

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Vilppu Talvitie, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Ilpo Nuutinen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylimetsänhoitaja Pirkko Isoviita, ympäristöministeriö
- pääjohtaja Esa Härmälä, Metsähallitus
- lakiasiaintohtaja Susanna Oikarinen, Metsähallitus
- apulaisjohtaja Arttu Juuti, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- maakuntajohtaja Mika Riipi, Lapin liitto
- metsäasioiden päällikkö Jouni Väkevä, Metsäteollisuus ry
- professori Petri Kuoppamäki, Aalto-yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Metsähallituksesta ja laki valtion metsätalousosakeyhtiöstä sekä tehtäväksi useita muutoksia sektorilainsäädäntöön. Metsähallitus olisi perustuslain 84 §:n 4 momentissa tarkoitettu valtion liikelaitos, jonka yleistehtävänä on valtion maa- ja vesialueiden haltijana hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja ve-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

siomaisuutta. Metsähallituskonsernin vastuulla olisi sekä liiketoiminnan alaan että julkisiin hallintotoimiin liittyviä tehtäviä.

Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista toimintaa Metsähallitus harjoittaisi omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Esityksen keskeisenä tavoitteena on liiketoiminta näin yhtiöittämällä täyttää markkinaehtoiselle liiketoiminnalle EU:n kilpailulainsäädännössä asetetut kilpailuneutraliteettivelvoitteet. Merkittävin osa Metsähallituksen toiminnasta ja noin 90 prosenttia saatavista tuloista keskittyisivät perustettavaksi esitettyyn uuteen valtion metsätalousosakeyhtiöön (2. lakiehdotus). Julkiset, valtion talousarviosta rahoitusta saavat hallintotehtävät Metsähallitus hoitaisi liike-toiminnasta eriytetyssä yksikössä.

Esityksen mukaisesti (2. lakiehdotuksen 2 §) valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan perustettavalle metsätaloutta harjoittavalle osakeyhtiölle Metsähallituksen hallinnassa olevaan tuottovaateen alaiseen maa- ja vesioikeuteen kohdistuva siirtokelvoton oikeus metsätalouden harjoittamiseen sekä Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta ja metsätalouden harjoittamiseen liittyvä muu omaisuus.

Esityksen tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan (s. 18) esityksen päätavoitteena on ollut edellä mainitun kilpailuneutraliteettivaatimuksen toteuttamisen ohella selkeyttää johtamisjärjestelmää. Sääntelyn uudistamista edellyttää myös vallitseva oikeustila, jossa Metsähallituksen toiminta perustuu jo kumotuun vuoden 2002 liikelaitoslakiin, jota siirtymäsäännöksen nojalla edelleen sovelletaan Metsähallitukseen.

Saamansa selvityksen perusteella talousvaliokunta katsoo, ettei esitys ole onnistunut toisessa päätavoitteessaan eli johtamisjärjestelmän selkeyttämisessä. Lopputulos on pikemminkin päinvastainen. Esitys muodostaa tehtävien ja vastuiden osalta osin sekavan kokonaisuuden, jossa eri toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet eivät tule selkeästi esille. Esimerkiksi Metsähallituksen yleistettäväksi tulisi selkeästi säätää toimiminen valtio-omistajan puolesta valtion maa- ja vesiomaisuuden haltijana. Myös esityksessä käytetty määritelmä *julkiset tehtävät* jää sisällöltään epäselväksi. Esityksessä ehdotettujen hallinnollisten järjestelyjen kannalta rajanvedolla julkisten ja muiden lakisäateisten tehtävien välillä on kuitenkin olennainen merkitys. Valiokunta painottaa, että Metsähallituskonsernilla tulee olla yksi ääni. Nykymuodossaan esitys ei turvaa tätä tavoitetta, vaan hallinto ja päätöksenteko uhkaavat pirstaloitua.

Edellä todetut johtamisjärjestelmän puutteet saattavat vaarantaa tehokkaan strategisen ohjauksen ja valvonnan sekä johtaa keskenään ristiriitaiseen tavoitteenasetantaan. Luotavan organisaation tulisi tehokkaasti ja kestävästi kyetä hoitamaan valtion mittavaa maa- ja vesiomaisuutta sekä yhteensovittamaan erilaisia tarpeita ja intressejä. Ministeriöiden ohjauksen ja valvonnan tulisi lähtökohtaisesti keskittyä kokonaisohjaukseen ja erityisesti siihen, että Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät tulevat hoidetuiksi. Metsähallituskonsernin hallituksen tulisi puolestaan valvoa ja ohjata liikelaitoksen toimintaa toimitusjohtaja alaisenaan.

Talousvaliokunta katsoo, ettei esitys nykymuotoisena täytä asetettuja tavoitteita. Kestävin tapa edetä olisi saattaa tässä vaiheessa voimaan kiireelliset kilpailuneutraliteetin edellyttämät muutok-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

set liiketoiminnan harjoittamiseen yhtiöittämällä metsätalousliiketoiminta. Johtamisjärjestelmän muutostarpeita ja -tapaa tulisi sen sijaan vielä tarkemmin harkita ja toteuttaa johtamista selkeyttävät uudistukset mahdollisimman ripeästi.

Asian erittäin tiukan käsittelyaikataulun vuoksi talousvaliokunta keskittyy jäljempänä vain keskeisimpiin toimialaansa liittyviin kysymyksiin, jotka koskettavat kilpailuneutraliteettiä, julkisia hankintoja ja valtion omistajaohjausperiaatteita.

Kilpailuneutraliteetti

Voimassa olevan sääntelyn mukaan Metsähallitus harjoittaa metsäliiketoimintaa organisaatio- muodossa, joka ei voi mennä konkurssiin. Kyse on niin kutsutusta implisiittisestä valtioneuvoston päätöksestä, joka on EU:n oikeuskäytännössä tulkittu (Destia-tapaus C 7/2006 ja La Poste -tapaus C-559/12) kielletyksi valtiontueksi.

Konkurssisuoja koskeva ongelma esitetään poistettavaksi siten, että Metsähallituksessa harjoitettu taloudellinen toiminta yhtiötetään perustamalla valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Yhtiön toimialana olisi metsätalouden harjoittaminen yksinoikeudella valtion omistamalla maalla ja puutavaran toimittaminen asiakkaille.

Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa on puollettu rakenteellisen kilpailuneutraliteetiongelman poistamista esitetyllä tavalla. Yhtiöittäminen poistaa Metsähallituksen taloudelliseen toimintaan liittyneen konkurssisuojan sekä verotukselliset edut.

Kilpailuneutraliteetin osalta on kuitenkin tärkeää ottaa rakenteellisten kysymysten ohella huomioon, ettei taloudelliseen toimintaan saa muutoinkaan kohdistua sellaista etua, joka estää tai vääristää kilpailua. Tähän liittyen on konsernin sisäisesti kiinnitettävä huomiota mm. taloudellisen toiminnan hinnoitteluun, yrityksen omistajaltaan mahdollisesti saamien erityisetujen hyödyntämiseen ja perustettavan yhtiön taseeseen siirrettävien varojen ja velkojen arvostamiseen. Konsernin eri yksiköiden toisiltaan saamat suoritteet ja tukipalvelut, kuten henkilöstö- ja taloushallinnon palvelut, tulee hinnoitella markkinaperusteisesti. Liiketoiminnan selkeää eriyttämistä muusta, osin budjettirahoituksesta toiminnasta tukee myös erillinen kirjanpito. Tästä tulisi säätää lain tasolla.

Kilpailuoikeudellisesti on tärkeää, että yksinoikeudesta perittävä vastike perustuu esitetyllä tavalla (2. lakiehdotuksen 2 §) käypään arvoon. Hallituksen esityksen puutteena on, ettei esityksestä käy ilmi, miten vastike määritellään. Samoin jää epäselväksi, miten määritellään valtion metsätalousosakeyhtiön omavaraisuusaste ja metsätaloustaloudessa olevien alueiden tuottovaatimus. Läpinäkyvyyden ja kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi esitystä on aiheellista täsmentää näiltä osin.

Julkiset hankinnat

EU:n julkisia hankintoja koskevaan sääntelyuudistukseen liittyen on 18.4.2016 tulossa voimaan ns. käyttöoikeussopimusdirektiivi (2014/23/EU). Sen mukaisesti käyttöoikeus voi tarkoittaa mm. oikeutta hyödyntää maa-alueita tai kiinteistöjä asiakkailta perittäviä maksuja vastaan tai muutoin

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

ansaintatarkoituksessa. Olennaista on, että järjestelyyn liittyy taloudellinen riski eikä kyseessä ole sellainen yksipuolinen palveluvelvoite, jossa velvoitteen suorittajalla ei ole omaa harkintavaltaa esimerkiksi asiakkailta perittävien maksujen suuruuden osalta. Käyttöoikeus voidaan antaa myös lailla, mutta näinkään toimien ei voida sivuuttaa direktiivin määritelmää, jonka soveltamisen kannalta on olennaista toiminnan tosiasiallinen luonne.

Koska direktiivi on vasta tulossa voimaan, ei uuden sääntelyn soveltamiskäytäntöä ole vielä muodostunut eikä tässä vaiheessa voida varmuudella arvioida, sovelletaanko direktiiviä hallituksen esityksen tarkoittamaan yksinoikeuteen harjoittaa metsätaloutta. Jos direktiivi soveltuu tilanteeseen, on yksinoikeus kilpailutettava ja pysyvän käyttöoikeuden myöntäminen saattaa muodostua mahdottomaksi.

Saatujen asiantuntijaselvitysten perusteella valiokunta pitää direktiivin soveltuvuutta esitettyyn yhtiöittämismalliin hyvin todennäköisenä. Jotta liiketoiminnan järjestäminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla ei vaarannu, on tärkeää, että sääntely ja tarvittavat sopimukset saatetaan voimaan ennen direktiivin voimaantuloa.

Lisäksi talousvaliokunta pitää perusteltuna muuttaa 1. lakiehdotuksessa (4 §:n 3 mom.) ja 2. lakiehdotuksessa (6 §:n 2 mom.) oleva viittaus hankintalakiin kohdistumaan 10 §:n sijasta 12 §:ään.

Omistajaohjaus

Ehdotettu yhtiöittämismalli vastaa pääosin aiempia valtion yhtiöittämishankkeita. Poikkeuksen muodostaa maa- ja metsätalousministeriölle ehdotettu toimivalta käyttää yhtiöön tosiasiallista määräysvaltaa siten, että ilman ministeriön hyväksyntää yhtiötä tai sen yhtiöjärjestyksen muutosta ei saa ilmoittaa rekisteröitäväksi. Sääntely ei tältä osin vastaa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007; jäljempänä omistajaohjauslaki) lähtökohtia (6 §). Jos metsätalousosakeyhtiön osakkeiden hallinnointi ja omistajaohjaus kuuluvat Metsähallitukselle, sillä pitäisi olla myös omistajaohjauslain mukainen toimivalta, tehtävät ja vastuu.

Hyvän hallintotavan noudattaminen edellyttää muutoksia myös toimitusjohtajan nimittämis- ja erottamismenettelyyn. Esityksen mukaan toimitusjohtajan nimittää ja irtisanoo valtioneuvosto maa- ja metsätalousministeriön esityksestä. Maa- ja metsätalousministeriöllä on oikeus myöntää toimitusjohtajalle ero. Metsähallituksen hallituksella olisi oikeus antaa vain lausunto nimittämisestä. Jotta hyvän hallintotavan keskeinen vaatimus siitä, että toimitusjohtajan tulee nauttia hallituksen luottamusta, voisi toteutua, tulisi hallituksella olla oikeus sekä nimittää että erottaa toimitusjohtaja.

Metsähallituskonsernin vastuulla on sekä liiketoimintaan että julkisiin hallintotehtäviin liittyviä velvoitteita. Varsinkin julkiset hallintotehtävät tulisi tarkoin määritellä ja tässä yhteydessä arvioida myös niiden sijoittaminen valtion hallinnossa. Valiokunnan näkemyksen mukaan vain osa Metsähallituskonsernin lakisääteisistä tehtävistä on perustuslaissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Lisäksi valiokunta painottaa, että Metsähallituskonsernin toiminnassa tulee noudattaa hyvää hallintotapaa. Valtionyhtiöissä tästä on tavanomaisesti otettu maininta yhtiön hallituksen työjärjes-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

tykseen. Valiokunta esittää, että minimissään maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön sisällytetään maininta siitä, että Metsähallituksen ja sen tytäryhtiöiden on toiminnassaan noudatettava valtionyhtiöitä ja liikelaitoksia koskevaa hyvää hallintotapaa (corporate governance) ja yhtiövastuuta koskevia periaatteita.

Lopuksi

Talousvaliokunta toteaa, että eri intressitahot ovat pitäneet Metsähallituksen nykyistä toimintaa tasapuolisena ja toimivana. Kansallisen metsäteollisuutemme kannalta Metsähallitus on tärkeä yhteistyökumppani. Noin 10 % teollisuuden puuraaka-aineesta tulee Metsähallituksen alaisista metsistä. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei hyvin toimivia rakenteita turhaan lähdetä muuttamaan.

Metsähallituksen tärkeänä roolina on ollut sovittaa eri maankäyttötarpeita yhteen. Uudessa organisaatiossa olisi luontevaa, että tämä voisi tapahtua joustavasti myös uudessa Metsätalousosakeyhtiössä. Esityksen mukaan yhtiön henkilöstölle voitaisiin antaa erikseen tähän liittyvä valtuus. Jotta menettely palvelisi paremmin käytännön tilanteita, valiokunta pitää perusteltuna, että lakiin sisällytetään säännös, jonka mukaisesti Metsätalousosakeyhtiön henkilöstöllä on maanomistajan edustajana oikeus tehdä monikäytön yhteensovittamiseksi tarpeellisia sopimuksia, suunnitelmia ja maankäyttöpäätöksiä alueellisten luonnonvarasuunnitelmien puitteissa.

Talousvaliokunta painottaa edellä tarkemmin todetuista syistä käyttöoikeussopimusdirektiivin voimaantuloon liittyviä riskejä ja kiirehtii yhtiöittämissä toteutusta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.2.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esitys HE 132/2015 vp Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi on herättänyt erittäin paljon kiinnostusta sekä huolta eri sidosryhmien keskuudessa. Toisin kuin on esitetty, EU-lainsäädäntö ei vaadi Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnan yhtiöittämistä nyt esitetyssä muodossa. Metsähallituksen johtamisjärjestelmän selkeyttäminen on sinällään hyvä tavoite. Valitettavasti hallituksen valitsema tapa toteuttaa kilpailuneutraalius yhtiöittämällä Metsähallituksen metsätaloustoiminnot sekä tapa, jolla johtamisjärjestelmää uudistetaan, johtaisivat moniin ongelmiin.

Yhdymme talousvaliokunnan lausuntoon siltä osin, ettei esitys ole onnistunut toisessa päätavoitteessaan eli johtamisjärjestelmän selkeyttämisessä. Johtamisjärjestelmän muutostarpeita ja -tapaa tulisi tarkemmin harkita ja valmistella uudelleen.

Lain valmistelusta

Metsähallituksen metsätaloustoimintoja ei ole välttämätöntä yhtiöittää. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole selkeästi käyty läpi EU:n kilpailulainsäädännöllistä lähtökohtaa ja tarpeita, joista vaatimus yhtiöittämisestä on noussut. Itse asiassa komissio on vastauksessaan europarlamentin jäsenen kysymykseen todennut, ettei EU edellytä yhtiöittämistä. Lain perusteluissa ei ole myöskään riittävän kattavasti käyty läpi erilaisia vaihtoehtoja Metsähallituksen uudelleenorganisoinnaksi. Kuten professori Olli Mäenpää toteaa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, metsätalousliiketoiminnan yhtiöittämisen vaihtoehtoja ei ole tarkasteltu kunnolla hallituksen esityksen perusteluissa. On myös kysyttävä, miksi esitettyä rakennetta ei ole notifioitu EU-komissiossa.

Peruslähökohdan ongelmallisuuden lisäksi laissa on paljon pieniä epäselvyyksiä ja epäjohtonmukaisuuksia, eikä lain valmistelun voi kokonaisuudessaan katsoa täyttäneen hyvän lainvalmistelun kriteerejä. Metsähallituslain valmistelu ei ole ollut niin avointa ja läpinäkyvää kuin merkittävän kansallista maa- ja vesialueiden hoitoa ja omistajuutta koskevan lainsäädäntöuudistuksen tulisi olla. Pitkään kestänyt valmisteluprosessi ja runsas kritiikki useilta sidosryhmiltä ovat heikentäneet luottamus pohjaa sille, että lakia oltaisiin nyt muuttamassa kansallisen edun vaatimaan suuntaan.

Yhtiöittämiselle on vaihtoehto

EU:n kilpailulainsäädäntö ei edellytä Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnan yhtiöittämistä. Yhtiöittämistä on perusteltu ja esityksen perusteluissa on usein vedottu Destia-liikelaitoksen yhtiöittämisspakkoon ennakkotapauksena, joka edellyttää myös Metsähallituksen osittaista yhtiöittämistä. Destia-päätös ei kuitenkaan ole sovellettavissa Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnan yhtiöittämiseen, sillä kyse on aivan eriluonteisesta toiminnasta.

Toisin kuin Destian tapauksessa, Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnalla ei ole yhtään omaa kalustoa eikä se omin konein kilpaile vapailla markkinoilla. Metsähallituksen metsätalous-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

liiketoiminta ei hakkaa puita, vaan sen tehtävä on maankäytön ja metsätalouden toimenpiteiden suunnittelu, puunmyynnin järjestäminen, puunkorjuun ohjaaminen ja työn toteutuksen kilpailutus valtion mailla. Kaikki metsänhoitotyöt kilpailutetaan jo nyt lukuun ottamatta 400 oman met-surin tekemää työtä. Omien metsurien pitäminen ei ole kuitenkaan mikään kilpailuetu, vaan perustuu sosiaalisen vastuun työllistämiseen.

Muissa EU-maissa ei markkinaneutraliteettiongelmia nähdä olevan, sillä muut maat eivät ole suunnittelemassa vastaavien toimintojen yhtiöittämistä. Herää siis kysymys, miksi Suomen Metsähallituksen toiminta on ongelma, jos vastaavaa toimintaa ja organisaatorakennetta ei nähdä ongelmana niissä maissa, joita koskee sama EU-sääntely.

Vaikka tulkittaisiinkin, että Metsähallituksen rakennetta pitää osittain muuttaa kilpailuneutraliteettivaatimuksen pohjalta, voitaisiin se tehdä hallituksen esitystä paremmalla tavalla. On myös huomattava, ettei pelkkä osakeyhtiöittäminen täytä kilpailulainsäädännön asettamia vaatimuksia. Esimerkiksi lailla ja asetuksilla perustettava konkurssikelpoinen liikelaitoskokonaisuus, metsätaloustoiminnoille perustettava itsenäinen julkisoikeudellinen laitos tai Metsähallituksen muuttaminen Yle-tyyppiseksi erityisyhtiöksi olisivat yhtiöittämistä parempia ja mahdollisia vaihtoehtoja.

Metsähallituksesta voitaisiin muodostaa kilpailuneutraali kokonaisuus siten, että metsätalous säilyy osana emoa muuttamalla Metsähallituksen tase kilpailuneutraaliksi ja poistamalla liiketoiminnoilta konkurssisuoja ja rajoittamaton valtioneuvoston tase. Tämä edellyttäisi Konkurssilain (120/2004) 3 §:n 2 momentin muuttamista. Lisäksi verokohtelua voitaisiin muuttaa EU:n vaatimusten mukaiseksi poistamalla poikkeava verokohtelu. Tällainen uusi ns. erityisliikelaitos-malli poikkeaisi nykyisestä liikelaitoksesta siten, että se voisi mennä konkurssiin ja sillä olisi oma erillisvarallisuus, eli se ei olisi osa valtiota. Erityisliikelaitos-Metsähallitus olisi kokonaisuudessaan kilpailuneutraali toimija.

Toinen mahdollisuus olisi muodostaa Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnasta itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka olisi konkurssikelpoinen. Tämäkin malli edellyttäisi konkurssilain muutosta, mutta kansallista lainsäädäntöä on täysin mahdollista muuttaa tarpeen vaatiessa. Itsenäinen julkisoikeudellinen laitos olisi osakeyhtiötä parempi yhtiömuoto, sillä se olisi kiinteämmin julkisen valvonnan ja ohjauksen piirissä.

Hallituksen olisi tullut kattavasti arvioida, mitä yhtiöittämiselle vaihtoehtoisia organisointitapoja Metsähallitukselle ja sen metsätalousliiketoiminnalle on. Valtion metsien hoito ja käyttö on erityistehtävä, jota on vaikea irrottaa maiden hallinnasta omaan yhtiöönsä ilman suuria ongelmia.

Käyttöoikeussopimus

Lainvalmistelun kiirettä on perusteltu 18.4.2016 umpeutuvalla hankintadirektiivin takarajalla, jonka jälkeen perustettavalle yhtiölle annettava käyttöoikeus olisi kilpailutettava. Kiire on keino-tekoinen, sillä vaikka Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta yhtiötettäisiin, ei hankintadirektiivin mukaista käyttöoikeussopimusta tarvita. Muualla Euroopassa hankintadirektiivin ei katsota mitenkään liittyvän valtion metsätalouteen, koska nähdään, että puun myynti liittyy puuntuottajilla erottamattomasti metsänomistukseen.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

Metsätalousyhtiön käyttöoikeudesta valtion maihin tulisi säätää pääasiassa lailla ja asetuksilla ja täydentää niitä tarvittaessa sopimuksella. Tähän ei ole mitään kilpailulainsäädännöllistä estettä. Tämä myös poistaisi lainvalmisteluun liittyvän kiireen ja mahdollistaisi lain kunnollisen valmistelun ja vaihtoehtojen tutkimisen.

Käyttöoikeussopimus olisi epäselvä suhteessa lainsäädäntöön ja sekoittaisi yhtiön omistajaohjausta. Yksityisoikeudellinen sopimus saattaisi johtaa tulkintaerimielisyyksiin sopimuksen ja oikeusnormeina sitovien säännösten välillä. Laki ja asetukset antaisivat yksinoikeudelle ja toiminnalle sopimusta vahvemman juridisen perustan ja pysyvyyden.

Käyttöoikeussopimus mahdollistaisi maa- ja metsätalousministeriölle suoran omistajaohjauksen Metsätalousyhtiöön, vaikka yhtiön omistajaohjaus on muutoin tarkoitus järjestää liikelaitosemon kautta. Käyttöoikeussopimus olisi siis omiaan sekoittamaan perustettavan yhtiön omistajaohjausta.

Aivan kuten Metsähallitus toteaa lausunnossaan, allekirjoittaneet katsovat, että metsätalousyhtiölle suunniteltu yksinoikeus tulisi toteuttaa lain ja asetusten pohjalta ja luopua suunnitellusta käyttöoikeussopimusmekanismista. Tällä poistettaisiin myös lainmuutoksella oleva kiire.

Omistajaohjaus ja omaisuuden demokraattinen hallinta

Valittu tapa, metsätaloustoimintojen yhtiöittäminen, ei turvaa tulevaisuudessa Metsähallituksen yhtenäisyyttä ja sitä, että Metsähallitus pysyisi myös tulevaisuudessa valtion 100 %:n omistuksessa eikä metsätalousyhtiöitä esimerkiksi myytäisi eteenpäin. Se ei myöskään turvaa avointa tiedonsaantia, toiminnan läpinäkyvyyttä ja julkista hallintaa parhaalla mahdollisella tavalla. On huomioitava pitkän aikavälin globaali trendi, jossa kansainvälinen kiinnostus luonnonvarojen resursseja, maa- ja vesialueita, kohtaan kasvaa jatkuvasti. Tätä taustaa vasten sellaisen lainsäädännön valmistelua, jossa edes teoriassa on mahdollista irrottaa strategista maa- ja vesialueiden omistajuutta pois valtiolta, ei tule edistää.

Jos esitetty yhtiöittäminen kuitenkin toteutetaan, pitää lain pykäliin kirjata sitovasti ja selkeästi, että kyseessä on valtion 100-prosenttisesti omistama yhtiö. Valiokuntakäsittelyn aikana on voimistunut käsitys siitä, että hallituksen esityksen toteutuessa eduskunnan päätösvalta ja hallinnon läpinäkyvyys kaventuisivat. Eduskunnan tiedonsaantioikeus ja mahdollisuus vaikuttaa koko Metsähallituksen toimintaan eivät saa heikentyä missään olosuhteissa.

Yhtiön yhteiskunnalliset velvollisuudet selkeämmin esille

Metsähallitus hallinnoi merkittävää kansallisvarallisuutta, joka kattaa merkittävän osan Suomen pinta-alasta. Julkisen maa- ja vesiomaisuuden hallinnoinnissa ja käytössä olennaista on sovittaa yhteen erilaisia yhteiskunnallisia ja alueellisia intressejä ja alueiden käyttöpaineita. Nyt käsillä olevassa lakiluonnoksessa yhtiön tehtävämäärittely on hyvin suppea eikä tunnista Metsähallituksen toiminnalle leimallista monikäyttömetsätaloutta ja siihen kuuluvaa sidosryhmät huomioivaa yhteistoimintaa ja sopimusta ja eri intressien yhteensovittamista.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

Allekirjoittajat katsovat, että lakiin valtion metsätalousosakeyhtiöstä olisi ehdottomasti lisättävä velvollisuus ja oikeutus monikäytön yhteensovittamiseen ja sen edellyttämiin toimenpiteisiin ja oikeustoimiin sillä alueella, jolla yhtiöllä on lailla säädetty yksinoikeus harjoittaa metsätaloutta. Yhtiötä tulee koskea muuta Metsähallitusta koskevat yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet, ja on selkeintä, että ne on kirjattu yhtiöstä annettavaan lakiin tarpeeksi voimakkaasti ja sitovasti. Metsähallituksen paikallisella henkilöstöllä tulee olla mahdollisuus ja velvollisuus ottaa huomioon monikäytön yhteensovittaminen ja käydä dialogia paikallisten intressitahojen kanssa.

Jos yhtiön lakisääteisiin tehtäviin ei kirjata yhtiön velvollisuutta yhteensovittaa ja huomioida erilaisia intressejä, on pelkona metsäkiistojen kärjistyminen ja alueellisten metsäkonfliktien syntyminen. Valtion metsätalousmaiden yksinoikeutta hallinnoivalla yhtiöllä on allekirjoittaneiden mielestä velvollisuus tuottovaatimusten lisäksi huomioida esimerkiksi virkistyskäytön tarpeet, porotalous, matkailu, aluekehitys ja metsätalousmaiden monimuotoisuuden edistäminen. Neuvottelu, yhteensovittaminen ja sopiminen ovat lopulta myös ainoa keino turvata jatkuva puun saanti ja valtion metsätalouden yleinen hyväksyttävyys.

Yleisten yhteiskunnallisten velvollisuuksien ja maankäytön yhteensovittamisvelvoitteen kirjaamiselle metsätalousyhtiöstä annettavaan lakiin ei ole mitään juridisia esteitä.

Johtamisjärjestelmän tulee olla selkeä ja konsernia eheyttävä

Julkisten hallintotehtävien tarkempi määrittely laissa on tarpeellista, jotta vältetään epäselvyyksiltä ja Metsähallituksen toiminnan pirstoutumiselta ja vaikeutumiselta. Julkisten hallintotehtävien tarkempi määrittely on olennaista, sillä julkisen vallankäytön aste määrittää sitä, milloin tehtävän hoito on eriytettävä liikelaitoksen yleisestä johtamisjärjestelmästä. Laissa tulee lakiesitystä tarkemmin selkeästi määritellä, mitkä ovat ne julkista valtaa sisältävät tehtävät, jotka tulee hoitaa muusta johtamisjärjestelmästä eriytetyssä julkisten hallintotehtävien yksikössä.

Lakiesitys tulee kirjoittaa niin, ettei synny tulkintavaikeuksia suhteessa Metsähallituskonsernin sisäisiin kauppoihin ja että laissa on selkeästi kirjattu metsätalousyhtiön in-house-asema suhteessa muuhun konserniin.

Lain tulee olla johdonmukainen sen suhteen, kuka nimittää ja erottaa osakeyhtiön toimitusjohtajan. Yhtiössä tulee noudattaa ns. normaalia käytäntöä, jossa toimitusjohtajan nimittäminen ja erottaminen on saman tahon vastuulla.

Metsähallituskonsernin johtamisjärjestelmää tulee hallituksen esityksessä selkiyttää siten, että Metsähallituskonserni kykenee puhumaan mahdollisimman hyvin yhdellä äänellä, käyttämään resursseja ja henkilöstöä konsernin sisällä mahdollisimman tehokkaasti ja toteuttamaan yhteiskunnallista tehtäväänsä ilman sisäisiä ristiriitoja. Metsähallituksen tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita niin, että valtasuhteet ovat perusteltuja ja läpinäkyviä. Toimivan ja yhtenäisen henkilöstöpolitiikan tulee niin ikään olla yhtenä johtamisjärjestelmän uudistamisen lähtökohtana. Metsähallituskonsernin saumaton ja tehokas toiminta on olennaista myös metsätalousliiketoiminnan ja riittävien puunmyyntimäärien varmistamiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2016 vp

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä esitetyt yhtiöittämisen vaihtoehdot huomioon ja harkitsee lakiesityksen lähettämistä uudelleen valmisteltavaksi.

Helsingissä 25.2.2015

Lauri Ihalainen sd
Kristiina Salonen sd
Hanna Sarkkinen vas
Ville Skinnari sd