



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-403-3 (NID.)
ISBN 978-952-499-404-0 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-404-0
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-404-0](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-404-0)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2018

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
SIVULLA 10, VALOKUVAAJA KEIJO KALLUNKI, METSÄHALLITUS
SIVULLA 14, VALOKUVAAJA JARI SALONEN, METSÄHALLITUS
SIVULLA 30, VALOKUVAAJA PASI IKONEN, HETTA HUSKIES
SIVULLA 40, VALOKUVAAJA AKU AHLHOLM, METSÄHALLITUS

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 378/54/2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa -tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuus-tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

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

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Metsähallituksella, maa- ja metsätalousministeriöllä sekä ympäristöministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 11. tammikuuta 2018

Marko Männikkö
ylivohtaja

Sanna Ollila
ylitarkastaja

Tarkastuksessa arvioitiin Metsähallituksen toimintaa valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa. Metsähallitus on valtion liikelaitos, joka hoitaa tehtäviään neljän tulosityksikön muodostamana toiminnallisena kokonaisuutena: Eräpalvelut, Kiinteistökehitys, Luontopalvelut ja Metsätalous.

Metsähallituslaissa on määritelty, että Metsähallituksessa on hallitus ja toimitusjohtaja / pääjohtaja sekä erillinen julkisia hallintotehtäviä hoitava yksikkö. Metsähallituslain mukaisella julkisten hallintotehtävien yksiköllä tarkoitetaan kokonaisuutta, jonka muodostavat Eräpalvelut ja Luontopalvelut.

Metsähallitus harjoittaa metsätaloutta metsätalousosakeyhtiöstä annetussa laissa (235/2016) tarkoitetussa osakeyhtiössä, Metsähallitus Metsätalous Oy:ssä. Kiinteistökehitys on Metsähallituksen liiketoiminnan tulosityksikkö. Liikelaitos ja sen tytäryritykset muodostavat Metsähallitus-konsernin.

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua, että valtion omaisuuden hoito on tuloksellista. Tällöin omaisuuden arvo ja arvonnousu turvataan ja omaisuuden tuotto vastaa sille asetettuja tavoitteita. Tavoitteena oli edistää metsätaloustoiminnasta vastaavan yhtiön ja liikelaitoksen toiminnan tili-velvollisuutta ja läpinäkyvyyttä. Lisäksi arvioitiin julkisten hallintotehtävien hoidon kustannustehokkuutta ja sen kehitystä.

Metsähallituksen sijoitetun pääoman pitkän ajan tuottotavoite on saavuttamatta

Metsähallituksen sijoitetun pääoman tuottotavoite on jäänyt konsernitasonsa saavuttamatta vuodesta 2012 lähtien. Tuolloin tuottotavoite nostettiin 3 prosentista 5 prosenttiin, jota vastaava uuden taserakenteen, verokohtelun ja investointien kirjauskäytännön mukainen tuottotavoite on 4,6 %. Sijoitetun pääoman tuotto on tänä aikana vaihdellut 2,4–4,7 prosentin välillä. Tätä Metsähallitus perustelee pääasiassa tappiollisella tytäryhtiötoiminnalla. Tarkastuksen perusteella pääoman tuottoa ovat pienentäneet myös vuonna 2016 metsähallituslain uudistamisen yhteydessä tapahtuneen metsätaloustoiminnan yhtiöittämisestä aiheutuneet kustannukset ja kertaluonteiset eläkevakuutusmaksut sekä kartelli- ja muut oikeudenkäyntikulut. Metsähallitus on omistajan ohjaamana luopunut kannattamattomasta tytäryhtiötoiminnasta. Metsätalousliiketoiminta sen sijaan on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Metsähallitus hyödyntää sille soveltuvaa puukauppatapaa, toimituskauppaa, tehokkaasti. Hyvin kannattavan metsätaloustoiminnan ja vahvan oman pääoman mahdollistaman kiinteistöjen myynnin vuoksi liikelaitos on ajoittain kyennyt tulouttamaan tuloutustavoitetta ja jopa tilikauden tulosta enemmän. Metsähallitus-konserni on pääosin saavuttanut sille asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet.

Metsähallitus tuottaa merkittävää liiketaloudellista ja yhteiskunnallista hyötyä

Tarkastuksen perusteella Metsähallituksella on edellytykset saavuttaa sille asetettu 4,6 prosentin sijoitetun pääoman tuottotavoite vuoteen 2020 mennessä. Sijoitetun pääoman tuottoa arvioitaessa on huomioitava, että Metsähallitus tuottaa liiketaloudellisen hyödyn ohella merkittävää yhteiskunnallista hyötyä toteuttamalla sille metsähallituslaissa säädettyjä yleisiä yhteiskunnallisia velvoitteita. Veloitteiden tilikauden tulosta pienentävä vaikutus on Metsähallituksen arvioimana noin 56 miljoonaa euroa vuodessa: ilman yhteiskunnallisia velvoitteita Metsähallituksen tulos olisi siis puolet nykyistä, noin 100 miljoonaa euroa, suurempi. Tarkastuksen perusteella Metsähallituksen aikaansaama liiketaloudellinen ja yhteiskunnallinen hyöty vastaa keskeisten kilpailijoiden aikaansaamaa sijoitetun pääoman tuottoa, kun Metsähallituksen tulos ja veloitteiden vaatima panostus suhteutetaan tuottovaateen alaiseen omaisuuteen.

Uusi liiketoiminta edellyttää korkeaa päätöksentekokynnystä

Uuteen liiketoimintaan ryhtyminen edellyttää huolellista harkintaa, korkeaa päätöksentekokynnystä ja kriittistä analyysiä syistä, joiden vuoksi aiemmista liiketoimintahankkeista on lyhyen toimintakauden jälkeen luovuttu.

Metsähallituksen tulee arvioida, onko syytä ryhtyä liiketoiminnallisesti riskialttiiseen toimintaan tilanteessa, jossa sijoitetun pääoman tuotto on toistuvasti jäänyt pitkän ajan tavoitetta pienemmäksi pääasiassa tappiollisen tytäryhtiötoiminnan vuoksi.

Taseen arvostukseen liittyy arvionvaraisuutta

Tarkastuksen perusteella Metsähallitus-liikelaitoksen taseen arvostukseen liittyy arvionvaraisuutta, sillä pääoman tuottovaatimusta kuvaavalla diskonttokorolla on voimakas vaikutus taseen arvoon. Diskonttokoron vaihteluväliksi esitettiin konsulttiselvityksen perusteella 4,3–5,7 prosenttia, ja valittu korkotaso edustaa vaihteluvälin ylärajaa, mikä puolestaan arvostaa taseen vaihteluvälin (2,6–4,0 miljardia euroa) alhaisimpaan arvoon. Metsähallituksen hallituksen päätöksellä valitun diskonttokoron, 5,7 prosenttia, käytölle esitettiin tarkastuksessa loogisia perusteluja, mutta nämä eivät ilmenneet asiakirjoista.

Taseen arvon tulee vastata maa- ja vesiomaisuuden käypää arvoa

Valtion omistaman maa- ja vesiomaisuuden arvostus Metsähallitusliikelaitoksen taseessa vaikuttaa siihen kohdistettavaan tulos- ja tuloutustavoitteisiin sekä sijoitetun pääoman tuottotavoitteeseen. Taseen arvostus vaikuttaa myös Metsähallitus Metsätalous Oy:n liiketoimintaan ja yhtiön sekä koko liikelaitoksen toiminnan kannattavuuden arviointiin muun muassa tilinpäätöksen tunnuslukujen kautta.

Metsähallituksen hallinnassa olevan maa- ja vesiomaisuuden tasearvon tulee vastata omaisuuserien todellista arvoa, jotta Metsähallitukselle asetettavat tavoitteet edesauttavat maa- ja vesiomaisuuden tuloksellista hallintaa. Tästä syystä olisi aiheellista arvioida Metsähallituksen tase uudelleen nykyistä suunnitelmallisemmin.

Julkisten hallintotehtävien kustannustehokkuutta on vara parantaa

Tarkastuksen perusteella Metsähallituksen Luontopalvelut- ja Eräpalvelutyksiköillä on edellytykset julkisten hallintotehtävien kustannustehokkaaseen hoitoon. Kustannustehokkuutta on vara parantaa, ja verkkopalveluilla on tässä tärkeä merkitys. Johtopäätöksiä kustannustehokkuuden kehityksestä ei kokonaistuottavuusindeksiä arvioimalla voi tehdä, sillä toimintavuodet julkisten hallintotehtävien hoidossa eroavat toisistaan merkittävästi. Määrällisten suoritteiden kustannustehokkuus on riippuvaista myös ulkoisista tekijöistä, jolloin kustannustehokkuus muuttuu ilman panostuksessa tapahtuvaa muutosta. Koska suoria kustannustehokkuustavoitteita ei ole asetettu, tavoite- ja toteumatietojen vertailusta saatava hyöty jää saavuttamatta. Myös mahdollinen tarve reagoida havaittuihin poikkeamiin voi jäädä huomioimatta.

Tarkastusviraston suositukset

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

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko Metsähallitus saavuttanut sille asetetut liiketaloudelliset ja yhteiskunnalliset tavoitteet?	15
2.1 Sijoitetun pääoman tuottotavoitetta ei ole saavutettu	15
2.2 Metsätaloustoiminnan kannattavuus on selvästi yksityisiä toimijoita pienempi	18
2.3 Metsämaa arvioitiin käypään arvoon tuottoarvomenetelmällä	20
2.4 Puu myydään vapaassa kilpailutilanteessa markkinahintaan	25
2.5 Metsähallituksen muu liiketoiminta ei ole saavuttanut tavoitteitaan	26
2.6 Yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista seurataan	27
3 Miten Metsähallitus sovittaa yhteen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet ja liiketoiminnan?	31
3.1 Yhteiskunnalliset velvoitteet huomioidaan luonnonvarasuunnitelmissa	31
3.2 Velvoitteiden vaatima taloudellinen panos ja maankäyttörajoitteet arvioidaan vuosittain	32
3.3 Sovittamalla yhteen liiketoiminta ja velvoitteet saavutetaan hyötyjä	36
4 Onko Metsähallitus arvioinut ja kyennyt parantamaan julkisten hallintotehtävien hoidon kustannustehokkuutta?	41
4.1 Kustannustehokkuutta on pyritty kehittämään monin tavoin	41
4.2 Kokonaistuottavuusindeksi ei kerro kustannustehokkuudesta	42
4.3 Edellytykset kustannustehokkaaseen toimintaan ovat olemassa	43
Liite: Miten tarkastettiin	46
Viitteet	50



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksessa arvioitiin Metsähallituksen toiminnan tuloksellisuutta valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnassa. Tarkastuksessa selvitettiin, onko Metsähallitus saavuttanut sille asetetut liiketaloudelliset ja yhteiskunnalliset tavoitteet, miten Metsähallitus on sovittanut yhteen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet ja liiketoiminnan sekä onko Metsähallitus arvioinut ja kyennyt parantamaan julkisten hallintotehtävien hoidon kustannustehokkuutta. Tarkastuskriteerien lähteenä olivat Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset 2012–2015 ja 2016–2020.

Metsähallitus on luonnonvara-alan palveluja tuottava valtion liikelaitos. Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Sen tulee toimia tuloksellisesti. Metsähallitus harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa yhteiskunnallisten velvoitteidensa puitteissa ja hoitaa sille säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsähallitus toimii liiketaloudellisten periaatteiden sekä eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti.

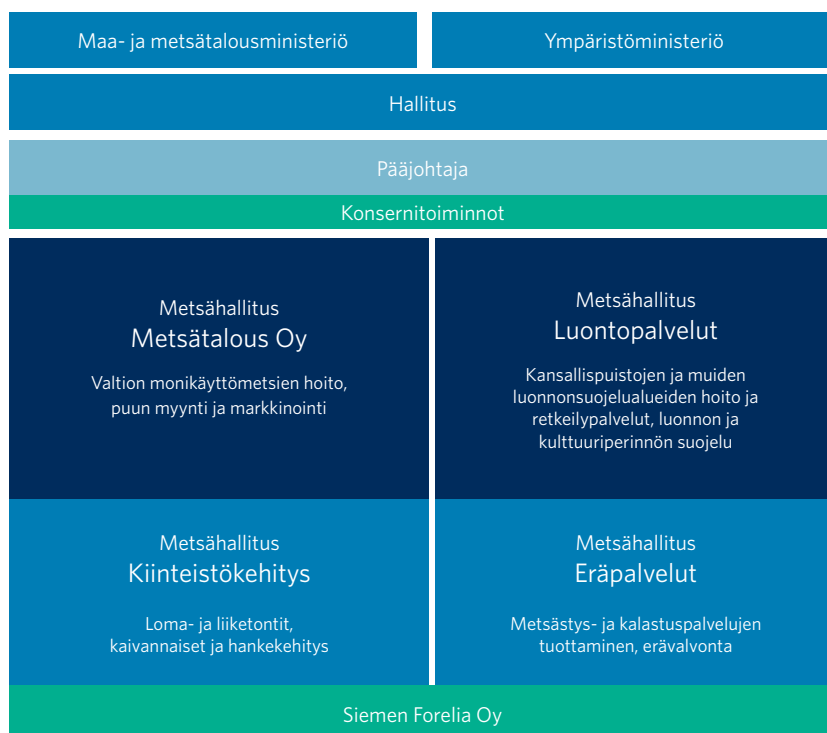
Uusi metsähallituslaki (234/2016) tuli voimaan 15.4.2016. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta siirrettiin valtion kokonaan omistamaan metsätalousosakeyhtiöön, Metsähallitus Metsätalous Oy:öön. Valtion omistaman maa- ja vesiomaisuuden arvon arvioitiin avaavassa ta- seessa olevan noin 3,8 miljardia euroa. Metsätaloustoiminnan tulos on vaihdellut 58 ja 118 miljoonan ja tuloutus 80 ja 130 miljoonan euron välillä. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytär- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden hallinnointi. Metsähallitus harjoittaa metsätaloutta ja toimittaa puutavaraa asiakkaille, harjoittaa maa-ainesliiketoimintaa, maa- ja vesialueita koskevaa vuokraus- ja myyntitoimintaa, maa- ja vesialueita koskevaa hanke- ja kehitystoimintaa, siementuotantoa sekä muuta sen toimialaan kuuluvaa maa- ja vesiomaisuuden taloudellista hyödyntämistä. Metsähallitus vastaa tytär- ja osakkuusyhtiöidensä omistajaohjauksesta.

Metsähallitus hoitaa ja käyttää sen hallinnassa julkisten hallintotehtävien hoitamista varten olevaa maa- ja vesiomaisuutta. Julkiset hallintotehtävät määritellään Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 5. pykälässä. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettulla valtion maa- ja vesiomaisuudella ei ole tuottovaatimusta. Luonnonsuojelusta ja retkeily- ja eräpalveluista valtion mailla vastaavat Luontopalvelut- ja Eräpalvelutyksiköt.

Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet määritellään Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 6. pykälässä. Metsähallituksen velvoitteiksi on asetettu vaalia luonnon monimuotoisuutta, edistää virkistyskäyttöä ja työllisyyttä, turvata saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiä sekä täyttää poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet. Velvoitteet huomioidaan Metsähallituksen tulostavoitetta asetettaessa, ja niiden keskeinen toteuttaja on metsätalouden liiketoiminto. Metsähallitus varautuu hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa. Metsähallitus antaa pelastusviranomaisil-

le asiantuntija-apua metsäpalojen torjunnassa ja varautuu omatoimisesti metsäpalojen ehkäisyyn ja torjuntaan hallinnassaan olevilla valtion mailla yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa.

Metsähallituslain 7. pykälässä määritellään muut yhteiskunnalliset velvoitteet, joiden mukaan Metsähallituksen on toiminnassaan otettava huomioon tutkimuksen, opetuksen, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet. Valtion organisaatioiden maankäyttötarpeiden osalta lähtökohdiana on valtion kiinteistöstrategia ja sen mukainen maaomaisuuden keskittäminen Metsähallitukselle. Muut valtion maiden käyttäjäorganisaatiot jatkavat käyttöoikeussopimuksen pohjalta niillä alueilla, jotka on siirretty Metsähallitukselle. Korvaus on päätetty järjestelyn yhteydessä ja vastaa likimain Metsähallituksen tuotonmenetystä. Metsähallitus hoitaa alueiden hankinnat käyttäjien tarpeita vastaavaksi. Toimivuuden edellytys on onnistuminen Metsähallituksen oman toiminnan ja käyttäjäorganisaatioiden tavoitteiden yhteensovittamisessa.



Kuvio 1: Metsähallituskonserni



2 Onko Metsähallitus saavuttanut sille asetetut liiketaloudelliset ja yhteiskunnalliset tavoitteet?

Metsähallituksen sijoitetun pääoman tuottotavoite on konsernitasolla jäänyt saavuttamatta vuodesta 2012 lähtien. Tätä perustellaan pääasias-
sa tappiollisella tytäryhtiötoiminnalla. Metsähallitus on luopunut kannat-
tamattomasta tytäryhtiötoiminnasta. Sen sijaan metsätalous liiketoiminta
on saavuttanut, ja ajoittain jopa ylittänyt, sille asetetut tulos- ja tuloutus-
tavoitteet. Metsähallituskonserni on pääosin saavuttanut sille asetetut yhteis-
kunnalliset tavoitteet.

Metsätalousliiketoiminnan hehtaarikohtainen liikelulos on selvästi yksi-
tyisiä toimijoita pienempi, eikä Metsähallitus tule saavuttamaan yksityisten
toimijoiden tuloksellisuustasoa. Tämä johtuu metsien epäedullisesta sijain-
nista ja heikommasta tuottokyvystä. Vertailuun vaikuttaa myös valtion met-
sien suurempi panostus hyvään metsänhoitoon ja metsien tulevaan tuottoon.

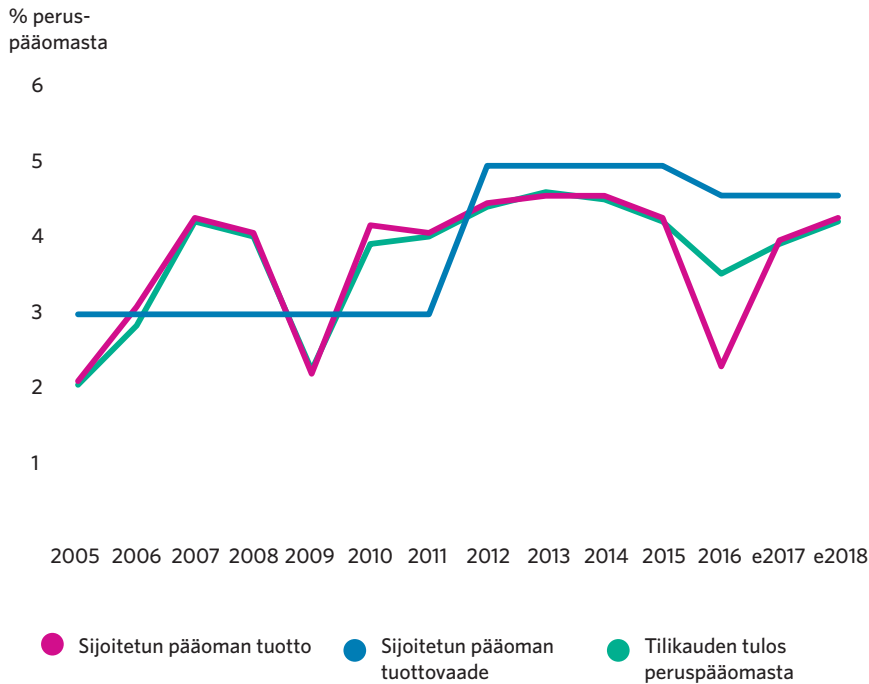
Metsähallituksen metsätalouden metsämaa on avaavassa taseessa arvioitu
käypään arvoon tuottoarvomenetelmällä. Taseen arvostus perustuu tuotto-
arvomenetelmään, jossa valittavalla pääoman tuottovaatimusta kuvaavalla
diskonttokorolla on merkittävä vaikutus taseen arvoon. Valittua diskontto-
korkoa, 5,7 %, ei ole kuitenkaan perusteltu. Sitä käyttäen Metsähallitus-
liikelaitoksen avaavaa tasetta voidaan pitää varovaisena arviona metsä-
talouden metsämaan käyvästä arvosta.

Metsähallituksen tulosalueista Kiinteistökehitys (entinen Laatumaa) ei
ole korjannut vuokraamiensa tonttien käypää arvoa vastaamaan maan arvon
kohoamista, mikä on aiheuttanut vuokratulon menetyksiä.

2.1 Sijoitetun pääoman tuottotavoitetta ei ole saavutettu

Metsähallituksen liiketoiminnan käytössä olevan omaisuuden pitkän aika-
välin tuottotavoite asetetaan Metsähallituksen omistajapoliittisissa linjauk-
sissa. Kuviossa 2 esitetään sijoitetun pääoman tuotto vuosina 2005–2016. Sen
perusteella sijoitetun pääoman tuotto on konsernitasolla jäänyt asetettua ta-
voitetta pienemmäksi vuodesta 2012 lähtien. Tuolloin tuottotavoite nostet-
tiin 3 prosentista 5 prosenttiin, jota vastaava uuden taserakenteen, verokoh-
telun ja investointien kirjauskäytännön mukainen tuottotavoite on 4,6 %.
Selvimmän poikkeuksen tulostavoitteiden saavuttamisessa muodostivat
maailmanlaajuisen finanssikriisin aiheuttama notkahdus vuonna 2009 sekä
vuosi 2016, jolloin Metsähallituslaki (234/2016) uudistettiin ja siinä yhtey-
dessä metsätaloustoiminta yhtiöitettiin. Tuottotavoitteesta jääminen johtuu
Metsähallituksen mukaan pääasiassa tappiollisesta tytäryhtiötoiminnasta.
Tytäryhtiötoiminta on vuosina 2001–2016 tuottanut 35 miljoonaa euroa tap-
piota. Vuosina 2001–2016 on liikelaitoksessa ja emoyhtiössä tehty osakkei-
den alaskirjauksia noin 30 miljoonaa euroa. Osinkoa tytäryhtiöt ovat kyen-
neet maksamaan 3,3 miljoonaa euroa. Vastaavana aikana Metsähallitus on

tehnyt investointeja 53 miljoonalla eurolla. Tulosta ovat rasittaneet myös yhtiöittämisskulut, kartelli- ja muut oikeudenkäyntikulut, myyntisaamisten alaskirjaukset sekä yhtiöittämiseen liittyvät kertaluontoiset eläkevakuutusmaksut.



Kuvio 2: Sijoitetun pääoman tuotto vuosina 2005–2018

Metsätaloustoiminta on saavuttanut tulos- ja tuloutustavoitteet

Metsätalouseliiketoiminta on saavuttanut ja ajoittain jopa ylittänyt sille asetettua liiketaloudellisia tavoitteita. Kuviossa 3 esitetään metsätaloustoiminnan liikevoiton tavoite- ja toteumatiedot vuosilta 2010–2016. Tavoitetuloksen saavuttaminen toistuvasti perustuu Metsähallitukselle sopivan puukauppataavan, toimituskaupan, tehokkaaseen hyödyntämiseen. Metsätalous Oy:n vuosituloksesta merkittävä osa syntyy juuri Metsähallituksen puukauppataavan ansiosta. Metsätaloustoiminta on myös vakiintunutta, mikä parantaa toiminnan ennustettavuutta. Lisäksi kaikki metsänhoito-, metsänparannus-, korjuu- ja kuljetuspalvelut hankitaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta, mikä edesauttaa kustannusten hallintaa. Suunnittelu ja aktiivinen metsänhoito aiheuttavat kuluja ja heikentävät liiketulosta mutta kasvattavat metsien tuotto-potentiaalia pitkällä aikavälillä. Metsähallitus hyötyy myös suurtuotannon eduista suurien myyntimäärien, toimeksiantojen ja toimituskaupan ansiosta.

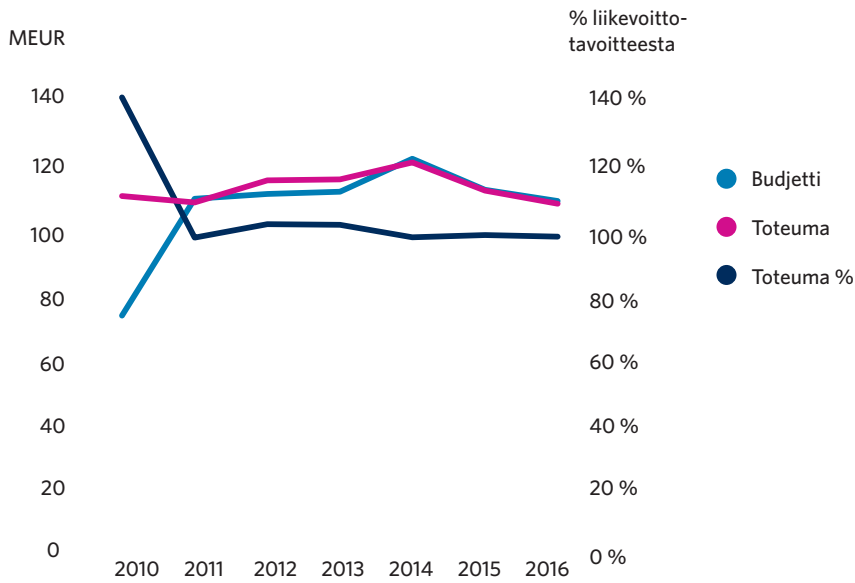
Tavoitetuloksen saavuttaminen perustuu puukauppataavan tehokkaaseen käyttöön

Metsätalous Oy maksaa käyttöoikeusmaksua valtion metsien hyödyntämisestä

Metsähallituksen metsätaloustoiminnan yhtiöittämisessä yhtiön käyttöoikeusalueet jäivät valtion omistukseen ja Metsähallituksen hallintaan. Metsätalous Oy maksaa metsäomaisuuden hyödyntämisestä käyttöoikeusmaksua noin 80 miljoonaa euroa vuodessa. Käyttöoikeussopimuksesta perittävä vastike on asetettu noin 90 prosenttiin omaisuuden tuottovaatimuksesta.

Metsäomaisuuden hyödyntämisestä maksetaan käyttöoikeusmaksua

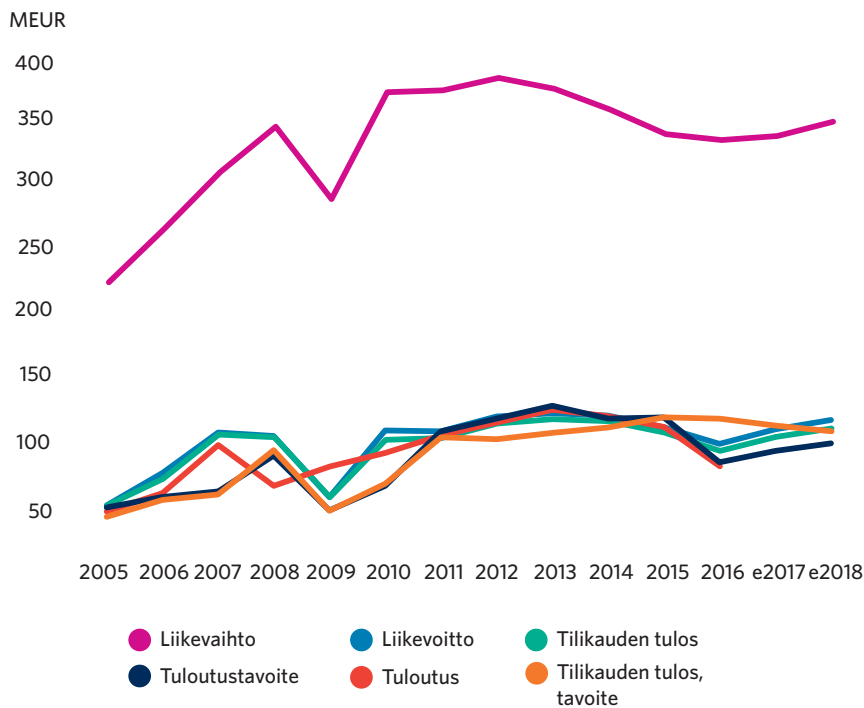
Aiemmin metsätalouden tulosalue tuloutti kaiken voittonsa, mutta yhtiöittämisen myötä tuloutuksen ohella maksetaan kiinteää käyttöoikeusmaksua. Lisäksi osakeyhtiö maksaa tuloksestaan yhteisöveroa.



Kuvio 3: Metsätalouselinkeitoiminnan liikevoiton tavoite- ja toteumatiedot vuosina 2010–2016, miljoonaa euroa

Kuviossa 4 esitetään Metsähallituksen elinkeitoiminnan tunnuslukujen kehitys vuosina 2005–2017. Liikevaihto on vaihdellut tarkasteltavana ajanjaksona 229 ja 370 miljoonan euron välillä. Liikelaitoksen elinkeitoiminnan tuloksen ennen rahoituseriä kertova kannattavuuden tunnusluku, liikevoittoprosentti, on ollut 21–35 prosenttia liikevaihdosta.

Metsähallituksen tilikauden tulos on tarkasteltavana ajanjaksona vaihdellut 23 ja 34 prosentin välillä liikevaihdosta, mikä vastaa likipitäen liikevoittoa. Tämä johtuu erityisesti Metsähallitus-liikelaitoksen korkeasta omavaraisuusasteesta (97–98 %), minkä vuoksi vieraan pääoman kustannukset jäävät pieniksi. Metsähallitus on myös myynyt sille tarpeetonta kiinteistöomaisuutta, minkä ansiosta se on ajoittain tulouttanut valtion kassaan selkeästi tuloutustavoitetta ja jopa tilikauden tulosta enemmän.



Kuvio 4: Metsähallituksen liiketoiminnan tunnuslukujen kehitys vuosina 2005–2018

2.2 Metsätaloustoiminnan kannattavuus on selvästi yksityisiä toimijoita pienempi

Tarkastuksessa laaditun liikevoittotarkastelun perusteella Metsähallituksen metsätaloustoiminnan tulos on selvästi yksityisiä toimijoita heikompi. Tarkastuksen perusteella Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueilla vastaavien metsätyyppien osalta Metsähallituksen liiketulos vastaa noin kahden kolmasosan yksityismetsätalouden hehtaarikohtaisesta liiketuloksesta. Tätä havaintoa tukee Metsähallituksen näkemys, jonka mukaan se saavuttaa noin 60 prosenttia yksityisten toimijoiden hehtaarikohtaisesta liiketuloksesta alueilla, joilla erot metsän tuottokyvyssä eri omistajaryhmien välillä olivat pienimmät.

Sen sijaan kolmeen suurimpaan yhteismetsään (Kemijärven, Kuusamon ja Sallan yhteismetsät) verrattuna merkittävää eroa hehtaarikohtaisessa liiketuloksessa ei ole havaittavissa.

Metsähallituksen mukaan erot hehtaarikohtaisessa tuloksellisuudessa johtuvat ennen kaikkea siitä, että valtion omistamat metsämaat sijaitsevat pääosin Itä- ja Pohjois-Suomessa, missä luonnonolosuhteet ovat epäedullisemmat, sekä valtion suuremmasta panostuksesta hyvään metsänhoitoon ja metsien tulevaan tuottoon. Tämän lisäksi valtion omistamat metsät ovat niin sanottuja left over -maita, jotka epäedullisen sijainnin, karumman kasvupaikan tai heikomman puuston rakenteen vuoksi ovat aikanaan jääneet valtion omistukseen. On myös huomattava, että yksityisellä metsänomistajalla on mahdollisuus saada tukea huonosti kannattaviin tai kannattamattomiin metsänhoito- ja metsänparannustöihin. Edellä mainituista syistä Metsähallitus ei näkemyksensä mukaan tulekaan saavuttamaan yksityismetsätalouden tulostasoa.

Metsähallitus saavuttaa 60 % yksityisen toimijan liiketuloksesta vastaavien metsätyyppien osalta

Taulukko 1: Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnan kannattavuus yksityiseen toimijaan verrattuna

		Metsähallitus Pohjanmaa - Kainuu	Metsähallitus Lappi	Metsähallitus Etelä-Suomi	Metsähallitus Koko maa
2015					
Tulot (+)	Puunmyyntitulo / Brutto- kantoraha ja valtion tuki	116 728 101	88 230 301	114 641 597	319 600 000
Menot (-)	Puuntuotannon kokonaiskustannukset	75 253 474	69 438 252	69 626 726	214 318 453
	pinta-ala, ha	871 203	1 514 493	497 869	2 883 565
Liiketulos		41 474 627	18 792 049	45 104 817	105 281 547
Liiketulos € /ha		47,6	12,4	90,4	36,5
		Kemijärven yhteismetsä	Kuusamon yhteismetsä	Sallan yhteismetsä	Tornator Oyj
2015					
Tulot (+)	Puunmyyntitulo / Brutto- kantoraha ja valtion tuki	2 320 100	7 490 300 200 000	3 993 545	77 783 000
Menot (-)	Puuntuotannon kokonaiskustannukset	925 800	3 917 400	2 074 260	23 135 000
	pinta-ala, ha	31 000	62 000	43 500	580 000
Liiketulos		1 394 300	3 772 100	1 919 300	54 648 000
Liiketulos € /ha		45,0	60,8	44,1	94,2
		Yksityis- metsätalous Pohjois-Pohjanmaa	Yksityis- metsätalous Kainuu	Yksityis- metsätalous Lappi	Yksityis- metsätalous koko maa
2015					
Tulot (+)	Bruttokantoraha ja valtion tuki	50 963 2 991	118 886 11 801	62 655 7 296	1 685 723 57 814
Menot (-)	Puuntuotannon kokonaiskustannukset	12 408	19 714	13 114	224 066
	Investoinnit puuntuotantoon	6 982	17 252	8 819	164 066
	pinta-ala ha	770 000	1 808 518	1 912 000	13 461 000
Liiketulos		48 528	128 224	65 655	1 519 471
Liiketulos € / ha		63,0	70,9	34,3	112,9

Taulukossa 1 esitetyn hehtaarikohtaisen liiketulostarkastelun perusteella Metsähallituksen vuoden 2015 liikevoitto koko maassa oli 36,50 euroa hehtaaria kohden. Liikevoitto ilman myyntivoittoja oli 105 281 547 euroa ja normaalin monikäyttömetsän pinta-ala 2 883 565 hehtaaria. Pohjanmaan ja Kainuun alueella Metsähallituksen liikevoitto oli 47,6 euroa hehtaaria kohden ja Lapissa 12,4 euroa hehtaaria kohden. Etelä-Suomessa liikevoitto oli 90,4 euroa hehtaarialta.

Kolmen suurimman yhteismetsän liikevoitto vaihteli välillä 44 ja 61 euroa hehtaaria kohden. Tornator Oyj:n¹ liiketulos koko maan osalta oli 94 euroa hehtaaria kohden. Yksityismetsätalouden liiketulos vaihteli Lapin, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan alueella välillä 34 ja 71 euroa hehtaarialta. Koko maan yksityismetsätalouden liiketulos oli 113 euroa hehtaarialta.

2.3 Metsämaa arvioitiin käypään arvoon tuottoarvomenetelmällä

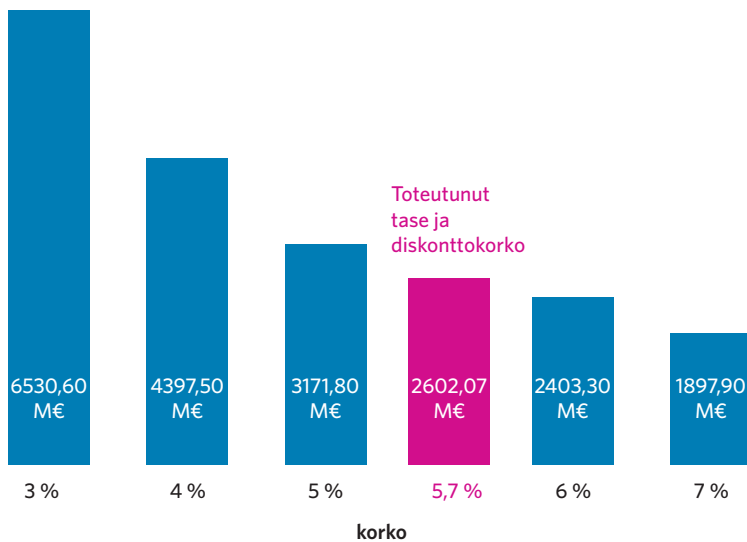
Metsähallitus-liikelaitoksen hallinnassa olevan maa- ja vesiomaisuuden tasearvot määritettiin metsähallituslain voimaantulon yhteydessä 15.4.2016. Perustettuun metsätalousosakeyhtiöön ei siirretty metsätalouden hallinnassa olleita omaisuuseriä.

Metsähallituksen metsätalouden metsämaa on avaavassa taseessa arvioitu käypään arvoon tuottoarvomenetelmällä. Taseen arvostus perustuu arvioon, sillä valittavalla, pääoman tuottovaatimusta kuvaavalla diskonttokorolla on voimakas vaikutus taseen arvoon. Metsähallituksen hallituksen päätöksellä valitun diskonttokoron tason, 5,7 prosenttia, käytölle esitettiin tarkastuksessa loogisia perusteluja, mutta nämä eivät ilmenneet asiakirjoista. Tarkastuksen perusteella Metsähallitus-liikelaitoksen avaava tase esittää varovaisen arvion metsätalouden metsämaan käyvästä arvosta.

Diskonttokorolla on voimakas vaikutus taseen arvoon

Metsäomaisuuden arvonmäärittäminen käytetyssä tuottoarvomenetelmässä metsätalouden tulevaisuuden tulot ja menot diskontataan nykyhetken liiketoiminnan riskiä heijastavalla tuottovaatimuksella eli pääoman keskikustannuksella (WACC, Weighted Average Cost of Capital).

Taseen arviointimenetelmä on kuvattu valmisteluasiakirjoissa. Taseen erien arvostuskriteerit on myös selkeästi esitetty. Puuvaratiedot perustuvat Mela-ohjelmistolla tehtyihin laskelmiin. Puusta maksettava hinta arvioitiin menneen pitkäaikaisen hintakehityksen perusteella tasoittamalla suhdannevaihteluita.



Kuvio 5: Diskonttokoron vaikutus tasearvoon

Valitulla laskentakorolla on voimakas vaikutus Metsähallituksen avaan taseen arvoon. Metsähallituksen tapauksessa oman pääoman tuottovaatimus vaikuttaa olennaisesti diskonttokorkoon, koska pääomarakenne on hyvin omavarainen. Perusteluja valitulle laskentakorolle (5,7 %) ei taseen valmisteluasiakirjoissa esitetty lukuun ottamatta sitä, että konsulttiselvityksessä² pääoman tuottovaatimusta määritettäessä ko. tuottokorolla taseen todettiin vastaavan likimain liiketoiminnan maa-alueiden 31.12.2015 kirjanpitoarvoa, 2,5:tä miljardia euroa. Diskonttokoron vaihteluväliksi esitettiin 4,3–5,7 prosenttiyksikköä, ja valittu korko edustaa vaihteluvälin ylärajaa. Päätös perustuu konsulttiselvityksessä käytettyjen verrokkiyhtiöiden (Paper and Forest products) perusteella tehdyn tarkastelun ala- ja yläkvartaaliin. Päätöstä käyttää nimenomaan yläkvartaalin mukaista diskonttokorkoa perusteltiin mm. sillä, että näin valtion omistaman maa- ja vesiomaisuuden arvo vastaa parhaiten Metsähallitusta lähellä olevien verrokkieräorganisaatioiden metsäomaisuuden arvoa. Ylärajan edustama diskonttokorko vähentää myös riskiä korkotekijöiden muuttumisesta mahdollisesti seuraavasta omaisuuden alaskirjaustarpeesta. Jos tällainen alaskirjaus jouduttaisiin tekemään ja se tehtäisiin tulovaikutteisesti, niin se veisi Metsähallitukselta tuloutusmahdollisuuden useiksi vuosiksi.

Laskentakorkona käytettiin reaalista tuottokorkoa ennen veroja. Vuonna 2005 laaditussa taseessa laskentakorkokantana käytettiin 7:ää prosenttiyksikköä. Laskentakoron alentamista perusteltiin yleisen korkotason laskulla. Myös yhteisöverokantaa on laskettu ja inflaatiokehitys on ollut melko vaaka. Valittaessa laskentakorkokantaa haluttiin varmistaa tulosten johdonmukaisuus niin, ettei Metsähallituksen pääasiassa Itä- ja Pohjois-Suomessa sijaitsevien metsien arvo ylitä Etelä-Suomessa sijaitsevien metsien arvoa.

Tuottoarvomenetelmä ja yhden kasvukauden hakkuiden nykyarvo arvostavat metsäomaisuuden likimain samaan arvoon

Metsähallitus on arvioinut metsätalouden metsämaan arvon tuottoarvomenetelmän ohella myös yhden kasvukauden hakkuiden nykyarvona ottaen huomioon yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet. Kuvioiden 5 ja 6 perusteella on pääteltävissä, että molemmat laskutavat antavat likimain saman suuruisen arvion metsätalouden metsämaan arvosta. Tuottoarvomenetelmän avulla valitulla tuottokorolla päädytään metsäomaisuuden arvostuksessa 2,6 miljardiin euroon ja yhden kasvukauden hakkuiden nykyarvolla yhteiskunnalliset velvoitteet huomioiden 2,74 miljardiin euroon.

Diskonttokoron tason valintaa ei ole perusteltu

$$\begin{aligned} & \text{yhden kasvukauden hakkuiden nykyarvo + yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden} \\ & \text{liiketulosta pienentävä vaikutus} \\ & \text{keskimääräinen painotettu pääomakustannus (WACC)} \\ & \hline & = \frac{100 \text{ M€} + 56 \text{ M€}}{5,7 \%} \\ & = 2,74 \text{ Mrd. €} \end{aligned}$$

Kuvio 6: Biologisten hyödykkeiden käyvän arvon mittaaminen Metsähallituksessa

Metsä arvotettiin toimivien markkinoiden antaman arvon mukaisesti

Maa- ja vesialueiden tasearvo määritettiin Kansainvälisen IFRS-kirjanpitostandardien (International Financial Reporting Standards) mukaisesti. Standardin mukaan puuston ja metsämaan arvo tulee määritellä ensisijaisesti käypään arvoon. Biologiset hyödykkeet, kuten metsä, tulee ensisijaisesti pyrkiä arvottamaan toimivien markkinoiden antaman arvon mukaisesti.

Liiketoiminnan maa- ja vesi-alueet, jotka olivat maa- ja vesiomaisuuden hallinnan tietojärjestelmässä (OmaisuusGis), arvostettiin käypään arvoon, ja liiketoiminnan muut maa- ja vesialueet eli sora-alueet, liittymät ja tonnit arvostettiin 14.4.2016 tilinpäätöksen mukaisilla kirjanpitoarvoilla, koska näiden katsottiin vastaavan käyppiä arvoja.

Taulukko 2: Metsähallituksen maa- ja vesialueet 15.4.2016 (euroa)

Maa- ja vesialueet 15.4.2016 (euroa)				
Sora-alueet	14.4.2016	705 705,14		
	lisäykset	0,00		
	vähennykset	0,00		
	(sis. poistot)			
	15.4.2016	705 705,14		
Liittymät	14.4.2016	4 512 016,64	sis. LP 17.584	
	muutos alkusaldoon			
	lisäys	0,00		
	vähennykset	0,00		
	15.4.2016	4 512 016,64		
Tontit	14.4.2016	39 066 450,61		
	muutos alkusaldoon			
	lisäykset	0,00		
	vähennykset	0,00		
	15.4.2016	39 066 450,61		
Liiketoiminnan maa-alueet	14.4.2016	2 513 994 887,31	OmaisuusGis	Ero
	muutos alkusaldoon	90 502 891,45		
	lisäykset*	228 345 683,00		
	vähennykset	-2 024 963,39		
	15.4.2016	2 830 818 498,37	2 606 006 501,37	224 811 997,00
Yhteiskunnallisen omaisuuden maa-alueet	14.4.2016	1 152 270 934,57		
	muutos alkusaldoon			
	lisäykset	2 020 890,83		
	vähennykset	-226 206 640,78		
	15.4.2016	928 085 184,62	1 152 897 158,62	-224 811 974,00
Maa- ja vesialueet yhteensä		3 803 187 855,38		

Metsähallituksen metsäomaisuus jakautuu peruspääomaan, muuhun pääomaan sekä julkisten hallintotehtävien taseeseen. Sijoitetun pääoman tuottovaatimus kohdistuu ainoastaan Metsähallituksen peruspääomaan luettavaan metsäomaisuuteen.

Metsähallituksen liiketoiminnan alueiden tasearvo avaavassa taseessa 15.4.2016 oli 2,83 miljardia euroa. Maa- ja vesiomaisuuden hallinnan tietojärjestelmän mukaan metsämaan tasearvo oli 2,60 miljardia euroa. Ero, 224,81 miljoonaa euroa, selittyy yhteiskunnallisen omaisuuden alueista siirretyn muun maa- ja vesiomaisuuden arvolla, jonka taloudellinen hyödyntäminen nyt mahdollistettiin. Tähän pääomaerään ei kohdistu tuottovaatimusta, mutta mikäli hyödyntäminen on vähäistä suurempaa, metsäomaisuus siirretään tuottovaateen alaiseen omaisuuteen.

Käypään arvoon arvostaminen kasvatti maa- ja vesialueiden tasearvoa 90,5 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota käyvän arvon vähäiseen kasvuun, sillä metsien noin 10–11 miljoonan kuutiometrin vuotuisesta lisäkasvusta on vuosina 2005–2016 hakattu vuosittain noin 4,5–6,3 miljoonaa kuutiometriä, jolloin puustopääoma on kasvanut vuodessa noin 5 miljoonaa kuutiometriä, mikä tarkoittaisi yksityismetsätalouden kuitupuun kantohinta-arvolla noin 88–110 miljoonan euron käyvän arvon kasvua kyseisellä ajanjaksolla. Tämän lisäksi diskonttokorkoa laskettiin 7 prosenttiyksiköstä 5,7 prosenttiyksikköön. Vuoden 2016 laskentaperusteilla diskonttokoron alentaminen vastaisi 700 miljoonan euron tasearvon kasvua.

Vuonna 2005 tuottoarvolaskelmien puutavaran hintoina sekä puunkorjuun ja metsänhoidon kustannuksina käytettiin Metsähallituksen omia tienvarsihinta-arvioita ja yksikkökustannuksia. Uudemmassa laskelmassa käytettiin Luonnonvarakeskuksen käyttämiä julkisesti tilastoituja kustannuksia. Vuonna 2005 laaditussa tasearvolaskennassa metsätalouden kustannukset otettiin huomioon puutteellisesti. Keskeinen eroavaisuus vuoden 2016 taseen laskennassa vuoteen 2005 nähden oli, että Mela-laskennassa tasearvoon vaikuttavina tekijöinä huomioitiin kaikki, myös välilliset, metsätalouden harjoittamisen kustannukset. Vuoden 2016 määrittelyssä tuotantoikäisen ulkopuolella olevan maan arvo on asetettu lähelle nolaa, koska alueilta ei ole odotettavissa tuloja missään vaiheessa. Vuonna 2005 käsittelyjen ulkopuolella olevalle metsämaalle määritettiin Mela-laskennassa laskettu hakkuuarvo, joka ei ollut todellisuudessa realisoitavissa. Lisäksi edellisen taselaskennan jälkeen vanhoja ja puustoisia ikäluokkia on siirtynyt suojeluun eli metsätalouskäytön ulkopuolelle, mikä pienentää tuottoarvoa. Vuoden 2016 tasearviointissa noudatettu menettely antaa siten todellisemman kuvan metsien tuottokyvystä.

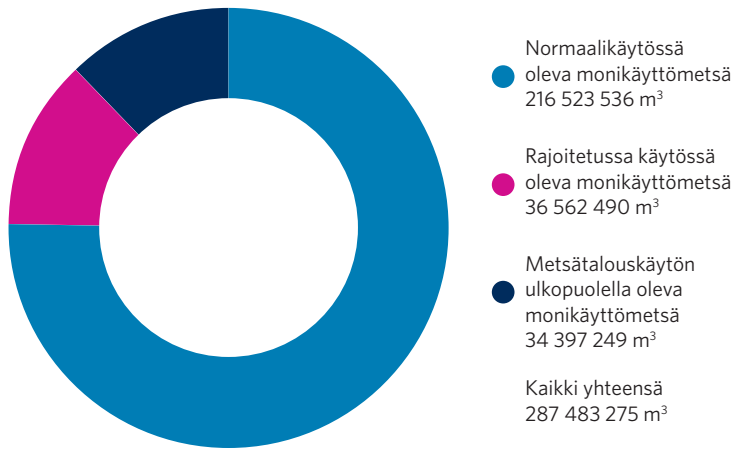
Arvostusperiaatteet on kuvattu Liiketoiminnan omaisuuden tasearvon määrittely -dokumentissa.³ Kyseisen dokumentin sisällysluettelon numerointi ei vastaa lukuja. Tämän lisäksi taulukossa 5 (kohdassa vesialueiden tasearvot) on laskuvirhe. Vaikka asiakirja sisältää arvokasta tietoa metsätalouden alueiden arvostusperiaatteista, se vaikuttaa keskeneräiseltä.

Avaava tase esittää varovaisen arvion metsätalouden metsämaan käyvästä arvosta

Liiketoiminnan käytössä olevien maa-alueiden arvo avaavassa taseessa on 2,83 miljardia euroa. Metsätalouskäytössä olevat puuvarat ovat normaalissa käytössä olevan monikäyttömetsän osalta noin 216,5 miljoonaa kuutiometriä. Tarkastelussa ei huomioitu rajoitetussa käytössä olevan monikäyttömetsän tilavuutta, joka on 36,5 miljoonaa kuutiometriä, eikä metsätalouskäytön ulkopuolella olevaa metsää, joka on 34,4 miljoonaa kuutiometriä. Tämän perusteella puuvarannon arvo voidaan arvioida 16–20 euroksi kuutiometriä kohden, mikä vastaa yksityismetsätalouden kuitupuun kantohinta-arvoa eli hintaa, joka puusta myytäessä vähintäänkin saadaan.

Normaalissa metsätalouskäytössä olevan monikäyttömetsän puuvarannon arvo on tällöin 3,46–4,34 miljardia euroa. Verrattaessa tätä avaavan taseen esittämään, peruspääomaan sisältyvään, tuottovaateen alaisen metsämaan tuottoarvomenetelmällä laskettuun käypään arvoon 2,6 miljardia euroa voidaan taseen arvoa pitää varovaisena arviona valtion liiketalouskäytössä olevasta metsäomaisuuden arvosta. On kuitenkin huomattava, et-

tä puuvarannosta jopa 56 prosenttia on alle 60-vuotiaissa metsissä, joiden nykypuustolla ei pääosin ole vielä arvoa edes kuitupuuna. Lisäksi valtion metsiä tulee käyttää kestävästi, jolloin hakkuumahdollisuudet jakaantuvat koko kiertoajalle.



Kuvio 7: Metsätalouskäytössä olevien metsien puuston kuutiomäärät

Metsähallituksen arvion mukaan metsätalouden metsämaa on tuottavimmillaan vuoden 2050 paikkeilla, jolloin vuotuinen käyttöpuusuunnite nousee 10 miljoonaan kuutiometriin nykyisestä 6 miljoonasta kuutiometrillä. Hakkuumahdollisuuksien kasvaminen liki 70 prosenttia nykyisestä on osoitus metsien ikäluokkarakenteesta mutta myös aktiivisen metsänhoidon vaikutuksesta metsien tuottopotentiaaliin. Mela-laskelmassa on huomioitu hakkuumahdollisuuksien kasvu, joten se on mukana taselaskennassa.

Taulukko 3: Metsätalouden hallinnassa oleva metsämaa, hehtaaria

metsämaa, toiminnan piirissä	metsämaa, toiminnan ulkopuolella	kitumaa	joutomaa	vedet	yhteensä
3 246 698	359 714	735 600	734 800	288 800	5 365 612

2.4 Puu myydään vapaassa kilpailutilanteessa markkinahintaan

Tarkastuksen perusteella Metsähallitus Metsätalous Oy:n puunmyynnin ajoitukselle ja puunmyyntipäätöksille on olemassa dokumentoidut kriteerit. Puunmyyntipäätökset on perusteltu ja dokumentoitu, ja ne ovat jälkikäteen todennettavissa. Puunmyyntiä koskeva päätöksenteko on selkeästi vastuutettu.

Puunmyynnin ajoitukselle ja puunmyyntipäätöksille on olemassa dokumentoidut kriteerit

Metsähallitus Metsätalous Oy:n puun hinnoittelun ja myynnin tavoitteet, valta- ja vastuusuhteet sekä toimintatavat on määritelty hallituksen päätöksen 13.9.2016 mukaan.

Metsähallituksen vuotuinen kestävä hakkuusuunnite muodostuu alueellisissa luonnonvarasuunnitelmissa (LVS) määriteltyjen suurimpien kestävien hakkuusuunnitteiden summasta. Markkinatilanteen vuoksi siinä voi olla vuotuista vaihtelua, joka tasaantuu pidemmällä aikavälillä. Valtion metsien ikäluokkarakenteen takia hakkuumahdollisuudet ovat kasvussa.

Pitkäaikaiset toimitussopimukset kattavat noin kaksi kolmasosaa kaikesta puunmyynnistä. Puu myydään keskitetysti lukuun ottamatta paikallismyyntiä. Paikallismyyntiä kuitenkin koordinoidaan keskitetysti. Myynti tapahtuu ostajien kanssa käytävien neuvottelujen pohjalta ja puu myydään vapaassa kilpailutilanteessa parhaan ostotarjouksen tehneelle taholle. Tämän ohella yhtiö julkaisee kahdesti vuodessa ns. sahapuiden myyntiluettelon tarjouskilpailua varten.

Puunmyyntipäätökset on perusteltu ja dokumentoitu

Puun ja puuenergian hinnoittelussa perusteena on markkinahinta. Hintatavoitteen vahvistaa Metsähallitus Metsätalous Oy:n hallitus hyväksyessään budjetin. Metsähallituksen hallitus vahvistaa tavoitteen hyväksyessään Metsähallituksen budjetin liikevaihtotavoitteen. Metsähallitus neuvottelee asiakkaidensa kanssa puutavaralajeittaiset hinnat kahdesti vuodessa touko- ja marraskuussa.

Puunmyyntiä koskeva päätöksenteko on selkeästi vastuutettu. Toimitusjohtaja raportoi tehdyistä puu- ja puuenergiakaupoista jälkikäteen yhtiön hallitukselle hinta- ja määrätietoinen. Raportointi tehdään puolivuositain ja samassa yhteydessä tehdään vertailu yleisen hintatason kehitykseen.

Tarkastuksessa arvioitiin Metsähallituksen puunmyynnin toteutuneita hintoja. Seurantatietoa oli käytettävissä 10 vuoden ajanjaksolta, ja se käsitti toteutuneet hinnat puutavaralajeittain keskeisten asiakkuuksien osalta. Hintatiedot ovat liikesalaisuuksia, minkä vuoksi niitä ei tarkastuskertomuksessa käsitellä.

Puun hinnoittelun perusteena on markkinahinta

2.5 Metsähallituksen muu liiketoiminta ei ole saavuttanut tavoitteitaan

Metsähallitus on harjoittanut liiketoimintaa kahdessatoista joko yhtiömuodossa tai tulosalueena harjoitetussa liiketoimintahankkeessa. Näistä yhdessätoista tapauksessa liiketoiminnan harjoittamisesta on luovuttu toiminnan kannattamattomuuden vuoksi. Merkille pantavaa on, että toimintaa ei ole lopetettu vaan se on joko myyty tai fuusioitu osaksi muuta toimintaa.

Liiketoiminnan harjoittamiseen on haettu valtioneuvoston lupa niissä tapauksissa, joissa maa- ja metsätalousministeriö on katsonut luvan tarpeelliseksi.

Metsähallitus on luopunut kannattamattomasta tytäryhtiötoiminnasta

Vuokratuotto perustuu kiinteistön käypään arvoon

Tarkastuksessa havaittiin, ettei metsätalouden tulosalue Kiinteistökehityksellä (entinen Laatumaa) ole mahdollisuutta pitkien vuokrasopimusten vuoksi korjata vuokraamiensa tonttien käypää arvoa vastaamaan maan arvon kohoamista. Yksityisten vuokralaisten vuokra tarkistetaan kerran 25 vuodessa ja elinkeinonharjoittajien vuokra kerran 20 vuodessa. Jälkimmäisten vuokrasopimukset solmitaan 40 vuodeksi. Vuokratuottovaa-de on 6 prosenttia kiinteistön käyvästä arvosta, ja tätä tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksillä. Elinkustannusindeksi ei kuitenkaan huomioi kiinteistökehitystoimien ja maan kysynnän kasvun aikaansaamaa arvonnousua. Esimerkiksi vuonna 1986 määritetty tontin käypä arvo on ollut vuokran perusteena vuoteen 2011 saakka. Joissain tapauksissa vuokratulo ei ole kattanut tontista aiheutunutta kiinteistöveroä. Metsähallituksen mukaan tämä on aiheutunut siitä, että Metsähallitus perii vuokraa käytetyistä kerosneliömääristä kiinteistöveron perusteena olevan, kaavassa määritellyn kokonaiskerrosneliömetrimäärän sijaan ja siitä, että kunnat ovat näissä tapauksissa nostaneet kiinteistöveroä sopimusten teon jälkeen. Uusimmissa sopimuksissa riskiä hallitaan ehtoihin lisätyllä mahdollisuudella tarkistaa sopimuksen taso, mikäli kiinteistövero nousee yli määritellyn rajan (1,5 %).

2.6 Yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista seurataan

Yhteiskunnalliset tavoitteet käsittävät Metsähallituksesta annetussa laissa (234/2016) määritellyt tavoitteet, muut yhteiskunnalliset velvoitteet sekä muut omistajan asettamat tavoitteet.

Metsähallitukselle on asetettu selkeät, arvioitavissa olevat, toimintaa aidosti ohjaavat tavoitteet. Tavoitteiden toteumatiedot raportoidaan tilinpäätöksessä. Toteumatiedoissa havaittuihin poikkeamiin on kiinnitetty huomiota ohjaavan ministeriön tilinpäätöskannanotoissa, ja asiantilan korjaamiseksi on esitetty keinot.

Yhteiskunnalliset tavoitteet määritellään Metsähallituksesta annetussa laissa

Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 2. pykälässä määritellään Metsähallituksen yleistehtävä. Lain mukaan Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaan valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallituksen tulee toimia tuloksellisesti.

Metsähallitus harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa metsähallituslaissa säädettyjen ja valtion talousarviossa täsmennettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa ja hoitaa sille säädettyjä julkisia hallintotehtäviä.

Metsähallitus toimii liiketaloudellisten periaatteiden ja eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden sekä muiden toimintatavoitteiden mukaisesti.

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta asianomainen ministeriö päättää Metsähallituksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista, Metsähallituksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta sekä tarvittaessa peruspääoman muutosta koskevan eduskunnan päätöksen toimeenpanosta. Tulostavoite on asetettava niin, että Metsähallitus voi saavuttaa metsähallituslain 8. pykälän 1. momentin 1-kohdassa tarkoitetut, liiketaloudellisesti kannattavat palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Metsähallituslain 6. pykälässä määritellään yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet. Metsähallitus varautuu hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa. Metsähallitus antaa pelastusviranomaisille asiantuntija-apua metsäpalojen torjunnassa ja varautuu omatoimisesti metsäpalojen ehkäisyyn ja torjuntaan hallinnassaan olevilla valtion mailla yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa.

Metsähallituslain 7. pykälässä määritellään muut yhteiskunnalliset velvoitteet, joiden mukaan Metsähallituksen on toiminnassaan otettava huomioon tutkimuksen, opetuksen, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet.

Opetuksen tarpeiden osalta ajankohtaisia ovat oppilaitosten opetusmetsistä tehdyt käyttöoikeussopimukset, jotka ovat vastikkeettomia ja jättävät myös puunmyyntitulot oppilaitoksille. Metsähallituksen mukaan vastikkeettomat käyttöoikeussopimukset eivät kohtele oppilaitoksia tasapuolisesti. Opetusmetsämalli on tavoitteena uusia vuoden 2018 aikana.

Metsähallitukselle on asetettu selkeät tavoitteet, joita myös seurataan

Tarkastuksen perusteella Metsähallitukselle on asetettu selkeät, arvioitavissa olevat, toimintaa aidosti ohjaavat yhteiskunnalliset tavoitteet.

Yhteiskunnalliset tavoitteet asetetaan tulosohjauksessa ja niiden perusteella laaditaan liiketoiminnan tulosohjaukskirje. Tavoitteet valmistellaan maa- ja metsätalousministeriön kanssa yhteistyössä. Metsähallituksen hallitus tekee esityksen tavoitteista, jotka ohjausministeriö vahvistaa.

Tarkastuksen perusteella yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista seurataan, tavoitteiden toteumatiedot raportoidaan ja havaittuihin poikkeamiin tavoite- ja toteumatiedoissa reagoidaan vaikuttavasti.

Yhteiskunnallisia tavoitteita seurataan toteumatietojen perusteella tulosohjauksokouksissa. Ohjausministeriö esittää näkemyksensä tavoitteiden toteutumisesta tilinpäätöskannanotossa. Mikäli tavoite- ja toteumatiedoissa on ollut eroavaisuuksia, ohjausministeriö on esittänyt keinot asian korjaamiseksi.

Yhteiskunnallisia tavoitteita kehitetään ensisijaisesti tulosohjauksen avulla, ja kehittämisen lähtökohtana on Metsähallituksen strategia. Parhailaan kehitetään erityisesti yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden hyötyvaikutusten mittaamista.

Tarkastuksessa perehdyttiin maa- ja metsätalousministeriön kannanottoihin Metsähallituksen vuosien 2010–2017 tilinpäätöksistä sekä ympäristöministeriön tilinpäätöskannanottoihin Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista vuosilta 2005–2016. Näiden perusteella Metsähallitus on pääosin (muutamia satunnaisia, yksittäisiä tavoitteita lukuun ottamatta) saavuttanut valtion talousarviossa ja tulossopimuksissa sille asetetut tulos- ja tuloutustavoitteet sekä palvelu- ja muut toimintatavoitteet tarkasteltavana ajanjaksona.

Metsähallitus on tarkasteltavana ajanjaksona pääosin saavuttanut myös sille kuuluvien julkisten hallintotehtävien tulostavoitteet. Tilinpäätöskannanotoissa esitetään myös toimet, joihin liikelaitoksen ja ministeriön on ryhdyttävä tuloksellisuuden parantamiseksi.



3 Miten Metsähallitus sovittaa yhteen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet ja liiketoiminnan?

Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet huomioidaan Metsähallituksen liiketoiminnassa alueellisten luonnonvarasuunnitelmien avulla. Metsähallitus pyrkii aktiivisesti yhdistämään toiminnassaan valtion omistamaan maa- ja vesiomaisuuteen kohdistuvat moninaiset käyttötarpeet.

Yhteiskunnallisten velvoitteiden vaatima panostus on arvioitu taloudellisen panostuksen ja maankäyttörajoitteiden avulla. Panostus on arvioitu lähinnä puunkäytön rajoitteina. Valtion monikäyttömetsissä panostettiin vuonna 2016 luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen, virkistyskäytön ja työllisyyden edistämiseen sekä saamelaiden kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen laskennallisesti noin 56 miljoonaa euroa. Maankäyttörajoitteet arvioidaan pinta-alatietoina ja puuston tilavuustietoina. Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden vaatimaa panostusta arvioidaan monipuolisesti, ja panostuksen kehitystä seurataan tavalla, joka mahdollistaa vertailun eri vuosien välillä.

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioiminen metsätalousliiketoiminnassa pienentää käyttöpuusuunnitetta ja hakkuukertymiä, metsätaloustoiminnan liikevaihtoa sekä Metsähallituskonsernin tuloutuspotentiaalia. Velvoitteiden huomioon ottaminen liiketoiminnassa lisää myös suunnittelu- ja työkuukustannuksia.

Sovittamalla yhteen metsätalousliiketoiminta ja yhteiskunnalliset velvoitteet saavutetaan merkittäviä hyötyjä. Yhteiskunnalliset velvoitteet huomioimalla Metsähallitus saavuttaa ja ylläpitää sosiaalisen toimilupansa valtion omistamien metsävarojen hyödyntäjänä. Yhteiskunnallisia hyötyjä tuotetaan myös aktiivisilla luonnon- ja vesienhoitotoimilla ja muilla toimilla.

Tarkastuksessa ilmeni, että erityisesti kaavoittamattomaan, pronhoidon laidunalueeksi luettavaan metsämaahan kohdistuvien käyttötarpeiden soveltaminen yhteen on erityisen haasteellista.

Monimuotoisuus- ja virkistysyötyjä arvioidaan välillisten mittareiden avulla. Hyötyjen kehittymistä seurataan vuosittain ja pitkällä aikavälillä. Työllisyshyötyjä tai porotaloudelle ja saamelaiskulttuurille tuotettuja hyötyjä ei mitata, mutta tarkastuksen perusteella tämä olisi kuitenkin mahdollista.

3.1 Yhteiskunnalliset velvoitteet huomioidaan luonnonvarasuunnitelmissa

Metsähallituksen hallinnassa olevien maa- ja vesialueiden käyttö suunnitellaan Metsähallituslain ja valtion kiinteistöstrategian mukaisesti yhtenä kokonaisuutena luonnonvarasuunnittelun ja -suunnitelmien avulla. Näiden ohella Metsähallitus huomioi yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet toiminnassaan strategian, omistajapolitiikan linjausten, monimuotoisuus-,

Monikäyttömetsiin kohdistuvat käyttötarpeet sovitetaan yhteen luonnonvarasuunnittelun avulla

virkestys-, sekä porotalous- ja saamelaisalueiden kohteiden määrittelyn, tietojärjestelmien antaman tuen, toiminnan mitoituksen, toimenpiteiden suunnittelun sekä sidosryhmien osallistamisen avulla.

Luonnonvarasuunnitelmilla on keskeinen merkitys valtion omistamiin maa- ja vesialueisiin kohdistuvien käyttötarpeiden sovittamisessa toisiinsa ja pitkän aikavälin kestävän käytön suunnittelussa. Luonnonvarasuunnittelu on valtion omistamien maa- ja vesialueiden pitkän aikavälin kestävän käytön suunnittelua. Alueisiin kohdistuu lukuisia käyttötarpeita, kuten luonnon-suojelua, metsätaloutta, virkestyskäyttöä, luontomatkailua, kiinteistö-jalostusta ja maa-aineskauppaa. Suunnittelussa arvioidaan Metsähallituksen toimintaa suunnittelualueella ja jo olemassa olevan maankäyttöratkaisun toimivuutta.

Luonnonvarasuunnitelmat ovat toimintaohjelmia, jotka ohjaavat Metsähallituksen toimintaa kohdealueella suunnitelmakauden ajan. Luonnonvarasuunnitelmat laaditaan yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Metsähallituksen hallitus hyväksyy luonnonvarojen käyttöä koskevat alueelliset suunnitelmat (luonnonvarasuunnitelmat) uuden metsähallituslain 12. pykälän mukaisesti.

Tarkastushetkellä voimassa olevia luonnonvarasuunnitelmia oli kolme (Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelma 2017–2022, Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2012–2021 ja Kainuun luonnonvarasuunnitelma 2015–2020). Vanhentuneita suunnitelmia oli kolme (Pohjanmaan, Länsi-Lapin ja Itä-Lapin luonnonvarasuunnitelmat). Valmisteilla oli yksi suunnitelma (Pohjanmaan luonnonvarasuunnitelma 2018–2023). Tämän lisäksi vuonna 2017 on tarkoitus käynnistää Lapin luonnonvarasuunnitelman valmistelu. Vaikka suunnitelma olisi nimen perusteella vanhentunut, ei suunnitelmatonta ajanjaksoa tosiasiasa ole, sillä toimintaa jatketaan vanhan suunnitelman pohjalta. Alueelliset näkökohdat on suunnitelmissa huomioitu uskottavasti. Luonnonvarasuunnitelmilla on vakiintunut asema, ne tunnetaan, eivätkä sidosryhmät⁴ esittäneet tarkastuksessa luonnonvarasuunnittelua kohtaan suurta kritiikkiä.

Luonnonvarasuunnitelmat ohjaavat Metsähallituksen toimintaa kohdealueilla

3.2 Velvoitteiden vaatima taloudellinen panos ja maankäyttörajoitteet arvioidaan vuosittain

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden vaatimaa panosta on arvioitu kehittämisprojektissa, evaluoinnissa sekä vuotuisen raportoinnin yhteydessä. Panostus (YYV-panos) on arvioitu maankäyttörajoitteiden ja taloudellisen panoksen avulla. Maankäyttörajoitteet arvioidaan pinta-alatietoina ja puuston tilavuustietoina.

YYV-panos arvioidaan maankäyttörajoitteiden ja taloudellisen panoksen avulla

Taulukko 4: Maankäyttörajoitteet vuonna 2016 (hehtaaria ja kuutiometriä)⁵

Maankäyttörajoite	Ei hakkuita / poiminta-hakkuut		Rajoitettu käyttö / kohdemerkintä		Yhteensä	
	2016	2016	2016	2016	2016	2016
	ha	milj. m ³	ha	milj. m ³	ha	milj. m ³
Yhteensä	283 153	31 958 261	238 425	24 308 392	523 578	56 266 653
Metsätalouden metsämaan alasta / puustosta, %	8,2%	11,1%	6,8%	8,5%	15,0%	19,6%

Taulukossa 4 esitetään maankäyttörajoitteisen metsämaan pinta-alan ja puuston jakaantuminen kokonaan metsätalouksen ulkopuolelle ja rajoitetun käytön piirissä oleviin alueisiin vuonna 2016. Kyseinen ala, 523 113 hehtaaria, (528 578 ha vuonna 2015) käsitti vuonna 2016 yhteensä noin 15 prosenttia Metsähallituksen metsätalouden hallinnassa olevasta metsämaan alasta (3,5 miljoonaa hehtaaria) ja liki viidenneksen puuston kokonaistilavuudesta (noin 287 483 300 kuutiometriä). Vuosittain jää yhteiskunnallisten velvoitteiden vuoksi hakkaamatta noin 1,8 miljoonaa kuutiometriä puuta. Vuosien 2015 ja 2016 välillä yhteiskunnallisten velvoitteiden vuoksi hyödyntämättä jäänyt kokonaispinta-ala väheni noin 4500 ha (0,7 %) ja puuston tilavuus noin 385 000 kuutiometriä (0,7 %).

Taulukko 5: YV-kokonaispanokset vuosina 2014-2016, euroa⁶

	Milj. € 2014	Milj. € 2015	Milj. € 2016
Monikäyttö- ja ekologiakohteet	45,4	46,4	46,9
Suunnittelun lisätyöt	3,0	3,0	3,0
Saamelaisalue (porotalous), hakkuujärjestelyt	0,8	0,8	0,8
Saamelaiskulttuuri (porotalous), toimenpidejärjestelyt	0,1	0,1	0,1
Porotalous, toimenpidejärjestelyt	0,7	0,7	0,7
Työllisyyden hoito	2,9	2,6	2,6
Laatumaan panostus	2,0	1,9	2,0
Yhteensä	54,9	55,6	56,1

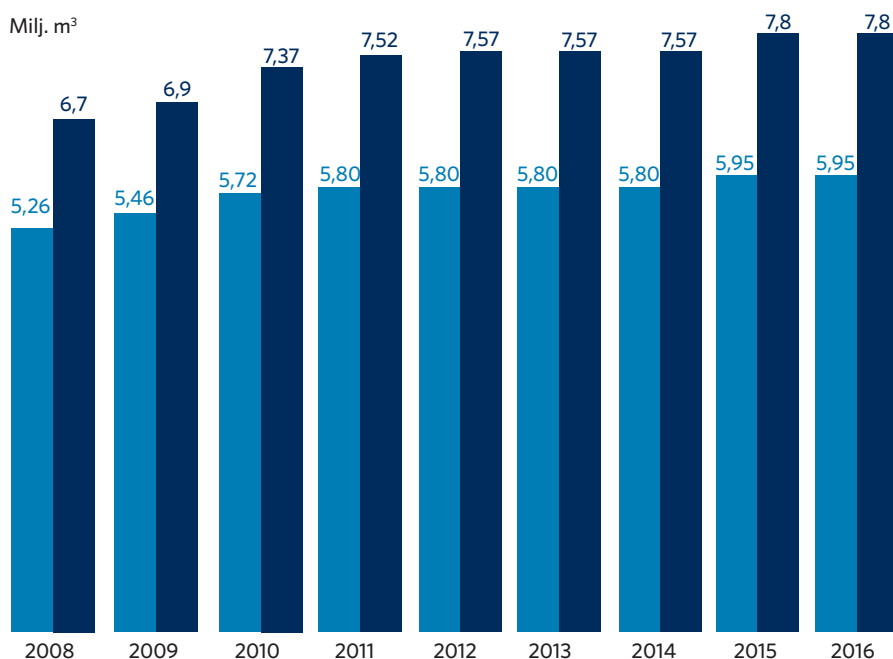
Valtion monikäyttömetsissä panostettiin vuosina 2014–2016 luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen, virkistyskäytön ja työllisyyden edistämiseen sekä saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen laskennallisesti 55–56 miljoonaa euroa. Tarkastuksen perustella tämä panostus kuvaa velvoitteiden vuoksi vuosittain menetettyjä hakkuumahdollisuuksia ja siten tuottopotentiaalia. Arvio hakkuumenetyksistä on tarkka ja se kuvaa aitoa rahamääräistä menetystä.

Yhteiskunnalliset veloitteet pienentävät hakkuutuloja ja tuloutuspotentiaalia

Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioiminen metsätalousliiketoiminnassa pienentää käyttöpuusuunnitetta ja hakkuukertymiä, metsätalousliiketoiminnan liikevaihtoa sekä Metsähallituskonsernin tuloutuspotentiaalia. Velvoitteiden huomioon ottaminen liiketoiminnassa lisää myös suunnittelu- ja työkustannuksia.

Yhteiskunnalliset veloitteet vaikuttavat käyttöpuusuunnitteeseen, eli vuotuisen kestäväan hakkuusuunnitteeseen (alueellisissa luonnonvarasuunnitelmissa määriteltyjen suurimpien kestävien hakkuusuunnitteiden summa) pienentävästi. Koko maassa käyttöpuusuunnite pienenee velvoitteiden vuoksi liki 2 miljoonaa kuutiometriä seuraavalla 10-vuotiskaudella. Markkinatilanteen vuoksi toteutuneissa hakkuumäärissä voi olla vuotuis- ta vaihtelua, joka tasaantuu pitemmällä aikavälillä. Valtion metsien ikärakenteen takia hakkuumahdollisuudet ovat kuitenkin kasvussa.

Veloitteet pienentävät käyttöpuusuunnitetta ja hakkuukertymiä



Kuvio 8: Käyttöpuusuunnite YYV-rajottein⁷ sekä ilman YYV-rajoitetta.

Kuviossa 8 esitetään yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden hakkuita pienentävä vaikutus. Käyttöpuusuunnite on kasvanut 13 prosenttia 5,26 miljoonasta kuutiometristä 5,95 miljoonan kuutiometriin vuosina 2008–2016. Käyttöpuusuunnitteen vähenemä on kasvanut YYV-rajoitteiden vuoksi liki kolmanneksen 1,43 miljoonasta kuutiometristä 1,85 miljoonaan kuutiometriin vuodessa eli suhteessa enemmän kuin käyttöpuusuunnite on kasvanut.

Metsähallitus seuraa YYV-rajoitteista johtuvaa käyttöpuusuunnitteen vähenemää

YYV-panoksen kehitystä seurataan kokonaispanoksen ja pinta-alatietojen avulla

YYV-panosten pinta-alan arvioinnin laskentamenetelmä muuttui vuonna 2011, jolloin vuosina 2006–2011 käytössä ollut ominaisuustietoihin pohjautuva raportointimenetelmä korvattiin erityiskohteiden geometriaan pohjautuvalla raportointimenetelmällä. Vuoden 2011 pinta-alatiedoissa on noin 100 000 hehtaarin ero laskentatapojen välillä. Uudella laskentamenetelmällä YYV-panostuksen pinta-alan arviointiin olevan noin 542 000 hehtaarin suuruinen, kun se vanhalla laskentatavalla oli noin 640 000 hehtaaria. YYV-panostuksen taloudelliseen arvoon (57,8 miljoonaa euroa) laskentamenetelmän muutoksella ei ollut vaikutusta.

YYV-panostuksen muutoksia arvioitaessa huomioidaan vaihtelut panosten hinta- ja kustannustasossa. Tällöin otetaan huomioon puunkorjuun kustannustaso, puun hinta, palkkakustannukset, kuluttajahintaindeksi sekä arvio Metsähallituksen maa-alueiden rantatonttien hintakehityksestä (rakentamattomien rantarakennuspaikkojen hinta). Kyse on toteutuneista markkinahinnoista. Vuoden 2015 aikana hinta- ja kustannustason muutokset olivat kaikkien tekijöiden osalta negatiiviset. Metsähallitus ei ole raportoinut kyseisiä tietoja vuodelta 2016.

YYV-panosten hinta- ja kustannustason kehitystä seurataan

Maankäyttömuutosten tasesiirrot ovat merkittävästi pienentäneet YYV-panostusta

Maankäyttömuutoksista johtuvat tasesiirrot ovat merkittävästi pienentäneet YYV-panostusta. Maankäyttömuutokset ovat tarkoittaneet maa- ja vesialueiden siirtoa liiketoiminnan taseesta julkisten hallintotehtävien taseeseen. Panostusmuutokset ovat tapahtuneet vuosina 2005–2016. Julkisten hallintotehtävien taseeseen siirtyneet maa-alat (YYV-panostukset), noin 70 000 hehtaaria vuoteen 2016 mennessä, edustavat noin 13,4:ää prosenttia (70 287 ha / 524 000 ha) Metsähallituksen maankäyttörajoitteiden piirissä olevan metsämaan pinta-alasta ja noin puolta prosenttia Metsähallituksen hallinnassa olevista kaikista maa- ja vesialueista (12 miljoonaa hehtaaria). Huomionarvoista on, että yhteiskunnallisten velvoitteiden vuoksi hyödynnettävää jäänyt pinta-ala poikkeuksellisesti kasvoi 16 000 hehtaaria vuonna 2016.

Tarkastuksessa Metsähallitus toi esille valtion maiden lisäsuojelua kohtaan esitettyä kritiikkiä. Lisäsuojelu katsottiin tehottomaksi, sillä luontoarvoiltaan arvokkaat kohteet on jo suojeltu. Tasesiirtoina toteutetun lisäsuojelun todettiin näyttävän ilmaiselta, mutta tosiasiaassa ilmaista suojelua ei ole: käsittelyn ulkopuolelle siirtyvillä talousmetsillä on aina taloudellinen arvo.

3.3 Sovittamalla yhteen liiketoiminta ja velvoitteet saavutetaan hyötyjä

Toteuttamalla yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet saavutetaan merkittäviä hyötyjä. Hyötyjä ja hyötyjen mittaustapoja on arvioitu useissa erillisissä tutkimuksissa. Hyötyjä seurataan vuosittain ja pitkällä aikavälillä. Hyödyistä raportoitiin ensimmäisen kerran kattavasti Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet 2015 -seurantareportissa.

Metsähallituksen omistajapoliittisissa linjauksissa vuonna 2016 edellytettiin yhteiskunnallisten velvoitteiden hyötyjen selvittämistä. Hyötyjen edellytetään pysyvän vähintään nykyisellä tasolla. Lisäksi hyötyjen tuottamiseen käytettyjen panosten vaikuttavuutta tulee kehittää. YV-hyötyjä tuotetaan myös aktiivisilla luonnon- ja vesienhoitotoimilla ja muilla tavoilla.

Hyötyjen arviointimenetelmiä on kehitetty pitkäjänteisesti

Luonnonvarasuunnitelman toteutumista ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä seurataan pitkän ajan hyötyjen mittariston avulla (47 mittaria). Seuranta-tiedot kerätään vuosittain, ja varsinainen seuranta tapahtuu viiden vuoden välein luonnonvarasuunnittelun yhteydessä.

Monimuotoisuus- ja virkistyshyötyjä arvioidaan ja seurataan välillisten mittareiden avulla. Mittaristo ei arvioi kuitenkaan metsätaloustoiminnan työllisyysvaikutuksia eikä porotaloutta tai saamelaiskulttuuria koskevia hyötyjä. Tarkastuksessa syntyneen näkemyksen mukaan työllisyyshyötyjä olisi mahdollista arvioida esimerkiksi raportoimalla välittömät työllisyysvaikutukset alueittain. Porotaloudelle tuotettuja hyötyjä olisi mahdollista arvioida esimerkiksi raportoimalla valtion maiden osuus porotalouden laidunmaista hehtaareina ja suhteellisena tietona. Tätä näkemystä puoltaa myös tarkastuksessa porotalouden edustajien esille tuoma seikka, jonka mukaan porotalous on täysin riippuvainen porojen vapaasta laidunnusoikeudesta valtion mailla. Porotalouden edistäminen turvaa samalla saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiä. Metsähallituksen näkemyksen mukaan tällainen, täysin yhteensovittamisen panoksista riippumaton hyötymittari pysyisi vuodesta toiseen samana, jolloin ainoastaan valtion maiden osto tai myynti muuttaisi mittarin arvoa, ja silloinkin hyvin vähäisessä määrin. Valtion maiden osuus, suojelalueiden osuus tai valtion monikäyttömetsien osuus eivät myöskään selittäisi paliskuntien välisiä porotalouden kannattavuuseroja.

Sovittamalla yhteen yhteiskunnalliset velvoitteet ja liiketoiminta saavutetaan moninaisia hyötyjä

Toteuttamalla yleiset yhteiskunnalliset velvoitteensa Metsähallitus saavuttaa sosiaalisen toimiluvan valtion omistamien metsävarojen hyödyntäjänä. Yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioiminen liiketoiminnassa edistää toiminnan vastuullisuutta ja maineen hallintaa.

Metsähallituksen liiketoiminnan ja yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden yhdistelmällä saavutetaan merkittäviä synergiahyötyjä, sillä ilman YV-tavoitteita liiketoiminnan tavoitteet ylikorostuisivat eikä valtion metsien monikäyttö olisi niin kehittynyttä kuin se on. Maankäyttö on aina tehokkaampaa, kun se ei palvele vain yhtä tavoitetta.⁸

Velvoitteiden huomioimisen tavoitteena on yhteiskunnallisen kokonaishyödyn maksimointi ja kustannustehokkuus

Monimuotoisuus- ja virkistyshyötyjä arvioidaan välillisten mittareiden avulla

Toteuttamalla yhteiskunnallisia velvoitteita Metsähallitus saavuttaa sosiaalisen toimiluvan toiminnalleen metsävarojen hyödyntäjänä

Metsähallitus katsoo maa- ja vesialueiden päällekkäisen käytön eri tarkoituksiin olevan paljon tehokkaampaa kuin erillisten alueiden osoittamisen eri tarkoituksiin. Metsähallituksen mukaan kansalaiset, sidosryhmät ja muut valtion organisaatiot odottavat, että valtion maista vastaa kattavasti yksi organisaatio.

Monikäyttömetsissä kyetään toteuttamaan laajamittaista mutta tehokasta täsmäsuojelua ja virkistyskäyttöä: luontokohteita on tunnistettu 100 000 ja uhanalaisten lajien esiintymiä 30 000. Kainuun monikäyttömetsiin tehtiin teiden käytön seurannan perusteella 500 000 käyntiä ja vastaavasti suojelualueille 300 000 käyntiä. Etelä-Suomen monikäyttömetsissä laskettiin teiden käytön perusteella noin miljoona käyntiä.

Muina synergiähyötyinä mainittiin kattava osaaminen, yhteiset tietojärjestelmät, prosessit ja palvelut sekä mittakaavaetujen saavuttaminen esimerkiksi hankinnoissa ja toimitilakysymyksissä.

Yhteiskunnallisten veloitteiden ja liiketoiminnan sovittamisessa yhteen on myös ongelmia

Tarkastuksessa ilmeni, että erityisesti kaavoittamattomaan, poronhoidon laidunalueeksi luettavaan metsämaahan kohdistuvien käyttötarpeiden sovittaminen yhteen on erityisen haasteellista. Kyseisiin alueisiin kohdistuvat, tyypillisesti elinkeinoelämän edistämät hankkeet pysähtyvät yleensä porotalouden edunvalvojen antamaan kielteiseen lausuntoon, jota perustellaan poronhoidolle tärkeiden työskentelyalueiden ja laidunmaiden menetyksestä, laidunmaiden pirstoutumisesta ja porolle tärkeän talviravinnon menetyksestä aiheutuvalla merkittävällä haitalla. Yhtenä ratkaisuna on esitetty kyseisten hankkeiden toteutusta kaavoituksen kautta, mutta tätä pidetään elinkeinoelämän tarpeisiin nähden liian hitaana menettelynä.

Metsähallitus toi tarkastuksessa esille metsämaahan kohdistuvien käyttötarpeiden yhdistämisen ongelmina muun muassa kansalaisten, sidosryhmien, henkilöstön ja myös ohjaavien ministeriöiden arvojen erilaisuuden. Yhteensovittamisen haasteeksi katsottiin myös se, että kunkin käyttömuodon osalta hyödyt olisivat suurimmat tilanteessa, jossa aluetta käytettäisiin vain tähän tarkoitukseen. Eri käyttömuotojen hyödyt ja panokset eivät ole yhteismitallisia, eikä kaikkia hyötyjä sovi edes mitata rahassa. Lisäksi esille tuotiin eroavaisuudet liiketoiminnan ja budjettitalouden välillä.

Alueiden käyttöön liittyvinä käytännön ongelmina tuotiin esille maanomistajan päätösvallan ja valituskelpoisen viranomaispäätöksen sekoittamisen riski. Metsähallituksen omat, uusittavat kaavoitusperiaatteet voivat aiheuttaa vielä realisoitumattomia ongelmia. Ongelmallisena pidettiin esimerkiksi retkeilyalueiden tai yleisten merialueiden päällekkäistä käyttöä koskevaa päätösvaltaa.

Metsähallituksen toiminta vaikuttaa matkailuelinkeinon toimintaedellytyksiin

Matkailuelinkeino on luonut Lappiin 5 000 pysyvää työpaikkaa, ja toimiala työllistää runsaasti myös tilapäistyövoimaa. Toimialan liikevaihto on noin miljardi euroa.⁹ Vaikka matkailuelinkeinoa ei suoraan huomioida metsähallituslain 6. pykälän yleisissä yhteiskunnallisissa velvoitteissa, sen toimintaedellytykset otetaan välillisesti huomioon virkistyskäyttöä ja työllisyyttä koskevissa velvoitteissa.

Sidosryhmien¹⁰ haastatteluissa tuotiin myös esille, että metsätalouskäytön ja tuulivoimatuotannon lisääminen Lapin valtionmetsissä on muuttanut paikoittain maisemaa ja virkistyskäyttöarvoja, mikä aiheuttaa epävarmuutta luonnon moninaiskäytön ja maastoon hajautuneen matkailupalveluelinkeinon tulevaisuudesta.

Metsähallitus on pyrkinyt keskittämään virkistyspalveluihin ja luonnon moninaiskäyttöön liittyvät palvelut kysyntälähtöisesti matkailun painopistealueille, etenkin kansallispuistoihin. Sidosryhmät kuitenkin katsoivat, että kyseiset palvelut kohdistuvat pelkästään kansallispuistojen alueille ja Metsähallitus on pyrkinyt purkamaan palveluvarustusta kansallispuistojen ulkopuolisilta alueilta. Kansallispuistojen ulkopuolisilla alueilla on mittava reittiverkosto, ja yhteisiä valtionmaita käytetään kansainvälisen, vientituloja tuottavan ja monipuolisen matkailuelinkeinon harjoittamiseen.

Myönteisenä seikkana tuli sidosryhmien sekä ympäristöministeriön haastatteluissa esille, että Metsähallitus on tehnyt paljon työtä kalastus-, metsästys- ja muiden virkistyskäyttömuotojen markkinoinnissa ja muun muassa lupajärjestelmien kehittämisessä. Metsähallitus on edistänyt asiakaskunnan tietoutta sekä lisännyt niin kotimaisten kuin ulkomaalaistenkin asiakasryhmien mielenkiintoa. Tietoa luvista, maksujärjestelmistä ja alueellisista erityispiirteistä on ollut hyvin saatavilla, ja uusia näihin toimintoihin kohdistuvia hankkeita on Metsähallituksessa vireillä.



4 Onko Metsähallitus arvioinut ja kyennyt parantamaan julkisten hallintotehtävien hoidon kustannustehokkuutta?

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoidolle on asetettu toiminnan kustannustehokkuutta edistäviä tavoitteita. Kustannustehokkuuteen liittyviä tavoitteita on asetettu ensisijaisesti valtioneuvoston antamissa Metsähallituksen omistajapoliittisissa linjauksissa. Kokonaistuottavuuden kehityksen tavoitteet on sisällytetty uudistettuun tulossopimukseen. Suoria kustannustehokkuustavoitteita ei ole asetettu. Luontopalvelut on toteuttanut useita kustannustehokkuutta kehittäviä toimia. Kustannustehokkuutta on edelleen vara parantaa, ja digitalisaatiolla on tässä tärkeä merkitys.

Metsähallitus arvioi julkisten hallintotehtävien kustannustehokkuutta yhä kokonaistuottavuusindeksin avulla, koska korvaavaa mittaria ei ole. Johtopäätöksiä kustannustehokkuuden kehityksestä ei indeksiä arvioimalla voi tehdä, sillä toimintavuodet julkisten hallintotehtävien hoidossa eroavat toisistaan merkittävästi.

Tarkastuksen perusteella Metsähallituksen Luontopalvelut- ja Eräpalvelut-tulosyksiköillä on hyvät edellytykset julkisten hallintotehtävien kustannustehokkaaseen hoitoon. Julkisten hallintotehtävien kustannustehokkuutta on pyritty edistämään monin tavoin. Kustannustehokkuutta ohjataan ja sen kehitystä seurataan. Koska suoria kustannustehokkuustavoitteita ei ole asetettu lukuun ottamatta Metsähallituksen omistajapoliittisissa periaatepäätöksissä esitettyjä tavoitteita, tavoite- ja toteumatietojen vertailusta saatava hyöty jää saavuttamatta. Myös mahdollinen tarve reagoida havaittuihin poikkeamiin voi jäädä huomioimatta.

4.1 Kustannustehokkuutta on pyritty kehittämään monin tavoin

Metsähallituksen omistajapoliittisissa linjauksissa vuosille 2005–2010 tavoitteeksi asetettiin päästä julkisten hallintotehtävien hoidossa suurempaan tuottavuuden kasvuun kuin valtionhallinnossa keskimäärin. Vuosille 2016–2020 annetuissa linjauksissa on asetettu tavoitteeksi, että Metsähallituksen Luonto- ja Eräpalvelut parantaa edelleen kokonaistuottavuuttaan.

Valtio-omistaja on asettanut tavoitteen parantaa kokonaistuottavuutta

Luontopalveluissa on toteutettu useita tuottavuustoimia

Julkisten hallintotehtävien toteutukselle on asetettu vuosina 2007–2013 tulossopimuksissa useita tuottavuuden parantamiseen tähtäviä tavoitteita. Tavoitteiden mukaisesti tuottavuuskehityksen mittaaminen on vakiinutettu osaksi johtamisen ja palkitsemisen menettelyjä. Luontopalvelut-yksikkö on toteuttanut valtion tuottavuusohjelmaa sekä osallistunut luonnonsuojeluhallinnon tuottavuusohjelmaa toteuttaviin osahankkeisiin ja ohjausryhmän toimintaan. Tavoitteena on ollut myös kehittää suojelualueiden ja lajitiedon hallintaa yhdessä luonnonsuojeluhallinnon kanssa ja

ottaa käyttöön sekä ylläpitää tiedonhallintaa parantavia tietojärjestelmiä. Metsähallitus on kehittänyt palveluprosesseja ja muita toimintatapoja tavoitteenaan vähentää konsernitoimintojen ja palvelukeskuksen palveluihin käytettävän budjettirahoituksen määrää. Tuottavuutta parantavana tavoitteena on ollut myös hakea budjettirahoitusta täydentävää hankerahoitusta.

Tulossopimus ja vuotuinen tulosohejaus kokonaisuudessaan asettavat välillisesti kustannustehokkuutta edistäviä tavoitteita, koska niissä asetetaan vaikuttavuus-, suorite- ja laatuavoitteita sekä määritetään resurssit, joilla tavoitteet tulee saavuttaa.

Tulossopimuksessa asetetaan välillisiä kustannustehokkuustavoitteita

Rahamääräisiä kustannustehokkuustavoitteita ei ole asetettu

Tarkastuksen perusteella julkisten hallintotehtävien hoidolle ei ole ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen välisessä tulossopimuksessa vuosille 2016–2020 asetettu julkisten hallintotehtävien hoitoa koskevia suoria, rahamääräisiä kustannustehokkuustavoitteita (esim. euroa per suorite).

Kokonaistuottavuuden kehityksen tavoitteet on sisällytetty ensimmäisen kerran uudistettuun tulossopimukseen vuosille 2014–2018, ja kehityksestä on raportoitu vuosittain tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa.

Henkilöstön määrä on pienentynyt merkittävästi

Julkisia hallintotehtäviä hoitava henkilöstö on vähentynyt vuodesta 2006 lähtien merkittävästi, liki 23 prosenttia. Henkilötyövuodet ovat vähentyneet 11,4 prosenttia. Julkisten hallintotehtävien hoidon henkilötyövuositavoite asetettiin vuodelle 2014, ja sen tavoitetaso on vakiintunut 539 henkilötyövuoteen. Vuosina 2015 ja 2016 henkilötyövuositavoite saavutettiin. Vakinaista henkilöstöä on noin 400 henkeä ja tämän lisäksi määräaikaista henkilöstöä noin 120 henkeä. Luontopalvelut-yksikkö on työllistänyt merkittävän määrän tilapäistä työvoimaa muun muassa työllistämismäärärahoilla ja valtion budjettiin saaduilla nuorisotyöllistämismäärärahoilla.

4.2 Kokonaistuottavuusindeksi ei kerro kustannustehokkuudesta

Metsähallitus arvioi julkisten hallintotehtävien kustannustehokkuutta yhä kokonaistuottavuusindeksin avulla. Julkisen sektorin tuottavuutta arvioivan mittarin käytöstä on muualla valtionhallinnossa jo suurelta osin luovuttu, eikä kyseinen indeksi ole tarkoituksenmukainen mittari kuvaamaan Metsähallituksenkaan tuottavuuden kehitystä¹¹. Korvaavaa mittaria ei kuitenkaan ole. Johtopäätöksiä kustannustehokkuuden kehityksestä ei indeksiä arvioimalla voi tehdä, sillä julkisten hallintotehtävien hoidossa eri toimintavuodet poikkeavat merkittävästi toisistaan, mikä on havaittavissa myös kokonaistuottavuusindeksiä kuvaavasta käyrästä. On myös harkittava, onko mielekäästä piirtää kyseinen kuvaaja tilanteessa, jossa indeksi laaditaan niin sanottuna ketjuindeksinä, jolloin vertailuvuotena on edellinen toimintavuosi. Kokonaistuottavuuden arviointiin käytetyt tunnusluvut todettiin tarkastuksessa kuitenkin oikein laadituiksi.

Kokonaistuottavuusindeksi soveltuu parhaiten määrällisten tavoitteiden arviointiin. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien vastuulla on vuosittain useita hankkeita, joita ei ole mielekästä arvioida tuottavuutta kuvaavilla mittareilla. Huomio tulisi kiinnittää tällöin toiminnan vaikuttavuuteen.

Tarkastuksessa arvioitiin julkisten hallintotehtävien suoritemäärien ja niistä aiheutuneiden kustannusten kehitystä prosesseittain. Suoritemäärissä on todettavissa selkeää kasvua verkkopalveluiden (eraluvat.fi, luontoon.fi, retkikartta.fi, suurpedot.fi) käyttöönoton jälkeen. Suoritemääristä ja kustannustiedoista johdetut vertailuluvut (esimerkiksi euroa/suorite tai suoriteryhmä) eivät anna totuudenmukaista kuvaa kustannustehokkuudesta ja tuottavuuden kehityksestä, sillä arviointitapa ei huomioi suoritteiden vaatimia resursseja eikä todenna suoritteiden vaatimaa erilaista resursointia. Vuosien välillä on myös huomioitava indikaattoreissa tapahtuvat muutokset. Vuosittain vaihtuvat ulkoisen rahoituksen volyymit muokkaavat niin tavoitteita, suoritteita kuin resurssejakin. Pitkän aikavälin tulkinnassa on tunnistettava vuosittaiset painotukset ja poikkeamat.

Kustannustehokkuuden arvioinnissa käytetty mittaristo uudistettiin vuonna 2016

Metsähallitus on kehittänyt Tilastokeskuksen ohjeisiin perustuvan kokonaistuottavuuden laskentamallin. Kustannustehokkuuden mittaristo perustuu tulossopimuksen mittaristoon, jota on määrätietoisesti kehitetty vuodesta 2013 lähtien. Mittaristo uudistettiin vuoden 2016 tulossopimuksessa vastaamaan paremmin toimintaa ja sille asetettuja tavoitteita. Samalla uudistettiin kokonaistuottavuuden laskennassa käytettäviä mittareita vastaamaan paremmin tulossopimusta. Uusien mittareiden vuoksi vertailu aikaisempiin vuosiin ei ole mahdollista, sillä kustannustehokkuuden arvioinnissa käytetty mittaristo säilyi samana vuosina 2006–2016. Metsähallitus pitää valitettavana vertailukohdan puuttumista valtionhallinnon tuottavuusindeksilaskennan loputtua.

Arviointimenetelmä soveltuu kustannustehokkuuden arviointiin, mutta menetelmä ei huomioi Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoidon erityispiirteitä. Muutokset määrällisten suoritteiden loppukysynnässä vaikuttavat tuottavuuteen. Määrällisten suoritteiden, esimerkiksi metsästys- ja kalastuslupien, kysyntä on riippuvaista myös ulkoisista tekijöistä (esimerkiksi säästä), ja näissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat kustannustehokkuuteen negatiivisesti ilman panostuksessa tapahtuvia muutoksia.

4.3 Edellytykset kustannustehokkaaseen toimintaan ovat olemassa

Tarkastuksen perusteella Metsähallituksen Luontopalvelut- ja Eräpalvelut- yksiköillä on edellytykset julkisten hallintotehtävien kustannustehokkaaseen hoitoon. Julkisten hallintotehtävien kustannustehokkuutta on pyritty kehittämään siihen aidosti vaikuttavilla kehittämistoimilla. Kustannustehokkuutta ohjataan ja sen kehitystä seurataan. Koska suorita kustannustehokkuustavoitteita ei ole asetettu lukuun ottamatta Metsähallituksen omistajapoliittisissa periaatepäätöksissä esitettyjä tavoitteita ja tulossopimukseen sisältyvää kokonaistuottavuusindeksitavoitetta, tavoite- ja toteumatietojen

vertailusta saatava hyöty jää saavuttamatta. Myös mahdollinen tarve reagoida havaittuihin poikkeamiin voi jäädä huomioimatta.

Julkiset hallintotehtävät organisoitiin uudelleen

Uusi laki Metsähallituksesta (234/2016) tuli voimaan 15.4.2016. Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset ja strategia (ml. arvot) uudistettiin vuonna 2016. Työjärjestys uudistettiin vuonna 2017, jolloin julkisten hallintotehtävien yksikkö jaettiin Luontopalvelut- ja Eräpalvelut-tulosyksiköihin.

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksessa arvioitiin Metsähallituksen toimintaa valtion maa- ja vesi-omaisuuden hallinnassa. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua, että valtion metsäomaisuuden hoito on tuloksellista. Tällöin omaisuuden arvo ja arvonnousu turvataan ja omaisuuden tuotto vastaa sille asetettuja tavoitteita.

Tavoitteena oli niin ikään varmistaa ja edistää metsätaloustoiminnasta vastaavan yhtiön ja liikelaitoksen toiminnan tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä. Lisäksi arvioitiin julkisten hallintotehtävien hoidon kustannus-tehokkuutta ja sen kehitystä.

Tarkastuksen tulosten avulla eduskunta saa tietoa valtion omaisuuden hallinnan onnistuneisuudesta Metsähallituksessa. Valtioneuvosto voi hyödyntää tietoja valtion omaisuuden kokonaisuuden hallinnassa. Valtioneuvosto ja erillisministeriöt (VM, MMM ja YM) hyötyvät tiedoista Metsähallituksen toimintaa ohjattaessa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui Metsähallitus-liikelaitokseen, metsätalousliiketoimintaa harjoittavaan Metsähallitus Metsätalous Oy:öön, Metsähallitus Kiinteistö-kehitykseen sekä julkisia hallintotehtäviä hoitaviin Luontopalvelut- ja Eräpalvelut-yksiköihin.

Tarkastuskertomukseen pyydettiin lausunnot maa- ja metsätalousministeriöltä, ympäristöministeriöltä ja Metsähallitus-liikelaitokselta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoista annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenvedo löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa arvioitiin, miten hyvin Metsähallituksen toiminnassa on edistetty sekä liiketaloudellisia että yhteiskunnallisia näkökohtia, miten se on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja miten nämä vaikuttavat toisiinsa. Tavoitteena oli myös arvioida valtion maa- ja vesiomaisuuteen sitoutuneen pääoman käytön tehokkuutta metsäomaisuuden hallinnoinnissa.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko Metsähallitus saavuttanut sille asetetut liiketaloudelliset ja yhteiskunnalliset tavoitteet?
 - Onko Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta saavuttanut sille asetetut liiketaloudelliset tavoitteet?
 - Millainen Metsähallituksen liiketoiminnan tuloksellisuus on verrattuna yksityiseen toimijaan?
 - Miten Metsähallituksen ja Metsätalous Oy:n arvo määritellään? Vastaako metsätalouden metsämaan tasearvo omaisuuden arvoa?
 - Mitkä tekijät vaikuttavat Metsähallituksen puunmyyntipäätöksiin?
 - Onko Metsähallituksen muu liiketoiminta saavuttanut sille asetetut tavoitteet?
 - Onko Metsähallitus saavuttanut sille asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet?

2. Miten Metsähallitus on sovittanut yhteen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet liiketoimintaan?
 - Millä tavalla Metsähallitus huomioi liiketoiminnassaan yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet?
 - Onko yhteiskunnallisten velvoitteiden tuottamiseen vaadittavaa panostusta arvioitu?
 - Onko yhteensovittamisessa synergiahyötyjä tai aiheuttaako yhteensovittaminen ongelmia?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit:

- On asetettu selkeät, arvioitavissa olevat, toimintaa aidosti ohjaavat tavoitteet, joiden toteutumista seurataan, tavoitteiden toteumatiedot raportoidaan ja niiden poikkeamiin reagoidaan. Metsähallitus on saavuttanut tavoitteet. Tavoite vastaa muita kilpailijoita eli suuria metsänomistajia, tai poikkeamille on hyväksyttävä syy.

Aineistot:

- Asiantuntijahaastattelut Metsähallitus-liikelaitoksessa, Metsätalous Oy:ssä sekä Kiinteistökehitys-tulosalueella.
- Numeerinen tilinpäätöstieto vuosilta 2005–2016. Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset 2012–2015, 2016–2020, Metsähallituksen tulossopimukset ja maa- ja metsätalousministeriön ohjauskirjeet. Metsähallitusta koskeva julkinen ja ei-julkinen asiakirja-aineisto.

Analyysimenetelmät:

- Haastattelutiedon ja asiakirjojen sisällön analyysi. Kvantitatiivinen tuloksellisuusanalyysi tilinpäätöksen tunnuslukujen ja muiden tuloksellisuutta kuvaavien tietojen avulla. Vertaileva analyysi Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnan ja yksityisen toimijan liiketoiminnan tuloksellisuuden välillä sekä mahdollisten poikkeavuuksien analysointi. Metsähallituksen avavaa tasetta, taseen laadintaa, metsävaroja ja puunmyyntiä koskeva analyysi.

Kriteerit:

- Yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioiminen liiketoiminnassa on suunnitelmallista ja tavoitteellista. Niiden panos arvioidaan siten, että kehitystä kyetään seuraamaan. Hyödyt sekä mahdolliset haitat on määritelty siten, että niiden kehitystä kyetään seuraamaan.

Aineistot:

- Luonnonvarasuunnitelmat, Metsähallituksen vuosikertomukset, Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden vuosiraportit 2015–2016.

Analyysimenetelmät:

- Haastattelutiedon ja asiakirjojen sisällön analyysi.

3. Onko Metsähallitus arvioinut ja kyennyt parantamaan julkisten hallintotehtävien hoidon kustannustehokkuutta?
 - Onko julkisten hallintotehtävien hoidolle asetettu sen kustannustehokkuutta edistäviä tavoitteita?
 - Miten julkisten hallintotehtävien kustannustehokkuutta arvioidaan?
 - Onko kustannustehokkaalle toiminnalle luotu edellytykset yleisesti sekä eri vuosina?

Kriteerit:

- Julkisten hallintotehtävien hoidon kustannustehokkuutta arvioidaan tarkoituksenmukaisesti, ja kustannustehokkuutta on pyritty tavoitteellisesti kehittämään. Kustannustehokkaalle toiminnalle on luotu edellytykset

Aineistot:

- Valtion talousarviot, ympäristöministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2017 sekä tulossopimus 2014–2018. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpäätös ja toimintakertomus 2006–2016, ympäristöministeriön tilinpäätöskannanotot 2006–2016. Kokonaistuottavuusindeksin laskentaa koskeva numeerinen aineisto. Asiantuntija-haastattelut ympäristöministeriössä, Metsähallituksen Luontopalvelut-yksikössä ja Eräpalvelut-yksikössä.

Analyysimenetelmät:

- Haastattelutiedon ja asiakirjojen sisällön analyysi.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus aloitettiin 9.3.2017 ja aineiston kerääminen päätettiin 4.9.2017. Haastattelut toteutettiin 3.4.2017–9.8.2017. Tarkastuskertomusluonnos lähetettiin palautteelle 8.11.2017. Tarkastuskertomuksen antamisesta päätettiin 19.12.2017.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen teki ylitarkastaja Sanna Ollila. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen. Ohjaavana päällikkönä toimi finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko.

- 1 Suomalainen metsäyhtiö, jonka pääliiketoimintana on puun tuottaminen sekä hakkuuoikeuksien myynti metsäteollisuudelle.
- 2 Metsähallitus - metsäomaisuuden käyvän arvon analysointi ja tuottokoron määrittely. KPMG 11.3.2016.
- 3 Liiketoiminnan omaisuuden tasearvon määrittely. Kari Louhisalmi, Jari Jämsä, Juha Salmi, Risto Laamanen.
- 4 Husky Safarit Oy, Immelmökit Oy, Lapin matkailuelinkeinon liitto ry, Lapin Safarit Oy, Lapin yrittäjät ry, Lapland Hotels Oy, Paliskuntain yhdistys, Saamelaiskäräjät.
- 5 Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet 2016. Seurantaraportti 9.2.2017.
- 6 Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet 2015. Seurantaraportti 19.2.2016 sekä Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet 2016. Seurantaraportti 9.2.2017.
- 7 Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet 2016. Seurantaraportti 9.2.2017.
- 8 Maa- ja metsätalousministeriön vastaus kysymykseen liiketoiminnan ja yhteiskunnallisten velvoitteiden yhteensovittamisesta 6.2.2017.
- 9 Lapin matkailuelinkeinon liitto ry. Matkailuelinkeino, maan arvo ja valtion maiden vuokrasopimukset. Selvitys 27.10.2016.
- 10 Husky Safarit Oy, Immelmökit Oy, Lapin matkailuelinkeinon liitto ry, Lapin Safarit Oy, Lapin yrittäjät ry, Lapland Hotels Oy, Paliskuntain yhdistys, Saamelaiskäräjät.
- 11 Metsähallitus Liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 162/2008.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-404-0 (PDF)