



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 1/2018 Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan tuloksellisuustarkastuksesta Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja metsäomaisuuden hallinnassa (1/2018).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Valtiontalouden tarkastusvirasto lähetti 17.9.2021 maa- ja metsätalousministeriölle sekä Metsähallitukselle selvityspyynnön siitä, mihin toimenpiteisiin tarkastuksen perusteella on ryhdytty, ja mitä näistä toimista on seurannut. Metsähallituksen vastaus selvityspyyntöön saapui 13.10.2021 ja maa- ja metsätalousministeriön vastaus 15.10.2021. Jälkiseurannan kysymyksiä olivat:

Miten taseen arvioinnissa käytetty diskonttokoron tason valinta on perusteltu ja dokumentoitu?

1. Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön tulee perustella maa- ja vesiomaisuuden käyvän arvon määrittelyyn käytettävän, pääoman tuottovaadetta kuvaavan diskonttokoron tason valinta ja dokumentoida tämä asianmukaisesti.

Onko taseen uudelleen arvioinnin tapa ja ajankohta määritelty? Tarkastellaanko tasearvoa, omaisuuden tuottotavoitetta ja omistajapolitiikassa määriteltyjä liiketoiminnan periaatteita kokonaisuutena?

2. Koska liikelaitokselle asetettu tulos- ja tuloutustavoite sekä sijoitetun pääoman tuottoa koskeva tavoite perustuvat tuottovaateen alaisen omaisuuden käypään arvoon, tulee Metsähallituksen, valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön arvioida Metsähallituksen maa- ja vesiomaisuuden tasearvo nykyistä suunnitelmallisemmin.

Onko uutta liiketoimintaa aloitettu ja miten tämä on organisoitu? Mikäli kyllä, miten sen harjoittamisen tarkoituksenmukaisuus osana liikelaitoskonsernia on arvioitu?

3. Arvioitaessa luvan myöntämistä Metsähallitukselle uuden liiketoiminnan aloittamiseen, tulee arvioida, missä määrin liiketoimintariskin ottaminen osana liikelaitoksen toimintaa on tarkoituksenmukaista.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Maa- ja metsätalousministeriö edellyttää huolellista dokumentointia Metsähallituksen peruspääoman uudelleenarvostukseen valittavan koron perusteista

Uusi Metsähallituslaki (2016/234) astui voimaan 15.4.2016. Metsähallituksen taloudesta säädetään lain 7 luvussa ja Metsähallituksen kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä sekä taseesta ja tilintarkastuksesta lain 9 luvussa. Erillisestä kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä julkisten hallintotehtävien osalta on säädökset Metsähallituksen kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, erillisestä kirjanpidosta ja erillisestä tilinpäätöksestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1368/2016).

Metsähallituslain voimaantulon jälkeen Metsähallitukselle laadittiin uuden lain mukainen avaava tase, jossa liiketoiminnan peruspääomaan kuuluvan metsätalousmaan arvo arvostettiin maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (674/04.04.02.00/2016) perusteella käypään arvoon. Metsähallitus käytti käyvän arvon laskentaan tuottoarvomenetelmää ja niin kutsuttua Mela-mallia. Tulevien menojen ja tulojen diskonttaus nykyhetkeen tehtiin 5,7 prosentin laskentakorolla. KPMG antoi taseomaisuuden arvostuksesta lausunnon 18.8.2016.

Pääomaerät Metsähallituksen avaavassa taseessa vuonna 2016 sekä taseessa 31.12.2020 ovat arvoltaan pysyneet kutakuinkin samalla tasolla. Oma pääoma oli yhteensä 3,838 miljardia euroa avaavassa taseessa 2016 ja 3,997 miljardia euroa 31.12.2020. Tuottovaateen alainen omaisuus eli peruspääoma on tätä alempi, 2,6 miljardia euroa. Peruspääomaan on viety vuosittain eduskunnan päätösten mukaiset muutokset, jotka johtuvat maankäytön muutoksista, kuten esimerkiksi siirrosta suojeluun, valtion perinnöistä ja maiden siirrosta Metsähallitukselle muilta valtion toimijoilta. Metsäomaisuuden arvo on Metsähallituksen peruspääomassa laskettu tuottoarvomenetelmällä, jossa tulevat metsätalouden tulot ja kustannukset diskonttataan nykyhetkeen. Tuottoarvomenetelmässä otetaan huomioon puuston kasvusta johtuva arvonnousu sekä Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmista tulevat käytön rajoitukset, jotka on otettu huomioon jo vuoden 2016 peruspääomassa. Peruspääomaa ei ole arvostettu uudestaan vuoden 2016 jälkeen. Laskelmassa esimerkiksi puun hinta, toiminnan kustannukset ja metsien hoito vaikuttavat tuottoarvoon.

Tasearvomäärityksessä yksi keskeisiä kysymyksiä on tulevien menojen ja tulojen diskonttauksessa käytettävän korkokannan valinta. Laskennallisena korkona peruspääoman arvonnäärityksessä käytettiin 5,7 prosenttia vuonna 2016. Korkotaso on kuitenkin muuttunut tuolloin käytetystä. Peruspääoman arvo on erityisen herkkä diskonttokorolle Metsähallituksen tilanteessa, jossa laskennalliset hakkuumahdollisuudet nousevat tulevaisuudessa voimakkaasti.

Maa- ja metsätalousministeriö tulee edellyttämään Metsähallituksen peruspääoman uudelleenarvostukseen valittavasta korosta tilintarkastajien lausuntoa sekä perusteiden huolellista dokumentointia.

Metsähallituksen mukaan se on pyytänyt lokakuussa 2021 KPMG:ltä selvityksen korkokehityksestä ja korkotilanteesta taseen arvioinnissa käytettävän diskonttokoron valinnan pohjaksi. Selvitys on Metsähallituksen mukaan näin mahdollisimman ajantasainen korkonäkemyks 2021 tilinpäätöksen yhteydessä käytettäväksi. Selvitys, samoin kuin peruspääoman muutoskin, käsitellään Metsähallituksen hallituksen tarkastusvaliokunnassa ja Metsähallituksen hallituksessa sekä ohjaavan ministeriön tulosneuvotteissa. Diskonttokoron tason valinnan perusteluihin ja päätöksen dokumentointiin tullaan suosituksen mukaisesti kiinnittämään erityistä huomiota.

Uusi tasearvo esitetään vuoden 2021 tilinpäätöksessä liitetietona

Peruspääoman uusi käypä arvo sisällytetään Metsähallituksen vuoden 2021 tilinpäätökseen liitetietoinformaationa. Tasearvon päivitys on tarkoitus toteuttaa siten, että uusi tasearvo ja sen muutos esitetään ensimmäisen kerran vuoden 2021 tilinpäätöksessä liitetietona.

Metsähallituksen hallituksen tarkastusvaliokunta on käsitellyt pääoman korotusta käypään arvoon kokouksessaan 19.2.2020. Asian käsittelyä varten oli Metsähallituksen tilintarkastajalta KPMG:ltä pyydetty muistio arvonkorotuksen mahdollisista käsittelytavoista kirjanpidossa. Tarkastusvaliokunta suositteli hallitukselle käyvän arvon ja tasearvon erotuksena syntyvän arvonkorotuksen käsittelemistä tilinpäätöksen liitetietona. Tällöin tasearvoihin ja tunnuslukuihin, kuten sijoitetun pääoman tuottoon, ei tulisi suuria arvojen päivityksestä johtuvia vaihteluita, vaikka itse Metsähallituksen toiminnassa ei tapahdu muutoksia. Lisäksi arvonmuutoksen ilmoittamista liitetiedoissa puoltaa tarkastusvaliokunnan mukaan se, että tällä tavalla ei vaaranneta jakokelpoisen vapaan pääoman määrää. Näin mahdollistetaan Metsähallituksen tuloutusmahdollisuudet valtiolle.

Metsähallituksen hallitus käsittelee asiaa kokouksessaan 25.2.2020. Kokouksessa kuultiin myös Metsähallituksen tilintarkastajan näkemyksiä liittyen peruspääoman arvostamiseen käypään arvoon ja sen käsittelystä kirjanpidossa. Hallitus totesi, että tarkastusvaliokunnan suosituksen mukaan tasearvojen päivityksen esittäminen liitetiedoissa olisi vaihtoehto, jolla turvataan Metsähallituksen tuloutusmahdollisuus valtiolle sekä vältetään tarpeettomat vaihtelut tasearvoissa ja niihin liittyvissä tunnusluvuissa.

Maa- ja metsätalousministeriö on asiassa samalla kannalla tarkastusvaliokunnan ja Metsähallituksen hallituksen kanssa ja on informoinut kannastaan myös valtiovarainministeriötä, jolla ei ollut menettelyyn huomautettavaa. Jatkossa, kun tasearvon käypää arvoa arvioidaan, tasearvon käypä arvo ilmoitetaan Metsähallituksen tilinpäätöksissä liitetietona. Käypä arvo ja arvon muutos ovat siten käytettävissä esimerkiksi valtiokonsernin kirjanpidossa, mikäli tasearvot tältä osin halutaan oikaista ja arvostaa valtiokonsernissa käypiin arvoihin.

Metsähallituksen peruspääoman uudesta arvosta ei ole vielä päätetty

Metsähallituksen tuottovaateen alaisen peruspääoman uudesta arvosta ei ole vielä päätetty. Laskennassa valittavaan pääoman tuottovaadetta kuvaavaan diskonttokorkoon voidaan sisällyttää myös riskeihin varautumista, ja siinä voidaan myös huomioida oletetut rahan arvon muutokset (inflaatio). Korokotasosta keskusteltiin paljon, kun Metsähallitukselle laadittiin uutta omistajapolitiikkaa vuonna 2020. Tuolloin päädyttiin asettamaan 4,4 prosentin tuottovaatimus Metsähallituksen peruspääomalle. Tase vastaa noin 115 miljoonan euron vuosittaista tuloutustasoa valtiolle. Metsähallituksen toimintaa koskevan yhteensovittamisvelvoitteen valossa tähän tuloutustasoon tuskin kuitenkaan tulevana vuosina yletään, sillä panostusta muuhun kuin puuntuotantoon on metsien käytössä lisätty ennakoitua nopeammin. Hyvästä markkinatilanteesta johtuen vuoden 2021 liiketoiminnan tuloksen ennakoidaan olevan 113 miljoonaa euroa. Tuloutustason on arvioitu vakiintuvan suunnittelukaudella 105 miljoonaa euroon.

Tasearvoa, omaisuuden tuottotavoitetta ja omistajapolitiikassa määritellyjä liiketoiminnan periaatteita tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena

Sekä Metsähallituksen että maa- ja metsätalousministeriön mukaan tasearvoa, omaisuuden tuottotavoitetta ja omistajapolitiikassa määritellyjä liiketoiminnan periaatteita tarkastellaan kokonaisuutena. Menettely, jossa on huomioitu erilaiset liiketoimintaomaisuuden tuottoon vaikuttavat omistajan linjaukset, tuottaa kokonaisvaltaisen tarkastelun omaisuuden tuottotavoitteesta ja liiketoimintaomaisuuden arvosta.

Metsähallituksen toiminnasta johtuvat peruspääoman muutokset ovat olleet suhteellisesti pieniä viime vuosina. Suurin osa peruspääomasta on olemassa Metsähallituksen ja sen tytäryhtiö Metsähallitus

Metsätalous Oy:n lakisääteisten tehtävien hoitoa varten. Ministeriön mukaan ei ole realistista olettaa, että tämä pääoma voisi olla jossain muualla ja / tai tuottavammassa käytössä. Valtion maanosto- ja myyntitavoitteet on myös asetettu maltillisiksi Metsähallituksen omistajapoliittisissa linjauksissa. Metsähallituksen vuotuiset lainanotto- ja takausvaltuudet vahvistetaan valtion talousarviossa. Peruspääoman arvostuksella käypään arvoon ei näin ole samanlaisia vaikutuksia liikelaitoksen rahoitusaseman, varallisuuden tai tuloksenteekokyvyn arvioinnissa kuin yksityisillä toimijoilla. Metsähallituksen peruspääoman uudelleenarvostus määräväleihin antaa lähinnä ajantasaisen tiedon siitä, kuinka paljon puusto on valtion metsissä kasvanut rahassa mitaten, ja miten puun hinnan odotetaan kehittyvän. Metsähallitukseen sijoitetun pääoman tuotto realisoituu yhteiskunnallisen hyödyn näkökulmasta konkreettisimmin valtion kassaan vuosittain maksettavien tuloutusten kautta. Tuloutukset määräytyvät jakokelpoisen oman pääoman, poliittisten painotusten sekä Metsähallituksen omistajapolitiikassa ja ohjauksessa sovitujen erilaisten tavoitteiden yhteensovittamistoimien seurauksena.

Metsähallituksen mukaan liiketoimintaomaisuuden arvon määrittäminen oli esillä jo omistajapolitiikan valmistelun yhteydessä omaisuuden tuottotavoitetta koskevan päätöksen pohjaksi. Omistajapolitiikan osalta valmistelussa oli kuitenkin avoinna hyvin perustavaa laatua olevia liiketoimintaomaisuuden käytön tavoitteisiin liittyviä kysymyksiä. Kysymykset koskivat hallitusohjelman kirjauksen *”Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset päivitetään siten, että yhteensovitetään paremmin kestävä metsätalous, puun saatavuus, luonnon monimuotoisuus, virkistyskäyttö, ilmastopolitiikan tavoitteet ja maan käytön eri muodot”* toteuttamista. Erityisesti esillä olivat ilmastopolitiikan tavoitteiden ja luonnon monimuotoisuuden huomiointi kestävässä metsätaloudessa. Valmistelun yhteydessä todettiin, ettei liiketoiminnan omaisuuden arvoa voida määrittää ennen kuin uudet omaisuuden arvoon vaikuttavat omistajapoliittiset linjaukset ovat selvillä. Omistajapolitiikan hyväksyminen siirtyi lopulta useilla kuukausilla aina 28.4.2020 asti, jolloin valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti hallitusohjelman pohjalta Metsähallituksen omistajapolitiikasta.

Omistajapolitiikan monimuotoisuuspanos tarkentui kuitenkin vielä, kun Metsähallituksen liiketoiminnan rooli Helmi-elinympäristöohjelmassa varmistui. Helmi-ohjelman työryhmän ja ohjausryhmän työ valmistui 31.3.2021. Ympäristöministeriö valmisteli sen jälkeen yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa periaatepäätöksen valtioneuvostoon esitettäväksi. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen Helmi-ohjelmasta 27.5.2021.

Uutta liiketoimintaa ei ole aloitettu mutta tuulivoimaliiketoimintaa tullaan laajentamaan

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Metsähallitus ei ole aloittanut uusia liiketoimintoja sen jälkeen, kun uusittu Metsähallituslaki tuli voimaan vuonna 2016. Tarvetta tähän ei ole myöskään tuotu esiin Metsähallituksen ja ohjaavan ministeriön välisissä keskusteluissa. Tytäryrityksen perustamiseen tarvitaan valtioneuvoston lupa siten kuin Metsähallituksesta annettu laki (2016/234) 4§ määrää.

Metsähallitus ei ole vastauksensa mukaan aloittanut tarkastuksen jälkeen (julkaistu 17.1.2018) uusia liiketoimintoja. Metsähallituksen omistajapolitiikassa uusien liiketoimintojen aloittamisesta todetaan, että uusien liiketoimintojen aloittamisesta tai olemassa olevien liiketoimintojen merkittävästä laajentamisesta on sovittava omistajien edustajien (tulosohtajaavat ministeriöt ja talouspoliittinen ministerivaliokunta) kanssa. Metsähallitus toimii aktiivisesti kaavoituksessa ja kiinteistökehityksessä pyrkimällä liiketoimintakäytössä olevien kiinteistöjen arvon nostamiseen ja ottamalla huomioon yhteiskunnan kokonaisuusvaikutukset.

Metsähallituksen tuulivoimaliiketoimintaa tullaan laajentamaan merialueille. Tähän liittyen tuulivoimaliiketoiminnassa noudatettua liiketoimintamallia tullaan soveltamaan tähän toimintaympäristöön, ilmastopolitiittisiin tuulivoimatuotannon vauhdittamisvelvoitteisiin sekä markkinaaan paremmin sopivaksi. Merialueilla noudatettava liiketoimintamalli tullaan käsittelemään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa syksyn 2021 aikana.

Käsittely perustuu myös lakiin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (25.11.2002/973). Tässä laissa todetaan, että luovutuksesta päättää valtioneuvosto, jos luovutuksen arvo on yli kymmenen miljoonaa euroa tai vuokrauksella on periaatteellisesti huomattava merkitys. Merialueiden liiketoimintamallissa tähdätään siihen, että Metsähallitus pystyisi luovuttamaan kohteet investoijille nopeammin ja varhaisemmassa vaiheessa kuin maa-alueiden hankekehityksessä, jolloin myös Metsähallituksen liiketoimintariski pienenee suhteessa maa-alueiden tuulivoimahankekehityksessä noudatettuun malliin. Yhdessä merialueiden kohteessa (Korsnäs) Metsähallitus on suunnitellut toimivansa niin, että kohde luvitetaan Metsähallituksen toimesta vastaavalla tavalla kuin maa-alueidenkin hankekehityksessä. Myös tämän toimintamallin soveltaminen merialueilla tullaan käsittelemään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Tuulivoimahankekehityksen osalta Metsähallituksen tulosohjaukseen 2021 sisältyy jo nyt kirjaus:

”Uusiutuvan energian tuotantomahdollisuuksia lisätään kokonaisuutena valtion maa- ja vesialueilla aktiivisella hankekehityksellä Metsähallituksen strategian mukaisesti. Metsähallituksen omien hankekehityksien lisäksi uusiutuvan energian tuotantoa valtion mailla ja vesillä lisätään potentiaalisten liiketoiminta-alueiden käyttöoikeuden luovutuksilla (vuokraustoiminta käyttöoikeussopimuksilla) tuulivoimatuotantokäyttöön energiayhtiöille. Tuulivoiman kumppanuustoimintaa kehitetään huomioiden teknologinen kehitys. Metsähallitus jatkaa aloittamaansa Korsnäsin merituulivoimahankkeen aktiivista kehittämistä.”

Tuulivoimahankekehitys on organisoitu osaksi liikelaitoksen ”Kiinteistökehitys” liiketoimintayksikköä.

Metsähallituksen rooli perustuu lakiin Metsähallituksesta (234/2016). Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesiomaisuuden liiketaloudellinen hyödyntäminen. Tämän mukaan Metsähallitus muun muassa harjoittaa maa- ja vesialueita koskevaa vuokraus- ja myyntitoimintaa sekä hanke- ja kehitystoimintaa. Valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta, vuokraamisesta ja erityisten oikeuksien myöntämisestä säädetään laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002). Lakia sovelletaan myös valtion liikelaitokseen ja Metsähallitukseen. Siinä säädetään muun muassa käyvän hinnan vaatimuksesta valtion luovuttaessa maa- ja vesialueita tai niitä koskevia käyttöoikeuksia.

Tämän lisäksi Metsähallituksen roolia tuulivoimahankekehityksessä on käsitelty ja arvioitu edellä todetulla tavalla omistajapolitiikan ja tulosohjauksen yhteydessä ja tullaan arvioimaan talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet laajenivat

Metsähallitus on vastauksessaan tuonut esiin, että VTV:n suorittaman tarkastuksen jälkeen, 28.4.2020 hyväksytyssä omistajapolitiittisessa periaatepäätöksessä Metsähallituksen liiketoiminnan kanssa yhteensovitettavat yhteiskunnalliset tavoitteet laajenivat merkittävästi. Tavoitteiden laajennukset koskivat ilmastohyötyjä ja biologisen monimuotoisuuden suojelun osalta aktiivisia luonnonhoitotoita.

Strategiatyöhön liittyen Metsähallitus on kehittänyt edelleen toimintansa vaikuttavuuden todentamista arvonluontimallin kautta. <https://www.metsa.fi/metsahallitus/nain-toimimme/luomme-arvoa-luonnolle-ihmisille-ja-yhteiskunnalle/>

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa arvioitiin Metsähallituksen toimintaa valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa. Tarkastuksessa todettiin, että Metsähallitus tuottaa merkittävää liiketaloudellista ja yhteiskunnallista hyötyä, vaikka sijoitetun pääoman pitkän ajan tuottotavoite on saavuttamatta. Vaikka taseen arvostukseen liittyy arvionvaraisuutta, taseen arvon tulee vastata maa- ja vesiomaisuuden käypää arvoa. Diskonttokoron tason valinnalle esitettiin loogisia perusteita, mutta nämä eivät ilmenneet asiakirjoista. Uusi liiketoiminta edellyttää korkeaa päätöksentekokynnystä.

Metsähallituksen tasearvon laskennassa valittavaan diskonttokorkoon voidaan sisällyttää riskeihin varautumista ja siinä voidaan myös huomioida oletetut rahan arvon muutokset. Diskonttokoron tason valinnan perusteluihin ja päätöksen dokumentointiin tullaan kiinnittämään erityistä huomiota. Tasearvon päivitys on tarkoitus toteuttaa siten, että uusi tasearvo ja sen muutos esitetään ensimmäisen kerran vuoden 2021 tilinpäätöksessä liitetietona. Metsähallituksen peruspääoman uudesta arvosta ei ole vielä päätetty. Tasearvoa, omaisuuden tuottotavoitetta ja omistajapolitiikassa määriteltyjä liiketoiminnan periaatteita tarkastellaan kokonaisuutena. Viime kädessä tulos- ja tuloutusvaateen pohjana olevan peruspääoman tasoa koskeva päätöksenteko kuuluu eduskunnalle. Metsähallitus ei ole aloittanut uutta liiketoimintaa Metsähallituslain (2016/234) voimaan tulon jälkeen. Kuitenkin yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet ovat laajentuneet ilmastohyötyjen ja biologisen monimuotoisuuden edistämiseen.

Tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastuksen suositusten mukaista kehitystä. Toteutetut toimenpiteet edistävät havaittujen epäkohtien korjautumista.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Vesa Koivunen
apulaisjohtaja, Kestävä julkinen talous

Sanna Ollila
ylitarkastaja

JAKELU Metsähallitus
Maa- ja metsätalousministeriö