa 2.11.2005.

Samalla hallitus päätti, että koska perustettavan tytäryhtiön ja Metsähallituksen yhtiösuhdetta on pidettävä merkittävänä, mahdollinen päätös yhtiön perustamisesta valtion liikelaitoksista annetun lain 3 §:n 2 momentin ja Metsähallituksesta annetun asetuksen 2 §:n mukaan tullaan alistamaan valtioneuvoston ratkaistavaksi. Marraskuussa 2005 hallitus hyväksyi kokouksessaan esityksen Metsähallituksen aputoiminimellä Morenia harjoitetun maa-ainesliiketoiminnan yhtiöittämisestä siten, että perustettava yhtiö on Metsähallituksen tytäryhtiö, jonka kaikki osakkeet tuleva Metsähallituksen omistukseen.

Lisäksi todettiin, että koska perustettavalle yhtiölle tullaan yhtiöittämissuunnitelman mukaan luovuttamaan apportina³¹ kiinteää omaisuutta sekä luovuttamaan käyttöoikeussopimuksilla maa-ainesoikeuksia yli 9,1 miljoonan euron arvosta, on tähän luovutuslain 6 §:n mukaan saatava valtioneuvoston lupa.

Hallitus päätti myös esittää maa- ja metsätalousministeriölle, että se ryhtyisi sen jälkeen kun Metsähallituksen vuosien 2005–2010 kehittämisstra-

³¹ Apportti tarkoittaa muuna kuin rahasijoituksena yritykseen laitettua omaisuutta.

tegiaa koskevat omistajapoliittiset linjaukset on hyväksytty valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, tarvittaviin toimenpiteisiin edellä mainittujen valtioneuvoston lupien saamiseksi.

Joulukuussa 2005 hallituksen kokouksessa toimitusjohtaja informoi hallituksen jäseniä Morenian maa-ainesliiketoiminnan yhtiöittämistä koskevan (hallituksen 2.11.2005 tekemän) esityksen käsittelystä maa- ja metsätalousministeriössä. Hallitus merkitsi selvityksen tiedoksi ja totesi, että Morenian yhtiöittäminen on tarpeellinen. Hallitus edellytti, että yhtiöittäminen tapahtuu valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti. Hallitus hyväksyi samassa kokouksessa Metsähallituksen vuosia 2005–2010 koskevan kehittämisstrategian, jota tarkistettiin valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan 16.11.2005 päättämien omistajapoliittisten linjausten edellyttämällä tavalla.

Morenian liikevaihto vuodelta 2005 oli 20,6 miljoonaa euroa ja tilikauden voitto 1,6 miljoonaa euroa.

Tammikuussa 2006 hallituksen kokouksessa päätettiin antaa maa- ja metsätalousministeriölle 2.11.2005 tehtyä Morenian maa-ainesliiketoiminnan yhtiöittämistä koskevaa hakemusta sekä kiinteistövarallisuuden luovuttamista perustettavalle yhtiölle koskevaa hakemusta täydentävä lisäselvitys.

Maa- ja metsätalousministeriölle annettuun selvityksen liitteinä olivat:

- tarkennettu liiketoimintasuunnitelma, strategiabudjetti 11.1.2006
- luettelo luovutettavista kiinteistöistä ja määräaloista ja niiden arvoista
- luettelo perustettavan yhtiön ja Metsähallituksen välillä tehtävistä maa-ainesten otto-oikeussopimuksista ja luovutettavan maa-aineksen arvosta ja
- Catella Kiinteistöt Oy:n lausunto (maa-aineksen ottoalueiden arvostusperusteet).

Helmikuussa 2006 hallituksen kokouksessa merkittiin, että valtioneuvosto on 23.2.2006 antanut Metsähallitukselle valtion liikelaitoksista annetun lain 3 §:ssä tarkoitetun luvan perustaa maa-ainesliiketoimintaa harjoittavan tytäryhtiö Morenian, jonka kaikki osakkeet tulevat Metsähallituksen omistukseen. Valtioneuvosto on myös antanut Metsähallitukselle oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain 6 §:n mukaisen luvan luovuttaa perustettavalle yhtiölle 5,6 miljoonan euron arvosta valtion kiinteistövarallisuutta sekä 3,2 miljoonan euron arvosta maa-ainesten otto-oikeuksia.

Hallitus päätti perustaa Morenia Oy nimisen maa-ainesliiketoimintaa harjoittavan yhtiön sekä päätti, että perustettavalle yhtiölle luovutetaan 5,6 miljoonan euron arvosta valtion kiinteistövarallisuutta sekä 3,2 miljoonan euron arvosta maa-ainesten otto-oikeuksia. Samalla hallitus valtuutti toi-

mitusjohtajan ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin yhtiön perustamiseksi sekä allekirjoittamaan Metsähallituksen puolesta yhtiön perustamiskirjan ja muuta tarvittavat asiakirjat.

Lisäksi hallitus valtuutti toimitusjohtajan allekirjoittamaan Metsähallituksen ja perustettavan yhtiön välillä laadittavan apporttikirjan, jolla valtioneuvoston luvassa mainittu valtion kiinteistövarallisuus sekä valtion muuta omaisuutta luovutetaan osakepääoman 9 332 000 euroa maksuna yhtiölle.

Metsähallituksen kehittämisstrategiaan 2005–2010 on kirjattu seuraavat talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotot yhtiöittämiseen liittyen:

- kilpailuneutraliteetin lisäämiseksi selvitetään edellytyksiä yhtiöittää muita liiketoimintoja paitsi metsätaloutta
- vain sellaisissa toiminnoissa, joissa ei ole yhteiskunnallisen ohjauksen tarvetta, voidaan harkita yhtiöittämistä
- yhtiötettävän liiketoiminnan on oltava kannattavaa ja pääoman tuoton on oltava samaa tasoa kuin vastaavalla liiketoiminnalla yksityisellä sektorilla. Yhtiötettäessä toimintoja on arvioitava liiketaloudellinen kannattavuus, kilpailuneutraliteetti ja riskienhallinta.

Metsähallituksen omistajapoliittisessa linjauksessa on Metsähallituksen ulkomaisen liiketoiminnan osalta todettu, että ulkomaiseen toimintaan sisältyy kotimaiseen toimintaan verrattuna suurempi riski, joten myös tuotto-odotuksen on oltava suurempi kuin kotimaassa. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanottoina on ohjauslinjauksiksi kirjattu, että Metsähallituksen ulkomaisen liiketoiminnan tavoitteena on maariski huomioon ottaen tuottaa sijoitetulle pääomalle vähintään 10 prosentin korko ja että ulkomailla tapahtuvat liiketoiminta tulee järjestää sitomatta Suomen valtiota toimintaan oikeudellisesti tai taloudellisesti.

Morenian ensimmäinen tilikausi yhtiömuodossa oli 1.3.–31.12.2006. Tilikauden liikevaihto oli noin 21,6 miljoonaa euroa, liikevoitto reilut 3,3 miljoonaa euroa ja tilikauden voitto noin 2,4 miljoonaa euroa sekä henkilöstön määrä 24 henkilöä. Yhtiö aloitti vientitoiminnan vuoden 2006 aikana ja yhtiölle perustettiin agentuurit Viroon, Latviaan ja Pietariin. Vientiä on tarkoitus laajentaa myös muualle Eurooppaan.

Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että Morenian liiketoimintasuunnitelmassa ja Metsähallituksen hallituksessa on käsitelty yhtiöittämistä laaja-alaisesti ja ottaen asianmukaisesti huomioon talouspoliittisen ministerivaliokunnan omistajapoliittiset linjaukset ja kannanotot.

3.2.3 Hallituksen rooli julkisissa hallintotehtävissä

Liikelaitoslakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa on keskeisistä ehdotuksista kertovassa osiossa todettu, että "omistajaohjauksen kannalta keskeisin elin valtion liikelaitoksessa on liikelaitoksen hallitus, joka vastaa liikelaitoksen toiminnasta ja valvoo muun muassa toimitusjohtajan toimintaa". Julkisten hallintotehtävien osalta on kuitenkin todettu, että "ministeriö ohjaa julkisten hallintotehtävien suorittamista, eikä tehtävä kuulu liikelaitoksen hallitukselle tai toimitusjohtajalle".

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien ensisijainen ohjausvalta ja ohjausvastuu ovat lain mukaan ministeriöllä. Metsähallituslain 10 §:n ensimmäisen momentin mukaan "...maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat ja valvovat toimialojensa osalta Metsähallitukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitoa siten kuin virastojen ja laitosten toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta erikseen säädetään."

Metsähallituksen hallitus toimii ministeriöiden ohjauksen ja valvonnan asettamissa puitteissa. Hallitus:

1. huolehtii julkisten hallintotehtävien hoidon yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta
2. huolehtii siitä, että tehtävät hoidetaan eduskunnan ja muiden viranomaisten päätösten ja määräysten mukaisesti ja että julkisten hallintotehtävien kirjanpito ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty; sekä
3. julkisten hallintotehtävien yksikön esityksestä tekee esityksen julkisia hallintotehtäviä koskevaksi talousarvioksi sekä siihen liittyvän esityksen julkisten hallintotehtävien seuraavan vuoden tavoitteiksi
4. julkisten hallintotehtävien yksikön esityksestä päättää julkisten hallintotehtävien osalta toiminnan kehittämisestä eduskunnan ja ministeriön asettamien tavoitteiden rajoissa, sekä seuraa ja raportoi tavoitteiden saavuttamisesta
5. laatii julkisia hallintotehtäviä koskevan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sekä toimittaa tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen valtioneuvoston vahvistettavaksi.

Lisäksi hallituksen tehtävänä on päättää Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä ja niiden rahoitusta koskevien sopimusten periaatteista julkisten hallintotehtävien yksikön lausunnon saatuaan³².

³² *Valtioneuvoston asetus Metsähallituksesta (1380/2004).*

Hallituksen tehtävä ja rooli julkisten hallintotehtävien ohjauksessa on kapeampi ja käsiteltävät asiat ovat yleensä määrämuotoisempia ja samansisältöisempiä vuodesta toiseen kuin liiketoiminnan ohjauksessa. Julkisina hallintotehtävinä käsiteltäviin asioihin ei yleensä liity sellaisia riskejä kuin liiketoiminnan puolella, muttei myöskään samanlaisia mahdollisuuksia tai tarvetta hallituksen omaan panokseen ja linjanvetoon kuin liiketoiminnan asioissa.

Tarkastushavaintojen perusteella hallitus on hoitanut julkisiin hallintotehtäviin liittyvät ohjaustehtävät asianmukaisesti.

3.2.4 Hallituksen toiminnan kehittäminen

Metsähallituksen nykyinen hallitus³³ on aktiivisesti kehittänyt hallituksen toimintaa. Kehittämiskohteita ja kannanottoja hallituksen työskentelytapoihin ovat olleet muun muassa

- Riskienhallintaa osana toiminnan suunnittelua kehitetään.
- Palkkausstrategiaa kehitetään.
- Toimitusjohtajan välittömät alaiset esittäytyvät hallituksen kokouksissa ja informoivat toiminnastaan.
- Hallituksen valiokuntia ei perusteta, eikä käsiteltävien asioiden valmisteluvastuuta anneta hallituksen jäsenille.
- Toimiva johto valmistelee esitykset hallituksen päätettäväksi. Hallituksen jäsenten kesken ei määritetä vastuualueita. Kuitenkin hallituksen jäsenet luontaisesti oman osaamisalueensa näkökulmasta perehtyvät käsiteltävänä oleviin asioihin.
- Hallituksen vuosittaiset työt rytmitetään Metsähallituksen toiminnan suunnittelurytmin mukaisesti siten, että vuosittain varataan aikaa strategiakokouksille ja että strategioiden toteutumista seurataan säännöllisesti hallituksen kokouksissa.
- Ilmapiiritutkimuksen tulokset/henkilöstöraportit käsitellään hallituksen kokouksessa.
- Kaikissa hallituksen kokouksissa toimitusjohtajan katsaus.
- Hallitukselle tiedoksi jatkuvana jakeluna tytäryhtiöiden ja yhteisyritys Forian hallitusten ja yhtiökokousten pöytäkirjat.
- Metsähallituksen työjärjestyksen muutos, jonka mukaan liiketoiminnan tulosalueiden johtajien ja muiden toimitusjohtajan alaisina toimivien konsernitoimintojen vetäjien nimittäminen ja tehtävästä vapauttaminen siirrettiin hallituksen ratkaistaviin asioihin. Lisäksi tytäryh-

³³ *Toimikausi 1.4.2005 – 31.3.2008.*

tiöiden toimitusjohtajia koskevista ratkaisuista on informoitava Metsähallituksen hallitusta ennen kuin päätös tehdään tytäryhtiöiden hallituksissa.

Hallitus teki myös vuoden 2006 alussa ulkopuolisen konsultin johdolla itsearviointin hallitustyöskentelystään. Lisäksi hallituksen puheenjohtaja on ottanut tavakseen osallistua Metsähallituksen ja ohjaavien ministeriöiden vuosittaisiin tulosohtausneuvotteluihin, mikä osaltaan luo edellytyksiä parantaa liikelaitosta ohjaavien elinten (ministeriöt, hallitus) välistä tiedonkulkua ja yhteistä näkemystä liikelaitoksen tavoitteista ja niiden toteuttamisesta ja toteutumisen valvonnasta.

Tarkastushavaintojen perusteella Metsähallituksen nykyinen hallitus on ottanut entistä aktiivisemmän ja aloitteellisemmän roolin Metsähallituksen ohjauksessa ja valvonnassa. Hallitus on vahvasti sitoutunut hallitustyöskentelyyn ja muuttanut hallituksen toimintaa entistä systemaattisemmaksi. Tähän lienevät vaikuttaneet muun muassa toteutetun hallitustyöskentelyn arvioinnin tuloksien huomioonottaminen, kokemukset Forian ÖBf:n liiketoiminnan epäonnistumisesta, hallituksen puheenjohtajan aktiivisuus hallitustyöskentelyn parantamiseksi ja hallitusten jäsenten yhdessä muodostaman osaamisen ja ammattitaidon onnistunut kokonaisuus sekä Metsähallituksen ohjauksessa ja johdossa yleisemminkin ollut pyrkimys corporate governancen periaatteiden ja käytäntöjen huomioon ottamiseen.

Nykyinen hallitus on toiminnallaan pyrkinyt ja pystynyt vastaamaan liikelaitosuudistuksessa hallitukselle asetettuun rooliin omistaja- ja tulosohtauskannalta entistä keskeisempänä elimenä liikelaitoksen toiminnan ohjaajana ja valvojana.

3.3 Metsähallituksen luontopalvelujen ulkoinen ohjaus

3.3.1 Ohjaustasot

Metsähallituksen ulkoinen ohjausprosessi on valtion liikelaitoksille tyypillisesti moniportainen ja hierarkkinen. Metsähallituksen ohjauksessa eduskunnalla on ylin ohjaustoimivalta, kun se hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Eduskunnan hyväksymät tavoitteet asettavat rajat, joiden sisällä alemman tason ohjaajat voivat tehdä tarkentavat ohjauspäätöksensä. Eduskunnan, valtioneuvoston, maa- ja metsätalousministeriön sekä

ympäristöministeriön ohjaustoimivalta käsittää sekä Metsähallituksen liiketoiminnan että julkiset hallintotehtävät (taulukko 6).

Lainsäädännön ja vuosittaisen tulosohjausprosessin lisäksi luontopalvelujen toimintaa ohjaavat Metsähallituksen vuosien 2005–2010 kehittämissstrategiassa³⁴ luontopalveluille asetetut tavoitteet. Strategian mukaan luontopalvelujen toimintaa linjaavat lähivuosina biodiversiteettisopimuksen (CBD) toimintaohjelmat, suojelualueiden hoidon kansainvälisen arvioinnin suositukset, Euroopan unionin luonto- ja lintudirektiivit ja EU:n luonnonsuojelua koskevat tavoitteet sekä niitä toteuttavat Suomen kansalliset toimintaohjelmat, joita ovat valtioneuvoston periaatepäätökset Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmasta (METSO), luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämisestä (Vilmat) sekä Itämeren suoje-
lusta.

Myös vesiluonnon ja kulttuuriperinnön suojelun vaatimukset ovat lisääntyneet. Vedenalaisen meriluonnon inventointi –ohjelma (VELMU) toteutetaan vuoteen 2010 mennessä ja sen tuottamien tietojen ja poliittisten päätösten perusteella toivotaan voitavan paremmin suunnitella ja ohjata sekä luonnonvarojen hyödyntämistä että luonnonsuojelua.

³⁴ *Metsähallituksen hallituksen 21.12.2005 hyväksymässä Metsähallituksen kehittämissstrategiassa on liikelaitoksen omat strategiat yhdistetty talouspoliittisen ministerivaliokunnan 16.11.2005 vahvistamiin omistajapoliittisiin linjauksiin.*

TAULUKKO 6. Metsähallituksen ohjaustasot ja tehtävät.

Ohjaaja	Liiketoiminta	Julkiset hallintotehtävät
Eduskunta	hyväksyy keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet	hyväksyy julkisten hallintotehtävien palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet
Eduskunta	hyväksyy peruspääoman korotuksen, alennuksen ja päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon peruspääoman korottamiseksi	hyväksyy julkisten hallintotehtävien toimintaa varten tarvittavat määrärahat
Valtioneuvosto	vahvistaa liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen ja päättää voiton tuloutuksesta	vahvistaa julkisia hallintotehtäviä koskevan tilinpäätöksen
Valtioneuvosto	nimittää Metsähallituksen hallituksen sekä vapauttaa hallituksen tai sen jäsenen tehtävästään	-
Valtioneuvosto	nimittää ja irtisanoo toimitusjohtajan MMM:n esittelystä	nimittää luontopalvelujohtajan YM:n esittelystä
MMM	päättää tarkemmista palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä tulos- ja tuloutustavoitteesta	päättää valtion talousarvioon otetun, liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän rahoittamiseen tarkoitetun määrärahan käytämisestä
MMM	määrää hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien palkkiot	nimittää erätalouspäällikön
YM	-	päättää hallinnonsiirroista liikelaitoksen ja valtion talousarviolouden välillä; luonnonsuojelun toteuttamiseen liittyvä (max. 5 milj. euroa)
MMM ja YM	-	asettavat tavoitteet ministeriön toimialan tehtävien toiminnan tuoksellisuudelle ja päättävät määrärahojen käytön ehdoista eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä hyväksymissä rajoissa
MMM ja YM		tekevät vuosittain Metsähallituksen kanssa sopimukset tehtävien hoidosta ja rahoituksesta asetettujen tavoitteiden pohjalta ja käytävissä olevien määrärahojen puitteissa sekä valvovat määrärahojen käyttöä ja tavoitteiden toteutumista

3.3.2 Valtion talousarvioesitys ohjauksen välineenä

Esitettäviä tietoja koskevat määräykset

Valtion liikelaitoksista annetun lain 8 §:n mukaan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy muun muassa liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Ministeriön tulee raportoida hallinnonalansa liikelaitokselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa³⁵. Valtion talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa esitetyt tiedot muodostavat siten keskeisen tietokokonaisuuden, jonka pohjalta eduskunta tekee liikelaitosta koskevat ohjauspäätöksensä.

Tarkastusajanjaksolla vuoden 2002 puolivälistä vuoden 2007 puoliväliin liikelaitosten talousarvioehdotusten laadinnassa on tullut noudattaa valtiovarainministeriön määräyksiä TM 9202³⁶ ja TM 0302³⁷. Valtiovarainministeriön määräys TM 0302 tuli voimaan 18.6.2003. Metsähallituksen kohdalla uutta määräystä tuli soveltaa vasta vuoden 2005 talousarvioesitystä laadittaessa.

Molempien määräysten mukaan valtion talousarvioesitykseen sisällytetään asianomaista liikelaitosta koskevaan lukuun lukuperustelut, jotka muodostuvat päätösosasta ja selvitysosasta. Molempien määräysten mukaan lukuperustelut on kirjoitettava niin, että niistä selkeästi ilmenee, kenen asettamista tavoitteista tai arvioista kulloinkin on kyse.

Määräyksellä TM 0302 on tarkennettu talousarvioesityksessä esitettyjen asioiden sisältöä. Sen mukaan esityksessä tulee esittää eduskunnan hyväksyttäväksi yleislaissa, laitokohtaisessa laissa ja muussa lainsäädännössä säädetyt asiat (aiemmin pelkästään valtion liikelaitoslaissa säädetyt asiat).

Talousarvioesityksessä liikelaitosta koskeva lukuperustelujen päätösosa on esitettävä tietyssä järjestyksessä eduskunnalle päätettäväksi. Omina kohtinaan esitetään muun muassa toiminnan aloittamiseen liittyvät tasejärjestelyt, liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet sekä mahdolliset erityistehtävät. Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät kuuluvat mainittuihin erityistehtäviin. Erityistehtävien osalta eduskunnan päätettäväksi esitetään näihin tehtäviin liittyvät palvelu- ja toimin-

³⁵ *Kertomuksesta käytettiin aiemmin nimeä hallituksen kertomus eduskunnalle valtiovarainhoidosta ja tilasta (ns. tilakertomus tai valtiovarainkertomus).*

³⁶ *Valtion liikelaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinta. Valtiovarainministeriön määräys nro TM 9202, 17.2.1994.*

³⁷ *Valtion liikelaitosten talousarvioehdotusten laadinta. Valtiovarainministeriön määräys nro TM 0302, 18.6.2003.*

tatavoitteet. Päätösosassa on myös kerrottava, miten näiden erityistehtävien hoitaminen rahoitetaan.

Määräyksessä TM 0302 todetaan myös, että erityistehtävää koskeva määräraha otetaan kyseistä tehtävää rahoittavan ministeriön pääluokkaan. Asianomaisen menomomentin päätösosassa esitetään liikelaitoksen nimi, sille osoitettavan määrärahan suuruus ja sen käyttötarkoitus. Momentin selvitysosassa tulee esittää tarvittaessa liikelaitoksen erityistehtäville asetettavat tavoitteet sekä määrärahan mitoitustarpeet. Lisäksi määräyksen mukaan liikelaitoksen erityistehtävistä otetaan liikelaitosta koskevan luvun selvitysosaan erilliset tunnusluku- ja rahoitustaulukot, joiden laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin liiketoiminnan tunnusluku- ja rahoitustaulukoiden rakennetta.

Määräyksen TM 0302 mukaan lukuperustelujen selvitysosassa tulee olla päätösosaan sisältyvien asioiden osalta yksityiskohtaisempia tietoja ja perusteluja ja ne on esitettävä selvitysosassa samassa järjestyksessä kuin ne on esitetty päätösosassa (yhdenmukaisuus). Selvitysosassa on esitettävä kustakin päätösosassa olevasta asiasta selvitys. Määräyksen 0302 päätösosan kohdassa 4 on aiempaan määräykseen verrattuna tuotu entistä selkeämmin esille palvelu- ja toimintatavoitteille asetetut kriteerit. Niiden mukaan valtion talousarvioesityksessä esitettävien liikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteiden tulee olla keskeisiä ja konkreettisia sekä niitä pitää voida seurata ja mitata.

Määräyksessä on myös todettu, että liikelaitoksen palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet on esitettävä niin, että eduskunnalla on mahdollisuus niistä päättäessään vaikuttaa palvelutaso-ohjaukseen.

Valtion talousarvioesityksissä esitetyt tiedot

Metsähallitusta liikelaitoksena koskeva luku on esitetty vuosien 2003–2004 valtion talousarvioesityksissä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvussa 30.33 ja vuosina 2005–2007 luvussa 30.63.

Tarkastuksessa havaittiin, että vuosien 2003 ja 2004 talousarvioesityksissä esitettyjen tietojen pohjalta oli hankala saada käsitystä Metsähallituksesta kokonaisuutena, vaikka tiedot olivat esitetty määräysten mukaisesti. Kokonaiskuvan muodostamista vaikeutti muun muassa se, että Metsähallituksen yhteiskunnallisten palvelujen (nykyiset julkiset hallintotehtävät) sisältö ja rahoittaminen esitettiin talousarvioesityksissä eri puolilla

maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalojen pääluokkia³⁸.

Vuodesta 2005 lähtien Metsähallituksen erityistehtävät eli julkiset hallintotehtävät on esitetty talousarvioesityksessä Metsähallitusta koskevan liikelaitosluvun päätösosassa määräyksen TM 0302³⁹ mukaisesti omana kohtanaan otsikolla "julkisten hallintotehtävien palvelu- ja toimintatavoitteet ja julkisten hallintotehtävien rahoitus". Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien kehitystä kuvaavien tunnuslukutaulukoiden ja eri ministeriöiden myöntämän määräraharahoituksen (momenteittain eriteltynä) esittäminen liikelaitosluvun selvitysosassa helpottaa huomattavasti kokonaiskuvan muodostamista Metsähallituksen vastuulla olevasta toiminnasta ja valtion talousarvioesityksessä julkisten hallintotehtävien hoitamiseen tarkoitettua rahoituksen määrästä ja sen kehittymisestä.

Vuosien 2006 ja 2007 talousarvioesityksissä maa- ja metsätalousministeriön pääluvussa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien menomomentti⁴⁰ (30.63.50) on otettu esitettäväksi Metsähallitus-lukuun 30.63. Tarkastuksen perusteella Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin kuuluvan menomomentin esittäminen Metsähallitusta koskevassa liikelaitosluvussa auttaa lukijaa hahmottamaan Metsähallituksen toiminnallisen ja taloudellisen kokonaisuuden selkeämmin ja helpommin verrattuna siihen, että menomomentteja esitettäisiin eri puolilla maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaa.

Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävät

Valtion talousarvioesityksissä 2003–2006 eduskunnalle hyväksyttäväksi esitetyt Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet on esitetty heti luvun 35.20 otsikon "yhdyskunnat, alueiden käyttö ja luonnonsuojelu" alla.

Vuosien 2003 ja 2004 valtion talousarvioesityksissä maa- ja metsätalousministeriön pääluvussa Metsähallitusta koskevassa liikelaitosluvussa (30.33) on pelkästään todettu, että luonnonsuojelualueiden palvelu- ja toimintatavoitteet asetetaan pääluokan 35 luvussa 20. Luvussa 35.20 luonnonsuojelutehtäville asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet on erotettu

³⁸ Vuonna 2003 YM:n momentit 35.10.67, 35.20.22, 35.20.74 ja 35.20.87 ja MMM:n momentit 30.31.24, 30.31.25, 30.31.43. Vuonna 2004 YM:n momentit 35.20.22, 25.20.74 ja MMM:n momentit 30.31.24, 30.31.25 ja 30.31.43.

³⁹ Määräys tuli voimaan jo 18.6.2003 mutta se tuli sovellettavaksi Metsähallituksen osalta vasta vuoden 2005 talousarvioesitystä laadittaessa.

⁴⁰ Maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa olevat tehtävät.

suhteellisen selkeästi muusta tekstistä, kun Metsähallitusta koskeva osuus on aloitettu tekstillä "Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävien palvelu- ja toimintatavoitteet". Luvun 35.20 lukuperusteluissa ei kuitenkaan ole mainittu Metsähallitusta koskevia määrärahamomenteja.

Vuoden 2005 talousarvioesityksessä Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetetut tavoitteet on esitetty luvun 35.20 selvitysosassa, jossa mainitaan myös momentit, joilta rahoitus tapahtuu. Tällöin Metsähallituksen toimintaan liittyvät menomomentit on helpommin löydettävissä ympäristöministeriön pääluokasta ja kokonaisuus paremmin hahmotettavissa.

Vuoden 2006 talousarvioesityksessä Metsähallitusta koskevan liikelaitosluvun selvitysosassa todetaan, että julkisten hallintotehtävien rahoitus ympäristöministeriön pääluokassa tapahtuu momenteilta 35.20.52 ja 35.20.76. Ympäristöministeriön pääluokassa luku 35.20 alkaa suoraan tekstillä "Metsähallitus jatkaa luonnonsuojeluohjelmien rahoitusohjelman ja Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) toteuttamista". Tekstissä ei mainita, että esitetyt asiat ovat Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetettavia palvelu- ja toimintatavoitteita. Luvun 35.20 selvitysosassa todetaan, että ympäristöministeriön toimialan julkiset hallintotehtävät on budjetoitu momentille 35.20.52.

Vuoden 2007 talousarvioesityksessä Metsähallitusta koskevan liikelaitosluvun päätösosassa todetaan, että julkisten hallintotehtävien rahoitus maa- ja metsätalousministeriön osalta esitetään momentilla 30.63.50 ja ympäristöministeriön osalta luvussa 35.20. Ympäristöministeriön pääluvussa (35.20) momenteja ei ilmoiteta ollenkaan, vaan viittaukset ympäristöministeriön päälukuun otetuista Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäviin liittyvistä määrärahamomenteista löytyvät liikelaitosluvusta (MMM:n pääluku). Esimerkiksi Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäviin liittyvä myös ympäristöministeriön pääluokkaan otettu menomomentti 35.20.76, johon viitataan vain Metsähallituksen liikelaitosluvussa 30.63 (MMM) selvitysosassa esitetyssä julkisten hallintotehtävien rahoitusta koskevassa taulukossa. Selvyyden vuoksi julkisten hallintotehtävien rahoitus voitaisiin esittää talousarvioesityksessä Metsähallituksen liikelaitosluvun päätösosassa momentin tarkkuudella molempien ohjaavien ministeriöiden osalta.

Vuoden 2007 talousarvioesityksessä Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetettujen palvelu- ja toimintatavoitteiden esittämistä on muutettu ympäristöministeriön pääluokassa. Tavoitteet on asetettu menomomentin 35.20.52 "Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät" päätösosassa, jossa on määrärahan käyttötarkoituksen esittämisen jälkeen esitetty omana kohtanaan "toiminnan tavoitteet ympäristöministeriön toimialan osalta". Menomomentin 35.20.52 selvitysosassa on esitetty Metsähallituksen toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetetut tavoitteet.

Metsähallituksen toimintaa kuvataan myös ympäristöministeriön pääluokassa luvun 35.20 "Yhdyskunnat, alueidenkäyttö ja luonnonsuojelu" selvitysosassa.

Tarkastushavaintojen perusteella Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetettujen palvelu- ja toimintatavoitteiden esittämistapa on vaihdellut valtion vuosien 2003–2006 talousarvioesityksissä. Vuoden 2007 talousarvioesityksestä lähtien Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetettujen palvelu- ja toimintatavoitteiden esittämistapa on selkiytynyt. Tavoitteet on esitetty omiana erillisenä kokonaisuutenaan, kun ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet on esitetty ympäristöministeriön pääluokkaan otetun menomomentin päätösosassa (35.20.52). Tällä tavalla valtion talousarvioesityksessä eduskunnalle hyväksyttäväksi esitettävät, ympäristöministeriön rahoittamat, Metsähallituksen vastuulla olevat tehtävät erottuvat selkeämmin muiden luonnonsuojeluhallinnon organisaatioiden rahoituksesta ja tehtävistä. Myös talousarvioesityksen luvun 35.20 selvitysosan esittämistapa on muuttunut. Luvussa kerrotaan laajemmin koko lukuun kuuluvista asioista, jolloin syntyy selkeämpi yhteys kaikkiin luvussa oleviin määrärahamomentteihin.

Metsähallituksen eri tehtäväkokonaisuuksien hahmottamisen kannalta hankalana voidaan pitää sitä, että ympäristöministeriön pääluokassa ei ole kokoamatietoa siitä, miltä momenteilta Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävät rahoitetaan. Nämä tiedot esitetään ainoastaan Metsähallitusta koskevassa liikelaitosluvussa maa- ja metsätalousministeriön pääluvussa, julkisten hallintotehtävien rahoitusta koskevassa taulukossa.

Palvelutavoitteille ja muille toimintatavoitteille asetetut kriteerit

Valtiovarainministeriön määräyksien⁴¹ mukaan valtion talousarvioon kirjattavien liikelaitoksen palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden tulee olla liikelaitoksen toiminnan kannalta keskeisiä, konkreettisia ja niitä pitää voida seurata ja mitata. Tavoitteet tulisi lisäksi esittää niin, että eduskunnalla on niistä päättäessään mahdollisuus vaikuttaa palvelutaso-ohjaukseen. Seuraavassa on tarkasteltu näitä kriteereitä yksityiskohtaisemmin.

⁴¹ TM 9202 ja TM 0302.

Mitattavuus

Eduskunnan Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville hyväksymistä tavoitteista seuraavat neljä tavoitetta ovat pysyneet suurin piirtein samana vuosina 2003–2007:

Tavoite 1. Metsien ja soiden ennallistamista, perinnebiotooppien hoitoa jatketaan laadittujen tarveselvitysten pohjalta ja seurataan toimenpiteiden vaikuttavuutta. Tehostetaan erityisesti metsien ennallistamista ja metsikköittäisten perustietojen keruuta eteläisen Suomen luonnonsuojelualueilla Etelä-Suomen, Oulun läänin länsiosan ja Lapin läänin lounasosan metsien suojelun toimintaohjelman mukaisesti. [METSJO-ohjelma]

Tavoite 2. Metsähallitus vastaa hallinnassaan olevien Natura 2000-verkoston alueiden suojelutavoitteiden toteutumisesta ja täydentää alueiden luontotyyppitietoja. [Natura-ohjelma]

Tavoite 3. Metsähallitus vastaa useiden uhanalaisten eläin- ja kasvilajien valtakunnallisesta suojelusta ja seurannasta sekä osallistuu EU:n luontodirektiivin liitteen II kasvilajien seurantaan. [EU-direktiivin mukaiset suojelukohteet]

Tavoite 4. Luonnonsuojelualueiden virkistys- ja luontomatkailunkäytön edellytyksiä tärkeimmissä kansallispuistoissa ja muilla vilkkaasti käytetyillä alueilla parannetaan. [VILMAT-ohjelma]

Tavoitteella (käsitteenä) tarkoitetaan saavutettavaksi tarkoitettua tilaa, jolloin tavoitteen saavuttaminen tai toteutuminen on todettavissa ja mitattavissa. Tarkastushavaintojen perusteella edellä lueteltuja tavoitteita ei suoranaisesti voida pitää mitattavissa olevina tavoitteina, vaan lähinnä päämäärinä, so. suuntina, joihin toiminnalla pyritään (esim. jatketaan, parannetaan...). Mitattavuuden vaatimus ei tällaisella päämääräasettelulla tule riittävästi otetuksi huomioon.

Keskeisyys

Eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä hyväksymien tavoitteiden keskeisyyttä Metsähallituksen luonnonsuojelutoiminnassa on vaikea arvioida, koska eduskunta on vuosittain hyväksynyt myös muita Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetettavia tavoitteita edellä

esitettyjen neljän tavoitteen lisäksi⁴² eikä tavoitteiden sisäistä tärkeysjärjestystä ja painopisteitä ole esitetty (kaikki tavoitteet eivät ole varmaanakaan yhtä tärkeitä tai suuria resursseja vaativia).

Toisaalta edellä mainittujen neljän tavoitteen⁴³ voi katsoa muodostavan keskeisen kokonaisuuden Metsähallituksen luonnonsuojelutoiminnassa, koska tavoitteet ovat säilyneet mukana kokonaistavoitteiden määrän vähentyessä⁴⁴ ja toisaalta tavoitteet ovat laadultaan sellaisia, että ne vaativat pidemmän ajanjakson toteutuakseen.

Konkreettisuus

Vuoden 2005 talousarvioesityksessä on menomomentin 35.20.22 selvitysosassa esitetty määrärahan käyttökohteita sekä kansallispuistojen ja luontokeskusten asiakaskäyntejä kuvaava taulukko, joka antaa konkreettisen kuvan siitä, että mihin määrärahoja on tarkoitus käyttää. Toisaalta taulukosta ei kuitenkaan ilmene, ovatko vuosien 2003 ja 2004 luvut tavoitevai toteutumalukuja.

Vuoden 2006 talousarvioesityksessä luvun 35.20 selvitysosassa on esitetty taulukko Metsähallituksen määrällisistä tavoitteista. Vuoden 2007 talousarvioesityksessä määrällisiä tavoitteita koskeva taulukko on esitetty menomomentin 35.20.52 selvitysosassa. Määrärahan käyttökohteita ja määrällisiä tavoitteita kuvaavat taulukot antavat konkreettisen kuvan tavoitteista, koska asetetut tavoitteet ovat määrällisiä (ha/kpl) ja niiden toteutuminen on helposti ymmärrettävissä sekä mitattavissa.

Momenttien 35.20.22 ja 35.20.52 määrärahan käyttökohteiden todellista kehitystä on vaikea seurata, koska taulukon tiedoissa ei esitetä toteutumatietoja suhteessa tavoitteisiin ja osassa käyttökohteista seurattavan asian mittaustapaa on muutettu, jolloin eri vuosien tiedot eivät ole vertailukelpoisia. Esimerkiksi vuoden 2005 ja 2006 talousarvioesityksissä kansallispuistojen hoito ja ylläpito on ilmoitettu kappaleina ja vuoden 2007 talousarvioehdotuksessa hehtaareina, vuoden 2005 talousarvioesityksessä ilmoitetaan, että käyttökohteena saimaannorpan reviirin seuranta (kpl) ja vuosina 2006 ja 2007 saimaannorpan pesäpaikkojen seuranta (kpl).

⁴² Vuonna 2003 eduskunta hyväksyi 10 tavoitetta, vuonna 2004 tavoitteita oli 6, vuonna 2005 niitä oli 7, vuonna 2006 niitä oli 6 ja vuonna 2007 niitä oli 5.

⁴³ METSO-ohjelma, Natura, EU-direktiivin mukaiset suojelukohteet ja VILMAT.

⁴⁴ Eduskunnan hyväksyttäväksi esitettiin 10 tavoitetta vuonna 2003 ja 5 tavoitetta vuonna 2007.

Esitetyt tiedot eivät kerro määrärahan jakautumisesta tai painopisteistä käyttökohteiden kesken eivätkä varojen käytön tehokkuudesta.

Vuoden 2007 talousarvioesityksen taulukko on aiempiin vuosiin verrattuna helpommin hahmotettavissa ja omaksuttavissa, koska taulukkoon on otettu vain määrärahan keskeisiä käyttökohteita, jolloin taulukossa esitettävien yksityiskohtaisten tietojen määrä on vähentynyt. Taulukosta puuttuvat asetetut tavoitteet ja niiden toteutumatiiedot. Näitä tietoja voitaisiin hyödyntää päätöksenteossa, kun arvioidaan asetetun tavoitteen tasoa tai ollaan muuttamassa tavoitteiden keskinäisiä painopisteitä.

Seurantamahdollisuus

Vuoden 2006 talousarvioesityksestä lähtien Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetettujen tavoitteiden seurantamahdollisuus on parantunut huomattavasti, koska toiminnalle on asetettu määrällisiä tavoitteita, joiden toteutuminen on helposti mitattavissa. Toisaalta koska määrällisiä tavoitteita on asetettu vasta vähän aikaa, taulukosta puuttuvat vielä saman vuoden tavoite- ja toteutumatiiedot, jolloin tavoitteen toteutumisen seuranta ei ole vielä ollut mahdollista.

3.3.3 Valtion tilinpäätöskertomus ohjauksen välineenä

Ympäristöministeriön raportointi eduskunnalle

Vuosi 2003

Valtiovarainministeriön määräyksen⁴⁵ mukaan vuoden 2003 tilakertomuksen (nykyisin tilinpäätöskertomus) hallinnonalan tuloksellisuuden kuvauksessa tulee esittää selvitys, miten hallinnonalan liikelaitokset ovat saavuttaneet eduskunnan ja muiden ohjausviranomaisten asettamat palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä taloudelliset tavoitteet. Lisäksi määräyksessä todetaan, että tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon myös Valtiontalouden tarkastusviraston liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksesta antama kertomus⁴⁶ valtiovarainvaliokunnan sen johdosta antama mietintö⁴⁷ sekä eduskunnan sen johdosta antama kirjelmä⁴⁸.

⁴⁵ VM 01/01/2004.

⁴⁶ VTV 17/2001, K 8/2002 vp.

⁴⁷ VaVM 9/2002 vp.

⁴⁸ EK 20/2002 vp.

Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta koskevassa eduskunnalle annetussa erilliskertomuksessa (K8/2002 vp.) Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi, että eduskunta saa liian niukasti tietoa liikelaitoksille asettamiensa palvelu- ja muiden tavoitteiden toteutumisesta. Valtiovarainvaliokunta on todennut kertomuksesta antamassaan mietinnössä (VaVM 9/2002 vp), että tilakertomuksessa (nykyisessä valtion tilinpäätöskertomuksessa) tulisi esittää liikelaitosten osalta oleelliset tiedot sekä palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta että taloudellisesta menestyksellisyydestä kertovista tunnusluvuista.

Vuoden 2003 tilakertomuksen (K 10/2004 vp) ympäristöministeriön luvussa ei ole raportoitu erikseen Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävistä, niille asetetuista palvelu- ja toimintatavoitteista ja niiden saavuttamisesta. Ympäristöministeriö on raportoinut alueidenkäytöstä ja luonnonsuojelusta yhtenä kokonaisuutena. Metsähallitus mainitaan tekstissä muutamassa virkkeessä⁴⁹ ja luonnonsuojeluohjelmien toteutukseen liittyvässä taulukossa⁵⁰.

Vuosi 2004

Valtion tilinpäätöskertomuksen laatimiseen vuodelta 2004 koskevan määräyksen⁵¹ mukaan ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa on tarkoituksena, että kuvaus on lyhyt, eduskunnan ja hallituksen päätöksen- teon kannalta olennaisia asioita käsittelevä, selkeä ja ymmärrettävä. Kuvauksessa tulee esittää talousarvioasetuksen (1243/1992) 68 b §:n 7 kohdan mukaisesti tärkeimmät yhteenvetotiedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla toimivien valtion liikelaitosten ja rahastojen talouden ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä. Samassa yhteydessä määräyksessä todetaan myös, että eduskunta on useissa yhteyksissä edellyttänyt tilinpäätöskertomukseen sisällytettäväksi nykyistä enemmän ja laadukkaampaa liikelaitoksia ja rahastoja koskevia tietoja.

Vuoden 2004 valtion tilinpäätöskertomuksessa (K 11/2005 vp) ympäristöministeriön raportointi hallinnonalan tuloksellisuudesta oli selkeästi erilaista vuoteen 2003 verrattuna. Vuoden 2004 kertomuksessa luonnonsuojelu on otettu omaksi otsikokseen, jonka alla on vain yksi lause "Luon-

⁴⁹ s. 207 "Palvelujen ostoja on vähentänyt Metsähallituksen tuottamien luonnonsuojelualueiden hoidon menojen kirjaustavan muutos". s. 209 "Pyhä-Luoston kansallispuiston perustamista valmisteltiin tarkentamalla rajausta yhdessä Metsähallituksen kanssa".

⁵⁰ s. 210.

⁵¹ VM 2/01/2005, liite 1, sivu 18.

nonsuojelun tavoitteena on, että luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen pysähtyy ja luonnonvaroja käytetään kestäväällä tavalla." Luonnonsuojelu -otsikon alle on koottu viisi alaotsikkoa⁵². Tekstissä ei kuitenkaan mainita Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäviä.

Vuosi 2005

Valtion tilinpäätöskertomuksen laatimiseen vuodelta 2005 koskevassa määräyksessä⁵³ on tarkennettu talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja hallinnonalan liikelaitosten ja rahastojen yhteenvetotietoja. Määräyksen mukaan on esitettävä tärkeimmät tiedot siitä, miten liikelaitoksille asetetut palvelutavoitteet ja tulostavoitteet ovat toteutuneet.

Vuoden 2005 valtion tilinpäätöskertomuksen (K 11/2006 vp) ympäristöministeriön lukuun on lisätty erillinen osa Metsähallituksesta. Esittämis-tapa on parempi aiempiin vuosiin verrattuna, koska tällä tavalla Metsähallituksen ympäristöministeriön ohjauksessa olevista luonnonsuojelutehtävistä voidaan kertoa selkeämmin omana kokonaisuutenaan. Tällä tavalla saadaan myös looginen vastinpari talousarvioesityksessä esitettyjen tavoitteiden ja valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettyjen toteutumatietojen välille.

Tekstistä ei kuitenkaan suoraan ilmene, mitä tavoitteita eri ohjaavat tahot ovat asettaneet tai miten nämä tavoitteet ovat toteutuneet. Lisäksi Metsähallitus-kokonaisuuden hahmottamista vaikeuttaa se, että Metsähallitus mainitaan aiemmin ympäristöministeriön luvussa luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailemisen kehittämisen yhteydessä⁵⁴.

Vuosi 2006

Valtion tilinpäätöskertomuksen laatimiseen vuodelta 2006 koskevan määräyksen⁵⁵ mukaan ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvaus laaditaan niin, että siinä esitetään valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992), muutettu asetuksella (254/2004) 68 b:ssä säädetyt tiedot. Määräyksen mukaan ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa

⁵² *Esimerkiksi: Lajien ja luontotyyppien seuranta ja luonnonsuojeluohjelmien ja Natura 2000-verkoston toteuttaminen.*

⁵³ VM 8/032/2005, s. 5.

⁵⁴ s. 427. *Metsähallitus mainitaan myös talousarvion toteutumista kuvaavassa tekstissä s. 435.*

⁵⁵ VM 8/032/2006.

esitetään tärkeimmät yhteenvedot ja arviot ministeriön hallinnonalalla toimivien (rahastojen ja) liikelaitosten tuloksellisuuden kehityksestä.

Vuoden 2006 valtion tilinpäätöskertomuksessa ympäristöministeriön hallinnonalan luvussa ei ole erillistä Metsähallitusta käsittelevää osiota ja Metsähallitus mainittiin vain kerran otsikon "luonnonsuojelu" alla: "Metsähallituksen laatiman kehittämis- ja investointiohjelman tavoitteena on parantaa keskeisten luonnonsuojelualueiden palveluvarustusta ja opastusta ja tätä kautta lisätä alueiden vetovoimaisuutta, kävijämääriä ja luontomatkailuyrittäjyyttä."

Ympäristöministeriö on valtion tilinpäätöskertomuksissa raportoinut ohjaamastaan luonnonsuojelutyöstä yhtenä kokonaisuutena⁵⁶, mikä mahdollistaa kuvan saamisen tietyistä asiakokonaisuudesta. Metsähallituksen osuudesta luonnonsuojelutyössä, sen luonnonsuojelutehtäviin käyttämistä voimavaroista ja tuloksista ei kuitenkaan saa juuri mitään käsitystä. Annettuja tietoja Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävien palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden toteutumisesta ei voida pitää riittävänä ohjauksessa tarvittavan tiedon kannalta.

Maa- ja metsätalousministeriön raportointi eduskunnalle

Vuodet 2003 - 2006

Maa- ja metsätalousministeriö on ohjaavana ministeriönä julkisista hallintotehtävistä erävalvonnassa, metsäpuiden siementen hankinnassa ja varmuusvarastoinnissa, vesilaisissa säädettyissä ja muihin uittoon liittyvien tehtävissä, retkeilypalveluissa ja luonnon virkistyskäytössä.

Vuoden 2003 tilakertomuksessa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvussa Metsähallitusta koskevassa osassa todetaan, että Metsähallitus saavutti sille asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet sekä huolehti laitokselle annetusta työllisyysveloitteesta. Lisäksi on todettu, että Metsähallitus tuotti muun muassa maa- ja metsätalousministeriön tilaamia retkeilypalveluja.

Vuoden 2004 valtion tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että Metsähallituksen liiketoiminta ja julkiset hallintotehtävät erotettiin omiksi kokonaisuuksiksi ja että Metsähallitus saavutti sille asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet.

Vuoden 2005 valtion tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että Metsähallitus käytti julkisten hallintotehtävien toimintaan yhteensä 53,3 miljoonaa

⁵⁶ Poikkeuksena vuosi 2005, jolloin Metsähallituksesta kerrottiin omana kappaleenaan ympäristöministeriön hallinnonalan luvussa.

euroa, mistä maa- ja metsätalousministeriön rahoitus oli 6,4 miljoonaa euroa (12,1 %). Lisäksi todetaan, että maa- ja metsätalousministeriön ohjaus koski muun muassa luonnon virkistyskäytön tehtäviä, joissa saavutettiin tavoitteet.

Vuoden 2006 valtion tilinpäätöskertomuksessa (K 12/2007 vp) todetaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvussa Metsähallitusta koskevassa osassa, että "Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien kokonaisuudet vuonna 2006 olivat yhteensä 54,0 milj. euroa, mistä maa- ja metsätalousministeriö rahoitti 6,2 milj. euroa (11 %). Maa- ja metsätalousministeriön ohjaus koski muun muassa luonnon virkistyskäytön tehtäviä, joissa saavutettiin tavoitteet".

Valtion tilinpäätöskertomuksissa (2003–2006) ei maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvun Metsähallitusta koskevissa kohdissa ole mainittu Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäviä eikä sitä, että tätä osaa julkisista hallintotehtävistä ohjaa ympäristöministeriö.

Kokoavia havaintoja raportoinnista

Tarkastusaineistojen perusteella maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville hyväksytyjen tavoitteiden toteutumisesta on ollut hyvin niukkaa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvussa on useasti vain tyydytty ilmoittamaan, että tavoitteet on saavutettu eikä tekstissä ole viitattu ympäristöministeriön ohjauksessa oleviin julkisiin hallintotehtäviin.

Ympäristöministeriön luvussa ei ole tuotu esille Metsähallituksen luonnonsuojelutyötä, eikä sitä, että luonnonsuojelutehtävät ovat osa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien kokonaisuutta.

Jotta eduskunta voisi käyttää tavoitteiden toteutumisesta kertovaa raportointitietoa ohjauspäätöksiensä tukena, tulisi eduskunnalle esittää valtion tilinpäätöskertomuksessa laajempaa ja konkreettisempaa tietoa Metsähallituksesta. Jotta Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa muodostaisi selkeän vastinparin tavoitteiden asettamiselle ts. valtion talousarviolle, tulisi raportoinnissa kiinnittää erityistä huomiota julkisten hallintotehtävien kokonaisuuteen eikä vain yksittäisiin toimenpiteisiin tai tehtäviin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on erilliskertomuksessa eduskunnalle (K 13/2007 vp) valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta suosittanut valtion liikelaitoksia koskevan tuloksellisuusraportoinnin osalta seuraavia toimenpiteitä, jotka on myös tässä yhteydessä syytä toistaa:

- Kootaan kaikki liikelaitoksia koskevat tiedot yhteen kohtaan tilinpäätöskertomusta esitettäväksi (lukuun ottamatta osiossa III esitettävä liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet).
- Otetaan uudelleen käyttöön vuoden 2003 tilakertomuksessa ollut taloudellisten tietojen tunnuslukutaulukko ja huolehditaan, että eri liikelaitoksista esitettävät tiedot ovat vertailukelpoisia sekä keskenään että talousarvioesityksessä esitettävien tietojen kanssa.
- Käytetään myös keskeisten palvelutavoitteiden ja muiden tavoitteiden toteutumisen esittämisessä hyväksi taulukkomuodon tiivistä esittämistapaa, jolloin tekstipuolella voidaan keskittyä tavoitepoikkeamiin tai muihin erityistä huomiota vaativiin asioihin.
- Käytetään keskeisten palvelutavoitteiden ja muiden tavoitteiden ja niistä johdettujen tarkentavien tavoitteiden toteutumisen esittämisessä enemmän hyödyksi liikelaitosten hallitusten toimintakertomuksia, joissa yleensä on käyty järjestelmällisesti läpi sekä eduskunnan että ministeriöiden tai valtioneuvoston asettamat tavoitteet ja niiden toteutuminen.

3.3.4 Ympäristöministeriö tulosohjaajana

Tulossopimukset ja tulosohjausneuvottelut

Yleisen tulkinnan mukaan tulossopimukset eivät ole juridisesti sitovia mutta suositeltavaa on, että kaikissa tapauksissa laaditaan selkeä sopimus. Sopimus on yhteisen neuvottelun tulos ja yhteisymmärryksen ilmaisu. Olennaisena pidetään, että osapuolet pohtivat yhdessä, mitä sopimukseen kirjataan ja miten sen toteutumista seurataan ja mitataan.⁵⁷

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta, ministeriö päättää liikelaitoksen tarkemmista palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä liikelaitoksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta. Tulostavoite on asetettava niin, että liikelaitos voi saavuttaa liikelaitoksista annetun lain 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua, liiketaloudellisesti kannattavat palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.⁵⁸

Ympäristöministeriö ja Metsähallitus ovat tehneet vuosittain erillisen, tarkemman sopimuksen luonnonsuojelutehtävien hoidosta ja rahoituksesta. Sopimuksessa on lueteltu valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä

⁵⁷ *Tulosohjauksen käsikirja, s. 37.*

⁵⁸ *Valtion liikelaitoksista annetun lain 8 § 2 momentti.*

eduskunnan hyväksymät tavoitteet. Jokaisen eduskunnan hyväksymän tavoitteen alle on edelleen kirjattu eduskunnan hyväksymien tavoitteiden rajoissa ympäristöministeriön asettamat tavoitteet, jotka yleensä pyrkivät konkretisoimaan eduskunnan hyväksymää tavoitetta (esimerkki taulukossa 7).

TAULUKKO 7. Esimerkki eduskunnan hyväksymän tavoitteen tarkentamisesta.

Tavoitteen asettaja	Tavoite
Eduskunta	Metsähallitus jatkaa hallinnassaan olevien Natura 2000-verkostoon kuuluvien alueiden inventointeja sekä hoidon ja käytön suunnittelua kohteiden suojelutavoitteiden toteuttamiseksi.
Ympäristöministeriö	Metsähallitus jatkaa luontotyyppien inventointia 80 000 hehtaarin alalla Metso-toimintaohjelman ulkopuolella.

Luonnonsuojelutehtävien hoidosta ja rahoituksesta laaditut sopimukset ovat molempien osapuolien allekirjoittamia ja niissä on sovittu, että Metsähallitus laatii tavoitteiden toteutumisesta ja varainkäytöstä väli- ja loppuraportit⁵⁹.

Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välinen sopimus luonnonsuojelutehtävien hoidosta ja rahoituksesta on pysynyt hyvin samankaltaisena tarkasteluajanjaksolla. Ympäristöministeriö on asettanut vuosittain melko paljon eduskunnan tavoitteita tarkentavia tavoitteita (25–33 kpl). Näiden lisäksi ympäristöministeriö on asettanut erikseen tavoitteita (6–9 kpl) muun muassa kulttuuriperinnönsuojeluun liittyen. Kaikki edellä mainitut tavoitteet on otettu ympäristöministeriön ja Metsähallituksen väliseen sopimukseen. Tavoitteet ovat olleet suurimmaksi osaksi kuvailevia ("osallistuu", "hoitaa"). Vuodesta 2005 lähtien tavoitteiden asettaminen on parantunut kun sopimuksissa on kuvailun lisäksi sovittu myös luonnonsuojelutehtävien määrällisistä tavoitteista.

Vuoden 2007 Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä koskevat sopimukset, toinen ympäristöministeriön toinen maa- ja metsätalousministeriön kanssa sovittu, on tarkoituksella laadittu hyvin samantyyppisiksi. Tarkastuksessa sopimuksia verrattaessa huomattiin, että kumpikin minis-

⁵⁹ *Väliraportti syyskuun loppuun mennessä ja loppuraportti helmikuun loppuun mennessä.*

teriö on omassa sopimuksessaan asettanut luonnon virkistyskäyttöön⁶⁰ liitetyville asioille samoja tavoitteita.

Sopimuksen tekeminen lisää ohjausprosessin läpinäkyvyyttä, kun tavoitteista ja niiden seurannasta sovitaan ja asiat kirjataan. Sopimukset antavat yksityiskohtaisen ja kattavan kuvan siitä, mitä on sovittu tehtäväksi. Tarkastushavaintojen perusteella ohjausprosessi muodostaa toimivan kokonaisuuden. Yhteistyö on tiivistä ja sujuu hyvin.

Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön yhteisesti ohjattujen toimintojen olemassaolo (ts. samojen tavoitteiden asettaminen, samoille toiminnoille) puoltaisi sinänsä yhden sopimuksen tekemistä koko Metsähallituksen luontopalveluja koskien, jolloin yhteen asiakirjaan kirjattaisiin kaikkien ohjaustahojen asettamat tavoitteet. Tavoitteiden toteutumisestahan raportoidaan jo yhdessä asiakirjassa, julkisten hallintotohtävien toimintakertomuksessa.

Metsähallituksen raportointi ympäristöministeriölle

Metsähallitus on toimittanut luonnonsuojelutehtävien hoidolle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja varainkäyttöä koskevat väli- ja loppuraportit sopimuksissa sovitun mukaisesti. Luonnonsuojelutehtäville asetettujen tavoitteiden toteutumista on käsitelty Metsähallituksen ja ympäristöministeriön välisissä ns. 2-kantaneuvotteluissa sekä Metsähallituksen, ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välisissä ns. 3-kantaneuvotteluissa.

Vuosittain on pidetty yleensä viisi 2-kantaneuvottelua ja kolme 3-kantaneuvottelua. Neuvotteluasiakirjojen mukaan ympäristöministeriö on yleensä todennut 3-kantaneuvotteluissa, että Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetetut tavoitteet on saavutettu.

Tarkastushavaintojen perusteella voidaan hyvänä menettelynä pitää sitä, että vuosina 2003–2004 ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välisissä luonnonsuojelutehtäviä koskevissa sopimuksissa ja ympäristöministeriölle toimitetuissa väli- ja loppuraporteissa tavoitteet ja niistä raportointi on esitetty yhdenmukaisessa järjestyksessä. Koska tulossopimukseen on kirjattu suhteellisen paljon tavoitteita, helpottaa yhdenmukainen esitystapa muun muassa raportoinnin kattavuuden seuranta (ts. onko kaikista tavoitteista raportoitu).

⁶⁰ Luonnon virkistyskäyttö: Opastettujen asiakkaiden määrä ryhmissä, kansallispuistojen käynnit, luontokeskusten ja muiden asiakaspisteiden käynnit, luontoon.fi -verkkopalvelun käynnit, matkailuyritysten kanssa voimassaolevat yhteistyösopimukset ja virkistyspalvelujen asiakastytyväisyys.

Raportointi on jakautunut kahteen erilliseen osaan: selvitykseen siitä, miten asetetut tavoitteet ovat toteutuneet ja toisaalta selvitykseen luontopalvelujen varainkäytöstä⁶¹. Esimerkiksi luonnonsuojelualueiden hoitoon ja kunnossapitoon (35.20.22) on vuoden 2004 loppuraportin mukaan käytetty noin 20 miljoonaa euroa. Raportissa esitetään momentin varainkäyttö menolajeittain⁶² mutta käytettyjen varojen yhteyttä asetettujen tavoitteiden toteutumiseen ei esitetä. Tavoitteiden toteutumisen poikkeamisen syystä ei ole raportoitu tarkemmin (taulukot 8 ja 9).

TAULUKKO 8. Esimerkki tavoitteen ylittämisestä.

Eduskunnan hyväksymä tavoite	Ympäristöministeriön tarkentava tavoite	Metsähallituksen raportointi
Metsähallitus jatkaa hallinnassaan olevien Natura 2000-verkostoon kuuluvien alueiden inventointeja sekä hoidon ja käytön suunnitellua kohteiden suojelutavoitteiden toteuttamiseksi	Metsähallitus jatkaa luontotyyppien inventointia 80 000 hehtaarin alalla Metso-toimintaohjelman ulkopuolella.	Luontopalvelut inventoi luontotyyppisiä Metsätoiminta-alueen ulkopuolella 118 466 hehtaaria.

TAULUKKO 9. Esimerkki tavoitteen alittamisesta.

Ympäristöministeriön tarkentava tavoite	Metsähallituksen raportointi
Metsähallitus jatkaa luontotyyppien inventointia alueillaan Etelä-Suomessa, Oulun läänin länsiosassa ja Lapin läänin länsiosassa noin 120 000 hehtaarin alalla.	Luontopalvelut inventoi luontotyyppisiä Metso-toimintaohjelman alueella 92 481 hehtaarin alalla.

Tieto tavoitepoikkeamien syistä ja esimerkiksi mahdollisista kustannusvaikutuksista olisi hyödyllistä tietoa toiminnan kehittämisen ja tavoiteasetannan arvioinnin kannalta.

Vuoden 2005 raportointitavasta – toimintakertomus

Vuoden 2005 luonnonsuojelutehtäville asetettujen tavoitteiden toteutumista kuvaavana ympäristöministeriölle toimitettuna loppuraporttina on käy-

⁶¹ Tietoa varojen käytön jakautumisesta rahoitustyypeittäin ja yksiköittäin.

⁶² Resurssiohjausta, esitetään resurssien hankintamenot/tuotannonkijä tai menolaji.

tetty Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien toimintakertomusta vuodelta 2005.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 13 §:n mukaan laitospöhtaisessa laissa säädetyistä muusta toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpötoa ja laadittava erillinen tilinpäätös. Jos liikelaitosta ohjaa muussa toiminnassa kaksi tai useampi ministeriö, liikelaitoksen tulee esittää toimintakertomuksessaan tiedot siten eriteltyinä kunkin ohjaavan ministeriön osalta, että ministeriöt voivat ottaa kantaa ohjauksessaan olevan toiminnan osalta tuloksellisuuteen ja asetettujen tulostavoitteiden toteutumiseen.⁶³ Liikelaitoksen toimintakertomuksessa on esitettävä tiedot liikelaitoslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettujen eduskunnan päätösten noudattamisesta⁶⁴.

Tarkastuksessa havaittiin, että toimintakertomuksessa raportoidaan kaikkien Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä ohjaavien tahojen eli eduskunnan, ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön asettamien toimintatavoitteiden toteutumisesta. Raportointitavasta ei kuitenkaan käy ilmi ministeriöiden asettamien tavoitteiden alisteisuus eduskunnan hyväksymille tavoitteille. Eduskunnan, ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön tavoitteet on esitetty samanarvoisina, samanlaisten laatikoiden sisällä.

Raportista ei myöskään ilmene, mitkä tavoitteista on pelkästään ympäristöministeriön asettamia ja mitkä tavoitteista tarkentavat eduskunnan hyväksymää tavoitetta.

Tulossopimuksessa esitettyjen eduskunnan hyväksymän tavoitteen ja sitä tarkentavien ympäristöministeriön asettamien tavoitteiden toteutumisesta raportointiin eri puolilla toimintakertomusta, jolloin eduskunnan hyväksymän päätavoitteen ja sitä tarkentavien ympäristöministeriön asettamien tavoitteiden toteutumisesta on hyvin vaikea saada kokonaiskuvaa.

Tarkastushavaintojen perusteella raportointi Metsähallituksen luontopalvelujen prosessijaon⁶⁵ mukaisesti auttaa hahmottamaan kokonaisuutta aiempaa paremmin. Aiemmin tavoitteet raportointiin yhtenä kokonaisuutena, kun nyt tavoitteista raportoidaan osa-alueina ts. kuhunkin prosessiin kuuluvien tavoitteiden toteutuminen omana kokonaisuutenaan⁶⁶. Julkisiin hallintotehtäviin (luontopalveluihin) käytetty työpanos on myös raportoitu

⁶³ VNA valtion liikelaitosten muun toiminnan erillisestä kirjanpidosta ja erillisestä tilinpäätöksestä (1402/2004), 9 §.

⁶⁴ VNA valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä 160/2004.

⁶⁵ Alueiden hallinta, eräasia, luonnonsuojelu ja luonnon virkistyskäyttö.

⁶⁶ Alueiden hallintaan liittyvät tavoitteet omana kohtanaan, samoin eräasioihin, luonnonsuojeluun ja luonnon virkistyskäyttöön liittyvät tavoitteet jokainen omana osa-alueenaan.

edellä mainitun prosessijaon mukaan⁶⁷, jolloin saadaan tietoa asetettujen/toteutuneiden tavoitteiden suhteesta käytettyihin voimavaroihin (resursseihin).

Toimintakertomuksesta on kuitenkin vaikea saada käsitystä siitä, mikä Metsähallituksen luonnonsuojelutoiminnassa on keskeistä, koska asetettuja tavoitteita on paljon ja kaikista tavoitteista raportoidaan yhtä yksityiskohtaisesti. Taulukossa 10 esitetyistä esimerkkিতavoitteista, ensimmäisen tavoitteen toteutumisesta on raportoitu tekstimuodossa toista sivua. Toisen tavoitteen raportoinnissa on käytetty taulukkoa, joka lisää raportin luettavuutta. Toisaalta raportissa on käytetty paljon alaotsikoita, jolloin prosessijaon tuoma selkeys häviää.

Raportin havainnollisuutta voisi lisätä esittämällä asioita taulukkomuodossa ja esittää osan taulukoista esimerkiksi liitetietoina. Ohjaavat ministeriöt saavat kuitenkin Metsähallituksen toimintakertomuksesta hyvin yksityiskohtaista tietoa eduskunnan ja Metsähallitukselle asettamiensa tavoitteiden toteutumisesta.

⁶⁷ *Ks. Julkisten hallintotehtävien toimintakertomus 2005, s. 53.*

TAULUKKO 10. Esimerkkejä asetetuista tavoitteista.

Eduskunnan hyväksymä tavoite	Metsähallitus edistää sen vastuulle osoitettujen uhanalaisten eläin- ja kasvilajien valtakunnallista suojelua ja järjestää niiden seurannan ja osallistuu EU:n luontodirektiivin liitteissä lueteltujen kasvien seurantaan.
Ympäristöministeriön tarkentava tavoite	Metsähallitus vastaa maakotkan, muuttohaukan, tunturihaukan ja naalin kantojen valtakunnallisesta seurannasta, merikotkan seurannasta Oulun ja Lapin lääneissä, kiljuhanhen perimäympäristöjen seurannasta ja saimaannorpan ja valkoselkätikan valtakunnallisesta seurannasta ja hoidosta. Metsähallitus jatkaa raakkuinventointeja alueillaan.
Ympäristöministeriön tarkentava tavoite	Metsähallitus vastaa luontodirektiivin liitteiden putkilokasvien seurannoista seuraavasti: <ul style="list-style-type: none">- Idänkynsimön, lapinhilpin, lapinkauran, lettorikon, lumipiipon, pahtakelton, perämerenmarunan, pikkunoidanlukon, pohjanailakin, tikankontin (Pohjois-Suomen esiintymät), tundrasaran, tunturiarhon ja tuoksualuejuuren valtakunnallisesta seurannasta.- Lisäksi Metsähallitus edistää näiden kasvien hoitoa.- Muiden alueellaan sijaitsevien luontodirektiivin liitteiden kasvilajien seurannasta.- Neidonkengän, hajuheinän ja lapinleinikin erikseen sovittavien esiintymien ja esiintymäalueiden seurannasta- Metsähallitus vastaa myös amikin, karvamaksaruohon, lännenhanhikin, meritattaren, merivehjän, tummaneidonvaiman ja tähkähelmikän valtakunnallisesta seurannasta ja hoidosta.

Vuoden 2006 toimintakertomus

Vuoden 2006 toimintakertomuksen (Metsähallituksen julkisten hallinto-tehtävien tilinpäätös ja toimintakertomus 2006) rakenne on parantunut edelliseen vuoteen verrattuna. Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan erillisenä osana ja siitä käy hyvin ilmi, mitä tavoitteita kukin taho on asettanut.

Toimintakertomuksessa on säilytetty Metsähallituksen luontopalvelujen prosessijaon⁶⁸ mukainen raportointityyli prosessien tuloksellisuuden raportoinnin osalta. Tarkastushavaintojen perusteella myös asetettujen tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa prosessilähtöisestä raportoinnista voisi olla hyötyä. Esimerkiksi luonnon virkistyskäytöstä voitaisiin raportoida yhtenä kokonaisuutena (sisältäen kuitenkin jaon eri ministeriöiden

⁶⁸ *Luonnonsuojelu, luonnon virkistyskäyttö, eräasiat ja alueiden hallinta.*

asettamien tavoitteiden välillä). Tällöin muodostuisi selkeämpi yhteys Metsähallituksen luontopalvelujen prosessijaon, prosesseittain käytetyn työpanoksen ja kuhunkin prosessiin liittyvien tavoitteiden välille.

Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävät - tilaaja-tuottaja –mallin soveltaminen

Julkisen sektorin tuottamien palvelujen määrän lisääntyessä ja rahoituksen kiristyessä on alettu etsiä keinoja tehostaa julkisen sektorin palvelutuotantoa. Tilaaja-tuottaja –mallin käyttö toimintojen järjestämistapana on lisääntynyt.

Valtion liikelaitoslain uudistamisen yhtenä tavoitteena oli, että liikelaitoksen ja sitä ohjaavan ministeriön ja muiden liikelaitoksen palveluja tarvitsevien viranomaisten välisissä suhteissa siirryttäisiin tilaaja-tuottaja –järjestelmän mukaisiin menettelytapoihin. Tarkoituksena on, että valtion talousarvioon otetulla hankintamäärärahalla ministeriö tai muu viranomaisen hankkisi liikelaitokselta tai muilta toimitsijoilta tarvitsemansa palvelut.

Tilaaja-tuottaja –mallia on sovellettu kunnallisessa palvelutuotannossa Pohjoismaissa jo 1960 -luvulta saakka mutta edelleen aihetta koskevassa kirjallisuudessa todetaan, että mallia ei ole käsitteenä selkeästi määriteltä (ks. Valkama 2004, s. 201). Käsitteen määrittelyn tekee ongelmalliseksi lähinnä se, että mallista on olemassa erilaisia toteutuksia ja toisaalta on erilaisia näkemyksiä siitä, mitä sisältyy nimenomaan pohjoismaiseen tilaaja-tuottaja -mallin ideaan.

Teoreettisesti tilaaja-tuottaja –malli pohjautuu julkisen valinnan teoriaan. Tavallisesti tilaaja-tuottaja –mallin katsotaan perustuvan lähinnä seuraavalle kahdelle periaatteelle:

- Periaate 1: tilaaminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan.
- Periaate 2: tilaajan ja tuottajayksiköiden välille on luotava markkinointa muistuttava ostaja-myyjä –suhde eli ns. näennäismarkkinat.

Tilaaja-tuottaja –mallissa poliitikoiden päätettäväksi jää, mitä tuotetaan tai lähinnä millaisia vaikutuksia hankittavilla tuotteilla ja palveluilla halutaan saavuttaa. Tuotanto- tai palveluyksikön tehtäväksi jää päättää se, miten palvelut tuotetaan. Perinteisen hierarkkisen toimintamallin käsky- ja resurssiohjaus muuttuu tilaaja-tuottaja –mallissa toimijoiden välisillä sopimuksilla tapahtuvaksi ohjaukseksi.

Tilaaaja-tuottaja –malleja voidaan kutsua sisäisiksi⁶⁹ tai suljetuiksi tilaaaja-tuottaja –malleiksi (mallissa mukana vain kunnan sisäisiä palvelutuotantoyksiköitä) tai ulkoisiksi tai avoimiksi tilaaaja-tuottaja –malleiksi (kilpailutuksiin voivat osallistua kaikenlaiset palvelutuottajat).⁷⁰

Tilaaaja-tuottaja –mallin odotetaan lisäävän tehokkuutta kahdesta syystä. Ensinnäkin tilaajien ja tuottajien huomio kiinnittyy toiminnan lopputuloksiin eli tuotteisiin ja niiden vaikuttavuuteen. Tämän voi katsoa johtavan siihen, että kumpikin osapuoli vaatii tuotteilta koko ajan enemmän ja tämä pakottaa tuotekehittelyyn ja arvioimaan tarkoin tuotteiden sisältöä ja tuotevalikoimaa. Toiseksi tehokkuuden odotetaan lisääntyvän kilpailun kautta.

Yleensä tilaaaja-tuottaja –malli alentaa palvelujen tuotantokustannuksia, mutta tuo tilalle myös muita kustannuksia, ns. transaktiokustannuksia⁷¹, joita syntyy palvelujen hankkimisesta tilaajaorganisaation ulkopuolisilta tuottajilta. Todellisten kustannussäästöjen syntyänsä, transaktiokustannusten tulisi siis olla korkeintaan poisjäävien hierarkiakustannusten ja tuotantokustannusten alenemisen suuruiset.⁷²

Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävien hankinta

Metsähallituksen tuottamien luonnonsuojelutehtävien järjestämisessä voidaan katsoa olevan piirteitä lähinnä sisäisestä tilaaaja-tuottaja –mallista. Ympäristöministeriö ja Metsähallitus sopivat sopimuksella tuotettavista luonnonsuojelutehtävistä ja niiden rahoituksesta. Aiemmin liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän rahoitukseen saattoi käyttää talousarviossa myönnetyn määrärahan ja tehtävän hoidosta mahdollisesti kertyvien tulojen lisäksi myös muista tehtävissä syntyneitä ylijäämiä. Tällaisten ylijäämien käyttö liiketaloudellisesti kannattamattomien tehtävien rahoitukseen ei enää ole mahdollista.

Lisäksi on sovittu tavoitteiden toteutumisen raportoinnista. Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välinen suhde on myös eräänlainen yhteistyö- tai kumppanuussuhde, koska luonnonsuojelutehtävien hoidossa ei ole kilpailutilannetta.

⁶⁹ Voidaan käyttää myös nimityksiä *sopimusohjausmalli, sisäinen sopimusohjausmalli tai tulossopimusmalli*. Kallio et al. (2003, s. 30)

⁷⁰ Valkama, P. (2004). s. 213.

⁷¹ Esimerkiksi *sopimuskumppanien etsimiseen, tarjouspyyntöjen tekemiseen, tarjousten vertailuun ja sopimusten valvontaan liittyvät kustannukset*.

⁷² Martikainen, J.-P. & Meklin, P. (2003). s. 15-16.

Vuosittaisten suunnitelmien laatimisessa ja ostettavien/rahoitettavien luonnonsuojelutehtävien "rahoitus- ja tehtäväpaketin" muotoutumisessa ensimmäinen luonnosehdotus tulevan vuoden tehtävistä ja niiden toteuttamisen hinnasta tulee yleensä liikelaitokselta. Tällaisen menettelyn mahdollistaa ministeriön ja liikelaitoksen pitkäaikainen yhteistyö ja luonnonsuojelutyön pitkäjänteisyys. Kysymys ei kuitenkaan ole kahden tasavertaisen kumppanin eikä myöskään puhtaasti tilaajan ja tuottajan välisestä toimintamallista, sillä Metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksessa ja valvonnassa.

Nykyinen toimintamalli ei toisaalta juuri poikkea perinteisestä resursiosiohjauksesta, koska ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välinen sopimus rajaa hyvin yksityiskohtaisesti sen, mitä tuotetaan ja hyvin pitkälle myös sen miten tuotetaan. Lisäksi varojen käytöstä raportoidaan momentteittain ja menolajeittain.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että kun Metsähallituksella on luonnonsuojelutehtävien tuottajana nykyisin suurelta osin luontainen monopoli, ei kysymyksessä ole varsinainen tilaaja-tuottaja-malli eikä kilpailun kautta tavoiteltavaa tehokkuushyötyä saada. Nykyisenkaltainen yhteistyömalli on kuitenkin vuosien varrella on hioutunut varsin sujuvaksi ja yhteydenpito osapuolten kesken muotoutunut kiinteäksi ja mutkattomaksi, mikä edesauttaa hankintaprosessin sujuvuutta ja tehokkuutta.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli Metsähallitus-konserni ja sille asetettujen tehtävien hoito sekä Metsähallituksen tulos- ja omistajaohjaus.

Konsernin eri toimialoista ja ohjaajista kohteena olivat erityisesti ympäristöministeriö luonnonsuojelutehtävien tulosohtajaajana, Metsähallituksen luontopalvelujen organisointi ja toiminta sekä liikelaitoksen hallituksen toiminta omistajaohjauksen keskeisenä välineenä. Liikelaitokselle asetettävien tavoitteiden ja niiden toteutumisen raportoinnissa tarkastuksessa keskityttiin lisäksi eduskunnan ohjauspäätöstensä perustaksi valtion talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa saaman tiedon riittävyteen ja käyttökelpoisuuteen.

Organisaatiokokonaisuus

Metsähallitus on toiminnallisesti tarkoituksenmukainen ja tarkoituksenmukaisesti ohjattu kokonaisuus, jossa luontopalvelujen toimiala toimii tuloksellisesti. Metsähallituksessa on monipuolinen luonnonvarojen käyttöön ja luonnonsuojeluun liittyvä osaaminen, mikä auttaa kolmen päätehtäväalueen (liiketoiminta, yhteiskunnalliset velvoitteet, julkisten hallinto- ja hoitamista ja yhteensovittamista. Tarkastuksessa ei tullut esille sellaisia toiminnallisesti merkittäviä seikkoja, jotka vaatisivat Metsähallituksen kokonaisuuden ja sen hoitamien tehtävien jakamista erillisiin organisaatioihin.

Ympäristöministeriö luonnonsuojelutehtävien tulosohtajaajana ja Metsähallitus tulosohtajattavana

Ohjausprosessi muodostaa hyvin toimivan kokonaisuuden ja yhteistyö on tiivistä ja sujuvaa. Tulosohtaus sopimukset antavat kattavan kuvan siitä mitä on sovittu tehtäväksi ja Metsähallitus on toimittanut luonnonsuojelutehtävien hoidolle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja varainkäyttöä koskevat väli- ja loppuraportit sopimuksissa sovitun mukaisesti. Tulosohtausneuvotteluissa käytävien keskustelujen lisäksi on yhteydenpito ympäristöministeriön (alueidenkäytön osasto, luonnonsuojelu) ja Metsähallituksen (luontopalvelut) välillä mutkatonta ja aktiivista, mikä mahdollistaa ajan tasalla pysymisen ja nopean reagoinnin mahdollisten ongelmien ilmetessä.

Valtion liikelaitoslain uudistamisen yhtenä tavoitteena oli, että liikelaitoksen ja sitä ohjaavan ministeriön välillä siirryttäisiin mahdollisimman

pitkälle tilaaja-tuottaja –järjestelmään julkisen sektorin palvelutuotannon tehostamiseksi. Kun Metsähallituksella on luonnonsuojelutehtävien tuottajana suurelta osin luontainen monopoli, ei ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välillä ole varsinaista tilaaja-tuottaja –mallin mukaista suhdetta. Nykyisessä toimintamallissa voidaan katsoa olevan piirteitä niin sanotusta sisäisestä tilaaja-tuottaja –mallista, mutta toimintamalli ei toisaalta juuri poikkea perinteisestä resurssiohjauksesta. Kun tilaaja-tuottaja –mallin soveltaminen ei ole itsetarkoitus, voidaan nykyistä toimintamallia pitää nykyisessä toimintaympäristössä tarkoituksenmukaisena, mutta kilpailun kautta tavoiteltavaa tehokkuushyötyä ei saada.

Metsähallituksen raportoinnissa ympäristöministeriölle annetaan tietoa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja luontopalvelujen varainkäytöstä menolajeittain, mutta raportoinnista ei selviä käytettyjen varojen yhteys asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Tavoitteiden asettamisessa on kuvailevien tavoitteiden sijaan ja lisäksi otettu viime vuosina entistä enemmän mukaan määrällisiä tavoitteita, mikä mahdollistaa saavutuksen mittaamisen ja poikkeamien havaitsemisen. Toteumaraportoinnissa toteutumisen poikkeamisesta ei ole kuitenkaan raportoitu tarkemmin. Tieto tavoitepoikkeamien syistä ja esimerkiksi mahdollisista lisäkustannuksista olisi tarpeellista tietoa muun muassa toiminnan kehittämisen kannalta.

Vuoden 2006 toimintakertomuksessa raportoidaan Metsähallituksen luontopalvelujen prosessijaon (luonnonsuojelu, luonnon virkistyskäyttö, eräasiat ja alueiden hallinta) mukaisesti tuloksellisuudesta. Myös asetettujen tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa prosessilähtöisestä raportoinnista voisi olla hyötyä. Esimerkiksi luonnon virkistyskäytöstä voitaisiin raportoida yhtenä kokonaisuutena. Tällöin muodostuisi selkeämpi yhteys Metsähallituksen luontopalvelujen prosessijaon, prosesseittain käytetyn työpanoksen ja kuhunkin prosessiin liittyvien tavoitteiden välille.

Metsähallituksen luontopalvelut on useiden luonnonsuojelutehtävien ja muiden julkisten hallintotehtävien tuottajana käytännössä monopoliasemassa eikä hintakilpailua ole. Tästä syystä ympäristöministeriön on liikelaitoksen ohjaajana, rahoittajana ja luonnonsuojelupalveluiden ostajana erityisen tärkeä valvoa vaikuttavuuden lisäksi myös toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, jotta ministeriö saa valtion rahoille mahdollisimman suuren vastineen.

Luontopalvelujen organisointi ja toiminta

Vuoden 2005 alussa voimaan astuneessa uudessa Metsähallituslaissa korostetaan aiempaa enemmän läpinäkyvyyttä liiketoiminnan ja julkisten

hallintotehtävien järjestämisessä. Metsähallitus-konsernissa liiketoiminta ja julkiset hallintotehtävät on erotettu rahoituksen, budjetoinnin ja tilinpäätösten osalta selkeästi toisistaan. Julkiset hallintotehtävät on saatu lain edellyttämällä tavalla eriytettyä liiketoiminnasta ja toiminnan läpinäkyvyys toteutettua.

Luontopalveluille tulleiden uusien julkisten hallintotehtävien järjestäminen ja toiminnan uudelleen organisointi vaati vuosina 2005 ja 2006 paljon lisätyötä, mutta pari vuotta kestäneessä tehtävämyllerryksessä luontopalvelut on pystynyt hoitamaan luonnonsuojelutehtävänsä tavoitteiden mukaisesti.

Toiminnan ohjaus on tehostunut ja yhtenäistynyt. Projektisalkun keskitetty hallinta on parantanut projektihallintoa ja selkiyttänyt luontopalvelujen projektitoimintaa. Luontopalvelujen laaja hanketoiminta saatiin vuoden 2006 aikana koottua omaksi hankesalkukseen. Luontopalveluilla on perusrahoitteisen ja maksullisen toiminnan lisäksi hankemuotoista yhteisrahoitteista toimintaa. Eri rahoittajien vaatimukset raportoinnille vaihtelevat ja aiheuttavat jonkin verran lisätyötä niin kentällä kuin taloushallinnossakin. Mitään erityisiä rahavarojen ja niillä saatujen tulosten raportointiin liittyviä ongelmia ei kuitenkaan ole esiintynyt.

Metsähallituksen hallituksen toiminta ja uudet liiketoiminta-alueet

Liikelaitoksen hallituksen tehtävä ja rooli julkisten hallintotehtävien ohjauksessa on kapeampi ja käsiteltävät asiat ovat yleensä määrämuotoisempia ja samansisältöisempiä vuodesta toiseen kuin liiketoiminnan ohjauksessa. Hallitus on hoitanut julkisiin hallintotehtäviin liittyvät ohjaustehtävät asianmukaisesti.

Hallitus on mukana julkisten hallintotehtävien ohjausketjussa, mutta konsernin riskienhallinnan kannalta voidaan olettaa liiketoiminnan ohjauksen ja riskien valvonnan olevan hallituksen vaikeinta ja keskeisintä toiminta-aluetta. Tämän vuoksi hallituksen toimintaa ja samalla liiketoiminnan kehittämistä on arvioitu tarkastuksessa tarkemmin käymällä läpi kaksi liiketoiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen liittyvää case-tapausta: Forian liiketoiminta ja Morenian yhtiöittäminen.

Forian tapauksessa Metsähallituksen hallituksen ei voida sanoa jättäneen täyttämättä ohjaus- ja valvontavelvollisuuttansa. Hallitus ei kuitenkaan osannut ottaa riittävästi huomioon sisäisen tarkastuksen havaintoja toisaalta Foria-ryhmän ja toisaalta Metsähallituksen riskienhallinnan ja riskienarvioinnin puutteista.

Morenian yhtiöittämistä Metsähallituksen hallitus käsitteli laaja-alaisesti ja perusteellisesti sekä otti asianmukaisesti huomioon talouspoliittisen ministerivaliokunnan omistajapoliittiset linjaukset ja kannanotot.

Metsähallituksen nykyinen hallitus (1.4.2005–31.3.2008) on aktiivisesti kehittänyt hallituksen toimintaa ja systematisoinut työskentelytapoja. Hallitus on ottanut entistä aktiivisemmän ja aloitteellisemmän roolin Metsähallituksen ohjauksessa ja valvonnassa. Nykyinen hallitus on toiminnallaan pyrkinyt ja pystynyt vastaamaan liikelaitosuudistuksessa hallitukselle asetettuun rooliin omistaja- ja tulohajauksen kannalta entistä keskeisempänä elimenä liikelaitoksen toiminnan ohjaajana ja valvojana.

Valtion liikelaitoslakia uudistaessa yhtenä tavoitteena oli selkeyttää liikelaitoksen eri toimintaelinten toimivaltaa ja valvontasuhteita. Laissa on osakeyhtiölain kanssa yhteneväisesti säädetty, että toimitusjohtaja on pakollinen toimielin ja että hallitus nimittää (valitsee) ja irtisanoo (erottaa) toimitusjohtajan. Muissa valtion liikelaitoksissa liikelaitoksen hallitus nimittää ja irtisanoo toimitusjohtajan, mutta Metsähallituksessa toimitusjohtajan nimittää ja irtisanoo maa- ja metsätalousministeriön esittelystä valtioneuvosto. Tarkastuksen perusteella voi todeta, että Metsähallituslain mukainen toimitusjohtajan nimittämis- ja erottamismenettely rikkoo liikelaitoksen ohjausketjun ja siihen liittyvät valvonta- ja vastuusuhteet.

Metsähallituksen liiketoiminnan ydin on kautta vuosien ollut puun myynti, jonka osuus on vuosittain ollut noin 85–90 % liikevaihdosta ja osuus liiketoiminnan tuloksesta vielä suurempi. Metsähallituksen strategiassa on pitkään ollut tavoitteena luoda muun liiketoiminnan avulla kolmas tukijalka kotimaisen metsätalouden ja julkisten hallintotehtävien rinnalle. Tässä Metsähallitus ei ole toistaiseksi onnistunut. Morenia Oy:n kehitys on kuitenkin ollut tavoitteen suuntaista.

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottaminen tavoitteiden asettamisessa

Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet asettavat rajoitteita Metsähallituksen toiminnalle ja voitontavoittelulle. Metsähallitus ei peri maksuja tai saa rahamääräisiä korvauksia velvoitteiden täyttämisestä, vaan ne otetaan huomioon tulostavoitetta asetettaessa tavoitetta pienentävänä tekijänä. Ongelmana on ollut, että suunnittelu-, ohjaus- ja johtamisjärjestelmässä ei ylemmillä päätöksentekotasolla ole ollut käytössä riittävästi tietoa panoshyötyvaikutuksista velvoitetavoitteiden asettamiseksi ja mitoittamiseksi. Tämän vuoksi Metsähallituksessa toteutettiin yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa pääosin vuoden 2006 aikana kehittämisprojekti yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantajärjestelmän kehittämiseksi.

Projektissa on tehty osin uraa uurtavaa työtä laadittaessa perusteellinen ja perusteltu arvio siitä, minkä suuruisia Metsähallituksen liiketoiminnassa huomioon otettavat olevat yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet ovat rahassa mitattuna. Seurantajärjestelmän pohjalta pystytään entistä paremmin arvioimaan liiketoiminnan todellista kannattavuutta ja valtio-omistaja voi entistä paremmin ottaa kantaa velvoitteiden mitoitukseen. Uuden seurantajärjestelmän rakentaminen on vielä osin kesken erityisesti hyötyjen laskennan ja arvioinnin osalta.

Valtion talousarvioesityksestä ja tilinpäätöskertomuksesta saatava informaatio

Valtion vuoden 2007 talousarvioesityksessä eduskunnalle hyväksyttäväksi esitettävät Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetetut palvelu- ja muut toimintatavoitteet on esitetty aiempia vuosia selkeämmin omana kokonaisuutena siten, että ympäristöministeriön rahoittamat, Metsähallituksen vastuulla olevat tehtävät erottuvat paremmin muiden luonnonsuojeluhallinnon organisaatioiden rahoituksesta ja tehtävistä.

Osa talousarvioesityksessä luetelluista tavoitteista ei suoranaisesti voida pitää mitattavissa olevina tavoitteina, vaan lähinnä päämäärinä, so. suuntina, joihin toiminnalla pyritään. Mitattavuuden vaatimus ei tällaisella päämääräasettelulla tule otetuksi riittävästi huomioon. Vuoden 2006 talousarvioesityksestä lähtien useiden Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetettujen tavoitteiden konkreettisuus ja seurantamahdollisuus on parantunut, kun toiminnalle on asetettu myös määrällisiä, mitattavissa olevia tavoitteita.

Sitä, ovatko tavoitteet keskeisiä Metsähallituksen luonnonsuojelutoiminnassa, on vaikea arvioida talousarvioesitykseen sisältyvien tietojen pohjalta. Eduskunta on vuosittain hyväksynyt useita (5–10 kpl) Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäville asetettavia tavoitteita eikä tavoitteiden sisäistä tärkeysjärjestystä ja painopisteitä ole esitetty. Neljä laajaa tavoitetta tai päämäärää ovat pysyneet suurin piirtein samana vuosina 2003–2007. Niiden voidaan katsoa muodostavan keskeisen tavoitekokonaisuuden Metsähallituksen luonnonsuojelutoiminnassa, koska tavoitteet ovat säilyneet mukana kokonaistavoitteiden määrän vähentyessä ja toisaalta tavoitteet ovat laadultaan sellaisia, että ne vaativat pidemmän ajanjakson toteutumukseen.

Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön raportointi eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville hyväksytyjen tavoitteiden toteutumisesta on ollut hyvin niukkaa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan luvussa on useasti vain tyydytty ilmoittamaan, että tavoitteet on saavutettu eikä tekstissä ole viitattu ympäristöministeriön ohjauksessa oleviin julkisiin hallintotehtäviin.

Ympäristöministeriön luvussa ei ole tuotu esille Metsähallituksen luonnonsuojelutyötä, eikä sitä, että luonnonsuojelutehtävät ovat osa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien kokonaisuutta.

Tarkastusvirasto katsoo, että eduskunta ei nykyisellään voi käyttää tavoitteiden toteutumisesta kertovaa raportointitietoa ohjauspäätöksiensä tukena. Eduskunnalle tulisi esittää valtion tilinpäätöskertomuksessa laajempaa tietoa Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä ja muista tehtävistä, jotta raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa muodostaisi selkeän vastinparin tavoitteiden asettamiskirjalle ts. valtion talousarviolle. Raportoinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota julkisten hallintotehtävien kokonaisuuteen eikä vain yksittäisiin toimenpiteisiin tai tehtäviin.

Merkittävä osa valtion maa- ja vesiomaisuutta, tasearvoltaan noin 3,5 miljardia euroa, on valtion talousarvion ulkopuoliseen talouteen kuuluvan liikelaitoksen hallinnassa ja hoidossa. Koko valtionalouden hoidon asianmukainen seuranta edellyttää, että tästä omaisuudesta ja sen hoidosta raportoidaan nykyistä tarkemmin valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja määräykset sekä hallituksen esitykset

Asetus valtion talousarviosta 1243/1992.

EK 20/2002 vp. Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus).

HE 154/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Metsähallituksesta.

HE 161/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista.

Laki Metsähallituksesta (1378/2004).

Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002).

Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002).

K 8/2002 vp. Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus. (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus Dno 358/54/01).

K 10/2004 vp. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003.

K 11/2005 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004.

K 11/2006 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005.

K 12/2007 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus eräiden Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista 1276/2005.

Valtiovarainministeriön määräys Nro TM 9202. Valtion liikelaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinta. Helsinki 17.2.1994.

Valtiovarainministeriön määräys Nro TM 0302. Valtion liikelaitosten talousarvioehdotusten laadinta. Helsinki 18.6.2003.

Valtiovarainministeriön määräys VM 1/01/2004. Tietojen toimittaminen hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003. 15.1.2004.

Valtiovarainministeriön määräys VM 2/01/2005. Valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta vuodelta 2004. 14.1.2005.

Valtiovarainministeriön määräys VM 8/032/2005. Valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta vuodelta 2005. 30.11.2005.

Valtiovarainministeriön määräys VM 8/032/2006. Valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta vuodelta 2006. 8.11.2006.

VaVM 9/2002 vp. Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus (Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus).

VNA Metsähallituksesta 1380/2004.

VNA valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. 160/2004.

VNA valtion liikelaitosten muun toiminnan erillisestä kirjanpidosta ja erillisestä tilinpäätöksestä 1402/2004.

VTV 17/2001: Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus.

Ympäristöministeriön asetus Metsähallituksen eräiden julkisten hallinto-tehtävien suoritteiden maksuista 1188/2005.

2. Muut kirjalliset lähteet

Eduskunnan kanslian julkaisuja 7/2002: Kertomusmenettelyn kehittämisen eduskunnan valtion taloudenhoidon valvontatoimen osana. Eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman kertomusmenettelytyöryhmän mietintö. 15.5.2002.

Hallitusammattilaiset ry (2006): Hallituksen puheenjohtajan opas. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä 2006.

Hallitusammattilaiset ry (2004): Hallitustyöskentelyn opas. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä 2004.

Kallio Olavi, Martikainen Juha-Pekka, Meklin Pentti, Rajala Tuija & Tammi Jari (2006): Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2006.

Keskuskauppakamari (2006): Listaamattomien yhtiöiden hallinnonin kehittäminen. Corporate governance. Tammikuu 2006.

Keskuskauppakamarin kannanotto koskien listaamattomien yhtiöiden hallinnonin kehittämistä. Tammikuu 2006.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006): KTM rahoitetut tutkimukset 1/2006, Terveystuotannon tilaaja-tuottaja -malli. Tekijät: Lillrank, Paul & Haukkapää-Haara, Pirjo. Edita Publishing Oy.

Martikainen, Juha-Pekka & Meklin, Pentti (2003): Oulun ydinkuntapalvelukuntamalli. Kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen. Oulun kaupunkisuunnittelu. Sarja B 41.

Metsähallituksen työjärjestys 167/01/2005. Voimassa 23.8.2006 lukien. Julkinen normi.

Metsähallitus. Liiketoiminnan toimintakertomus 1.1. – 31.12.2005.

Metsähallitus. Vuosikertomus 2006.

Metsähallitus. Yhteiskuntavastuun raportti 2004.

Metsähallitus. Yhteiskuntavastuun katsaus 2005.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien toimintakertomus 2005. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja B 78. Helsinki 2006.

Metsähallituksen luontopalvelut. Vuosikertomus 2005.

Metsähallituksen luontopalvelut. Vuosikertomus 2006.

Maa- ja metsätalousministeriö (2006): Tilaaja-tuottaja -malli metsäkeskuksissa. Työryhmämuistio 5/2006.

Omistajapoliittiset linjaukset vuosille 2005 – 2010. Talouspoliittinen ministerivaliokunta. Marraskuu 2005.

Salminen Ari – Niskanen Jouko. Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Julkaisijat: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto ja Vaasan yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Helsinki 1996.

Suositus listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä (Corporate Governance). HEX, 2003.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005: Tulohajauksen käsikirja. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Valkama, Pekka (1994): Tilaaja-tuottaja -malli. Lahden kaupungin rahoituston julkaisuja 1/1994.

Valkama, Pekka (2004): Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitas Tamperensis 1039. Tampere University Press. Tampere 2004.

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantarjestelmän kehittämisprojekti. Loppuraportti. Ville Schildt. Metsähallitus. 26.2.2007.

3. Haastattelut esiselvityksen ja tarkastuksen aikana

Valtiovarainministeriö (1 henkilö) 7.3.2006

Ympäristöministeriö (3 henkilöä) 8.3.2006

Metsähallitus (1 henkilö) 9.3.2006

Valtiovarainministeriö (1 henkilö) 27.3.2006

Metsähallitus, luontopalvelut(1 henkilö) 15.2.2007

Ympäristöministeriö (hallitusjäsen) 26.2.2007

Maa- ja metsätalousministeriö (hallitusjäsen) 27.2.2007

Weilin & Göös (hallitusjäsen) 2.3.2007

Metsähallitus, sisäinen tarkastus (1 henkilö) 7.3.2007

Maa- ja metsätalousministeriö (1 henkilö) 12.3.2007

Metsähallitus, talous (1 henkilö) 21.3.2007

Ympäristöministeriö (1 henkilö) 21.3.2007

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus (1 henkilö) 22.3.2007

Metsähallitus, Rovaniemi (hallitusjäsen) 27.3.2007

Kemijärven kaupunki (hallitusjäsen) 28.3.2007

Metsähallitus, talous (1 henkilö) 2.4.2007

Muonion kunta (hallitusjäsen) 10.4.2007

Liitteet

Liite 1. Foria (kotimaa) ja Foria-ÖBf Forstmanagement GmbH (ulkomaat) koskevien asioiden käsittely Metsähallituksen hallituksessa v. 2002–tammikuu 2007.

SALAINEN

(Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621, 24 § 17 k.)

Liite 2. Arvio nykytilasta (= ennen seurantajärjestelmän kehittämisprojektia) ja seurantajärjestelmästä tavoitetilassa saatavista hyödyistä hierarkiatasoin.

Lähde: Metsähallitus, yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantajärjestelmän kehittämisprojekti, loppuraportti 26.2.2007.

HIERARKIATASO	Nykytila (ennen projektia)	Tavoitetila (uusi seurantajärjestelmä)
EDUSKUNTA	Tietopuutteita velvoitteiden huomioinnin tasosta (palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden sisällöstä) ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta (kokonaishyödyistä).	Riittävä tieto yyv:n huomioonottamisen kokonaisresurssoinnista ja –kustannuksista ja sillä saatavasta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta (kokonaishyödyistä).
VALTIONEUVOSTO (YLEISTUNTO = VNY, TALOUSPOLIITTINEN MINISTERI-VALIOKUNTA = TALPO)	Talpolla vaillinaiset tiedot yyv:n mitoituksesta (panokset hyödyt) ja suhteesta tuloksetkoedellytyksiin. Vny:lle raportoituessa tilinpäätöksen yhteydessä tiedot ovat epätarkat toteutuneesta yyv:n tasosta.	Talpolla käytettävissä riittävä tieto strategista tavoitteenasetantaa varten yyv-mitoituksesta (panokset/hyödyt) ja suhteesta tuloksetkoedellytyksiin. Vny:llä on riittävä tieto strategian toteutuksen seuranta varten raportoituessa tilinpäätöksen yhteydessä toteutuneesta yyv-tasosta.
MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ	Ei riittävää tietoa yyv:n toteutuksen tulkinnasta (=määrittelystä), velvoitteittaisista panostuksista ja niiden vaikuttavuudesta (hyötyvaikutuksista).	Tulostavoitteesta päätettäessä tieto yyv:n mitoituksesta. pystytään arvioimaan tehdyistä päätöksistä saatavaa hyötyä (yhteiskunnallista vaikuttavuutta). Ohjauksella pystytään tosiasialisesti vaikuttamaan kokonaistulokseen (laatu + määrä) ja arvioimaan ollaanko menossa omistajastrategiassa asetettuun suuntaan.
METSÄHALLITUKSEN HALLITUS	Ei tarkkaa tietoa siitä, minkä tasoisesti mh-lain edellyttämät yyv:t on otettu huomioon (panokset ja hyödyt) ja mikä on niiden suhde liiketoiminnan tuloksetkoedellytyksiin.	Hallituksella on käytettävissä omistajastrategiaesitystä, strategian jalkauttamispäätöstä sekä seuranta ja raportointia tehtäessä riittävä tieto metsähallituksen yyv-tasosta (panoksista ja hyötyvaikutuksista).
JOHTO	Onko johdolla tietoa ja välineitä yyv:n toteutuksen johtamiseen mh-tasolla? (tulostavoitteen ja yyv:n huomioonottamisen suhde?)	Johdolla on käytettävissä riittävät välineet (esim. luonnonvarasuunnittelu, ympäristöopas), joilla voidaan johtaa (toimeenpanna hallituksen strategian jal-

		kaustuspäätöstä) yyv:n huomioonottamisen tavoitetason ja tulostavoitteen mukaisesti. Johdolle tuotetaan riittävä tieto konsernitason tehtäviä esityksiä ja raportointia varten.
TULOSALUE	Onko tulosalueiden johdolla tietoa ja välineitä yyv:n toteutuksen johtamiseen tulosaluetasolla? (tulostavoitteen ja yyv:n huomioonottamisen suhde tulosaluetasolla?)	Tulosalueiden johdolla on käytettävissä riittävät välineet, joilla voidaan johtaa tulosaluetasolla yyv:n huomioonottamista tavoitetason ja tulostavoitteen mukaiseksi.
ALUE	On tietoa alueellisista yyv-panoksista (€, ha, jne.) mutta ei paljoa hyötyvaikutuksista	Aluetasolla on käytettävissä parempi tieto tehtyjen toimenpiteiden/päätösten suoritteista ja kustannuksista ja niillä saatavista hyötyvaikutuksista (panosten ja hyötyjen vuorovaikutuksesta).

Liite 3. Metsähallitus liiketoimintakonsernin tuloslaskelma ja tase
vuodelta 2006

TULOSLASKELMA 1.1.-31.12.2006

LIKEVAIHTO	268 344 916,60
Liiketoiminnan muut tuotot	13 755 220,86
Materiaalit ja palvelut	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	
Ostot tilikauden aikana	5 759 859,08
Varastojen muutos	– 1 034 051,53
Ulkopuoliset palvelut	110 583 686,01
Henkilöstökulut	
Palkat ja palkkiot	41 193 170,33
Henkilösivukulut	
Eläkekulut	6 343 287,79
Muut henkilösivukulut	2 828 388,63
Poistot ja arvonalentumiset	
Suunnitelman mukaiset poistot	5 877 281,84
Liiketoiminnan muut kulut	28 380 579,52
Osuus osakkuusyhtiöiden tuloksesta	– 1 457 950,47
LIKEVOITTO	80 709 985,32
Rahoitustuotot ja -kulut	
Tuotot muista pysyvien vastaavien sijoituksista	84 984,33
Muut korko- ja rahoitustuotot	431 217,84
Korkokulut ja muut rahoituskulut	1 162 854,73
Arvonl. pys. vast. sijoituksista	2 679 242,64
VOITTO ENNEN VALTION TA:STA MUUHUN TOIMINTAAN SAATUA RAHOITUSTA	77 384 090,12
Tuloverot	5 255 408,40
TILIKAUDEN VOITTO	72 128 681,72

TASE 31.12.2006**VASTAAVAA****PYSYVÄT VASTAAVAT**

Aineettomat hyödykkeet	
Aineettomat oikeudet	145 043,50
Muut pitkävaikutteiset menot	9 681,24

Aineelliset hyödykkeet	
Maa- ja vesialueet	2 490 847 748,25
Tiet	11 048 917,61
Rakennukset ja rakennelmat	13 975 167,66
Koneet ja kalusto	1 465 208,31
Muut aineelliset hyödykkeet	650 824,43
Enn.maksut ja keskenkäiset hankinnat	2 296 081,49

Sijoitukset	
Osuudet osakkuusyhtiöissä	763 313,52
Muut osakkeet ja osuudet	2 066 364,60
Muut saamiset	22 300,00

PYSYVÄT VASTAAVAT YHTEENSÄ 2 523 300 650,61

VAIHTUVAT VASTAAVAT

Vaihto-omaisuus	
Valmiit tuotteet	21 622 625,03

Pitkäaikaiset saamiset	
Muut saamiset	100 000,00

Lyhytaikaiset	
Myyntisaamiset	24 693 416,06
Saamiset julkisilta hall.tehtäviltä	2 884 621,72
Saamiset osakkuusyhtiöiltä	40 500,00
Muut saamiset	29 188,57
Siirtosaamiset	470 127,88

Rahat ja pankkisaamiset 12 650 529,15

VAIHTUVAT VASTAAVAT YHTEENSÄ 62 491 008,41
VASTAAVAA YHTEENSÄ 2 585 791 659,02

TASE 31.12.2006

VASTATTAVAA

OMA PÄÄOMA

Peruspääoma	2 462 385 472,45
Muu oma pääoma	0,00
Edellisten tilikausien voitto	3 481 064,01
Tilikauden voitto	72 128 681,72

OMA PÄÄOMA YHTEENSÄ 2 537 995 218,18

VÄHEMMISTÖOSUUS 0,00

PAKOLLISET VARAUKSET

Muut pakolliset varaukset 283 967,00

VIERAS PÄÄOMA

Pitkäaikainen	
Lainat rahoituslaitoksilta	10 464 398,17
Muut velat	1 031 113,60

Lyhytaikainen	
Lainat rahoituslaitoksilta	1 400 000,00
Saadut ennakot	4 949 627,03
Ostovelat	8 253 224,35
Velat julkisille hall.tehtäville	183 185,76
Velat saman liikelaitoskonsernin tytäryhtiöille	0,00
Velat osakkuusyhtiöille	0,00
Muut velat	925 603,74
Siirtovelat	20 302 960,80
Laskennallinen verovelka	2 360,39

VIERAS PÄÄOMA YHTEENSÄ 47 512 473,84

VASTATTAVAA YHTEENSÄ 2 585 791 659,02

Toiminnantarkastukset vuodesta 2004 lähtien

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus

- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Ratavyölien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-041-7 (PDF)