Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

MMM Luonnonvaraosasto
Leena Arpiainen, Ville Schildt
29.12.2023

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN SELVITYS MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE KOSKIEN METSÄHALLITUKSEN TUOTTOTAVOITTEEN JA TULOUTUSVAATIMUSTEN ASETTAMISTA METSIEN KOKONAISKESTÄVÄÄ KÄYTTÖÄ TUKEVALLE TASOLLE

Johdanto

Kansalaisaloitteessa KAA 9/2019 vp ehdotettiin, että valtion metsien käyttöön liittyvää lainsäädäntöä muutetaan siten, että valtion omistamilla alueilla ei jatkossa olisi pääsääntöisesti sallittua suorittaa metsälaissa tarkoitettuja uudistushakkuita. Avohakkuun ja uudistushakkuun käsitteet liittyvät tasaikäisrakenteiseen tai jaksolliseen metsänkasvatukseen, joka on Suomessa ollut useiden vuosikymmenten ajan ensisijainen metsänkäsittelymenetelmä. Metsälain mukaan uudistushakkuulla tarkoitetaan puunkorjuuta, jossa käsittelyalue hakataan mahdollisia jätettäviä säästö-, siemen- tai suojuspuita lukuun ottamatta avoimeksi alueeksi. Vuonna 2014 metsälakiin lisättiin kasvatushakkuun määritelmä. Kasvatushakkuulla tarkoitetaan metsälain mukaan puunkorjuuta, joka tehdään alueelle jäljelle jäävän puuston kasvattamista taikka tämän ohella myös uuden taimiaineksen syntymistä edistävällä tavalla. Kasvatushakkuuseen katsottiin sisältyvän eri-ikäisrakenteinen/ jatkuvapeitteinen/ jatkuva metsänkasvatus. Jatkuvassa kasvatuksessa metsiä käsitellään lähinnä poiminta- ja pienaukkohakkuin ja metsä pyritään säilyttämään peitteisenä. Kansalaisaloitteen tavoitteena oli siirtyminen jatkuvapeitteisen metsänkasvatuksen menetelmiin valtion metsissä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta esitti mietinnössään 13/2021, että eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen sisältyvät lakiehdotukset ja hyväksyy kaksi lausumaa koskien jatkuvan kasvatuksen lisäämistä valtion metsissä ja Metsähallituksen tuotto- ja tuloutustavoitteiden asettamista.

Maa- ja metsätalousministeriö antaa tällä muistiolla valiokunnalle sen pyytämän selvityksen koskien lausumaa 2:

Eduskunta edellyttää, että Metsähallituksen tuottotavoitteet ja tuloutusvaatimukset asetetaan siten, että ne eivät vaikeuta valtion metsien kokonaiskestävää käyttöä. Valtioneuvoston tulee laatia pitkäjänteinen suunnitelma tuottotavoitteen ja tuloutusvaatimusten asettamiseksi metsien kokonaiskestävää käyttöä tukevalle tasolle ja toimittaa suunnitelmaa koskeva selvitys maa- ja metsätalousvaliokunnalle vuoden 2023 loppuun mennessä.

Metsähallituksen tulos-, tuotto- ja tuloutustavoitteiden asettaminen, säädöstausta

Metsähallituksen liiketoiminnalle asetetaan vuosittain ohjauksessa kolme taloudellista tavoitetta: tulostavoite, tuottotavoite sekä tuloutustavoite. Tulostavoite asetetaan Emo-Metsähallituksen (=Metsähallitus liikelaitoksen) liiketoiminnan tulokselle perustuen tuoreimpiin talousennusteisiin. Tuloutustavoite perustuu Metsähallituksen omistajapolitiikassa 4-vuotiskaudelle asetettuun tasoon siitä, kuinka paljon Metsähallitus maksaa liiketoimintansa tuloksesta vuosittain valtion kassaan. Tuottotavoiteessa on kyse siitä, miten paljon Metsähallituksen liiketoiminnan hallinnassa olevan peruspääoman pitäisi tuottaa vuosittain prosentteina. Myös peruspääoman tuotolle asetetaan tietty tavoitetaso 4-vuotiskaudelle Metsähallituksen

omistajapolitiikassa. Metsähallituksen liiketoiminnan taloudellisten tavoitteiden asettamista koskevat lähinnä seuraavat keskeisimmät säädökset:

Metsähallituslaki (2016/234) 1 §:

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos.

2 §: Metsähallituksen yleistehtävä

Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallituksen tulee toimia tuloksellisesti.

Metsähallitus harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa tässä laissa säädettyjen ja valtion talousarviossa täsmennettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa.

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

6 §: Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet

Luonnonvarojen kestävän hoidon ja käytön olennaisena osana Metsähallituksen on riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Metsähallituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset.

8 §: Eduskunnan ohjaustoimivalta

Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy Metsähallituksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

9 §: Ministeriön ohjaustoimivalta

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 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut, liiketaloudellisesti kannattavat palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

12 §: Hallituksen tehtävät

Metsähallituksen hallituksen tehtävänä on tehdä esitys Metsähallitusta koskevaksi talousarvioehdotukseksi sekä siihen liittyvä esitys Metsähallituksen seuraavan vuoden palvelutavoitteiksi ja muiksi toimintatavoitteiksi sekä tulostavoitteeksi ja tuloutustavoitteeksi.

25 §: Oma pääoma

Metsähallituksella on oma pääoma, joka muodostuu peruspääomasta, muusta omasta pääomasta ja arvonkorotusrahastosta. Peruspääoma on liikelaitokseen sijoitettua voiton tuloutuksen perusteena olevaa pääomaa. Muu oma pääoma on Metsähallitukselle sen voitosta osoitettua pääomaa tai pääomaa, joka on siirretty sille muun oman pääoman ehdoin. Arvonkoro-

tusrahasto osoittaa suoritetun käyttöomaisuuden arvon korotuksen määrän. Muu oma pääoma ja arvonkorotusrahasto voidaan siirtää peruspääomaan.

Metsähallituksen tulos-, tuotto- ja tuloutustavoitteen asettaminen käytännössä

Metsähallituksen liiketoiminnan tulos-, tuotto- ja tuloutustavoitteet asettaa maa- ja metsätalousministeriö vuosittaisessa Metsähallituksen liiketoimintaa koskevassa ohjauskirjeessään, joka annetaan aina alkuvuodesta. Tavoitteiden asettamisessa otetaan huomioon talousarviovalmistelussa asetettu alustava Metsähallituksen liiketoiminnan tulostavoite, Metsähallituksen viimeisimmät ennusteet talouden kehittymisestä sekä omistajapolitiikassa määritellyt omistajapolitiikkakauden tavoitetasot peruspääoman tuotolle sekä valtion kassaan maksettavalle tuloutukselle. Ennen ohjauskirjeen antamista se hyväksytetään valtioneuvoston raha-asiain valiokunnassa.

Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa yksin Metsähallituksen liiketoimintaa. Ministeriön ohjaustoimivalta ulottuu Metsähallitus liikelaitoksen omaan liiketoimintaan. Metsähallituksen tytäryhtiöitä, kuten Metsähallitus Metsätalous Oy:tä ohjaa Metsähallituksen hallitus, jossa ovat mukana myös ohjaavien ministeriöiden edustajat. Maa- ja metsätalousministeriö ei näin voi suoraan asettaa ohjauksessaan tavoitteita Metsähallituksen tytäryhtiöille.

Peruspääoman (= sijoitetun pääoman) tuottoprosentti lasketaan tilikausittain Metsähallituksessa peruspääoman (sijoitettu pääoma) kirjanpitoarvoilla seuraavasti:

(100 * [nettotulos + rahoituskulut + verot (12 kk)] / sijoitettu pääoma)

Metsähallituksen päättyneen tilikauden tulos vahvistetaan ja lopullinen tuloutus, eli se osa Metsähallitus liikelaitoksen liiketoiminnan tuloksesta, joka maksetaan valtion kassaan, päätetään valtioneuvostossa, kun se hyväksyy Metsähallituksen tilinpäätöksen aina huhtikuussa.

Yleensä valtioneuvosto päättää tuloutuksen suuruudesta Metsähallituksen hallituksen esityksen mukaisesti mutta se voi niin halutessaan päättää tuloutuksesta myös toisin. Jos Metsähallituksen hallituksen tuloutusesitys poikkeaa olennaisesti odotetusta tasosta, asiasta käydään neuvottelut valtiovarainministeriön kanssa ennen tilinpäätöksen vahvistamista valtioneuvostossa. Päätetty tuloutus tulee maksaa valtiolle kokonaisuudessaan tilinpäätösvuotta seuraavan vuoden aikana. Maksuaikatauluista sovitaan maa- ja metsätalousministeriön sekä valtiokonttorin kanssa erikseen.

Tuloutuksen sekä peruspääomalle asetettavan tuottovaatimuksen tavoitetaso hallituskaudelle on sovittu Metsähallituksen omistajapolitiikassa. Omistajapoliittisia linjauksia laadittaessa on tuloutusta ja tuottotavoitetta pohdittaessa otettu huomioon paitsi metsätalouden tuotot ja markkinanäkymät niin myös muut Metsähallitus liikelaitoksen liiketoiminnan tulokseen vaikuttavat tekijät, joita on avattu tässä muistiossa.

Kun tuloutus on maksettu valtion kassaan, eduskunta päättää osana normaalia talousarviokäsittelyä, mihin budjetin tulorahoitus mukaan lukien Metsähallituksen tuloutus talousarviossa käytetään. Metsähallituksen tuloutusta ei siis ole mitenkään korvamerkitty etukäteen käytettäväksi johonkin tiettyyn tarkoitukseen.

Metsähallituksen liiketoiminnan tulokseen, peruspääoman tuottoon ja tuloutukseen vaikuttavat rahavirrat

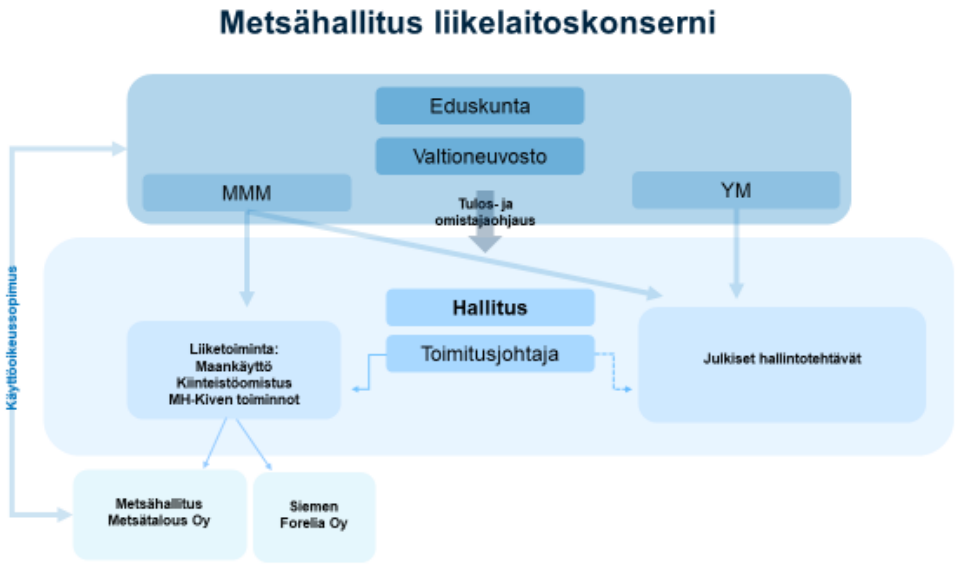
Metsähallituksen liiketoiminnan tulokseen ja tuloutukseen vaikuttavat monet eriaikaiset rahavirrat. Metsähallitukselle asetetaan tulos- ja tuloutustavoite koskien Metsähallitus liikelaitoksen liiketoimintaa. Sijoitetun pääoman tuottotavoite asetetaan Metsähallituksen liiketoimintaan kuuluvalle peruspääomalle. Metsähallitus liikelaitoksella on omaa liiketoimintaa (mm. kiinteistökehitys sekä tuulivoimahankkeet), joiden tuotot tulevat kulloisenakin tilivuonna suoraan osaksi Metsähallitus liikelaitoksen liiketoiminnan tulosta.

Metsätalous, jota harjoitetaan tytäryhtiössä, ei vaikuta suoraan Metsähallitus liikelaitoksen tulokseen tai tuottoon. Metsähallitus Metsätalous Oy:lle on annettu sopimukseen perustuva vastikkeellinen yksinoikeus harjoittaa metsätaloutta valtion talouskäytössä olevissa metsissä, josta yhtiö maksaa käyttöoikeuskorvauksen vuosittain Metsähallitus liikelaitokselle. Tämän korvauksen suuruudesta päättää valtioneuvosto ja se on voimassa olevan sopimuksen mukaan 95 miljoonaa euroa vuodessa. Korvaus on kiinteä eikä riipu vuosittaisista hakkuumääristä. Käyttöoikeuskorvaussopimus päivitetään vuoden 2024 aikana.

Lisäksi Metsähallitus liikelaitoksen liiketoiminta saa tuottoina osinkoja osakeyhtiömuotoisilta tytäryhtiöiltään, mutta osingon maksu tapahtuu, kuten muuallakin osakeyhtiömuotoisessa liiketoiminnassa, aina jälkikäteen, vasta tilivuoden päätyttyä.

Nyt alkavalla suunnittelukaudella on nähtävissä, että Metsähallitus alkaa saada merkittäviä tuottoja merituulivoimahankkeistaan. Esim. Korsnäsin merituulivoimahankkeiden sopimusten allekirjoitusmaksu Metsähallitukselle vuonna 2022 oli 25 miljoonaa euroa. Näiden tuottojen ajoittumista tilivuosittain on kuitenkin vaikeaa ennustaa, koska maksujen realisoituminen riippuu siitä, miten hankkeet etenevät. On selvää, että näin suuret erät vaikuttavat olennaisesti sekä Metsähallitus liikelaitoksen liiketoiminnan tulokseen että tuloutusmahdollisuuksiin. Metsähallituksen omistajapolitiikan laadinnan yhteydessä pääministeri Orpon hallituskaudelle maa- ja metsätalousministeriö on konsultoinut valtiovarainministeriötä siitä, mitä uusia tapoja ja menettelyitä näin suurien tulosvaihteluiden hallinta valtiontalouden näkökulmasta kenties edellyttää.

Kuva 1: Metsähallituksen organisaatio, ohjaussuhteet sekä pääasialliset rahavirrat



Metsähallituksen hakkuiden suunnittelu ja metsätalouden kestävyys

Hakkuut valtion metsistä suunnitellaan aina pidemmälle aikavälille osana Metsähallituksen laajasti sidosryhmiä osallistavaa alueellista luonnonvarasuunnitteluprosessia, missä määritellään myös suurimmat kestävät hakkuukertymät valtion metsille. Tällöin huomioidaan sertifioinnin lisäksi myös kaikki muut tekijät, jotka vaikuttavat hakkuumahdollisuuksiin valtion metsissä. Metsähallituksen tulos-, tuotto- ja tuloutustavoitteet eivät vaikuta hakkuiden suunnitteluun. Suurin yksittäinen hakkuiden suunnitteluun ja määrään vaikuttava kestävyystekijä on Metsähallituksessa sen lakisääteiset yhteiskunnalliset velvoitteet.

Yhteiskunnallisilla velvoitteilla tarkoitetaan sitä, että olennaisena osana luonnonvarojen kestävää hoitoa ja käyttöä Metsähallituksen on riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Metsähallituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset. Metsähallituksen panostus yleisiin yhteiskunnallisiin velvoitteisiin oli 110,3 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Koko maan tasolla valtion metsien hakkuusuunnitetta on alennettu Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista johtuen yhteensä -2,47 milj. m3, josta monimuotoisuuskohteiden välitön hakkuusuunnitetta alentava vaikutus on vuosittain -1,8 milj. m^3. Metsähallituksen hakkuut vuonna 2023 olivat 6,2 miljoonaa m3. Tämä on 95,4% liikelaitoksen omien luonnonvarasuunnitelmien yhteenlasketusta suurimmasta kestävästä hakkuusuunnitteesta, (6,5 miljoonaa m3) jossa on jo huomioitu - 2,47 miljoonan m3:n alennus yhteiskunnallisten velvoitteiden johdosta. Toteutuneet hakkuut ovat näin selvästi myös Metsähallituksen itse laskeman kestävän hakkuusuunnitteen alapuolella.

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja edistäminen on olennainen osa Metsähallituksen metsätaloutta ja sen ”licence to operate” -keskustelua. Metsähallituksen metsätaloudelle asetettu kokonaiskestävyyden taso on selvästi korkeampi kuin sertifioinnissa. Laissa säädettyjen yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden lisäksi Metsähallituksen omistajapolitiikassa on asetettu haastavat tavoitteet valtion metsien hiilensidonnan parantamiseksi ja monimuotoisuuden lisäämiseksi.

Metsähallituksen monikäyttömetsien luontokohteet turvataan pääasiassa alue-ekologisen suunnittelun keinoin. Tavoitteena alue-ekologisessa suunnittelussa on sekä luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen että metsien monikäytön ja luontaiselinkeinojen harjoittamisen edellytyksien turvaaminen. Suunnittelulla varmistetaan niin metsä- ja luonnonsuojelulain mukaisten erityisen tärkeiden elinympäristöjen säilyminen kuin eliölajien leviämismahdollisuudet. Lisäksi sen avulla sovitetaan yhteen riistan elinympäristöjen, maisema-arvojen, kulttuurikohteiden, virkistyskäytön ja luontomatkailun tarpeet. Luke ja Syke selvittivät vuoden 2023 aikana maa- ja metsätalousministeriön tilaamassa arvioinnissa alue-ekologisen suunnittelun tuloksia ja vaikutuksia sekä menetelmien toimivuutta ja kehittämistarpeita.

Metsähallitus kehittää tavanomaisen monikäyttömetsän luonnon monimuotoisuudelle tärkeitä rakennepiirteitä myös aktiivisilla luonnonhoitotoimilla. Aktiivisen luonnonhoidon päätavoitteina ovat muut kuin puuntuotannolliset tekijät, esimerkiksi monimuotoisuuden tai uhanalaisten lajien elinympäristöjen turvaaminen. Luontokohteiden hoitotöitä ovat 1) soiden ennallistaminen, 2) paahdeympäristöjen hoito, 3) purojen kunnostus, 4) vaellusesteiden poistaminen virtavesiympäristöissä, 5) haitallisten vieraslajien torjunta, 6) lehtojen hoito ja 7) muut työt, kuten tulenkäyttö palojatkumoalueilla. Aktiivisen luonnonhoidon keinoihin kuuluu luonnon monimuotoisuudelle tärkeän lahopuun lisääminen valtion monikäyttömetsissä (tekopökkelöitä 100 000 pökkelöä/vuosi) ja kaiken kuolleen puun säästäminen hakkuissa. Luonnonhoitotoimille on asetettu ekologiseen tarvearvioon perustuvat määrälliset tavoitteet vuoteen 2030 asti. Tavoitteet sisältyvät Helmi-ohjelmaan ja niitä toimeenpannaan valtion metsien osalta osana Metsähallituksen tulosohjausta.

Yhteenveto Metsähallituksen tulos- ja tuloutustavoitteiden sekä tuottovaatimuksen asettamisesta

Mitä tehdään	**Miksi tehdään**	**Milloin tehdään**	**Kuka päättää ja milloin**
Omistajapolitiikka	Sovitaan yleiset raamit MH:n toiminnalle ja konkretisoidaan HO:n toteutusta. Asetetaan tavoitetaso Metsähallituksen tuloutukselle sekä sijoitetun pääoman tuotolle.	Hallituskauden alussa hallituskaudeksi	Talouspoliittinen ministerivaliokunta, ohjaavat ministeriöt (MMM ja YM), kun poliittinen sopu linjauksista on saavutettu.
Talousarviosuunnittelu	Asetetaan alustava MH-liiketoiminnan tulostavoite	Tilikautta edeltävän vuoden keväällä	Eduskunta edellisen budjettivuoden lopussa
MH-liiketoiminnan ohjauskirje	Asetetaan toiminnalliset ja tulos-, tuloutus, sekä tuottotavoitteet MH-liiketoiminnalle	Tilivuoden vaihtuessa	MMM (RV-käsittelyn jälkeen) tammihelmikuussa
MH-tilinpäätöksen vahvistaminen	Vahvistetaan tilivuoden tulos ja tuottoprosentti sekäpäätetään edellisen vuoden tuloksesta suoritettavan tuloutuksen suuruudesta	Huhtikuun 15 päivään mennessä	Valtioneuvosto huhtikuussa
Tulosohjaus	Asetetaan ja seurataan vuosittaisia tavoitteita ja taloutta	Normaalin vuosisyklin mukaan (4-5 kokousta/v)	MMM
Hakkuutavoitteiden asettaminen valtion metsille	Valtion metsien käytön ja hoidon suunnittelu MH:n osallistavan luonnonvarasuunnitteluprosessin mukaisesti	Osa normaalia toiminnan suunnittelusykliä MH-Metsätalous Oy:ssä	MH-Metsätalous Oy, MH-hallitus