

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu

# Metsähallituksen ohjauksen sääntely ja käytännöt

---

Pro gradu-tutkielma

Sini Harkki

5/23/2012

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

HARKKI, SINI: Metsähallituksen ohjauksen sääntely ja käytännöt  
Ympäristöpolitiikan pro gradu-tutkielma: 87 sivua, 6 liitesivua

Toukokuu 2012

Avainsanat: Metsähallitus, tulosohjaus, legitimiteetti

---

Käsittelen tutkielmassa valtion liikelaitos Metsähallituksen ohjauksen sääntelyä ja käytäntöjä. Tarkoitus on selvittää, miten Metsähallituksen ohjauksessa on pyritty tasapainottamaan ristiriitaisia tavoitteita kuten taloudellista tulosta ja luonnonsuojelua sekä miten siirtyminen tulosohjaukseen on vaikuttanut ohjauksen käytäntöihin ja legitimiteettiin erityisesti uuden Metsähallituslain hyväksymisen jälkeen 2004 – 2011.

Tutkielman kirjallisena aineistona käytin mm. Metsähallitusta koskevia keskeisiä lakeja ja niiden perusteluja, valtion talousarvioesityksistä annettuja valiokuntamietintöjä, Metsähallituksen vuosikertomuksia ja maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauskirjeitä. Hain kirjallisesta aineistosta ongelmanasetteluni kannalta merkityksellisiä tietoja saadakseni tarkan kuvan ohjauksen kulusta ja rakenteista, Metsähallituksen tehtävien tasapainottamisesta ja laitoksen yhteiskunnallisista velvoitteista. Lisäksi haastattelin kahta virkamiestä, yhtä Metsähallituksen aluejohtajaa sekä kolmea kansanedustajaa teemahaastatteluin. Analysoin haastatteluaineiston argumenttianalyysia apuna käyttäen purkaen sen väitteiksi, perusteluiksi ja oletuksiksi. Haastatteluaineisto auttoi selvittämään erityisesti ohjauksen rakenteiden piileviä vaikutuksia.

Aineisto osoitti, että Metsähallituksen tehtävistä ja niiden hierarkiasta on yllättävän erilaisia käsityksiä jopa Metsähallituksen ohjaukseen tiiviisti osallistuvilla henkilöillä. Eduskunnan valta on määrämuotoisessa ohjausprosessissa muodollisuus, sillä Metsähallituksen ohjaus nivoutuu valtion talousarvioprosessiin, jossa Metsähallitus hautautuu lukuisien muiden aiheiden joukkoon. Eduskunnalle annettava taustatieto on hyvin vähäistä ja sisältää lähinnä taloudellisia tunnuslukuja. Taloudellinen tulos painottuu ohjauksessa muita tavoitteita voimakkaammin, sillä siihen liittyy mitattavia tavoitteita ja Metsähallituksen tuloutusta on käytetty valtion budjetin tasapainottajana. Tuloksen roolia käytännön toiminnan ohjaajana korostaa myös se, että Metsähallituksen muut tehtävät, kuten yhteiskunnalliset velvoitteet, on muotoiltu erittäin yleistasoisesti. Yhteiskunnallisille velvoitteille ei ole määritelty mitattavia tavoitteita, vaan ne näkyvät ainoastaan tulosta heikentävinä kuluerinä.

Metsähallitusta koskevien ohjauspäätösten valmistelu on kautta linjan maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen varassa. Myös poliittisten päätösten sisältö määritellään pitkälti Metsähallituksessa. Eduskunnan valiokuntien saama tieto Metsähallituksesta on hyvin suppeaa ja tiedon puute on rajoittanut valiokuntien mahdollisuutta ottaa kantaa. Eduskunnan valta on muodollisessa ohjausprosessissa

vähäistä, mutta tarvittaessa kansanedustajat käyttävät epävirallisia vaikutuskeinoja vaikuttaakseen Metsähallituksen toimintaan.

Metsähallituksen ohjauksen legitimitetin kannalta tulokset osoittavat joitakin haasteita. On ongelma, että eduskunta ja valtionvarainministeriö eivät saa riittävästi tietoa käyttääkseen heille kuuluvaa valtaa Metsähallituksen ohjauksessa. Ohjauksen sijoittuminen talousarvioprosessin yhteyteen vaikeuttaa aktiivista ohjausta ja erityisvaliokuntien äänen kuulumista. Ohjausprosessin läpinäkyvydessä ja avoimuudessa on parannettavaa myös kansalaisten näkökulmasta, sillä keskeisiä linjanvetoja tehdään suljetuissa keskusteluissa. Yhteiskunnallisten veloitteiden sisällöstä päätetään käytännössä Metsähallituksen kenttätyössä, mikä ei välttämättä takaa yhdenmukaista toteutusta eri alueilla. Metsähallituksen eri tehtävien tasapainottamisen ja toiminnan kokonaislegitimitetin kannalta on huono asia, että taloudellista tulosta mitataan ja seurataan huomattavasti muita tavoitteita kunnianhimoisemmin ja konkreettisemmin. Ekologisen ja sosiaalisen kestävyys tavoittelu jää helposti alakynteen tällaisessa asetelmassa.

## Metsähallituksen ohjauksen sääntely ja käytännöt

### Sisällysluettelo

<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1. METSÄHALLITUKSEN KEHITYS LIKELAITOKSEKSI .....	1
1.2. TAUSTA: UUSI JULKISJOHTAMINEN JA TULOSOHJAUS .....	4
1.3. KRIITTISET KYSYMYKSET: LEGITIMITEETTI JA ASiantuntijavalta.....	10
1.4. TYÖN RAKENNE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	19
<b>2. AINEISTO JA MENETELMÄT</b> .....	<b>20</b>
2.1. KIRJALLINEN AINEISTO .....	20
2.2. HAASTATTELUAINeISTO .....	21
2.3. KIRJALLISEN AINEISTON ANALYYSI .....	23
2.4. HAASTATTELUAINeISTON ARGUMENTTIANALYYSI.....	24
<b>3. TULOKSET</b> .....	<b>26</b>
3.1. METSÄHALLITUKSEN TEHTÄVIEN SÄÄNTELY .....	26
3.2. METSÄHALLITUKSEN OHJAUS .....	32
3.3. MITTARIT JA SEURANTA .....	39
3.4. TULKINNAT METSÄHALLITUKSEN TEHTÄVISTÄ .....	41
3.5. METSÄHALLITUKSEN OHJAUksen KÄYTÄNNÖT .....	48
3.6. PÄÄTÖSTEN VALMISTELU .....	60
<b>4. PÄÄTELMÄT</b> .....	<b>67</b>
4.1. OHJAUkseen VAIKUTTAVAT RAKENTEET JA KÄYTÄNNÖT .....	68
4.2. OHJAUksen LEGITIMITEETISTÄ.....	74
<b>5. LOPUKSI</b> .....	<b>78</b>
5.1. TUTKIMUKSEN RAJOITTEET .....	78
5.2. JOHTOPÄÄTÖSTEN SOVELTAMINEN.....	78
<b>KIITOKSET</b> .....	<b>79</b>
<b>KIRJALLISUUS</b> .....	<b>80</b>
<b>LIITTEET</b> .....	<b>86</b>

## 1. Johdanto

### 1.1. Metsähallituksen kehitys liikelaitokseksi

Metsähallituksen hallinnoimien valtionmaiden strateginen merkitys Suomelle on tunnustettu ja valtion metsillä ja vesialueilla on monia hyötyjä kansalaisille. Tämä on ollut taustalla, kun Metsähallitukselle on liiketoiminnan lisäksi säädetty lailla useita yhteiskunnallisia ja julkista vallankäyttöä sisältäviä tehtäviä. Näiden toteuttaminen ei ole ollut helppoa, ja Metsähallitusta on niin keuhuttu kuin kritisoitu toimistaan. Valtion metsien hakkuisiin on liittynyt monia pitkäkestoisia kiistoja kuten 1980-luvun lopulta aina 2000-luvulle jatkuneet erämaa- ja vanhan metsän kiistat (Rannikko 2003: 168 – 171; Parpola ja Åberg 2009: 385 – 387, 409) ja lähes koko teollisen metsätalouden ajan ilmenneet kiistat poronhoidon ja metsätalouden välillä (Kyllönen ja Raitio 2004: 4). Samaan aikaan Metsähallitusta on koskettanut toinenkin voimakas muutospainetehtokkuusvaatimukset, valtion budjetin tasapainottaminen sekä siirtyminen tulosohjaukseen ja ministeriöiden kehysbudjetointiin.

Metsähallitus on ollut uudistusten kohteena koko historiansa ajan. Metsähallitus itse ehdotti muutosta virastosta liikelaitokseksi jo 1930-luvulla. Ajatuksena oli lisätä liikkumavaraa ja vähentää organisaation byrokraattista jäykkyyttä. Toisaalta jo tuolloin pidettiin poliittisesti hyvin tärkeänä, että Metsähallituksella on myös yhteiskunnallinen rooli, tuolloin lähinnä työllistäjänä. (Parpola ja Åberg 2009: 242 – 243.) Tuolloin pedattu muutos toteutui vasta 1990-luvulla, kun ensin yksityismetsätalouden valvonta siirrettiin erilleen Metsähallituksesta 1990 ja 1991 Metsähallituksesta muodostettiin budjettisidonnainen liikelaitos sekä lopulta 1994 uusimuotoinen, tulosaluepohjainen liikelaitos. Etenkin Keskustan piirissä liikelaitostamista vastustettiin, mutta Esko Ahon hallitus puski sen läpi osana lama-ajan säästötoimia. Metsähallituksen työllistämisvelvoite kuitenkin säilytettiin yhteiskunnallisena velvoitteena ja lakiin sisällytettiin myös muita yhteiskunnallisia velvoitteita, kuten biodiversiteetin säilyttäminen. (Parpola ja Åberg 2009: 392 – 395.) Työllistämisvelvoitteesta huolimatta uusi liikelaitos Metsähallitus haki tuloksen kasvua nostamalla koneellisen korjuun osuutta hakkuistaan ja vuosina 1992 – 1996 Metsähallituksesta hävisi 1000 työpaikkaa, lähes kolmasosa työpaikoista (Parpola ja Åberg 2009: 397 – 398).

Parpola ja Åberg arvioivat Metsähallituksesta kirjoittamassaan historiikissa *Metsävaltio* Metsähallituksen liikelaitosmuodon vakiintuneen 2000-luvulla (Parpola ja Åberg 2009: 419). Nykyään Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka tehtävät jakautuvat valtion metsien ja luonnonvarojen liiketaloudelliseen käyttöön (Metsätalous-tulosalue) ja julkisiin hallintotehtäviin ja luonnonsuojeluun (Luontopalvelut-tulosalue). Metsähallituksen liiketoiminta-alueita ovat metsätalous, matkailupalveluita tarjoava Villi Pohjola ja muun muassa tontteja myyvä ja vuokraava Laatumaa. Metsähallituksella on myös tytäryhtiöitä - maa-aineksia myyvä Morenia Oy, metsätaimia tuottava Fin Forelia Oy ja siemeniä tuottava Siemen Forelia Oy. (Metsähallitus 2012.)

Valtion liikelaitosten asemasta säädetään laissa valtion liikelaitoksista (jatkossa liikelaitoslaki). Vuonna 2007 Euroopan unionin komissio teki päätöksen, jonka mukaan Tielikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeava verokohtelu on kiellettyä valtioneuvoston tukea. Tämän seurauksena talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti arvioida uudelleen muidenkin liikelaitosten aseman ja poistaa unionin sisämarkkinalainsäädännön kannalta esille nousseet ongelmat. (Parpola ja Åberg 2009: 428.) Liikelaitoslaki uudistettiin vuonna 2010 (1062/2010), mutta Metsähallitukseen päätettiin soveltaa vanhaa liikelaitoslakia (1185/2002), kunnes Metsähallituksen rakenteen uudistaminen on viety päätökseen. Metsähallituksessa on toimittu siitä asti eräänlaisessa välitilassa. Metsähallituksessa viranomaistehtävät, liiketoiminnot ja eri tytäryhtiöt ovat tällä hetkellä samassa konsernissa, minkä nähdään olevan ristiriidassa Euroopan unionin kilpailulainsäädännön kanssa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 11). Maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu erilaisia vaihtoehtoja Metsähallituksen rakenteen ja tehtävien järjestämiseksi kilpailulainsäädännön kanssa yhteensopivalla tavalla. Työ oli tätä kirjoittaessa edelleen kesken. Tarkastelen tässä työssä vuoden 2002 liikelaitoslakia, sillä toistaiseksi sitä sovelletaan Metsähallitukseen.

Liikelaitoslain mukaan ”*liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden sekä eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti*” (Liikelaitoslaki 1185/2002, §2). Eduskunta, valtioneuvosto ja asianomainen ministeriö ohjaavat liikelaitoksia sekä päättävät liikelaitosten keskeisistä tavoitteista.

Liikelaitosten katsotaan olevan yrityksiä, koska ne harjoittavat liiketoimintaa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 35). Ne ovat kuitenkin myös osa valtiota ja julkishallintoa, ja

siten vakiintunut tapa puhua ”*valtio-omistajasta*” on osin harhaanjohtavaa. Liikelaitos ei ole erillinen oikeushenkilö, vaan osa valtiota. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2001: 6.) Tästäkin syystä liikelaitoksen tehtävät eroavat merkittävästi yksityisestä yrityksestä. Metsähallituksellekin on lailla asetettu laajoja yhteiskunnallisia tehtäviä ja lisäksi julkishallintoa yleisesti koskevat hyvän hallinnon vaatimukset koskevat pääosin myös liikelaitosta.

Viime vuodet Metsähallituksen poliittiseen ohjaukseen on vaikuttanut ministeriöiden siirtyminen kohti valtion laitosten tulohjausta. Tulohjaus on muuttanut myös Metsähallituksen poliittista ohjausta. Valtionvarainministeriön julkaiseman selvityksen mukaan valtion laitosten poliittisen ohjauksen painopiste on sen seurauksena siirtynyt merkittävästi enemmän ministeriöihin ja kauemmas eduskunnasta. (Valtionvarainministeriö 1998: 23.) Metsähallitusta tulohjaa metsätalouteen liittyvissä asioissa maa- ja metsätalousministeriö ja luonnonsuojelussa ympäristöministeriö. Tässä tutkielmassa tarkastelen maa- ja metsätalousministeriön ohjausta, sillä olen kiinnostunut nimenomaan metsätalouden toiminnasta, en niinkään Metsähallituksen viranomaistehtävistä ja suojelualueista.

Metsähallituksen ohjauksessa on siirrytty tulohjaukseen ja samalla poliittiseen ohjaukseen liittyvää valtaa on siirtynyt eduskunnasta ministeriöille. Tarkoitukseni on selvittää, miten tulohjaus on vaikuttanut ohjaukseen ja Metsähallituksen eri tehtävien yhteensovittamiseen.

Meklin on kuvannut valtion liikelaitoksiin usein liittyvää perusristiriitaa *päämääräongelmana*. Liikelaitoksen toiminnassa voi olla vaikeuksia päättää painotetaanko toiminnassa liiketaloudellista kannattavuutta, yleistä etua vai hyvinvointia ja mitkä näiden eri hyötyjen sisällöt ja suhteet ovat. (Meklin 1987:19.) Edelleen jos yhteiskunnallista kannattavuutta tavoitellaan, miten se pitäisi operationalisoida (Meklin 1987:21)?

Laissa Metsähallituksesta (1378/2004) on lueteltu useita vaativia yhteiskunnallisia velvoitteita, jotka Metsähallituksen tulisi hoitaa liiketoiminnan yhteydessä. Yhtäaikainen paranevan tuloksellisuuden ja tehokkuuden vaatimus ja toisaalta sosiaaliset ja

yhteiskunnalliset veloitteet ovat vaativa yhtälö ja erinomainen esimerkki Meklinin tarkoittamasta päämääräongelmasta.

Valtion metsiä koskevien kiistojen yhteydessä Metsähallitus on vedonnut siihen, että eduskunta velvoittaa hankkimaan rahaa valtion kassaan, eikä hakkuumääristä voi siksi tinkiä edes lailla määritettyjen yhteiskunnallisten veloitteiden vuoksi kuin hyvin rajatussa määrin (Parpola ja Åberg 2009: 387; Raitio ja Rytteri 2004: 129). Myös Muonion kiistaa koskevan kandidaatintutkielmani haastatteluissa Metsähallituksen edustaja totesi, että niin laajoja alueita kuin matkailuyrittäjät halusivat jättää hakkuiden ulkopuolelle, ei Metsähallituksella ole *valtaa* rauhoittaa (Harkki 2008: 22). Toisaalta pintapuolisella tarkastelulla on vaikea löytää merkkejä siitä, että eduskunta todellisuudessa ohjaisi Metsähallitusta kovin aktiivisesti.

Tutkielmaani motivoi kysymys siitä, kuinka merkittävä eduskunnan ohjaava rooli on käytännössä. Toimiiko eduskunta vain symbolisena leimasimena vai käydäänkö asioista perehtynyttä keskustelua? Kuka valmistelee ehdotukset Metsähallituksen tulos- ja toimintatavoitteiksi ja minkälaisiin oletuksiin ja tavoitteisiin valmistelu perustuu? Valvooko eduskunta (tai joku muu) sitä, toimiiko Metsähallitus lainsäätäjän tahdon mukaisesti?

## 1.2. Tausta: uusi julkisjohtaminen ja tulosohtaus

### *Uusi julkisjohtaminen*

Metsähallituksen hallinnan muutokset ensin liikelaitokseksi ja sitten ministeriön tulosohtaukseen ovat yhdistettävissä uuden julkisjohtamisen teoriaan. Siksi uuden julkisjohtamisen perusteita on hyvä ymmärtää tutkielman taustana. Uuden julkisjohtamisen kuvauksen lähteenä olen käyttänyt lähinnä Jan-Erik Lanen kirjaa *New Public Management* (Lane 2001).

New Public Management eli uusi julkisjohtaminen on yksi 1900-luvulla syntyneistä selitysmalleista julkiselle sektorille. Siinä missä ns. klassinen koulukunta, johon Max Weberkin kuului, näki byrokratian ja sääntelyn julkisen hallinnon pohjana, uusi julkisjohtaminen suosii sopimuksia ja tilaaja-tuottaja –mallia julkisen sektorin hoidossa. (Lane 2001: 19, 37.) Uuden julkisjohtamisen taustalla on perinteisten institutionaalisten mekanismien ja byrokratian kritiikki, mutta toisaalta myös taloustiede (Lane 2001: 57).



Pohjalla oli havainto, jonka mukaan perinteiset hallintoyksiköt kärsivät hankalasti selitettävästä tehottomuudesta eli korkeista yksikkökustannuksista, joita ei pysty täysin selittämään palvelujen laadulla tai määrällä ("X-tehottomuus") (Lane 2001: 74). Uuden julkisjohtamisen päätavoitteita olikin tehostaa julkista palvelujen ja hyödykkeiden tuotantoa. Tehokkuutta on tavoiteltu julkisen sektorin reformissa mm. yksityistämisen, tilaaja-tuottaja –erottelun, ulkoistamisen ja käyttäjämaksujen kautta. (Lane 2001: 60.) Siinä missä perinteinen julkinen hallinto tuotti järjestystä lainsäädännön kautta, uusi julkisjohtaminen luottaa sopimukseen, joiden uskotaan luovan tehokkuutta. (Lane 2001: 65.)

Uusi julkisjohtaminen pyrkii päästämään kilpailun myös julkisten palvelujen tuotantoon (Lane 2001: 151). Keskeistä on kilpailun vapauttamisen lisäksi talouden nationalisoinnin purkaminen sekä julkisten ja yksityisten taloustoimijoiden samanlaiset toimintaehdot (Lane 2001: 172).

Suomessa hallinnon tehokkuutta on haettu liikelaitostamalla ja yksityistämällä valtion liiketoimintaa hoitavia laitoksia ja virastoja (Laakso 2009: 51). Puhtain uuden julkisjohtamisen ajattelu pitää liikelaitoksiakin tehottomana ratkaisuna. Viime vuosina liikelaitoksia onkin purettu ja yksityistetty myös Suomessa. Tähän on ajanut erityisesti Euroopan unioni, jossa liikelaitosten koetaan olevan ristiriidassa vapaan kilpailun kanssa. Tässä mielessä Metsähallituksen hallinnointi on, tulosoikeudesta huolimatta, osittain "vanhaa maailmaa", mikä heijastuu pyrkimyksinä jälleen muuttaa laitoksen rakennetta.

### *Valtion liikelaitokset ja uusi julkisjohtaminen*

Liikelaitoksilla on ollut oma poliittinen perustansa – ne työllistivät usein paljon ihmisiä ja saattoivat tehdä suuria investointeja tappiollakin. Niillä oli työllistämisen- ja aluepoliittisia merkityksiä, kuten Metsähallituksenkin tapauksessa. Valtion liikelaitokset ovat olleet yleisiä aloilla, joilla muuten olisi helposti luisuttu monopoliin (esim. posti, lentoliikenne, energia). Palvelujen alhaiset hinnat, työllistäminen etenkin syrjäseuduilla, tappioiden kattaminen valtion budjetista ja hallinnon rooli ylimpänä päätöksentekijänä ovat tyypillisiä liikelaitoksen piirteitä. (Lane 2001:76 – 77.) Liikelaitoksilla on tavoiteltu mahdollisimman laajaa hyvinvointia yhteiskunnan eri ryhmille. Liikelaitosten yhteydessä on haluttu samalla "kansallistaa" keskeisiä toimintoja tai luonnonvaroja tai pitää ne valtion

hallinnassa. Kansallistamisella on voitu kehittää toimintoja myös alikehittyneillä alueilla ja sektoreilla, jossa puhdas liiketoiminta ei kannattaisi. (Toninelli 2000: 5 – 8.) Suomessa on ajateltu, että julkista liiketoimintaa tarvitaan erityisesti sellaisilla aloilla, joilla yksityinen tarjonta ei syystä tai toisesta ole riittävää (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 13).

Nämä perustelut näkyvät myös Metsähallitusta koskevissa poliittisissa ratkaisuissa. Metsähallituksen roolia on pidetty niin keskeisenä, että valtion laitoksena toimineen Metsähallituksen liikelaitostamista vastustettiin Keskustan ja sitä ennen Maalaisliiton toimesta pitkään, 1980-luvun lopulle saakka (Rytteri 2006: 122 – 123). Vuonna 1994 toteutettu liikelaitostaminen perusteltiin eduskunnalle sillä, että eduskunnalla säilyä edelleen ohjausmahdollisuus, koska eduskunta hyväksyy budjetin yhteydessä liikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteet (Rytteri 2006: 123). Tämän jälkeenkin hallitus on korostanut Metsähallitusta koskevissa hallituksen esityksissä Metsähallituksen roolia työllistäjänä. Vuonna 2004 Metsähallituslakia uudistettaessa hallitus halusi säilyttää työllisyysvelvoitteen muodossa ”*työllisyyden edistämisen vaatimukset*”, vaikka Metsähallitus vastusti vahvaa muotoilua (Rytteri 2006: 146).

Uuden julkisjohtamisen piirissä on toisaalta nähty, että liikelaitokset eivät edes yritä minimoida kustannuksiaan ja maksimoida voittoja, koska voitot menevät lähes kokonaisuudessaan valtiolle eivätkä hyödynnä liikelaitosta itseään. Tämän kritiikin mukaan liikelaitos pyrkii aina tehottomuuteen, jos se hyödyttää sen työntekijöitä ja laitosta itseään. Tämä päämies-agentti –ongelmaksi kutsuttu haaste liittyy tosin myös uuden julkisjohtamisen mukaisiin valtion yhtiöihin – miten motivoida liikkeen johto omistajan kannalta tehokkaimpaan toimintaan? Valtion ja yhtiön johdon välisen epäsymmetrisen tiedon takia on myös mahdollista, että yritysjohto pystyy piilottamaan tehottoman toiminnan ja jatkamaan hyvän palkkansa nauttimista. (Lane 2001: 81 – 83.) Samoin voisi ajatella, että muitakin yhteiskunnan kannalta olennaisia asioita voi jäädä piiloon, kun liikelaitoksen tai valtion yhtiön operatiivinen toiminta on erotettu hallinnosta. Myös Meklinin mukaan julkisen liiketoiminnan tutkimuksessa on käsitelty poliittisen ja operatiivisen johdon suhdetta ja todettu, että julkisen yrityksen johdolla voi olla ”*hallitukseen nähden tiedollinen yliote, jolla voi ohjata yritystä*” (Meklin 1987: 5). Myös valtionvarainministeriön julkaisemassa selvityksessä todettiin, että liikelaitoksen tuloksista saadaan tietoa vain rajallisesti ja tietojen heikkous aiheuttaa informaation

epäsymmetrisyyttä, jota yritys voi käyttää hyödykseen (Valtionvarainministeriö 1998: 14 – 15).

Lanen mukaan liikelaitosten kritiikki on kiinnittänyt paljon huomiota myös liikelaitosten tehottomuuteen verrattuna lyhyiden sopimuskausien ulkoistamiseen. Liikelaitosten tehtävät on usein määritelty erittäin yleisluontoisin ”sopimuksin” – Metsähallituksen tapauksessa Metsähallituslaissa ja ministeriön tulosohjauskirjeillä, joissa luetellaan myös eduskunnan asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet. Monet julkisen vallan odotukset laitokselle jäävät implisiittisiksi. Miten hallitus voi luottaa siihen, että liikelaitos toimii odotetusti? Sopimusta valvotaan seurannan ja erityisten elinten kautta – normaali sopimusoikeus tähän ei ulotu, koska liikelaitokset ovat osa valtiota eikä valtio ryhdy oikeustoimiin omaa liikelaitostaan vastaan. Teoriassa liikelaitokset noudattavat hallituksen käskyjä, mutta käytännössä toiminnasta neuvotellaan asymmetrisen tiedon vallitessa. Liikelaitoksen henkilökunnalla on tiedollinen yliote ja tietoa voidaan myös piilottaa. (Lane 2001: 136 – 137.) Tiedon ollessa epätäydellistä tulostavoitteiden laadukkuus ja konkreettisuus sekä mittaamisen ja seurannan laatu ovat erittäin tärkeitä tulosohjauksen onnistumiselle. Mittarien tulisi olla mitattavia ja arvioitavia. (Valtionvarainministeriö 1998: 29, 39 – 40.)

Julkisten liikelaitosten kritiikin mukaan liikelaitokset ovat tehottomia ja paisuvat aina tarkoitustaan suuremmiksi (Lane 2001: 136). Lane lainaa Boynea (1998), jonka mukaan liikelaitokset ovat lähes aina tehottomampia kuin yksityiset yritykset vastaavassa tehtävässä. (Lane 2001: 135) Julkisen sektorin reformin myötä OECD-maissa on pitkälti luovuttu valtion liikelaitoksista ja siirrytty yksityistämiseen joko myymällä valtion liiketoiminnot kokonaan tai ainakin muodostamalla niistä valtion omistamia yhtiöitä (Lane 2001: 76, 92). Trendi on seurausta monista tekijöistä – yksityistämällä on paikattu budjettialijäämiä ja haettu piristystä talouteen. Toisaalta Euroopan unioni on suhtautunut erityisen kielteisesti vapaan kilpailun esteisiin ja tuonut omat rajoituksensa valtion liikelaitosten toimintaan. 1980-luvun jälkeen hallinnut uusliberalistinen talouskäsitys on sisältänyt valtion markkinoilla toimimisen kritiikin, jonka mukaan valtion on mahdotonta toimia yhtä tehokkaasti kuin yksityisten yritysten. (Bellini 2000: 25 – 27.)

Tällaisten uudistusten polulla on Suomessakin oltu jo pitkään. Lähes kaikki valtion liikelaitokset on yksityistetty tai yhtiöitetty – Metsähallitus on viimeisiä laitoksia, jotka

jatkavat liikelaitoksena. Syynä tähän on ilmeisesti sekä valtion metsien strategisena pidetty rooli että Metsähallituksen yhteiskunnalliset tehtävät, joista tulee huolehtia liiketoiminnan ohella.

### *Uuden julkisjohtamisen kritiikki*

Keskeinen uuden julkisjohtamisen ja erityisesti ulkoistamisen kritiikki on Lanen mukaan se, että toiminnot tehostuvat, mutta niiden demokraattisuus kärsii. On esitetty, että poliitikkojen mahdollisuus hallinnoida vähenee uuden julkisjohtamisen myötä.

Uuden julkisjohtamisen käyttö keskushallinnossa on Lanen mukaan tuottanut ristiriitaisia tuloksia. Se on auttanut hallituksia määrittelemään tavoitteita entistä selvemmin, mutta toisaalta politiikan ja hallinnon rooleja on ollut vaikea erotella. Erityisen vaikeaa tuntuu olevan vastuunjako. *"Kun kaikki sujuu hyvin, hallitukset pysyvät etäällä suorittavasta toimijasta. Mutta kun asiat menevät väärään suuntaan, poliitikkojen on hyvin vaikea pysyä etäällä."* (Lanen lainaus teoksesta Rhodes ja Dunleavy, 1995, oma käännös). (Lane 2001: 144.)

Valtionvarainministeriön julkaisema selvitys on todennut, että Suomessa uuden julkisjohtamisen mukainen tulosjohtaminen ministeriöissä on johtanut vallan siirtymiseen eduskunnasta ministeriöille (Valtionvarainministeriö 1998: 23). Lanen mukaan uuden julkisjohtamisen seurauksena valtaa siirtyy poliitikoilta (operatiivisille) johtajille erilaisissa tulosohjatuissa yksiköissä tai yrityksissä (Lane 2001: 144). Toisaalta keskeisessä roolissa ovat myös poliitikot ja virkamiehet, jotka sopivat toimista johtajien kanssa (Lane 2001: 178). Perinteisessä julkishallinnossa politiikan rooli julkisen sektorin johtamisessa oli suurempi, julkinen ja yksityinen sektori eroteltiin selvästi, julkisoikeus ohjasi palveluja tuottavia työntekijöitä ja poliitikkojen tehtävä sääntelyn luojana oli eroteltu resurssien allokoinnista (Lane 2001: 191 – 192). Siinä missä aiemmin monia toimintoja ohjasi laki, nyt paljon on kiinni yksittäisistä henkilöistä, jotka kirjoittavat tulossopimuksia.

Sääntelyn vähentyessä tulee yhä tärkeämmäksi, että keskeiset yhteiskunnan sääntelypohjaiset arvot kuten perusoikeudet välittyvät myös sopimuksiin. Lanen mukaan oikeudenmukaisuudesta on tullut julkisen sektorin reformin arvioimisen tärkeä mittatikka ja valtioiden valinnat julkisen ja yksityisen sektorin suhteuttamisessa ovat tyypillisesti tasapainoilua tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä. (Lane 2001: 104, 114.)

Uuden julkisjohtamisen ongelmana Lane nostaa esiin myös valtioneuvoston kahtalaisen roolin. Hallitus saattaa neuvotella toiminnan ehdoista molemmilla puolin pöytää – hallituksen edustajana ja yhtiön omistajana. Jos neuvotteluissa kyse on nollasummamelistä, niin hallituksen neuvotellessa valtion kannalta tuottoisan sopimuksen se toisaalta häviää valtionyhtiön tuotoissa. (Lane 2001: 170.) Sama pätee liikelaitokseen vielä selvemmin, sillä liikelaitos on osa valtiota. Vielä monimutkaisempi yhtälöstä tulee, kun ottaa huomioon, ettei kyse ole vain taloudellisesta tuloksesta. Valtio toivoo kenties myös vaikuttavuutta ja yhteiskunnallisia hyötyjä. Tätä ristiriitaa Meklin kutsuu päämääräongelmaksi – painottaako liikelaitoksen ohjauksessa tulosta vai yhteiskunnallisia hyötyjä ja miten nämä suhteutetaan? (Meklin 1987: 1 – 2.)

Tässä työssä uusi julkisjohtaminen selittää osin Metsähallituksen tulosohjausmuutoksen teoreettista taustaa. Metsähallitusta koskeneissa muutoksissa pyrkimys yritysmäiseen hallintoon ja toimintaan on selvä ja tätä piirrettä halutaan ilmeisesti tulevassa rakenneuudistuksessa edelleen korostaa. Toisaalta Metsähallituksen ohjauksessa ja tehtävissä on haluttu säilyttää myös klassisen julkisen hallinnon koulukunnan piirteitä – liikelaitoksen poliittisesta ohjauksesta ei ole haluttu täysin luopua ja Metsähallituksen tehtäviin on haluttu jättää koko joukko yhteiskunnallisia tehtäviä ja vahva työllistämisrooli. Myös keskeisten luonnonvarojen pitäminen valtion hallinnassa on ollut argumentti ja tulee esiin esimerkiksi Metsähallitusta koskevien lakien perusteluissa.

### *Uusi julkisjohtaminen ja tulosohjaus Suomessa*

Suomessa julkista hallintoa on viime vuosina muutettu markkinaehtoisemmaksi yksityistämällä eli muodostamalla aiemmin valtion virastoina toimineista yksiköistä valtion liikelaitoksia ja yrityksiä (Laakso 2009: 51; Valtionvarainministeriö 1998: 12). Valtionhallinnon laitoksissa on siirrytty tulosohjaukseen 1990-luvulta lähtien ja tulosohjaus on ollut vakiintunut budjettiohjauksen menettely valtionhallinnossa jo yli kymmenen vuoden ajan (Valtionvarainministeriö 1998: 5).

Tulosohjausajattelu lähtee byrokraattisen hallintotavan kritiikistä (Valtionvarainministeriö 1998: 13). Byrokratiakritiikin mukaan byrokraattiset organisaatiot eivät kykene korjaamaan toimintaansa ja valta on liian kaukana asiakkaasta tai kansalaisesta (Vartola 2009: 33). Johtoajatuksena tulosohjauksessa on siirtyä legalistisesta hallintotavasta

ihmisten johtamiseen. Ohjaava ministeriö antaa laitokselle tulostavoitteita, joiden toteutumista seurataan ja joista laitos on vastuussa. (Valtionvarainministeriö 1998: 18.) Tuottavuuden ja tehokkuuden lisäksi tavoitellaan vaikuttavuutta eli laitoksen tulisi toteuttaa yhteiskunnan tavoitteita (Valtionvarainministeriö 1998: 17). Valtionvarainministeriön selvityksen mukaan valtion laitoksilta saamien tuotosten (palvelut ym.) suhde budjetoituun määrärahaan oli ennen hämärämpi ja tulosohjaus selventää kustannuksia ja hyötyjä:

*”Tulosohjauksessa budjetointi on pyritty perustamaan laitosten suorituksia, vaikutuksia, kustannuksia ja resursseja koskeville tiedoille. Näillä tiedoilla voidaan (periaatteessa) varmistaa panoksien, tuotoksien ja vaikutuksien oikea suhde eli toiminnan tehokkuus, mikä on tulosohjauksen perimmäinen päämäärä.”* (Valtionvarainministeriö 1998: 12.)

Tulosohjaus ja kehysbudjetointi ovat siirtäneet ohjausta (budjetti)lakien säätämisestä ministeriöiden ja laitosten keskinäisen strategisen suunnittelun suuntaan. Demokratian kannalta tämä vaikuttaisi merkittävältä muutokselta. Valtionvarainministeriön selvityksen mukaan:

*”Tulosohjausajattelun mukaan toimivaltaa on delegoitu ylemmiltä ohjaustahoilta ministeriöille ja ennen kaikkea laitoksille itselleen. (...) Tämä on tarkoittanut, että valta päättää resursseista on ratkaisevalla tavalla siirtynyt poliittisilta päättäjiltä (eduskunta ja valtioneuvosto) hallintoon ministeriöille ja laitoksille.”* (Valtionvarainministeriö 1998: 23 – 24)

### **1.3. Kriittiset kysymykset: legitimitetti ja asiantuntijavalta**

#### *Tavoitteena ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys*

Hallintoa arvioidessa tehokkuus on toki vain yksi tavoiteltavista asioista. Hallinnon tulee olla myös oikeudenmukaista, mikä tuodaan selvästi esille Suomen perustuslaissa ja hallintolaissa, joka esittelee hyvän hallinnon perusteet. Teknisesti hallintolakia sovelletaan valtion liikelaitoksiin vain siltä osin, kun ne suorittavat julkisia hallintotehtäviä (Hallintolaki, 2§). Hyvän hallinnon periaatteiden nähdään kuitenkin koskevan laajemminkin eri toimijoita, joiden päätöksillä on merkitystä kansalaisten kannalta.

Periaatteisiin kuuluu muassa puolueettomuus ja tasapuolisuus sekä palvelun asianmukaisuus (Hallintolaki, 2. luku).

Metsähallituksen hallintomalleissa on hallituksen esityksissä pidetty aina tärkeänä Metsähallituksen hallinnoimien valtion metsien merkitystä kansalaisille. Kun myös Suomen perustuslaki turvaa kansalaisille oikeuden vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja otetaan huomioon, että Metsähallitus hallinnoi lähes kolmannesta maan pinta-alasta, on luontevaa edellyttää Metsähallituksen hallinnoinnilta myös demokraattisuutta, osallistavuutta, avoimuutta ja ekologista ja sosiaalista kestävyyttä. Suomen kansallinen luonnonvarastrategiakin (2009) lähtee siitä, että luonnonvarojen käyttöä tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon talous ja ympäristö sekä niiden kytkennät sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin tekijöihin (Rannikko ja Määttä 2010: 9).

Lähden tässä työssä siitä, että Metsähallituksen hallinnan tulisi olla paitsi demokraattista ja oikeudenmukaista, myös perusteltua sekä taloudellisen että sosiaalisen ja ekologisen kestävyyden kannalta. Tämä on myös Metsähallitusta koskevan lain (Laki Metsähallituksesta 1378/2004) lähtökohta.

Tässä työssä en selvitä syvemmin ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyyden eri määritelmiä. En pyri varsinaisesti arvioimaan Metsähallituksen toiminnan kestävyyttä vaan sitä, miten ohjauksen rakenteet mahdollistavat eri tavoitteiden tasapainottamisen. On kuitenkin hyvä huomioida, että käsitteiden sisältö on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen. Kestävän kehityksen ehkä käytetyin määritelmä on yksi ensimmäisistä – nk. Brundtlandin komissio määritteli sen aikanaan näin: *"Kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa"* (Our common future 1987). Ekologisen kestävyyden eri määritelmässä ylisukupolvisuus on yleensä keskeinen lähtökohta. Juurola ja Karppinen toteavat metsien käytön sosiaalista kestävyyttä koskevassa artikkelissaan, että kestävyyden eri osa-alueita koskevassa keskustelussa aikajänteet kuitenkin vaihtelevat usein – ekologisesta kestävydestä saatetaan puhua ylisukupolvisesti, mutta esimerkiksi työllisyyttä tarkastella ainoastaan hyvin lyhyellä aikajänteellä. Metsätalouden sosiaalisen kestävyyden ylisukupolvisuutta ei ole edes yritetty määritellä. (Juurola ja Karppinen 2003: 131, 139.) Metsäpolitiikassa taloudellinen hyvinvointi onkin perinteisesti ollut

tärkein päämäärä ja puuntuotanto on nähty tärkeimpänä keinona edistää tätä päämäärää (Juurola ja Karppinen 2003: 133). Juurola ja Karppinen lainaavat Donner-Amnellia (2000), jonka mukaan metsien käytön sosiaalinen kestävyys on Suomessa perinteisesti nähty kapeasti osana metsätalouden taloudellista kestävyyttä ja metsien muut käyttömuodot kuin metsätalous ovat jääneet varjoon. (Juurola ja Karppinen 2003: 134.)

Juurola ja Karppinen listaavat Saastamoista (1997) mukailleen, että ”Suomessa sosiaalisesti kestävä metsänkäytön kannalta oleellisia avainkäsitteitä ovat mm. metsävarojen demokraattinen omistus, ihmisten yhtäläiset mahdollisuudet osallistua metsien käyttöä koskevaan päätöksentekoon, tasa-arvo, oikeudenmukaisuus, jokamiehenoikeudet, metsien monikäyttö, metsistä saatava toimeentulo sekä paikallisyhteisön vakaus”. Tavoitteena tulisi olla sosiaalinen, moniarvoinen prosessi, jossa ekologiset ehdot yhteiskunnan toiminnalle otetaan huomioon siten, että ihmisten hyvinvointi säilyy jatkuvasti mahdollisimman korkealla tasolla. Juurola ja Karppinen päätyvät esittämään, että taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys ovat osittain päällekkäisiä, mutta niiden näkökulma on erilainen. Työvoima on talouden kannalta vain tuotannontekijä, mutta sosiaalisen kestävyuden kannalta työllisyydellä on paljon muitakin merkityksiä. He esittävät, että ekologinen kestävyys tulisi nähdä kaiken kestävä toiminnan pohjana ja taloudellinen kestävyys sosiaalisen kestävyuden yhtenä osa-alueena. (Juurola ja Karppinen 2003: 132 – 133.)

Tässä työssä kestävyuden tarkka määritelmä ei ole keskeinen mittapuu, mutta on hyödyllistä huomata, että metsäsektorin kestävyuden aspekteja on perinteisesti käsitelty melko kapea-alaisesti. Vallitsevat näkemykset metsätalouden kestävyydestä ovat varmasti vaikuttaneet muun muassa Metsähallituksen tehtäviä ja yhteiskunnallisia velvoitteita koskeviin päätöksiin.

### *Legitimiteetti*

Lähestyn Metsähallituksen toimintaan liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita erityisesti luonnonvarojen hallinnan legitimiteetin kautta. Tärkein lähteeni tässä on ollut Pertti Rannikon ja Tapio Määtän toimittama kirja *Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti* (Rannikko ja Määttä 2010). Kirjassa luonnonvarojen hallinnalla tarkoitetaan ”*institutionaalisia järjestelyjä, joilla ohjataan yksilöiden ja organisaatioiden harjoittamaa*



*luonnonvarojen käyttöä*” (Rannikko ja Määttä 2010: 9, lainaa Sairista 2009: 139). Tässä tutkielmassa tarkastelen Metsähallituksen ohjauksen institutionaalisia prosesseja kuten lainsäädäntöä ja ministeriön tulosohjausta, ottaen huomioon myös muut Metsähallitukseen vaikuttavat tekijät kuten ohjauksen sääntelemättömät muodot.

Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti syntyy vallankäytön hyväksyttävyydestä ja oikeutuksesta (Rannikko ja Määttä 2010: 10). Yksiselitteistä mittaria sille ei ole ja legitimiteetin tarkasta sisällöstä käydään jatkuvaa keskustelua (Kyllönen 2010: 20).

Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetille luo erityisiä haasteita ympäristöä koskevan tiedon ja käsitysten suhteellisen nopea muutos. Esimerkiksi metsätaloudessa aiemmin hyväksytyjä toimintatapoja on jouduttu sopeuttamaan tiedon lisääntyessä niiden vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle. (Kyllönen 2010: 32.) Lisäksi myös *legitimiteettiyleisö*, jonka suhteen legitimiteettiä arvioidaan, on ympäristöä koskevassa päätöksenteossa laaja – kansalaisten lisäksi legitimiteettiä on luontevaa arvioida esimerkiksi tulevien sukupolvien ja jopa muiden luonnonolioiden näkökulmasta (Kyllönen 2010: 37).

Kyllönen lainaa Bäckstrandia, joka on erotellut *sisäisen* ja *ulkoisen* legitimiteettiyleisön. Voidaan puhua myös legitimiteetin suppeasta tai laajasta arvioinnista. Suhde sisäiseen yleisöön on yleensä tiukemmin säännelty. Laajempaan yleisöön kuuluvat esimerkiksi kaikki ne tahot, joille kyseessä olevan tahon on perusteltava toimintaansa maineensa säilyttämiseksi. (Kyllönen 2010: 38, lainaa Bäckstrandia 2006.) Metsähallituksen tapauksessa suppea tarkastelu sisäisestä legitimiteettiyleisöstä sisältäisi suhteet ohjaaviin valtionhallinnon elimiin sekä tahot, joihin Metsähallituksen toimia kohdistuu. Laaja käsitys ulkoisesta legitimiteettiyleisöstä sisältäisi valtion metsistä kiinnostuneet intressiryhmät, kansalaiset yleisesti jne. Ajattelen tässä työssä legitimiteettiä laajasta näkökulmasta, mutta tarkastellessani Metsähallituksen ohjauksen rakenteita korostuu suppea näkökulma eduskunnan, ohjaavien ministeriöiden ja Metsähallituksen suhteista. Erityisen kiinnostunut olen eduskunnan roolista, koska koen, että eduskunnan ja Metsähallituksen välisen ohjaussuhteen toimivuus on yksi edellytys laajemman legitimiteetin saavuttamiselle.

Vallankäytön legitimiteetin tutkimus voidaan jakaa tutkimaan joko niitä ehtoja, jotka tekevät vallankäytöstä legitiimiä (*normatiivinen* suunta) tai sitä, miten kansalaiset tosiasiallisesti hyväksyvät vallankäytön (*empiirinen* suunta) (Kyllönen 2010: 24). Metsähallituksen kohdalla käsitän legitimiteetin normatiivisen ulottuvuuden siten, että Metsähallituksen ohjauksen on oltava demokraattista ja tasapuolista ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Lisäksi Metsähallitukselta odotetaan yhteiskunnallisten velvoitteiden menestyksestä toteuttamista ja yhteisen edun harkitsemista taloudellista tulosta laajemmin. Valtion metsät ja vedet ovat tärkeitä kansalaisille ja kansalaisten tulisi voida vaikuttaa yhteisten luonnonvarojen hallintaan. Tämä pyrkimys näkyy Suomen perustuslain ympäristöä koskevassa perusoikeussäännöksessä:

*"Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon."* (Suomen perustuslaki 731/1999, 20§)

Näin ollen voi nähdä, että yhteisten ympäristövarojen hoidossa tarve demokraattiseen, läpinäkyvään ja legitiimiin vallankäyttöön on erityisen tärkeää. Tässä työssä selvitan Metsähallitusta koskevan päätöksenteon "demokraattisuutta" muun muassa tutkimalla kansanedustajien osallistumista päätöksentekoon ja päätösten valmistelua.

Valtion metsien merkittävyys yhteisenä "kansallisomaisuutena" edellyttää eri intressiryhmien ja kansalaisten hyväksyntää niitä koskevalle päätöksenteolle ja päätöksenteon perusteille. Kansalaisten tosiasiallinen hyväksyntä Metsähallituksen vallankäytölle eli legitimiteetin empiirinen puoli näkyy ainakin merkittävien kiistojen tai konfliktien määrässä.

Metsähallituksen tapauksessa voidaan odottaa myös tietyn ympäristövastuun toteuttamista, kuten Simo Kyllönen esittää Rannikon ja Määtän kirjassa. Kyllösen tulkinnan mukaan luonnonvarojen hallinnan legitimiteettiin vaikuttavat myös toiminnan sisältö ja tavoitteet – kuinka tehokkaasti, ekologisesti ym. yhteisiä luonnonvaroja onnistutaan hallinnoimaan ja miten esimerkiksi tulevat sukupolvet ja biodiversiteetti otetaan huomioon. (Kyllönen 2010: 39.)

Samassa kirjassa kiinnostavan näkökulman antavat myös Juha Karhu ja Tapio Määttä, jotka hahmottelevat luonnonvaroja koskevan päätöksenteon *kokonaislegitimiteettiä*. Kokonaislegitimiteetti muodostuu *poliittis-oikeudellisesta* legitimiteetistä, *taloudellisesta legitimiteetistä*, *yhteiskunnallis-kulttuurisesta legitimiteetistä* ja *ekologisesta legitimiteetistä*. Poliittis-oikeudellinen legitimiteetti kattaa poliittisen päätöksenteon oikeudenmukaisuuden ja demokraattisuuden sekä oikeusvaltion peruslinjaukset (kuten perus- ja ihmisoikeudet). Taloudellisella legitimiteetillä tarkoitetaan luonnonvarojen käytön ja taloudellisen käytön yhteensopivuutta. Yhteiskunnallis-kulttuurinen legitimiteetti syntyy luonnonvarojen käytön sääntelyn suhteesta ihmisten arkipäivään ja ekologinen legitimiteetti luonnonvaran käytön suhteesta ekologiseen kokonaisuuteen. (Karhu ja Määttä 2010: 59 – 61.) Karhu ja Määttä korostavat kokonaislegitimiteetin eheyden vaatimusta – kokonaislegitimiteettiä ei voida saavuttaa vain yhtä tavoitetta maksimoimalla. Tasapainoilulle ja eri valinnoille on varaa, mutta jokaisella legitimiteetin osa-alueella on *ydinalue*, joista luopuminen tekee kokonaislegitimiteetin saavuttamisen mahdottomaksi. Poliittis-oikeudellisen legitimiteetin ydinaluetta ovat perustavat vaatimukset demokratiasta, tietyt länsimaisen markkinatalouden vaatimukset ovat minimi taloudelliselle legitimiteetille, toiminnan perustava sopeutuvuus yhteisöjen toimintaan on minimivaatimus yhteiskunnallis-kulttuuriselle legitimiteetille ja ekologisen kestävyuden perusedellytykset ekologiselle legitimiteetille. (Karhu ja Määttä 2010: 78.)

Metsähallituksen kohdalla näiden legitimiteetin eri lajien tasapainottaminen on erityisen kiinnostavaa ja liittyy yllä kuvattuun päämääräongelmaan. Metsähallitusta ohjataan euromääräisellä tulostavoitteella, mutta lisäksi sitä sitovat monet melko abstraktit yhteiskunnallis-kulttuuriseen ja ekologiseen legitimiteettiin liittyvät velvoitteet. Miten ohjaus käytännössä varmistaa, että eri tavoitteet ovat tasapainossa?

Donner-Amnell ja Rytteri toteavat samassa teoksessa, että legitimiteetti ei ole joko - tai -kysymys. On mahdotonta määritellä yksiselitteisesti, hyväksyvätkö kansalaiset vallankäytön jossakin tietyssä asiassa. Kritiikin puute voi kertoa laajasta hyväksynnästä, mutta myös vähäisestä tiedonsaannista. Käsitän myös tässä työssä niin, että esimerkiksi kansanedustajien tyytyväisyys Metsähallitusta koskevaan päätöksentekoon ei sinällään takaa, että päätöksenteko on demokraattista ja läpinäkyvää vaan voi kertoa myös kansanedustajan oman kiinnostuksen tai tiedon puutteesta. Mitä taas tulee kansalaisten tyytyväisyyteen, niin kritiikki voitaneen nähdä tietyllä asteella myös hyveenä, kun laitos

kerran pyrkii osallistamaan kansalaisia hallussaan olevien luonnonvarojen käytön suunnitteluun. Olennaista on, miten kritiikki osataan ottaa huomioon. Jaan Donner-Amnellin ja Rytterin näkemyksen siitä, että pitkäkestoisten, vakavien konfliktien ei voida katsoa kuuluvan hyväksyttävään vallankäyttöön. (Donner-Amnell ja Rytteri 2010: 223.)

Metsäsektorilla on historiallisesti ollut vahva asema Suomessa. Sotien jälkeen kansantalouden suotuisa kehitys ja metsätalouden rooli siinä nostivat alan hyväksyttävyyttä ja metsäsektoria kehitettiin konsensushengessä kohti tehotuotantoa. (Donner-Amnell ja Rytteri: 229 - 230.) Donner-Amnell ja Rytteri toteavat, että metsäsektorin rakenteellinen muutos ja globalisaatiokehitys ovat kuitenkin vaikuttaneet tulkintoihin alan legitimitetistä. Uusien investointien suuntaaminen pois Suomesta ja työllisyyden heikkeneminen ovat herättäneet kritiikkiä, mutta politiikan tasolla sektorin arvostus on säilynyt korkeana ja sen ylläpitämiseksi on ryhdytty moniin toimiin. Donner-Amnell ja Rytteri lainaavat Valkeapään ym. (2009) tutkimusta, jonka mukaan sektorin legitimitetti on heikennyt ja *"monien kansalaisten mielestä metsäteollisuudella on liikaa metsien käyttöä koskevaa valtaa ja metsien käyttöä pitäisi muuttaa erilaisia käyttöintressejä paremmin huomioivaan suuntaan."* (Donner-Amnell ja Rytteri: 219 – 220.)

Metsien käytön legitimitetti ja sen osana eri käyttöintressien huomiointi on keskeinen kysymys myös Metsähallituksen ohjauksen ja toiminnan arvioinnissa. Donner-Amnell ja Rytteri määrittelevät osuvasti, että *"vakavia, pitkäkestoisia yhteiskunnallisia jännitteitä ja ristiriitoja"* ylläpitävä vallankäyttö ei voi olla hyväksyttävää (Donner-Amnell ja Rytteri: 223 – 224). Tämä sopisi yhdeksi minimimittariksi myös Metsähallituksen ja valtion metsien käytön legitimitetin arvioimiseen. Metsähallituksen toimintaa on kritisoitu luonnonsuojelu- ja saamelaisjärjestöjen toimesta ja valtion metsien käyttöön on liittynyt pitkäkestoisia konflikteja mm. vanhojen metsien suojelukiistojen ja porolaidunkiistojen muodossa (esim. Raitio 2008, Parpola ja Åberg 2009). Käytin yhtä näistä kiistoista esimerkkinä haastattelukysymyksissä. Esimerkkini oli Muonion metsäkiista, jossa vastakkain olivat kunta ja matkailuyrittäjät yhdellä ja Metsähallitus toisella puolella. Monien kiistojen olemassaolo motivoi tutkielmaani, sillä Metsähallituksen toiminnan legitimitettiä on haastettu kansalaisten ja eri intressiryhmien toimesta. On kiinnostavaa selvittää, miten Metsähallituksen metsien käytön legitimitettiä on mahdollisesti pyritty parantamaan poliittisen ohjauksen kautta ja miten tulosohejaus on siihen vaikuttanut.

Vaikka monet kiistat vaikuttavatkin kysymyksenasetteluuni, niin tässä työssä keskityn Metsähallituksen ohjauksen legitimiteetin normatiiviseen ulottuvuuteen – en ole hankkinut aineistoa kansalaisten mielipiteistä. Valtion maita koskevissa metsäkonflikteissa Metsähallitus ja maa- ja metsätalousministeriö ovat usein tuoneet esiin, että Metsähallituksen toiminnan painotukset ja tulostavoite perustuvat eduskunnan linjauksiin. On siis viitattu edustuksellisen demokratian keskeisimmän instituution rooliin toiminnan hyväksyttävyyden takeena. Tästä näkökulmasta on tärkeää analysoida, miten Metsähallituksen ohjausta tarkalleen ottaen säädellään ja kuinka se käytännössä toimii. Ei vaikuta olevan itsestään selvää, kenellä Metsähallitusta koskeva valta nykyisessä hallintomallissa on. Esimerkiksi Kaisa Raitio osoitti, että on vaikeaa määritellä, kenellä on lopulta vastuu Metsähallitusta koskevista päätöksistä ja myös osapuolet itse palloittelevat vastuuta (Raitio 2008: 146 - 148).

Kuten Kyllönen, ymmärrän normatiivisen legitimiteetin edellytyksenä päätöksenteon demokraattisuuden ja läpinäkyvyyden sekä vastuun metsien käytön taloudellisesta, ekologisesta ja sosiaalisesta kestävydestä. Karhun ja Määtän tapaan olen kiinnostunut siitä, miten legitimiteetin eri puolet pystytään Metsähallituksen tapauksessa sovittamaan yhteen ja tarkastelen sitä, miten Metsähallituksen ohjauksen rakenteet ja käytännöt mahdollistavat eri tavoitteiden tasapainoisen toteuttamisen.

### *Asiantuntijavalta*

Metsähallituksen kaltaisen laitoksen ohjaamisessa myös asiantuntemuksella ja erityisosaamisella on merkitystä päätöksenteon legitimiteetin kannalta. Kuten Karppi ja Sinervo toteavat, yhteiskunnan monimutkaistumisen ja hallinnon muutoksen kautta julkisen toiminnan ja vastuunoton kentät ovat *”laajentuneet kattamaan yhä eriytyneempiä ja siten yhä monialaisempaa asiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä”* (Karppi ja Sinervo 2009: 7). Laakso toteaa samassa teoksessa, että modernissa hallinnossa lakeja tulkitaan usein tietyn alan erityisasiantuntemuksen kautta (Laakso 2009: 55).

Simo Kyllönen pohtii myös erityisosaamisen merkitystä vallankäytön legitimoijana. Teoreetikot ovat kysyneet, pitäisikö vallankäyttäjien aseman oikeutuksena vaatia viisautta ja erityistä osaamista (Kyllönen 2010: 48). Ympäristöteoreettinen pohdintakin

on nostanut esiin vaatimuksia ympäristötietämyksen voimakkaammasta roolista poliittisen vallankäytön perustana, jotta ympäristökatastrofeilta voitaisiin välttyä (Kyllönen 2010: 49).

Edelleen Kyllönen kertoo esimerkiksi Steelin (Steel 2001) todenneen, että ympäristövallankäytön oikeutusta tulisi tarkastella nimenomaan sen ongelmanratkaisukyvyyn näkökulmasta. Näin ollen vallankäyttöön tulisi osallistua niiden, joilla on asiassa paras osaaminen ja tietämys. Kriitikkojen mukaan mekaanisia ratkaisuja ympäristöongelmiin ei kuitenkaan ole ja nimenomaan laaja osallistuminen toisi parempia, refleksiivisiä ratkaisuja. Rajaamalla päätöksenteko tiukasti tiettyyn asiantuntijapiiriin, voi jokin olennainen seikka jäädä huomioimatta. (Kyllönen 2010: 49 – 50.)

Asiantuntijuus ja päätösten valmistelu on keskeinen tekijä myös Metsähallitusta koskevassa päätöksenteossa. Tekniset ja monimutkaiset asiat vaativat asiantuntevaa valmistelua, mutta toisaalta asiantuntijavalmistelu voi viedä valtaa pois demokraattisilta elimiltä kuten eduskunnalta.

Jyrki Reunanen, joka kehitti väitöskirjassaan teoreettista pohjaa asiantuntijavallalle, totesi, että vallassa ei ole kyse vain päätöksenteon aktista, vaan tärkeämpää on, *”kuinka vallan sisältö on vähitellen muotoutunut tahdonmuodostuksen prosessissa. (...) Jos päätöksen asiallisen sisällön ovat luoneet asiantuntijat, voidaan puhua asiantuntijavallasta, vaikka lopullisen, julistuksellisen päätöksen olisi tehnyt joku muu.”* Tässä mielessä asiantuntijavalta on usein salakavalaa. (Reunanen 1996: 5.)

Reunanen esittää, että virkamiesten tulisi avustaa ministereitä, mutta käytännössä he valmistelevat pääosan ministerinsä päätöksistä ja käyttävät tosiasiallisesti ministerin valtaa. Reunanen erottelee varsinaisen asiantuntijavallan ja asiantuntija-avusteisen päätöksenteon. Jos valmistelevat asiantuntijat alkavat luoda linjanvetoja ja strategisia linjauksia, kyse ei ole enää avustavasta teknokratiasta vaan asiantuntijavallasta. (Reunanen 1996: 15, 20.)

Asiantuntijoiden merkitys on Metsähallitusta koskevan päätöksenteon valmistelun selvittämisessä tärkeä. Näen asiantuntijoiden käytössä useita puolia, kuten Kyllönen.

Asiantuntemus ja asiantuntijoiden käytön tasapainoisuus on erittäin tärkeää, mutta toisaalta on varottava, että valta luisuu demokraattisilta elimiltä kokonaan valmistelijoille.

#### 1.4. Työn rakenne ja tutkimuskysymykset

Tarkoitukseni on selvittää yhtäältä mitä tehtäviä lainsäädäntö asettaa Metsähallitukselle ja miten eri tehtävien suhdetta tulisi tasapainottaa sekä toisaalta miten Metsähallituksen ohjaus käytännössä toimii. Olen kiinnostunut tulosohjauksen seurauksista Metsähallituksen tehtävien toteuttamiselle ja legitimitetille.

Tutkimuksen keskeiset käsitteet esitellään edellä johdannossa. Aineisto ja menetelmät esitetään kahdessa seuraavassa luvussa. Tulokset käsittelen aloittaen Metsähallitusta koskevasta sääntelystä ja jatkaen pääasiassa haastatteluaineistosta ammentavaan kuvaukseen ohjauksen käytännöistä ja haastateltujen tulkinnoista. Kuvaan Metsähallituksen ohjauksen sääntelyn ja käytännöt mahdollisimman yksiselitteisesti. Haastatteluaineisto tuo vastauksia kysymyksiin ohjauksen käytännöistä, mutta myös keskeisten toimijoiden näkemyksistä Metsähallituksen tehtävistä ja niiden keskinäisestä tasapainottamisesta. Metsähallitusta koskevien päätösten valmistelua kuvaan omassa luvussaan. Päätelmäluvussa kuvaan ohjauksen rakenteita ja käytäntöjä ja niiden seurauksia Metsähallitusta koskevan päätöksenteon legitimitetille. Lopuksi kirjoitan tutkimuksen rajoitteista ja päätelmien sovellettavuudesta.

Tutkimuskysymykset:

1. Metsähallituksen tehtävät
  - a) Mitä sisällytetään Metsähallituksen tehtäviin ja yhteiskunnallisiin velvoitteisiin? Miten lainsäädännössä ja muussa sääntelyssä määritellään tuloksen teon ja yhteiskunnallisten velvoitteiden tasapaino?
  - b) Miten Metsähallitus ja sen ohjauksesta vastaavat tahot tulkitsevat tehtävien ja yhteiskunnallisten vastuiden painottamista? Eroavatko tulkinnat eri tasoilla?
2. Metsähallituksen tulosohjaus
  - a) Miten tulosohjausta ja eri toimijoiden välistä työnjakoa säädellään?
  - b) Miten eduskunta käytännössä osallistuu Metsähallituksen ohjaukseen?
  - c) Minkälaiseen valmisteluun päätökset perustuvat?

3. Sääntelyn ja ohjauskäytäntöjen seuraukset
  - a) Mitä seurauksia ohjausjärjestelmällä on eri tavoitteiden yhteensovittamiselle?
  - b) Mitä seurauksia tulosohjauksen sääntelyllä ja käytännöllä on Metsähallituksen legitimitetille?

## 2. Aineisto ja menetelmät

### 2.1. Kirjallinen aineisto

Kuva siitä, miten poliittisen ohjauksen prosessin ja sisällön määrittelyn tulisi sääntelyn perusteella toimia, löytyy Metsähallitusta koskevista laeista ja niiden perusteluista eli hallituksen esityksistä kyseisiksi laeiksi. Laki liikelaitoksista vuodelta 2002 (1185/2002) ja laki Metsähallituksesta (1378/2004) ovat tärkeimmät.

Tärkeän lähteen muodostavat myös ministeriön tulosohjausta kuvaavat maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauskirjeet, joita tarkastelin uuden Metsähallituslain ajalta (2004 – 2011) sekä joitakin myös aiemmilta vuosilta. Niiden parina toimivat Metsähallituksen vuosikertomukset, joissa raportoidaan tulosohjauskirjeen mukaisista toimista Metsähallituksen näkökulmasta. Vuosikertomuksia tarkastelin vuosilta 2004 – 2010 ja Metsähallituksen yhteiskuntavastuuraportteja vuosilta 2003 – 2005 (jonka jälkeen tiedot on annettu vuosikertomuksessa).

Eduskunnassa tapahtuva Metsähallituksen ohjaus tapahtuu lähinnä talousarvioaloitteen hyväksymisen yhteydessä. Kävin läpi valtionvarainvaliokunnan mietinnöt talousarviosta vuosilta 2004 – 2011 ja poimin Metsähallitusta koskevat muutosehdotukset tai kommentit niin maa- ja metsätalousministeriön kuin ympäristöministeriön hallinnonalalta.

Lisäksi Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista tehdyistä tulkinnoista käytin kirjallisena aineistona Metsähallituksen arviota yhteiskunnallisten velvoitteiden hyödyistä ja kustannuksista (Metsähallitus 2007a). Metsähallituksen seurannassa käytetyt mittarit on kuvattu Metsähallituksen yhteiskuntavastuuraportissa Suomalaisten elämässä, ja jatkossa ne esiintyvät vuosikertomuksissa (Metsähallitus 2003).



## 2.2. Haastatteluaineisto

Keräsin haastatteluaineiston vuosina 2008 – 2009. Haastattelin kolmea kansanedustajaa, kahden ministeriön Metsähallituksen ohjaukseen osallistuvaa tai siitä vastaavaa virkamiestä (maa- ja metsätalousministeriö ja valtionvarainministeriö) sekä yhtä monissa yhteiskunnallisissa kiistoissa keskeisessä roolissa ollutta Metsähallituksen aluejohtajaa. Metsähallituksen aluejohtajan haastattelun tein kandidaatintutkielmani osana, mutta suunnittelin kysymykset palvelemaan myös tätä tutkielmaa. Yritin saada haastateltaviksi Metsähallituksen hallituksen jäseniä ja useampia kansanedustajia siinä kuitenkaan onnistumatta.

Haastatellut kansanedustajat ovat kaikki Metsähallitusta seuranneita ja valtion metsien hoitoon tavalla tai toisella kantaa ottaneita, osa hyvinkin pitkän linjan poliitikkoja. Tarkoitus oli haastatella kansanedustajia useammasta puolueesta, mutta Kokoomuksesta ja Sosiaalidemokraateista kukaan kysytyistä kansanedustajista ei suostunut haastatteluun. Kansanedustajia, jotka eivät ole millään tavalla ottaneet kantaa Metsähallitukseen tai olleet jäseninä Metsähallitusta tyypillisesti käsittelevissä valiokunnissa, en edes kysynyt.

Haastatellut kansanedustajat edustavat Keskustaa, Vasemmistoliittoa ja Vihreitä. Kaikki ovat osallistuneet aktiivisesti Metsähallitusta käsittelevien valiokuntien työhön ja osoittaneet tavanomaista suurempaa kiinnostusta Metsähallitusta kohtaan. Tämän olen voinut todeta arkityössäni, jossa olen itsekin seurannut Metsähallitusta koskevaa päätöksentekoa ja käynyt kuultavana maa- ja metsätalous- sekä ympäristövaliokunnissa. Asia kävi ilmi myös haastateltavia etsiessäni, kun näihin henkilöihin viitattiin asiaan perehtyneinä (ns. lumipallometodi).

Valitettavasti haastatteluun suostunut joukko ei ole kovinkaan edustava eduskunnan kokonaisuudesta, sillä peräti kaksi kolmesta haastatellusta on selvästi luonnonsuojelumuonteisia, mikä ei ole varsinaisesti tyypillistä eduskunnan enemmistölle. Tämä tulee ottaa tarvittaessa huomioon aineiston rajoitteena. Toisaalta tutkimus ei edes pyri kvantitatiiviseen analyysiin tai yleistettävyyteen eri tahojen näkemyksistä, vaan haastattelujen tavoite on valottaa poliittista ohjausta useammasta perehtyneestä näkökulmasta ja sillä tavoin saada kokonaiskuva ohjauksen käytännöistä.

Kvantitatiivisen analyysin tekeminen kansanedustajien näkökulma huomioiden olisi myös huomattavan vaikeaa, sillä useimmat kansanedustajat eivät halua käyttää aikaansa opinnäytetöihin vastaamiseen eikä kirjallisia näkemyksiä tästä aiheesta ole löydettävissä kuin hyvin harvoilta.

Haastattelut toteutin teemahaastatteluna. Kysymykset oli johdettu tutkimuskysymyksistä (liitteet 1 ja 2). Osassa haastatteluja noudatin kysymysrunkoa tarkasti, mutta toisissa keskustelu rönsyili laajemmin haastateltavien mukaan tai joitain kysymyksiä piti jättää pois aikataulun takia. Yritin selvittää kysymyksillä sekä sitä miten Metsähallituksen poliittinen ohjaus käytännössä toimii että sitä, miten toimivana kukin haastateltava ohjausta pitää.

### *Kuvaukset haastatelluista*

#### VM1

Maa- ja metsätalousministeriön virkamies, jonka tehtäviin kuuluu Metsähallituksen omistajaohjaus ja siihen liittyvä valmistelu. Päävastuussa Metsähallituksen tulosohjauksesta. On ollut mukana myös laajemmin ministeriön metsäpoliittisissa prosesseissa, kuten Kansallisen metsäohjelman valmistelussa.

#### VM2

Valtionvarainministeriön virkamies, jonka tehtävänkuvaan kuuluu Metsähallitusta koskevien asioiden seuranta ja valmistelu. Osallistuu valmisteluun etenkin silloin, kun asiat tulevat valtioneuvostotasolle.

#### MH1

Metsähallituksen aluejohtaja, joka on työssään ollut mukana monien metsäkiistojen ratkaisemisessa ja sidosryhmien osallistamisessa Metsähallituksen toiminnan suunnitteluun.

#### KE1

Pitkäaikainen kansanedustaja Vasemmistoliitosta. Ollut vuosia aktiivisena ympäristövaliokunnan jäsenenä ja mukana eduskunnan ympäristö- ja luontokerhossa ja ottanut kantaa erityisesti luonnonsuojelukysymyksiin.

KE2

Keskustan kansanedustaja, joka on ollut ympäristövaliokunnan jäsenenä ja ottanut kantaa Metsähallitukseen liittyviin asioihin.

KE3

Pitkäaikainen Vihreiden kansanedustaja, jolla myös metsiin liittyvä koulutustausta. Ollut pitkään maa- ja metsätalousvaliokunnan jäsen.

### 2.3. Kirjallisen aineiston analyysi

Kirjallisen aineiston kävin läpi etsien ongelmanasetteluni kannalta merkittävät, ohjausta sekä eri tehtävien ja velvoitteiden tasapainottamista koskevat kohdat.

Pyrin selvittämään eri lähteitä käyttämällä mahdollisimman kirukkaasti ja yksiselitteisesti sen, miten Metsähallituksen ohjauksen tulisi sääntelyn mukaan toimia. Tarkoitukseni oli luoda mahdollisimman yksiselitteinen kuva Metsähallituksen ohjaukselle sääntelyn kautta asetetuista tavoitteista ja ohjauksen käytännön sisällöstä.

Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden sisältöön ja asemaan on liittynyt epäselvyyttä ja siksi halusin erityisesti selvittää, miten yhteiskunnallisia velvoitteita on kuvattu Metsähallituslain perusteluissa ja miten eri tahot ovat niitä täsmentäneet julkaisuissa, tulosohjauksen yhteydessä jne. Hainkin yhteiskunnallisten velvoitteiden kuvauksia korostetusti kaikesta kirjallisesta aineistosta.

Toisaalta halusin analysoida ohjauksen rakenteita siitä näkökulmasta, miten ne mahdollistavat Metsähallituksen ohjauksen kokonaislegitimiteetin (Karhu ja Määttä 2010) tavoittelun ja eri tavoitteiden tasapainottamisen. Kiinnitin erityistä huomiota ohjauksen demokraattisuuteen ja avoimuuteen sekä siihen, miten eri yhteiskunnallisia tavoitteita kuvataan, mitataan ja seurataan. Minua kiinnosti myös se, miten Metsähallituksen eri tavoitteiden hierarkiaa on kuvattu Metsähallitusta koskevassa sääntelyssä.

Ohjauksen normatiivisen legitimiteetin kannalta koin tärkeäksi selvittää, miten eduskunta osallistuu ohjaukseen. Kävin läpi Metsähallitusta käsittelevien valiokuntien mietintöjä,

erityisesti talousvaliokunnan talousarvioesityksestä antamia. Kiinnitin huomiota myös siihen, miten eduskunnan osallistumista ja ohjausta kuvataan muiden tahojen kirjoittamissa dokumenteissa.

#### 2.4. Haastatteluaineiston argumenttianalyysi

Haastatteluaineistoa oli litteroituna yhteensä 92 sivua. Päätin lähteä purkamaan sitä argumenttianalyysia apuna käyttäen. Etenin Kaakkuri-Knuutilan (1998) kirjan *Argumentti ja kritiikki - Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot* kuvaamalla tavalla, eli aloitin etsimällä tekstistä pääväitteen sekä muut väitteet ja näille perustelut ja taustaoletukset (Kaakkuri-Knuutila 1998: 60). Taustaoletukset ovat usein julkilausumattomia ja toimivat linkkinä väitteen ja perustelujen välillä. Perustelujen ja taustaoletusten tulisi yhdessä muodostaa *riittävä ehto* väitteen hyväksymiselle. Eli jos perustelut olisivat todet, myös väite olisi varmasti tosi. (Kaakkuri-Knuutila 1998: 69 – 70.)

Kirjoitin väitteet asiasisällöllisesti yksinkertaistettuna eli poistin tekstistä kontekstisidonnaiset ilmaisut, täytesanat ja toistot (Kaakkuri-Knuutila 1998: 64). Väitteiden analysointi on iteratiivista toimintaa, jossa tulee toistuvasti palata tekstiin ja miettiä, onko kyseessä väite vai kenties kuvaus vai selitys. Tässä auttaa apukysymyksien käyttäminen (Kaakkuri-Knuutila 1998: 67) sekä tekstin tulkitseminen kokonaisuutena ja *suopeusperiaatteen* mukaisesti. (Kaakkuri-Knuutila 1998: 60.) Suopeusperiaatteen mukaan tekstiä tulkitaan luottaen siihen, että teksti on järkevä ja siitä saa selvää. Argumenttianalyysissä periaate tarkoittaa sitä, että tulee analysoida tekstin argumentatiivista rakennetta kokonaisuudessaan sekä miettiä, miten väitteet ja perustelut liittyvät toisiinsa ja kokonaisuus asettuu laajempaan yhteyteen. (Kaakkuri-Knuutila 1998: 60.) Menetelmä auttoi etsimään merkitystä esimerkiksi kesken jätetyille lauseille tai epäselville ilmaisuille.

Väitteiden lisäksi poimin tekstistä kuvaukset poliittisesta ohjauksesta, keskustelua herättäneistä kysymyksistä ja muista tutkimuskysymyksiin vastaavista seikoista, kirjoitin pätkät asiasisältö yksinkertaistaen ja järjestelin teemoittain.

Pyysin kysymyksissäni jokaista haastateltavaa kertomaan, miten poliittinen ohjaus toimii käytännössä. Nämä kuvaukset vastaavat eri näkökulmista ensimmäisen tutkimuskysymykseen eli siihen, miten tulosohtaus ja poliittinen ohjaus toimivat. Erikseen kysyin virkamiehiltä myös ministeriöiden välisestä työnjaosta. Kaikilta haastateltavilta kysyin päätösten valmistelusta. Kansanedustajien kysymykset koskivat luonnollisesti etupäässä eduskunnassa tapahtuvia päätöksiä ja virkamiehille esitetyt koko prosessia.

Kysyin kaikilta haastateltavilta miten yhteiskunnallisia velvoitteita on määritelty ja onko niiden ja taloudellisen tuloksen tasapainoa linjattu jotenkin. Kysyin tätä usealla kysymyksellä ja käytin apuna myös konkreettista esimerkkiä, Muonion metsäkiistaa. Konkreettinen ajankohtainen esimerkki, jonka kaikki haastateltavat tunsivat, osoittautui toimivaksi lisäksi. Se antoi syvyyttä yhteiskunnallisia velvoitteita koskeviin vastauksiin, jotka olivat muutoin osin melko kaavamaisia. Konkreettinen esimerkki toi esiin myös kiinnostavia arvostuksia ja taustaoletuksia. Haastateltavat jakoutuivat asiassa selvästi niihin, joiden mielestä on ymmärrettävää, että hakkuut haittaavat matkailua ja toisaalta niihin, joiden mielestä metsätalous avohakkuineen kuuluu maisemaan ja avohakkuut ovat itse asiassa kauniita. Ilman konkreettista esimerkkiä tällaista jakolinjaa olisi tuskin löytynyt.

Tarkoitukseni ei ollut sinänsä tutkia Metsähallitusta koskevassa keskustelussa käytettyä retoriikkaa tai diskursseja, joten en tehnyt varsinaista retorista analyysia löytämistäni argumenteista. Käytin argumenttianalyysin perusteita työkaluna, jolla pystyin kampaamaan aineiston läpi systemaattisesti ja varmistamaan, etteivät silmiini osu vain tietynlaiset väitteet. Menetelmästä oli todella paljon apua myös perustelujen ja taustaoletusten löytämisessä.

Kaakkuri-Knuutilan kirja ei sinänsä käsittele haastattelutekstien argumenttianalyysia, mutta menetelmä on riittävän yleinen ollakseen käytettävissä erilaisiin teksteihin. Haastatteluaineiston tapauksessa oli mielestäni tärkeää huomioida, että kysymykset ohjasivat haastateltavaa. Koska haastateltava ei itse valinnut, miten eteni näkemystensä esittämisessä, tuli olla varovainen johtopäätösten tekemisessä. Jonkun asian esiintyminen tekstissä toistuvasti ei esimerkiksi tarkoita automaattisesti sitä, että asia on haastateltavan mielestä tärkeä, vaan voi johtua kysymyksistä. Tätä sudenkuoppaa pyrin välttämään tarkastelemalla koko ajan argumenttien ja haastattelun kokonaisuutta ja

miettimällä, pitääkö haastateltava itse tätä asiaa tärkeänä. En esimerkiksi pitänyt merkityksellisenä sitä, missä järjestyksessä haastateltava toi esiin Metsähallituksen tehtäviä tai sitä, jos jokin niistä unohtui mainita, mutta sitä kylläkin, jos hän arvotti jotenkin muuten selvästi järjestystä kuvaamalla tai adjektiivein jonkin tehtävän muita tärkeämmäksi.

### 3. Tulokset

#### 3.1. Metsähallituksen tehtävien sääntely

##### *Tehtävien tasapaino*

Laki Metsähallituksesta (1378/2004) määrittelee 2 pykälässä Metsähallituksen tehtävät seuraavasti:

*”Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Metsähallituksen tulee toimia kestävästi ja tuloksellisesti. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa tässä laissa säädettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa ja hoitaa julkisia hallintotehtäviä.”*

Pykälä 3 määrittelee edelleen, että Metsähallituksen *”liiketoiminnan toimialana on metsätalous ja muu luonnonvarojen käyttö sekä niihin liittyvät tuotteet ja palvelut”*.

Pykälä 4 listaa Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet, jotka on *”otettava huomioon”*. Näitä ovat biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen, luonnon virkistyskäytön ja työllisyyden vaatimukset, saamelaiden kulttuuristen edellytysten säilyttäminen, poronhoitolain velvoitteiden täyttäminen, toiminta poikkeusoloissa sekä palontorjunta. Pykälä 5 listaa muut yhteiskunnalliset velvoitteet, joita ovat puolustuksen, rajavartiolaitoksen, opetuksen ja tutkimuksen tarpeiden huomiointi.

Itse laki ei selvennä eri tehtävien hierarkiaa tai sitä, miten esimerkiksi yhteiskunnalliset velvoitteet tulisi käytännössä toteuttaa ja mikä on lain tarkoittamaa *”riittävä”*

*huomioimista*". Lakia koskeva hallituksen esitys on selväsanaaisempi ja nostaa yhteiskunnalliset tehtävät selvästi liiketaloudellista toimintaa rajaaviksi reunaehdoiksi.

*"Metsähallituksen yhteiskunnalliset velvoitteet luovat liiketoiminnan harjoittamisen puitteet. Ne on sen vuoksi otettava huomioon toiminnan tavoitteita asetettaessa."* (HE 154/2004 vp: 3)

Hallituksen esitys summaa, että:

*"liiketoiminnan harjoittamista rajoittavat lainsäädännöstä, eduskunnan asettamista palvelu- ja muista toimintatavoitteista aiheutuvat sekä ohjaavan ministeriön tulosohjauksen yhteydessä antamat yhteiskunnalliset velvoitteet, jotka otetaan huomioon tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä".* (HE 154/2004 vp: 4)

Toisin sanoen yhteiskunnallisten velvoitteiden lista laissa ei ole täysin poissulkeva, vaan velvoitteita voidaan asettaa poliittisella ohjauksella lisääkin.

Lisäksi hallituksen esityksessä täsmennetään, että kestävä toiminta tarkoittaa ekologista, taloudellista ja sosiaalista kestävyttä. Ekologinen kestävyys kattaa valtion metsien ja muiden luonnonvarojen hoidon niiden monimuotoisuus, uusiutumiskyky ja elinvoimaisuus säilyttäen kuin myös sen, ettei muita ekosysteemejä vahingoiteta. Taloudellisen kestävyuden hallituksen esitys määrittelee luonnonvarojen käytöksi siten, että myös tulevat sukupolvet voivat saada niistä tuloja ekologisen kestävyuden puitteissa. Sosiaalinen kestävyys määritellään siten, että luonnonvaroista saadaan myös tulevaisuudessa hyötyjä eri käyttäjäryhmille. (HE 154/2004 vp: 19 – 20.) Määritelmät ovat, toki odotetusti, varsin suppeita antaakseen todellista ohjeistusta Metsähallituksen toiminnalle. Mitä tarkoittaa monimuotoisuuden ja elinvoimaisuuden säilyttäminen? Sallitaanko metsälajien uhanalaistuminen, entä sukupuutot? Taloudellisen kestävyuden mittaaminen vain luonnonvaroista saatavien "tulojen" muodossa ei ehkä riitä. Sosiaalinen kestävyys on määritelty periaatteessa ylisukupolisesti ja eri "käyttäjärühmät" huomioiden, mutta hyötynäkökulma on siinäkin suppea. Missä ovat kulttuuriset arvot? Entä työpaikkojen sosiaaliset vaikutukset? Mitä käyttäjäryhmät ovat? Monia kysymyksiä jää auki ja niiden olettaisi täsmentyvän yhteiskunnallisten velvoitteiden kautta.

Kestävyyden ohella Metsähallituksen toiminnan on oltava tuloksellista. Tämän vaatimuksen katsotaan hallituksen esityksessä toteutuvan silloin, *"kun Metsähallitus hoitaa tehtävänsä koko yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden kannalta mahdollisimman hyvin"*. (HE 154/2004 vp: 20.)

Kun hallituksen esityksessä vielä todetaan, että biologisen monimuotoisuuden suojeleminen on *"Metsähallituksen kaikkea liiketoimintaa rajaava reunaehto"*, voi tulkita että lainsäätäjällä ei ole ajatellut tuloksellisuuden vaatimusta yksinomaan liiketaloudellisen kannattavuuden vaatimuksena, vaan ennemminkin Metsähallituksen tulisi pyrkiä käyttämään valtion metsiä yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti, kokonaislegitimiteettiä tavoitellen (HE 154/2004 vp: 21).

### *Yhteiskunnalliset velvoitteet*

Yhteiskunnan kokonaisuutta ja ekologista sekä sosiaalista kestävyyttä pyritään laissa toteuttamaan eksplisiittisesti tiettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden kautta. Laki Metsähallituksesta määrittelee Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet seuraavasti:

*"Luonnonvarojen kestävä hoidon ja käytön olennaisena osana Metsähallituksen on riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Metsähallituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset."* (Laki Metsähallituksesta 1378/2004, 4 §)

Luonnon virkistyskäytön, tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeiden huomioon ottaminen lisättiin uutena yhteiskunnallisiin velvoitteisiin lain uudistamisen yhteydessä 2004. Tutkimuksen, opetuksen ja puolustusvoimien käytön huomioiminen lisättiin todennäköisesti siksi, että näitä tehtäviä hoitavilta laitoksilta on siirretty metsiä Metsähallituksen hallintaan. Virkistyskäytön lisäämistä lakiin hallituksen esitys perustelee seuraavasti:

*"Metsähallituksen hallinnassa olevilla alueilla on huomattava merkitys luonnon virkistyskäytön kannalta. Maisema-arvojen säilyttäminen muun muassa matkailualueiden*



*ja -reittien vaikutuspiirissä olisi sen vuoksi tärkeää". (HE 154/2004 vp: 11)*

Työllisyyden edistämisen vaatimus pysyi laissa ja sitä perustellaan hallituksen esityksessä siten, että velvoite on erityisen tärkeä Itä- ja Pohjois-Suomessa, jossa työpaikkoja on muuten vähän (HE 154/2004 vp: 11).

Lisäksi pykälän toinen momentti listaa yleisiksi yhteiskunnallisiksi velvoitteiksi saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaamisen sekä poronhoitolain velvoitteiden täyttämisen. Nämä velvoitteet pohjautuvat perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin, jotka suojaavat saamelaisten oikeutta harjoittaa alkuperäiskansana perinteistä kulttuuriaan, johon poronhoidon katsotaan kuuluvan.

Poronhoitolaki edellyttää, että erityisesti poronhoitoon varatulla alueella Metsähallitus neuvottelee paliskuntien kanssa metsätaloustoimista ja että valtion mailla poronhoidolle ei saa aiheuttaa huomattavaa haittaa (Poronhoitolaki 848/1990, §2). Hallituksen esityksessä todetaan, että tämän velvoitteen kirjaaminen lakiin Metsähallituksesta ei lisää velvoitteita poronhoitolain jo tarkoittamista (HE 154/2004 vp: 11).

Yhteiskunnalliset velvoitteet rajoittavat Metsähallituksen liiketaloudellista toimintaa ja näin on myös tarkoitettu. Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta toteaa seuraavasti:

*"Metsähallitus olisi (...) valtion liikelaitos, jolla on liiketoimintaa rajoittavia yhteiskunnallisia velvoitteita (...)"*. (HE 154/2004 vp: 1)

Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta esittää, että koska Metsähallituksen yhteiskunnalliset velvoitteet *"luovat liiketoiminnan harjoittamisen puitteet"*, on ne *"otettava huomioon toiminnan tavoitteita asetettaessa"* (HE 154/2004 vp: 3). Käytännössä tämä tapahtuisi vuosittain eduskunnassa Metsähallituksen palvelu- ja muita toimintatavoitteita asetettaessa, valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Lisäksi *"tilaaja-tuottaja suhteeseen perustuvista velvoitteista aiheutuva menetys korvattaisiin talousarviossa"* (HE 154/2004 vp: 1). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Metsähallitukselle määrättyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisesta johtuvat kulut vähennetään määrästä, jota Metsähallituksen tulee tulouttaa valtiolle.

Koska yhteiskunnallisten velvoitteiden kulut tulee ottaa huomioon vuosittain Metsähallituksen tulostavoitetta asetettaessa, hallitus edellytti hallituksen esityksessä laiksi Metsähallituksesta, että yhteiskunnallisten velvoitteiden kuluja seurataan, niiden mitattavuutta parannetaan ja niistä neuvotellaan ministeriöiden kanssa (HE 154/2004 vp: 22 – 23). Metsähallitus tekikin 2006 arvion yhteiskunnallisten velvoitteiden kuluista (Metsähallitus 2007).

On kiinnostavaa, että vaikka tulostavoite on asetettava yhteiskunnalliset velvoitteet huomioiden, niin yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen kustannuksia ei määritelty ennen kuin vasta vuonna 2006. Siihen asti eduskunta yksinkertaisesti edellytti kirjauksissaan, että velvoitteita toteutetaan ”lain mukaisesti”, tarkentamatta toiminnan tasoa tai laatua. Vuoden 2006 vuosikertomuksessa Metsähallitus kertoo aiemman arvion yhteiskunnallisten velvoitteiden hinnasta olleen 27 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 toteutetun yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantajärjestelmän kehittämisprojektin tuoman tiedon mukaisesti tarkistettu luku oli 2006 vuosikertomuksessa 38 miljoonaa euroa. (Metsähallitus 2007a: 7.)

Nykyään, kun yhteiskunnallisten velvoitteiden aiheuttamat kulut on otettu huomioon ja vähennetty maa- ja metsätalousministeriön esittämästä tulostavoitteesta, valtioneuvosto hyväksyy yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen tason epäsuorasti alempana tulostavoitteena. Eduskunta tai valtioneuvosto ei siis suoraan ota kantaa siihen, missä mitassa yhteiskunnallisia velvoitteita toteutetaan, vaan hyväksyvät niiden toteuttamisen yhtenä euromääräisenä lukuna, joka perustuu Metsähallituksen toiminnan nykytasoon. Toisin sanoen yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen tasoa ei määritellä jostakin tavoitteesta lähtien (esim. lajiston suotuisa suojelun taso, joka vaatii X hehtaaria Y-metsätyypin suojelua tai matkailuyrittäjien hyväksyntä vaikutusalueensa metsätaloudelle) vaan alhaalta ylöspäin käytännön toiminnan mukaisesti.

Hallitus esitti lain perusteluissa, että liiketoiminnan kannattavuus vaikuttaa osaltaan myönteisesti myös ”*Metsähallituksen mahdollisuuksiin huolehtia yhteiskunnallisista velvoitteistaan*” (HE 154/2004 vp: 8). Tässäkin yhteydessä hallituksen esitys kuitenkin korostaa, että ”*taloudellisuusnäkökohta*” ei ole ainoa Metsähallituksen toimintaa ohjaava periaate vaan yhteiskunnan kokonaisedun huomioimiseen kuuluu, että myös muut

Metsähallituksen hallinnassa oleviin maihin kohdistuvat tarpeet tulevat asianmukaisesti huomioiduksi.

Kiinnostavaa on myös se, että hallituksen esitys toteaa, että *"Metsähallituksen ei myöskään aina tarvitsisi harjoittaa liiketoimintaa itse, vaan se voisi ainoastaan luoda edellytyksiä ulkopuoliselle yritystoiminnalle"* (HE 154/2004 vp: 10 – 11). Tämä viittaa siihen, että metsätalouden taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys on haluttu nähdä laajemmin kuin yksinomaan Metsähallituksen sisäisten talous- ja työllisyysvaikutusten kautta.

### ***Julkiset hallintotehtävät***

Yhteiskunnallisten velvoitteiden lisäksi on vielä syytä erotella Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät, vaikka keskitynkin tässä työssä nimenomaan metsätalouden taloudelliseen toimintaan eikä Metsähallituksen viranomaistehtäviin. Julkiset hallintotehtävät hoidetaan julkisten hallintotehtävien yksikössä Luontopalvelujen yhteydessä. Julkiset hallintotehtävät ovat tehtäviä, joita hoitaessaan Metsähallitus käyttää julkista valtaa ja tekee päätöksiä viranomaisvastuulla. Julkisia hallintotehtäviä ovat muun muassa luonnonsuojelualueiden hankinta ja suojelualueiden järjestyssääntöjen vahvistaminen ja muu hallinnointi, erämaalaista, kalastuslaista, maastoliikennelaista, metsästyslaista ym. seuraavat lupa- ja hallinnointiasiat, retkeilypalvelujen tuottaminen, erävalvonta eli etenkin syrjäisillä alueilla tapahtuva mm. metsästyksen liittyvä laillisuusvalvonta sekä metsäpuiden siemenhuoltoon ja uittoon liittyvät tehtävät. Näiden tehtävien hoito on säädelty kaikkein selvimmin ja tehtävien toteuttaminen on erillään metsätalousliiketoiminnasta. Erottelu pienentänee tässä tapauksessa päämääräongelman ja tavoitteiden ristiriitojen syntymistä. Julkisten hallintotehtävien rahoitus tulee erikseen valtion talousarviosta, mikä on osa pyrkimystä erotella julkiset hallintotehtävät liiketoiminnasta.

Hallituksen esitys 2004 puolustelee luonnonsuojelutehtävien ja liiketoiminnan sijaitsemista samassa organisaatiossa siten, että samoilla Metsähallituksen hallinnoimilla alueilla tuotetaan monia tuotteita.

*”Esimerkiksi talousmetsien luonnonsuojelutavoitteet voidaan saavuttaa vain metsätalouden ja luonnonsuojelun yhteistyönä. Vastaavasti virkistyspalveluja tuotetaan sekä talousmetsissä että luonnonsuojelualueilla.” (HE 154/2004 vp: 7)*

## **3.2. Metsähallituksen ohjaus**

### *Metsähallituksen ohjauksen sääntely*

Metsähallituslain 1§ mukaan Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Metsähallituksen ohjaukseen osallistuvat eduskunta, valtioneuvosto ja ohjaavat ministeriöt. Metsähallituksen liiketoimintaa ohjaa maa- ja metsätalousministeriö ja luontopalvelujen toimintaa ohjaa ympäristöministeriö. Molempien ministeriöiden edustajat ovat Metsähallituksen hallituksessa ja lisäksi ministeriöt käyvät Metsähallituksen kanssa tulosohjauskeskusteluja ja osallistuvat Metsähallituksen strategiatyöhön.

Poiketen liikelaitoslaista, jonka mukaan tehtävä kuuluu liikelaitoksen hallitukselle, Metsähallituslaki antaa valtioneuvostolle vallan valita Metsähallituksen toimitusjohtaja. Tätä hallituksen esitys perustelee Metsähallituksen ohjauksen erityisellä yhteiskunnallisella merkityksellä. (HE 154/2004 vp: 13.)

Liikelaitoslain 8§ määrittelee poliittisen ohjauksen kulun myös Metsähallituksen osalta, sillä asiaa ei ole Metsähallituslaissa täsmennetty muutoin kuin julkisten hallintotehtävien osalta. Yleislaki on voimassa, ellei erityislaki ohjaa tarkemmin. Liikelaitoslain mukaan eduskunnan tehtävät liittyvät valtion talousarvion yhteyteen, jolloin eduskunta:

*” 1) hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet;*

*2) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;*

*3) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa;*

4) hyväksyy liikelaitoksen varainhoitovuoden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja seuraavina varainhoituvuosina;

5) antaa liikelaitokselle suostumuksen 5 §:n 2 momentin mukaisen takauksen antamiin liikelaitoskonserniin kuuluvan osakeyhtiömuotoisen tytäryrityksen lainasta.” (Liikelaitoslaki 1185/2002, 8§)

Liikelaitoslaki määrää myös, että liikelaitoksen tulostavoite on asetettava eduskunnan hyväksymien toiminta- ja palvelutavoitteiden mukaisesti. Tulostavoitteesta ja tuloutuksesta päättää maa- ja metsätalousministeriö kyseisen vuoden tammikuussa ja tulos- ja tuloutustavoite ilmoitetaan Metsähallitukselle ministeriön tulosohjauskirjeessä. Tulostavoite on asetettava siten, että eduskunnan valtion talousarvion yhteydessä asettamat toiminta- ja palvelutavoitteet voidaan saavuttaa (Liikelaitoslaki 1185/2002, 3. luku). Käytännössä palvelu- ja toimintatavoitteet ovat siis merkittävin ohjausprosessin kohta, jonka yhteydessä eduskunta voisi käyttää ohjausvaltaansa toiminnan sisältöön.

### *Eduskunnan rooli ja talousarvioprosessi*

Eduskunta hyväksyy vuosittain Metsähallituksen toiminta- ja palvelutavoitteet talousarvioprosessin yhteydessä. Se on muodollisesti eduskunnan merkittävin tilaisuus käyttää valtaansa Metsähallituksen toiminnan ohjaukseen. Käytännössä eduskunta on kuitenkin hyväksynyt Metsähallituksen tehtäväksi joka vuosi Metsähallituslaissakin määritellyn perustehtävän:

*"Metsähallitus hoitaa ja käyttää hallinnassaan olevia talousmetsiä taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla ja ottaa huomioon sille asetetut yhteiskunnalliset velvoitteet".* (Metsähallituksen tulosohjauskirjeet)

Päätös jättää käytännössä kaiken tulkinnanvaran Metsähallitukselle ja tulosohjaaville ministeriöille, sillä sanamuodot ovat ympäröityjä eivätkä tavoitteet ole mitattavia.

Eduskunnan työjärjestyksen mukaan talousarvioprosessi alkaa eduskunnan lähetekeskustelulla (Eduskunnan työjärjestys 40/1999, 32§). Lähetekeskustelun jälkeen talousarvio menee käsiteltäväksi valtionvarainvaliokuntaan, jonka asianmukaiset jaostot

käsittelevät talousarvion eri osia. Ympäristöä koskevat asiat ovat tyypillisesti ympäristö- ja asuntojaostossa. (Eduskunta 2012a; Eduskunta 2012b.) Muut valiokunnat voivat antaa omaa toimialaansa koskevia lausuntoja talousarviosta valtionvarainvaliokunnalle 30 päivän kuluessa siitä, kun talousarvio on lähetetty valtionvarainvaliokuntaan (Eduskunnan työjärjestys 40/1999, 38§). Metsähallitukseen liittyen ainakin eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta sekä ympäristövaliokunta lausuvat tyypillisesti jotain, sillä asia kuuluu niille ”oman alan” ministeriöiden ohjausroolin kautta.

Eduskunta hyväksyy talousarvioesityksen täysistunnossa valtionvarainvaliokunnan mietinnön pohjalta. Kansanedustajat ovat voineet ehdottaa talousarvioon muutoksia talousarvioaloitteella. Aloitteet tulee tehdä kymmenen päivän kuluessa talousarvioehdotuksen antamisesta eduskunnalle. Näistä muutoksista äänestetään täysistunnossa. Jos eduskunta ei hyväksy talousarviota muuttamattomana, talousarvio palautuu valtionvarainvaliokuntaan eduskunnan ehdottamilla muutoksilla. Valtionvarainvaliokunta voi hyväksyä talousarvion eduskunnan ehdottamilla muutoksilla tai ehdottaa muutoksia siihen. Eduskunta päättää, hyväksytäänkö näin syntynyt uusi talousarvioehdotus. (Eduskunnan työjärjestys, 59§.)

Talousarvioesityksessä kerrotaan lyhyesti metsäalan tilanteesta yleensä ja Metsähallituksen osalta kerrotaan arvioitu seuraavan vuoden tuloutus. Lisäksi valtion liikelaitoksista kerrotaan avainlukuja kuten henkilöstön määrä, sijoitetun pääoman tuotto, liikevaihto, tilikauden tulos, omavaraisuusaste ja investointimenot. Talousarvioesityksen momentteja koskevassa selvitysosassa kerrotaan Metsähallitukselle asetettavat toiminta- ja palvelutavoitteet. Esimerkiksi vuoden 2011 talousarvioesityksessä ne olivat:

*”Metsähallitus ottaa huomioon liiketoimintaa harjoittaessaan yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet kuten luonnon monimuotoisuuden, virkistyskäytön sekä porotalouden ja saamelaiskulttuurin vaatimukset. Metsähallituksen liiketoimintojen toiminta saatetaan kannattavaksi tai kannattamattomasta toiminnasta luovutaan.”* (Talousarvioesitys 2011. Pääluokka 30, Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala, kohta 63 Metsähallitus. Selvitysosa.)

Lisäksi selvitysosa kertoo muutamalla lyhyellä kappaleella Metsähallituksen liiketoiminnan keskeisiä tunnuslukuja. Metsähallituksen laissa asetetut tehtävät kerrataan lyhyesti ja yhteiskunnallisten velvoitteiden tasoa kommentoidaan näin:

*”Yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottamisesta aiheutuu vuonna 2011 noin 43—48 milj. euron laskennallinen kulurasite Metsähallituksen liiketoiminnalle. Metsätaloutta on rajoitettu 632 000 tuottovaateen alaisella metsämaahehtaarilla. Velvoitteiden huomioon ottamisen tasosta päätetään tarkemmin maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä Metsähallituksen liiketoiminnan tavoitteista vuodelle 2011.” (ibid.)*

Lisäksi kerrotaan, että maa- ja metsätalousministeriö on alustavasti asettanut vuoden 2011 Metsähallituksen liiketoiminnan tulostavoitteeksi 88,2 miljoonaa euroa ja tästä tuloutetaan alustavan tavoitteen mukaisesti vuonna 2012 valtiolle 83,8 miljoonaa euroa, mikä vastaa 95 prosenttia vuotuisesta voitosta verojen jälkeen. Metsähallituksen suunnittelemissa merkittävistä investoinneista ja lainojen vakuuksista mainitaan lyhyesti.

Jos eduskunnan saama tieto Metsähallituksesta on pelkästään talousarvioprosessin varassa, on toimitettu tieto suppeaa. Esimerkiksi yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen tasoa ei avata mitenkään muuten kuin euromääräisellä summalla ja rajoitetun metsämaan hehtaarimäärällä. Jos tätä ei rinnasteta mihinkään mitattavaan tavoitteeseen tai arvioida toimien vaikuttavuutta, jää tieto irralliseksi luvuksi.

Eduskunnan valtionvarainvaliokunta vastaa talousarvion eduskuntakäsittelystä. Erityisvaliokunnat kuten ympäristö- ja maa- ja metsätalousvaliokunta antavat valtionvarainvaliokunnalle oman lausuntonsa talousarviosta ja siten voivat kommentoida tarvittaessa myös Metsähallitusta koskevia asioita.

Valtionvarainvaliokunnan mietintö koskee koko hallituksen talousarvioesitystä. Talousarvioesitys on järjestetty ministeriöiden mukaan pääluokittain. Mietinnössä kommentoidaan esitystä, annetaan valiokunnan evästyksiä tärkeänä pidetyissä asioissa sekä voidaan muuttaa joitakin määrärahoja esitetystä, esimerkiksi kansanedustajien talousarvioaloitteiden mukaisesti. Koska kunkin ministeriön pääluokkaan kuuluu paljon kulumomentteja, ovat valiokunnan kommentit väistämättä lyhyitä ja koskevat vain poliittisesti kiinnostavimpia asioita.

Metsähallitusta koskevia lukuja ja tavoitteita ei vuosina 2004 – 2011 kommentoitu useana vuonna lainkaan valtionvarainvaliokunnan mietinnössä. Vuosina 2010 ja 2011 valtionvarainvaliokunta lisäsi Metsähallituksen luontopalvelujen julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettuja määrärahoja. Niitä oli 2010 leikattu niin jyrkästi, että

luontopalveluissa oli päätetty YT-neuvotteluiden aloittamisesta. (VaVM 26/2011 vp: 89 – 90; VaVM 53/2010 vp: 90,123.) Vuoden 2007 mietinnössä esitystä ei muuteta, mutta huomautetaan, että Etelä-Suomen metsiensuojeluohjelma Metson rahoitus on riittämätöntä, ja se tulisi huomioida jatkossa talousarvioita tehdessä (VaVM 25/2007 vp:120). Muita Metsähallitusta koskevia muutoksia valiokunta ei näinä vuosina ehdottanut. Kun eduskunta ei myöskään esittänyt konkreettisia ehdotuksia toiminta- ja palvelutavoitteiden muodossa vaan tyytyi muutamaan yleistasoiseen lauseeseen, voi todeta että Metsähallituksen liiketoiminnan ja metsien käytön osalta eduskunta ei ole käytännössä ohjannut Metsähallitusta, ainakaan varsinaisen ohjausprosessin yhteydessä.

### *Tulosohjaus ja palvelu- ja toimintatavoitteet*

Valtaosa poliittisen ohjauksen sisällöstä tapahtuu ministeriön tulosohjauksen kautta. Liikelaitoslain mukaan ohjaava ministeriö (tässä tapauksessa maa- ja metsätalousministeriö) päättää liikelaitoksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä tulos- ja tuloutustavoitteesta. Tuloutus määrää tuloksesta valtiolle tilittävän osuuden. Liikelaitoslain mukaan tulostavoite on asetettava niin, että liikelaitos voi tavoittaa sille eduskunnan toimesta asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet.

Liikelaitoslain mukaan myös valtioneuvosto voi tarvittaessa antaa määräyksiä ja ohjeita liikelaitoksen toiminnasta ja taloudesta. Näin toimittiin esimerkiksi 2005, kun valtioneuvosto päätti Metsähallitusta koskevista omistajapoliittisista linjauksista

Tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti ministeriöt asettavat laitoksille tulostavoitteet, tekevät tulossopimuksen ja seuraavat ja kontrolloivat tulosten toteutumista. Tärkeä osa ohjausta on strategiatyö. (Valtionvarainministeriö 1998: 28.)

Vuosittainen budjettiprosessi alkaa siten, että valtioneuvosto päättää koko budjetin kehyksistä ja sektorikohtaisista kehyksistä. Ministeriöt antavat edelleen kehykset hallinnonalansa laitoksille. (Valtionvarainministeriö 1998: 21.) Käytäntönä on ollut, että tulostavoitteista sovitaan alustavasti jo keväällä ennen budjetin valmistelua. Varsinainen tulossopimus tehdään eduskunnan vahvistettua valtion budjetin ja päätökset Metsähallituksen toiminta- ja palvelutavoitteista sekä tuloutuksesta. (Valtionvarainministeriö 1998: 18.)



Valtionvarainministeriön julkaisema selvitys kuvaa tulostavoitteiden asettamista seuraavasti:

*”Budjetin laadinta etenee alhaalta ylöspäin siten, että virastot ja laitokset laativat ensin itsenäisesti talousarvioehdotuksensa ja TTS:n [talous- ja toimintasuunnitelman] (maaliskuussa), jotka annetaan ministeriöille. Kevään aikana ministeriöt ja laitokset neuvottelevat laitosten talousarvioista, ja tärkeänä neuvottelutaustana ovat tällöin hallinnonalakohtaiset budjettikehykset, jotka kukin ministeriö on edelleen ositellut virasto- ja laitoskohtaisiksi määrärahaameiksi. Kevään aikana sovitaan yleensä myös budjetin perusteluihin tulevat laitosten alustavat tulostavoitteet. Tulostavoitteet perustuvat ministeriön ja laitosten väliseen tavoiteasetteluun ja laitosten toiminnan ja talouden suunnitteluun. Kesän alkuun mennessä valmistuvat hallinnonaloittaiset ministeriöiden talousarvioehdotukset.”* (Valtionvarainministeriö 1998: 32)

Vaikka selvitys on vanhan liikelaitoslain ajalta, pitää kuvaus ilmeisesti edelleen pitkälti paikkansa. Tämän jälkeen valtionvarainministeriö ja muut ministeriöt neuvottelevat ja kokoavat esityksen hallituksen budjettiriiheä varten. Kun eduskunta on hyväksynyt hallituksen talousarvioesityksen, vahvistetaan laitosten tulostavoitteet lopullisin tulossopimuksin. (Valtionvarainministeriö 1998: 32.)

Maa- ja metsätalousministeriö hyväksyy vuosittain Metsähallituksen hallituksen (vuoteen 2005 asti Metsähallituksen johtokunnan) valmistelemat Metsähallituksen liiketoiminnan palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä tulos- ja tuloutustavoitteet, eduskunnan talousarviossa antaman evästyksen jälkeen. Tulohjauksen kirjelmä on 2000-luvulla ollut yleensä nelisivuinen. Päätöksessä todetaan Metsähallitukselle kussakin asiassa asetetut strategiset pitkän aikavälin tavoitteet sekä kuvataan lyhyesti kyseisen vuoden tavoite.

Päätösteksti on yleisluontoista. Esimerkiksi Metsähallituslaissa luetelluista yleisistä yhteiskunnallista velvoitteista kaikkia ei mainita lainkaan joka vuosi ja muutenkin velvoitteiden toteuttamista käsitellään lähinnä nykytilanne todeten ja Metsähallituslaissa määritelty velvoite toistaen.

Ylä-Lapin poronhoitajien ja Metsähallituksen kiistoista on tehty hieman laajempi kirjaus asian oltua esillä runsaasti vuosina 2005 – 2007. Kirjaus oli kokonaisuudessaan seuraava sekä vuosina 2006 että 2007:

*"Poro- ja metsätalouden sekä saamelaiskulttuurin yhteensovittamista jatketaan Ylä-Lapin alueella marraskuussa 2006 vahvistetun Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelman pohjalta. Poronhoitolain velvoitteet otetaan huomioon saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella Metsähallituksen ja paliskuntain yhdistyksen välisen yhteistyösopimuksen mukaisesti."*

Toisien sanoen ministeriö toistaa Metsähallituksen tehneen uuden luonnonvarasuunnitelman ja hyväksyy sen toiminnan pohjaksi sekä kuvailee Metsähallituksen nykykäytännöt asiassa. Oma ohjausvaltaansa ministeriö ei tässäkään poliittisesti hyvin kiistanalaisessa kysymyksessä ainakaan näytä – on tietysti mahdollista, ehkä jopa todennäköistä, että kahdenvälisissä tulohauskeskusteluissa luonnonvarasuunnitelman tekoa on ohjattu.

Päätöksissä mainitut aiheet vaihtelevat ajankohtaisuuden mukaan; esimerkiksi vuoden 2004 päätöksessä todetaan metsien kestävään hoitoon ja käyttöön liittyvänä "tavoitteena", että "*Metsähallitus ottaa käyttöön valtion metsissä uuden ympäristöoppaan mukaiset hoito- ja käyttösuositukset*". Käytännössä ministeriö tässä totesi Metsähallituksen jo tekemän uuden oppaan käyttöönoton. Yhteiskuntavastuuraportissaan 2003 Metsähallitus kertoo ympäristöoppaan valmistelusta vuonna 2003 ja julkaisemisesta 2004. (Metsähallitus 2004: 9)

Ainoa vuodesta toiseen toistuvasti erikseen mainittava yhteiskunnallinen velvoite on Metsähallituksen velvoite edistää työllisyyttä Itä- ja Pohjois-Suomessa. Sen sisältöä myös täsmennetään hieman lain kirjaamasta. Velvoite määritellään päätöksissä tavallista pehmeämmäksi henkilöstöpolitiikaksi näillä alueilla, mukaan lukien metsurityövoiman käytön jatkaminen koneellistamisen sijaan. Tämän voisi kuvitella nousevan eduskunnan toiveista, koska valiokunnat ja kansanedustajat ovat pitäneet metsurien työllisyyttä esillä jatkuvasti koko nykymuotoisen Metsähallituksen olemassaolon ajan.

Kun 2000-luvun päätöksissä eduskunnan budjetin yhteydessä hyväksymä tavoite on lauseen mittainen, oli 1990-luvulla päätöksissä vielä useita eduskunnan hyväksymiä tavoitteita, joille maa- ja metsätalousministeriö asetti tarkemman tavoitetason. Näitä olivat esimerkiksi *"luonnonsuojelu- ja ympäristönäkökohdat huomioonottavat metsänkäsittelymenetelmät"*, *"keskeisten toimintojen"* tuloksellisuuden parantaminen aina edelliseen vuoteen verrattuna, Itä- ja Pohjois-Suomen työllisyyden tukeminen muun muassa koneellistamisasteen alhaisena pitämisellä sekä maanmyyntitulojen käyttäminen luonnonsuojelualueiden hankintaan. Uuden Metsähallituslain myötä valtaa siirtyi eduskunnalta ministeriöiden tulosohjaukseen ja voikin olla, että eduskunta on reagoinut tähän luopumalla siitä vähäisestäkin ohjauksesta, joita tavoitepäätöksissä on ennen annettu. Toisaalta on myös uuden julkisjohtamisen idean mukaista, että operatiiviseen toimintaan puututaan mahdollisimman vähän.

### 3.3. Mittarit ja seuranta

Vuoden 2001 maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauspäätöksessä edellytettiin Metsähallituksen valmistelevan mittarit ja tavoitearvot toimintansa kestävyden arvioimiseksi ja seuraamiseksi. Metsähallitus valmisteli mittarit vuonna 2001 ja otti käyttöön 2002.

Alussa luonnonvarojen suojelun ja käytön onnistumista mitattiin kahdellakymmenelläkahdella mittarilla aina saimaannorppien poikastuotosta metsätalouden toimissa säilyneisiin luontokohteisiin ja kaatopaikkajätteen määrään. Mittarit koskevat siis sekä luonnonsuojelu- että metsätaloustoimintoja. Mittarit eivät vastaa suoraan esimerkiksi Metsähallituksen laissa määriteltyjä tehtäviä ja yhteiskunnallisia velvoitteita, vaan niiden teossa on käytetty hyväksi erilaisia kansainvälisiä malleja yhteiskuntavastuun mittareiksi (Metsähallitus 2003: 2). Ekologisen kestävyden mittaamiseen on onnistuttu kehittämään todellisuudessa mitattavia mittareita, mutta niitä ei kuitenkaan peilata vuosikertomuksissa ja maa- ja metsätalousministeriön tulosohjausdokumenteissa mitään tavoitetta vasten. Tämä rajoittaa mittarien tuomaa hyötyä esimerkiksi kansanedustajille – harva osaa itse arvioida, mikä kuutiomäärä lahopuuta on riittävä tai mikä olisi hyvä taso saimaannorppien poikasten määrässä.

Yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja vaikutuksia aluetalouteen on mitattu yhdellätoista mittarilla, kuten urakoitsijoiden määrällä, henkilöstön määrällä, porotalouden yhteistyömenettelyllä ja matkailuyrittäjien kanssa tehtyjen sopimusten määrällä. Näistäkin mittareista monet ovat sinänsä mitattavia, mutta luvut kertovat vähän. Mitä matkailuyrittäjien kanssa tehtyjen sopimusten määrä kertoo sosiaalisesta kestäväydestä ja matkailun huomioimisesta? Ehkä tärkeämpi mittari olisi kiistojen määrä tai vaikkapa virkistyskäyttäjien tyytyväisyys. Myös poronhoidon ja saamelaiskulttuurin turvaamisesta kerrotaan äärimmäisen yleistasonisesti. Esimerkiksi Ylä-Lapissa *"herkkä ympäristö sekä saamelaisten ja poromiesten tarpeet pyritään ottamaan metsätaloudessa erityisesti huomioon"* (Metsähallitus 2003: 14). Lause ei millään tavalla avaa toimintatapoja ja on itse asiassa huomattavasti Metsähallituslakia ja poronhoitolakia kunnianhimmottomampi – lain mukaan kulttuuri pitää turvata ja huomattava haitta poronhoidolle estää. Muutkaan saamelaiskulttuuriin ja poronhoidon turvaamiseen liittyvät "mittarit" eivät ole mitattavia vaan yleisluontoisia toimintatapojen kuvauksia, jotka eivät käytännössä anna juuri mitään sellaista tietoa, joka auttaisi arvioimaan toimien vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Kuvaukset tarkentuvat jonkin verran vastaisuudessa. Esimerkiksi vuoden 2004 yhteiskuntavastuureportissa kerrottiin, että:

*"Paliskunnittaisissa neuvotteluissa käydään vuosittain läpi alueen hakkuut ja muut metsänhoidolliset toimet sekä todetaan edellisen neuvottelun jälkeen tehdyt toimet. Samalla sovitaan, miten yhteistyö hoidetaan porotaloudelle tärkeissä kohteissa. Tavoitteena on kehittää yhdessä porotalouden tarpeet huomioon ottavia metsänhoitotapoja sekä saada yhteistyö paikallisella tasolla osaksi jokapäiväistä toimintaa".* (Metsähallitus 2005: 18)

Kovin paljon informaatiota ei tämäkään kuvaus (joka toistuu samana vuosikertomuksessa 2006 ja 2007) sisällä eikä se missään nimessä ole mitattava mittari (Metsähallitus 2007b: 48; Metsähallitus 2008: 34).

Konfliktien ennakointi ja ratkaisut olivat oma mittarinsa, jota niin ikään ei ehdotettu varsinaisesti mitattavaksi, vaan kuvailtiin toimintatapa. Tätä ei kuitenkaan käytetty enää myöhemmin. Lisäksi mittareita liittyi aiheisiin kuten kansainvälinen yhteistyö, henkilöstön hyvinvointi ja tasa-arvo ja asiakastyytyväisyys. Taloudellista tuloksellisuutta mitattiin alussa kolmella mitattavalla mittarilla, jotka ovat tuloutus valtiolle, metsänhoito- ja

perusparannustöiden kustannukset sekä kiinteistöjalostus. (Metsähallitus 2002: 52 – 53.) Jatkossa taloudellisen tuloksellisuuden mittarina on ollut vain tuloutus. Mittareita on käytetty 2003 – 2005 yhteiskuntavastuureporteissa ja vuodesta 2006 alkaen vuosikertomuksen yhteydessä. Haastattelemani maa- ja metsätalousministeriön virkamies kertoi, että myös valtioneuvosto ja ministeriö käyttävät näitä mittareita arvioidessaan Metsähallituksen onnistumista.

Metsähallitus raportoi yhteiskuntavastuureporteissaan (2002 – 2005) ja vuosikertomuksissaan (2006 – 2011) eduskunnan antamien tehtävien toteuttamisesta. Eduskunnan antamat tavoitteet on yleensä kuitattu lyhyesti, esimerkiksi 2004 yhteiskuntavastuureportin vuosikertomusosuudessa näin: *"Metsähallitus hoiti hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväällä tavalla"* (Metsähallitus 2005). Tämä toki vastaa sitä yksityiskohtaisuuden tasoa, jonka eduskunta on itse asettanut antamallaan palvelu- ja toimintatavoitteilla. Voi kuitenkin olla, että esimerkiksi kansanedustajia kiinnostaisi saada enemmänkin tietoa siitä, miten kestävyiden eri osa-alueet on turvattu. Lisäksi mainitaan työpaikkojen tuottaminen Itä- ja Pohjois-Suomessa, virkistyskäytön palvelut, luontopalvelujen tehtävät luonnonsuojelualueiden hankkimiseksi ja Metso-ohjelmaan osallistuminen. (Metsähallitus 2005: 41.) Erikseen kuvataan maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön tulosohjauksessa asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista, mutta sekä tavoitteet että kuvaukset ovat niin yleisluontoisia, ettei todellista tietoa toteuttamisen laajuudesta, tavoista ja tehokkuudesta anneta. (Metsähallitus 2005: 41 – 42.) Mittarien peilaaminen mitattaviin tavoitteisiin ja toimien vaikuttavuuden arviointi puuttuu näistä raporteista lähestulkoon kautta linjan. Yritysten vuosikertomusten tapaan raportit ovat eräänlaista mainosmateriaalia, jossa vaikeisiin tai ristiriitaisiin teemoihin ei mielellään mennä ainakaan kovin monitahoisesti analysoiden.

### **3.4. Tulkinnat Metsähallituksen tehtävistä**

Laki Metsähallituksesta ei anna selvää kuvaa Metsähallituksen eri tehtävien hierarkiasta ja tasapainottamisesta, vaikka hallituksen esitys melko selväsanainen onkin. Haastatteluaineistossa tehtävien hierarkiasta esiintyi hyvinkin erilaisia käsityksiä niiden ihmisten piirissä, jotka lakia toteuttavat.

Metsähallituksen aluejohtaja MH1 näki Metsähallituksen tehtävissä selvän hierarkian, jossa taloudellinen tulos on ylimmäisenä.

*"Meidän ensimmäinen yhteiskunnallinen tehtävä on harjoittaa taloudellisesti tuottavaa liiketoimintaa. Laissa on määritelty tehtäväksi ne alat, joilla toimitaan. Siinä on metsätalous ja joku muu luonnonvarojen käyttöön liittyvä. Se on väistämättä meidän ensimmäinen yhteiskunnallinen tehtävä, koska se on määritelty meidän perustehtäväksi. Ja sitten ovat yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet..."*

Taustaoletuksena MH1:n väitteessä on, että lainsäätäjän lakiin kirjoittama Metsähallituksen *perustehtävä* on myös *yhteiskunnallisesti tärkein* tehtävä. Tällainenkin tulkinta laista on mahdollinen, sillä vaikka lain perustelut nostavat kestävyuden ja yhteiskunnalliset velvoitteet *"toiminnan reunaehdoiksi"*, ei laissa itsessään mainita mitään tehtävähierarkiaan liittyvää. MH1 määrittelee yhteiskunnalliset velvoitteet tuloksenteon "rinnalla" huomioitavina:

*"Se on laissa siellä eduskunnassa päätetty, että meille kuuluu liiketoiminnan harjoittaminen ja sen yhteydessä näiden asioiden huomioonottaminen."*

MH1 näkee kuitenkin taloudellisen tuloksen perustehtävänä asettavan hyvin tiukat reunaehdot sille, miten yhteiskunnalliset velvoitteet otetaan huomioon. Hän tulkitsee lakia siten, että laki ja poliittinen ohjaus edellyttävät, että metsätalousalueella harjoitetaan tuottavaa metsätaloutta eikä Metsähallitus siksi voi *"omavaltaisesti"* suojella metsiä ilman maankäyttökategorian virallista muutosta lakisäätöiseksi suojelualueeksi. MH1:n mukaan Metsähallituksella on mandaatti neuvotella ja yhteensovittaa yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamiseen liittyviä intressejä, mutta reunaehtona on se, että metsätalousalueeksi määritellyn metsän käyttötarkoitusta ei voi kokonaan muuttaa.

Hän ottaa esimerkiksi Muonion metsäkiistan, jossa hänen mukaansa kuntalaisten ja matkailuyrittäjien mielipide ei ollut riittävä peruste suojella suurta määrää talousmetsää, joka ei edes kaikilta osin ollut luonnonsuojelullisesti arvokasta. Toisena esimerkkinä hän nostaa Metsähallituksen Suomen luonnonsuojeluliiton ja WWF:n kanssa vuonna 2005 niin sanotun dialogiprosessin seurauksena suojelemat metsät, joiden suojele ei

kuitenkaan ole käytännössä edennyt hallinnossa. Alueista ei ole tehty virallisia suojelualueita eikä niitä ole siirretty pois Metsähallituksen metsätalouden taseesta. Syynä MH1 pitää sitä, että poliittinen ohjaus ei ole siunannut neuvottelujen tulosta.

Näiden väitteiden taustalta paljastuu useita kiinnostavia taustaoletuksia. Ensinnäkin, jos poliittinen ohjaus selvästi edellyttää, että talousmetsiksi kerran luokiteltuja metsiä ei voi osana yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamista suojella, missä tämä ohjaus on artikuloitu? Laeista ei löydy tällaista periaatetta, ei myöskään ministeriön tulosohjaukskirjeistä. Toisaalta suuri osa tulosohjauksesta tapahtunee ministeriön ja Metsähallituksen kahdenvälisissä keskusteluissa, joista ei jää dokumenttia. Onko tämä ohjaus vahvempaa ja osin vastakkaista sisällöltään kuin lakeihin ja päätöksiin kirjattu ohjaus? On myös mahdollista, että MH1 näkee tämän velvoitteen tulevan ainakin osittain kaavoituksen kautta, missä Metsähallituksen hallinnassa olevat valtion metsät on pääosin merkitty metsä- ja maatalousvaltaisen alueen kategoriaan, joiden tarkoitus on metsä- ja maatalouden harjoittaminen. Kaavoituksen maankäyttökategoriat ovat kuitenkin erittäin yleisluontoisia ja metsätalouden yhteydessä tapahtuvan suojelun voisi kuvitella mahtuvan näiden kategorioiden määrittelemän metsätalouden sisään.

Toinen kiinnostava kysymys on se, että riippumatta siitä, tuleeko edellä mainittu näkemys Metsähallituksen sisältä vai poliittisen ohjauksen kautta, se on lähestulkoon päinvastainen Metsähallituslain esittämän tehtävähierarkian kanssa. Lain mukaan yhteiskunnalliset velvoitteet määrittävät kaiken toiminnan reunaehdot, tämän tulkinnan mukaan taas taloudellinen tuottavuus määrittää yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen reunaehdot.

MH1:n tulkinta saa tiettyä tukea ohjaavan ministeriön suunnalta, sillä myös maa- ja metsätalousministeriön virkamies VM1 näkee, että kannattava metsätalous on Metsähallituksen "*lain mukainen tehtävä*" ja metsätalouden on siksi oltava "*keskimäärin*" mahdollisimman tehokasta. VM1 esittää näkemyksensä, että jos käytetään hakkuutapoja, jotka ovat yhteiskunnallisten velvoitteiden takia joitain muita kuin tehokkaimpia mahdollisia, pitää olla selvä näyttö siitä, minkä parannuksen ne tuovat ja että tehdyt muutokset ovat keskeisiä parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen kokonaisedun saavuttamisen kannalta. VM1:n mukaan on maa- ja metsätalousministeriön "*peruslinjauksia*", että samoilla alueilla tulisi tuottaa useita

hyötyjä samanaikaisesti. *"Muuten emme usko, että suurinta kokonaishyötyä voidaan saavuttaa."* Tämä monikäytön periaate voisi vaikuttaa siihen, että maa- ja metsätalousministeriö ei tulohajauksessaan ainakaan kannusta ratkaisuihin, joissa metsiä suojellaan yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamiseksi. On tietysti mahdollista argumentoida, että myös suojelualueilla voi tuottaa monia hyötyjä samanaikaisesti, mutta VM1:n ja MH1:n korostama perustehtävä, taloudellisesti kannattava metsätalous, jää suojelualueilla toteuttamatta.

Kansanedustaja KE1:n mielestä laki on tarkoituksella epäselvä yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisesta. Hänen mielestään Metsähallituksen ohjauksessa on *"luonnonsuojelukielteisiä piirteitä"*, jotka näkyvät passiivisuutena määritellä luonnonsuojelutavoitteille selvää ohjausta lakien ja hallitusohjelmien tasolla.

*"On yhtä tärkeää, mitä on sanottu ja mitä ei ole sanottu. Molemmat vaikuttavat."* (KE1)

Hänen mielestään taloudellinen tulos on hierarkiassa käytännössä ylimpänä, koska sille päätetään joka vuosi mitattava tavoite – tulostavoite ja tuloutusvelvoite. Sen sijaan yhteiskunnallisia velvoitteita kuten biodiversiteetin säilyttämistä ei yleensä ole määriteltä mitattavilla tavoitteilla, joiden toteutumista voisi seurata. Poikkeuksena eräät erilliset valtioneuvoston periaatepäätökset kuten Etelä-Suomen metsiensuojelun Metso-ohjelma, jonka osana myös Metsähallitukselle on asetettu mitattavia suojelutavoitteita. Nämä ovat syntyneet kuitenkin varsinaisen Metsähallituksen ohjauksen ulkopuolella.

*"Tuloksentekoa prioriteettina ei ole sillä tavalla artikuloitu, että se estäisi jonkin toisen linjauksen eteenpäin viemisen. Mutta kun toisaalta suojelua ei korosteta hallitusohjelmassa eikä tehdä mitattavia tavoitteita, niin se jää käytännössä jalkoihin."* (KE1)

Kansanedustaja KE3 taas näkee, että tuloksen tekoa ja yhteiskunnallisia velvoitteita ei voi asettaa rinnakkain, koska *"ne ovat niin erimitallisia"*. Hänen mielestään eduskunnassa käydyissä tulosneuvotteluissa on aina pidetty itsestään selvänä, että tulostavoite asetetaan sellaiseksi, että yhteiskunnallisista velvoitteista selvitään. Hänen mielestään tätä eduskunta on myös edellyttänyt. KE3 sanoo myös, että *"yhteiskunnalliset velvoitteet ovat ykkösasia ja tulostavoite on kakkosasia"*. Tätä



näkemyistä hän perustelee sillä, että kun yhteiskunnalliset velvoitteet on kerran asetettu, on ne otettava myös vakavasti, sillä *"nehän ovat ihan korneja, ellei niitä oteta täysimääräisesti huomioon"*.

Hallituksen esitys Metsähallituslaiksi korostaa, että yhteiskunnalliset velvoitteet otetaan huomioon Metsähallituksen palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamisen yhteydessä. Toisaalta hallituksen esitys pitää tärkeänä myös Metsähallituksen osallistavaa suunnittelujärjestelmää, jossa kuullaan *"laajasti eri sidosryhmiä ja kansalaisia"*. Lain perustelujen mukaan juuri osallistava suunnittelu on tärkeässä asemassa, kun Metsähallitus käytännössä sovittaa yhteen eri tehtävänsä. Osallistavasta suunnittelusta nousee myös valtion maiden käytön legitimitetin kannalta tärkeä kansalaisten osallistuminen ja palaute, sillä ylemmän tason poliittinen ohjaus ei tarjoa mahdollisuuksia suoraan osallistumiseen.

Hallituksen esitys kommentoi luonnonvarasuunnitelmia seuraavasti:

*"Käytännössä Metsähallituksen ympäristövelvoitteet huomioitaisiin ja sovitettaisiin yhteen muun toiminnan kanssa jo nyt sovelletun osallistavan luonnonvarasuunnittelujärjestelmän avulla, jonka yhteydessä laajasti kuultaisiin kansalaisia ja sidosryhmiä. Suunnittelujärjestelmään kuuluvissa alueellisissa luonnonvarasuunnitelmissa tarkasteltaisiin Metsähallituksen ympäristövelvoitteita laajempien aluekokonaisuuksien yhteydessä, päätettäisiin alueiden suojele- ja virkistyskäytöstä sekä määriteltäisiin metsätaloustoiminnan laajuus."*

Hallitus on siis toivonut, että luonnonvarasuunnittelussa Metsähallitus arvioisi laajasti yhteiskunnallisten velvoitteiden toteutumista ja tekisi myös suojelupäätöksiä. Tämä mandaatti vaikuttaa huomattavasti laajemmalta, kuin miten MH1 käytännössä Metsähallituksen mahdollisuudet näkee (yllä).

Toisaalta hallituksen esitys Metsähallituslaiksi korostaa, että Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden *"asianmukainen huomioon ottaminen käytännön toiminnassa"* edellyttää aktiivista tulos- ja omistajaohjausta (HE 154/2004: 11). Hallituksen toiveena on siis selvästi ollut, että ohjaavat ministeriöt huolehtivat erityisen huolellisesti yhteiskunnallisten velvoitteiden toteutumisesta.

Myös maa- ja metsätalousministeriön VM1 sanoo, että tulostavoite asetetaan siten, että eduskunnan asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet sekä lain tarkoittamat yhteiskunnalliset velvoitteet voidaan toteuttaa. Käytännössä siis hyvin abstraktien yhteiskunnallisten velvoitteiden tulisi ohjata tarkan euromääräisen tulostavoitteen asettamista. On kuitenkin epäselvää, kuinka tehokkaasti ne voivat vaikuttaa, kun yhteiskunnalliset velvoitteet on kuvattu laissa hyvin yleisin sanankääntein eivätkä eduskunta tai valtioneuvosto anna tarkempia, mitattavia ohjeita niiden toteuttamiseen. Lisäksi kaikki haastatellut toivat ilmi, että tulostavoitteella on merkitystä myös budjetin tasapainottamiselle. Tulostavoitetta onkin jatkuvasti kasvatettu 1990-luvun alun lamavuosista alkaen.

Metsähallituksen yhteiskunnallisten tehtävien käytännön sisällöstä löytyy tässäkin haastatteluaineistossa epäselvyyttä. Sidoin haastatteluissa osan kysymyksistä Muonion metsäkiistaan, jonka ratkaisuna matkailuyrittäjät alkoivat maksaa Metsähallitukselle metsän hakkaamattomuudesta. Kiista toi esille selviä näkemyseroja matkailun huomioimisesta. Näkemyserot menevät hyvin pitkälle, sillä MH1 kertoi käsityksensä, että matkailun huomioiminen ei ole osa Metsähallituksen yhteiskunnallisia velvoitteita. Kuitenkin hallituksen esitys Metsähallituslaiksi nimenomaisesti selittää virkistyskäytön turvaamisen tarkoittavan myös matkailun ja matkailureittien kannalta tärkeiden metsien huomiointia. Näkemyserolla on merkittäviä seurauksia, sillä kuten edellä käy ilmi, Metsähallitus hoitaa käytännössä yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen oman tulkintansa mukaan ja MH1 toimii aluejohtajana alueella, jolla matkailulla on suurta intressiä valtion metsien suhteen.

MH1 esitti perusteluina näkemykselleen, että porotaloutta lukuun ottamatta yhteiskunnalliset velvoitteet eivät suojaa *"varsinaisia elinkeinoja"*, vaan ainoastaan voittoa tavoittelemattomia metsän käyttömuotoja. MH1:n mukaan virkistyskäyttö Metsähallituslaissa tarkoittaa yleistä virkistyskäyttöä ja *"matkailuyrittäjät tekevät omaa bisnestään eikä voi lähteä siitä, että he voivat varata itselleen ilmaiseksi alueita"*. Tämä MH1:n väite on merkittävä linjaus, mutta sitä ei löydy Metsähallituslaista eikä mistään muustakaan ohjausdokumentista, joita olen löytänyt. Maa- ja metsätalousministeriön VM1 sanoo omassa vastauksessaan samaan kysymykseen, että hän itse näkee matkailun kuuluvan ainakin osittain virkistyskäytön turvaamisen yhteiskunnallisen

velvoitteen piiriin. Näkemys ei toisaalta vaikuta tulevan mistään virallisesta linjauksesta vaan olevan henkilökohtainen, intuitiivinen vastaus:

*Kysymys: ”Kuuluuko matkailu yhteiskunnallisten velvoitteiden piiriin?”*

*VM1 Vastaus: ”Hyvä kysymys. Olen sitä itsekin miettinyt, koska laissa puhutaan virkistyskäytöstä ja kyllä se aika lähellä on. Kun matkailu perustuu luontoon, niin se perustuu luonnosta saataviin virkistyselämyksiin, yksinkertaistaen. Se on osa siinä palvelutuotantoketjussa, että kyllä se mielestäni kuuluu.”*

MH1:n tulkinnassa on ilmeisesti kyse joko henkilökohtaisesta mielipiteestä tai Metsähallituksen omasta paikallisesta tulkinnasta, sillä Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden kustannuksia koskevassa raportissa matkailu on otettu huomioon osana virkistyskäytön turvaamista. (Metsähallitus 2007a: 13 – 15) On joka tapauksessa hyvin kiinnostavaa, että yhteiskunnallisten velvoitteiden sisällöstä on näin suurta epäselvyyttä keskeisten toimijoiden parissa.

Hallituksen esityksessä myös selvästi linjataan, että Metsähallituksen on toivottavaa luoda puitteita myös muiden harjoittamalle liiketoiminnalle. MH1:n mielestä taas Metsähallituksen tehtävä nimenomaan *ei ole* luoda puitteita ”jonkun muun liiketoiminnalle”. Päinvastoin, MH1 kertoi, että:

*”jos joku meidän alueella omaa bisnestään harjoittaa, niin se on maksullista niin kuin jonkun muunkin [maalla]”.*

Metsähallituksen tehtävistä tehdyt tulkinnat ovat kaiken kaikkiaan yllättävän vaihtelevia haastateltavien joukossa. Hallituksen esitys Metsähallituslaista on ilmeisesti aikanaan pyrkinyt nimenomaisesti peilaamaan eduskunnan tuntoja ja sen perustelut vaikuttavat edelleen olevan lähellä haastattelemini kansanedustajien tulkintoja. Sen sijaan Metsähallituksen operatiiviseen toimintaan osallistuvan aluejohtajan (MH1) ja ohjauksesta vastaavan virkamiehen (VM1) tulkinnat korostavat voimakkaasti tuloksentekoa ja toiminnan liiketaloudellista kestävyyttä yli muiden yhteiskunnallisten velvoitteiden. Lukuun ottamatta valtionvarainministeriön virkamiestä, joka ei vaikuttanut olevan erityisen kiinnostunut metsätaloudesta, haastateltavat jakautuivat selvästi kahteen ryhmään – taloudellista tulosta tai muita yhteiskunnallisia velvoitteita

priorisoivaan. Tämä jakolinja noudattaa selvästi myös metsätalouden arvostukseen liittyvää jakoa. Taloudellista tulosta korostavat haastatellut (VM1, MH1, osin KE2) tuovat kaikki oma-aloitteisesti esiin myönteisen suhtautumisensa metsätalouteen ja sen kaikkiin muotoihin: he kuvaavat avohakkuita luontoelämyksenä ja luonnollisena osana maisemaa tai korostavat, ettei hakkuista ole haittaa matkailulle. Yhteiskunnallisten velvoitteiden tärkeyttä tuloksenteon yli korostavat (KE1, KE3) taas ovat selvästi luonnonsuojelumuonteisimpiä haastateltuja, joiden puheissa vanhojen metsien suojelun arvo korostuu toistuvasti. On mahdotonta sanoa tämän aineiston perusteella, toimisiko jakolinja yleisemmin, mutta tässäkin laajuudessa se kertoo siitä, että hallinnon järjestäminen ja liikelaitoksen tehtävien määrittely on mitä poliittisinta ja se kytkeytyy syviin arvokysymyksiin.

### 3.5. Metsähallituksen ohjauksen käytännöt

#### *Talousarvioprosessin vaikutus ohjaukseen*

Eduskunta käyttää merkittävintä valtaa Metsähallituksen ohjauksessa talousarvioprosessin yhteydessä. Kirjallisen aineiston tarkastelussa ei kuitenkaan käynyt ilmi, että prosessilla olisi suurta käytännön merkitystä, sillä eduskunta on yleensä hyväksynyt hallituksen esitykset sellaisenaan. Haastattelut vahvistavat tätä käsitystä, vaikka talousarvioprosessilla nähdään olevan myös merkitystä ohjaukselle.

VM1:n mukaan valiokuntien lausunnoilla ei ole juuri ollut vaikutusta Metsähallitusta koskevissa asioissa:

*”Ne voivat jossain asiassa ottaa joihinkin asioihin kantaa ja tehdä kaikenlaisia ehdotuksia, mutta Metsähallitukseen liittyen eivät valiokunnat ole sen enempää puuttuneet. Hallituksen esitys on aina mennyt läpi”.*

Kansanedustaja KE3 pitää kaikesta huolimatta valiokuntakäsittelyä merkittävänä. Hän toteaa, että talousarvion yhteydessä eduskunnalla on tilaisuus lausua ”*melkein mitä tahansa*” Metsähallitukseen liittyen. Talousarvioehdotus esittää arvion Metsähallituksen seuraavan vuoden tuloutuksesta, vaikka se lyödäänkin lukkoon vasta tulosohjauskirjeessä alkuvuodesta. Tuloutusvelvoitteen summan muuttaminen on KE3:n mukaan ollut ”*se peliväline*”, jonka suhteen eduskunta voi valtaansa käyttää. KE3:n

mukaan hänen eduskuntataipaleensa aikana lausuntoja on lisätty joskus mietintöön sekä myös äänestetty tuloutusveloitteesta ja muutettu sitä molempiin suuntiin. Tämä on kuitenkin ilmeisesti tapahtunut vanhan Metsähallituslain aikana, sillä vuoden 2004 jälkeen ei löytynyt merkkejä siitä, että valtionvarainvaliokunta olisi pyrkinyt muuttamaan Metsähallituksen tuloutusta. Valiokunta voisikin korkeintaan evästää hallitusta tässä, sillä tuloutusarvio annetaan talousarviossa tiedoksi eduskunnalle, mutta se ei ole varsinaisesti eduskunnan päätettävissä. Myös vanhan Metsähallituslain aikaan tulostavoitteesta ja tuloutuksesta päätti valtioneuvosto.

Metsähallituksessa tulostavoitteen valmistelu alkaa hakkuumäärien ja puukauppatilanteen arvioinnista. MH1 kertoo, että hakkuumääriin määritellään puitteet alueellisessa luonnonvarasuunnittelussa. Hakkuumäärät ovat määräävä tekijä tulostavoitteessa. Koko metsätalouden vuosittainen hakkuutavoite perustuu osittain alueiden arvioille, mutta MH1:n mukaan alueet eivät laske itselleen erikseen tulostavoitetta.

Valtionvarainministeriön VM2 sanoo vuosittaisen tulostavoitteen ja tuloutuksen päätösprosessin ja ministeriön osallistumisen olevan ”*tapauskohtainen*”. Hänen mukaansa Metsähallitus arvioi ensisijaisesti, mikä on mahdollista ja sen jälkeen tätä arviota ”*pohtivat*” Metsähallituksen hallitus ja maa- ja metsätalousministeriö. VM2:n mukaan tulos on ”*lähinnä kiinni*” puun myynnistä, mutta ei ainoastaan, joten jonkin verran keskustelun varaa tuloksessa on ja keskustelua käydään budjetin valmistelun yhteydessä ja ministeriöiden keskinäisissä tapaamisissa.

Maa- ja metsätalousministeri tekee päätöksen tulostavoitteesta, mutta esimerkiksi vuonna 2009 kun asia oli VM2:n mukaan ”*erityisen vaikea*”, se tuotiin valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaan päätettäväksi. Vaikeus liittyi ilmeisesti siihen, että puumarkkinoilla aika oli poikkeuksellista ja ministeriöt eivät päässeet virkamiestasolla sopuun tuloksesta. Metsähallituksen vuosikertomuksessa 2009 kuvataan, että vuosi oli maailmanlaajuisen taloustaantumien ja metsäteollisuuden heikon kysynnän vuoksi vaikea ja Metsähallituksen liikevaihto jäi noin 50 miljoonaa euroa 2008 vuoden tasoa alhaisemmaksi (Metsähallitus 2010). VM2:n selostuksesta on tulkittavissa, että asiaan puututtiin ministeritasolta, jotta saatiin kaikkien osapuolten kannalta hyväksyttävä kompromissi.

*"Siinä oli monia keskusteluja kevään aikana ennen kuin (...) [maan] hallitus sitten nuiji päätöksen."*

Kansanedustajien näkemykset vaihtelivat vuosittaisen ohjausprosessin tärkeydestä. KE2 sanoi, että tulostavoite asetetaan *"siellä talon sisällä"* (Metsähallituksessa), *"valtionvarainministeriön kautta"* ja hyväksytään sen mukaan. Hänen mukaansa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet vuosittaisessa prosessissa ovat pienet:

*"Tulostavoite on pitkälti läpihuutojuttu".*

Eduskunnan valiokunnat voivat lausua jotakin asiasta lausunnoissa ja se voi päätyä talousarviomietintöön, mutta *"kyllä se ministeriön kanta yleensä jää voimaan"*.

Valtionvarainministeriön virkamies VM2 oli samaa mieltä. Hän kertoi tulostavoitteen asettamisesta näin:

*"Budjetti saattaa herättää enemmänkin keskustelua, mutta valitettavasti tämä on ollut aika pitkälti läpihuutojuttu kun tulostavoite annetaan alkuvuodesta kullekin vuodelle, niin se on liian yleisellä tasolla, että siihen pääsisi kiinni. Metsähallitus on niin valtavan laaja ja iso laitos, että neljällä sivulla ei pysty kertomaan siitä mitään. Sinne yleisiin lauseisiin voi hukuttaa niin paljon, että harvemmin se herättää keskustelua."*

KE1 piti vuosittaista budjettiprosessia tärkeänä instrumenttina, koska erityisvaliokunnat kuten ympäristö- ja maa- ja metsätalousvaliokunta pääsevät siinä yhteydessä antamaan myös Metsähallituksen tuloutuksesta ja tavoitteista lausunnon talousvaliokunnalle. KE1:n mukaan ympäristövaliokunta on yrittänyt vaikuttaa tuloutukseen siten, että *"liiketoimintapuoli ei haukkaisi luonnonsuojelutehtävää ja biodiversiteetin suojelutehtävää, mikä Metsähallituksella on"*. Valiokunta on antanut lausuntoja, että *"tulostavoite pysyisi kohtuullisena, ettei nostettaisi niin ylös, että joudutaan lakimetsiä [Lapin korkeiden alueiden huonosti uudistuvia metsiä] ja muita arvokkaita metsiä hakkaamaan"*.

KE1 kertoi ympäristövaliokunnan *"havahtuneen"* jossain vaiheessa siihen, että tulostavoitteella perustellaan hakkuita, joita ei pitäisi tehdä. Sen jälkeen valiokunta on

hänen mukaansa antanut useita kertoja lausuntoja, että tulostavoitetta pitäisi laskea, jotta suojelullisesti arvokkaita metsiä ei tarvitsisi hakata ja esimerkiksi poronhoidon tarpeet voitaisiin huomioida. Lausunnot pysähtyivät kuitenkin aina valtionvarainvaliokuntaan, eivätkä näkyneet lopullisessa budjettimietinnössä.

KE1:n mukaan ympäristövaliokunta on *"muissakin kohdissa kiinnittänyt huomiota esim. metsien määrään, lakimetsien säilyttämiseen ja vanhojen metsien suojeluun"*. Käytännössä siis ympäristövaliokunta on nostanut näitä asioita esille lausunnossaan, mutta on jäänyt muiden valiokuntien tai hallituksen harkintaan, miten näkemys otetaan huomioon.

Vaikuttaisikin siltä, että budjettiprosessin luonne estää ainakin joiltain osin kansanedustajien mahdollisuuksia vaikuttaa Metsähallituksen ohjaukseen. Kun kaikki talousarvioasiat menevät valtionvarainvaliokunnan kautta, syntyy väistämättä suodatin, jossa osa asioista häviää.

Talousarvion yhteydessä on monesti nostettu ympäristöihin käytettävää rahaa muutamalla miljoonalla ja kansallispuistojen hoitoon (Metsähallituksen Luontopalveluille) ympäristövaliokunta on esittänyt lisää rahaa. KE1 kertoi, että ympäristövaliokunta nostaa tyypillisesti neljä – viisi asiaa ponnien tai lausuman tasolle talousarviolausunnossa ja yleensä ne menevät läpi valtiovarainvaliokunnan ympäristöjaostossa. Sitä kautta lausunnot päätyvät lopulliseen mietintöön ja rahamäärämuutokset talousarvioon.

KE1 näki kuitenkin yleisenä ongelmana, että erityisvaliokuntien mielipiteet eivät elä lopulliseen budjettimietintöön asti.

*"Budjettirakenteesta johtuu, että nämä kysymykset risteilevät eri valiokunnissa eivätkä ole loogisesti ympäristöteeman alla esimerkiksi siellä valtionvarainvaliokunnan ympäristöjaostossa."*

KE3 lisäsi, että Metsähallituksen tuloutuksen lisääminen on ollut helppo tapa tasapainottaa budjettia kansanedustajien ehdottamien menolisäysten vastapainoksi ja keinoa on myös käytetty.

### *Eduskunnan muut ohjauskäytännöt*

Eduskunnan mahdollisuudet ohjata Metsähallituksen toimintaa eivät kilpisty pelkästään vuosittaisiin tuloutus- ja tavoitepäätöksiin. Tärkeitä tilaisuuksia ovat myös Metsähallitukseen ja yleisesti metsätalouteen liittyvien lakien säätäminen – esimerkiksi metsälain ja luonnonsuojelulain uudistaminen 1997 ja Metsähallituslain uudistaminen 2004.

KE1:n mukaan eduskunnan osallistuminen Metsähallituksen ohjaamiseen oli aktiivista, kun metsä- ja luonnonsuojelulakia säädettiin (1996 – 1997) ja sekä ympäristö- että maa- ja metsätalousvaliokunta antoivat lausunnot. Lait koskevat metsätaloutta yleisesti eivätkä erityisesti Metsähallitusta, mutta toki velvoittavat myös Metsähallitusta. Sen jälkeen eduskunta on osallistunut ”*palomuurin*” tekoon Metsähallituksen osastojen välille eli liiketoiminta- ja luonnonsuojelupuolen taseiden erottamiseen toisistaan, mitä selvennettiin vuoden 2004 Metsähallituslaissa.

KE3 mainitsi, että lainsäädännöllä on ohjattu Metsähallitusta joskus jopa yksittäisessä kysymyksessä. Esimerkkinä hän esitti riekonmetsästysluvut, joihin liittyvän byrokratian yksi lappilainen kansanedustaja nosti esille mielestään perustuslaillisenä ongelmana ja lakimuutos syntyi poliittisena kompromissina muutaman päivän jälkeen, vaikkei asia ollut varsinaisesti edes vireillä. KE3 selitti tilannetta siten, että käytännössä yksittäisten kansanedustajien mielipiteet ja intressit vaikuttavat ohjaukseen merkittävästi. Metsästyoikeus valtion metsissä on etenkin Pohjois-Suomen kansanedustajille tärkeä aihe, ja siihen liittyvissä asioissa ohjaus voi olla hyvinkin vahvaa.

KE3 kertoi, että eduskunnassa on vaadittu toistuvasti myös erityisesti Ylä-Lapin vanhojen metsien säästämistä. Tähän eduskunnan valiokuntien esille nostamaan ongelmaan syntyi KE3:n mukaan vuonna 2001 vastauksena uusi Ylä-Lapin hoitoalue, jossa Metsähallituksen Luontopalvelut hoitaa hallinnointia ja Luontopalveluiden ja metsätalouden yhteistyö on tavanomaista tiiviimpää. KE3 kertoi, että järjestely syntyi kansanedustajien, virkamiesten ja Metsähallituksen välisten määrämuotoisten prosessien ulkopuolisten keskusteluiden tuloksena.



KE3 nosti lisäksi esiin eduskunnan roolin tässäkin työssä monesti mainitun Muonion metsäkiistan ratkaisussa. Hän kertoo, että tapaus herätti erittäin paljon huomiota eduskunnassa, sillä se oli konkreettinen esimerkki siitä, miten Metsähallituksen yhteiskunnallisia velvoitteita sovelletaan ja työllisyyttä edistetään myös matkailualalla. KE3:n mukaan ei kuitenkaan ollut *”luontevaa mahdollisuutta viedä sitä saliin”* ja sopivan prosessin puuttuessa asiaa käsiteltiin eduskunnan kuppilassa.

*”Ja kuppila on se paikka, missä keskustellaan.”* (KE3)

KE3:n mukaan kiistaan yritettiin hakea poliittista ratkaisua kulissien takana ja ratkoa tilannetta keskusteluissa virkamiesten ja Metsähallituksen johdon kanssa. KE3 itse kävi keskustelemassa myös Muonion kunnanjohtajan ja matkailuyrittäjien kanssa. Hänen mukaansa poliittista ratkaisua ei syntynyt ja ainoaksi mahdollisuudeksi jäi sopimus Metsähallituksen ja matkailuyrittäjien välille. Tapaus on erittäin kiinnostava esimerkki eduskunnan ja kansanedustajien mahdollisuudesta ohjata Metsähallitusta epävirallisia reittejä pitkin neuvotellen, demokraattisten prosessien ulkopuolella ja kulissien takana. KE3:n mukaan kyse on siitä, että eduskunnalla ei ole valtaa puuttua yksittäisiin Metsähallituksen päätöksiin, mutta *”vaikuttaa voi”* keskustelemalla eri tahojen kanssa ja hakemalla ratkaisua neuvotellen.

Nämä esimerkit ovat kiinnostavia, sillä ne osoittavat, että tarvittaessa ainakin joissakin tapauksissa eduskunta voi ohjata Metsähallitusta myös virallisen ohjausprosessin ulkopuolella. Vaikuttaakin siltä, että päätöksenteon perusuralla ja määrimittaisissa prosesseissa eduskunta ottaa kantaa hyvin vähän ja valmistelu on tiukasti Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön käsissä. Kuitenkin yksittäisissä, melko satunnaisesti kansanedustajien intressien mukaan valikoituvissa asioissa voi ajoittain syntyä voimakastakin ohjausta eduskunnan suunnalta. Tämä kanavoituu enimmäkseen varsinaisen ohjausprosessin ulkopuolisia reittejä pitkin, kuten tässä tapauksessa poikkeuksellisen lain valmisteluna melko pienestä yksittäisesti lupa-asiasta.

KE2 pitää hallitusohjelmaa vuosittaista prosessia merkittävämpänä ohjausvälineenä, sillä jos jokin asia on kirjattu hallitusohjelmaan, siihen voi myöhemmin vedota. Hallitusohjelmissa Metsähallitusta on usein sivuttu jollakin tavalla. Esimerkiksi nykyisessä hallitusohjelmassa odotetaan osan Etelä-Suomen metsien suojeleuohjelma

Metsoon kuuluvasta suojelusta tulevan valtion metsistä eli Metsähallituksen hallinnoimista metsistä. Lisäksi linjataan, että tuloutus valtiolle nousee huomattavasti.

KE3:n mukaan keskustelua ovat kautta vuosien herättäneet myös ympäristöministeriön Metsähallitukselta ostamat suoritteet (kuten kansallispuistojen hoito) ja niiden hinta, sekä Metsäntutkimuslaitoksen hallussa olleiden valtion metsien siirto Metsähallitukselle. Myös Morenian (Metsähallituksen maa-ainesalan tytäryhtiö) maat ja käyttöoikeudet ovat herättäneet keskustelua, sillä maanrakennuselinkeino on riitauttanut valtion roolia asiassa.

*"Siinä on ollut hyvin selvää rajankäyntiä siitä, että miten liiketaloudellisesti ohjataan tätä toimintaa."* (KE3)

Lisäksi KE1 kertoi, että erävalvonnasta ja suurpetojen suojelusta ympäristövaliokunta ja *"muutenkin eduskunta"* on ollut yhteydessä Metsähallituksen, maa- ja metsätalousministeriön ja valtioneuvoston suuntaan niin budjettikeskustelujen kuin muiden kannanottojen (tarkoittanee esim. kirjallisia ja suullisia kysymyksiä) yhteydessä. Metsähallituksessa työskentelevien erävalvojen määrää on tämän seurauksena KE1:n mukaan hieman kasvatettu, joskin *"aivan liian vähän"* vähentääkseen salametsästystä.

KE1:n näkemys oli, että eduskunta voisi teoriassa ottaa kantaa myös yksittäisiin Metsähallituksen toimiin, mutta byrokraattinen jäykkyys on esteenä. Teoriassa eduskunta voisi viedä jonkin asian *"saliin"* eli täysistuntoon ja päättää hallitusta velvoittavasti ponnesta, jos eduskunnan enemmistö olisi ponnien takana. Valiokunnat voisivat myös ottaa ajankohtaisen aiheen *"omakseen"* ja tehdä kannanoton. KE1:n mukaan byrokraattinen jäykkyys ja kansanedustajien passiivisuus kuitenkin estävät näiden keinojen käyttöä. Epäviralliset ryhmät, kuten eduskunnan luonto- ja ympäristöryhmä, ovat nopeampia reagoimaan ja saattavat mennä paikan päälle tutustumaan ajankohtaiseen tilanteeseen. Tällaisessa tapauksessa niiden vaikutusvalta on kuitenkin tehdä aloitteita, neuvotella kulissien takana jne. – hallitusta tai Metsähallitusta velvoittavia päätöksiä nämä ryhmät eivät voi tehdä.

MH1 piti mahdollisena, että tulosohjaus tai eduskunnan päätökset voisivat periaatteessa *"ajaa yll"* Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelussa sovitusta hakkuumääristä.

Esimerkiksi haastatteluajankohtana oli MH1:n mukaan ”*menty luonnonvarasuunnitelman ylärajoilla*” teollisuuden puupulan takia ja MH1 antaa ymmärtää, että tämä on nimenomaan poliittisen ohjauksen seurausta. Tämä on sikäli kiinnostavaa, että poliittinen ohjaus ei päästä hakkuumääristä vaan tulostavoitteesta ja tuloutuksesta. Kyse on ilmeisesti Kansallisen metsäohjelman kautta tulevasta ohjauksesta eli valtioneuvoston päätöksestä.

Toisaalta MH1 kertoi, että Metsähallituksella on ollut poliittisen ohjauksen taholta joustavuutta ja vapautta yhteensovittaa intressejä ja toteuttaa yhteiskunnallisia velvoitteita. Tilannetta kuvaa MH1:n mukaan hyvin se, että kun yhteiskunnallisiin velvoitteisiin kuluva raha saatiin ensimmäistä kertaa laskettua, oli niistä johtuva tuloksen alenema korkeampi, kuin mitä eduskunnassa oli talousarvion yhteydessä päätetty. Eduskunta kuitenkin hyväksyi tämän korkeamman aleneman sellaisenaan seuraavien päätösten pohjaksi.

### *Maa- ja metsätalousministeriön ohjauskäytännöt*

VM1 kertoi, että maa- ja metsätalousministeriössä Metsähallituksen ohjaamisen vuosittaiset rutiinit liittyvät tuloutuksen valmisteluun ja tilinpäätöksen hyväksymiseen. Päätöksen valmistelu alkaa Metsähallituksessa, jonka yksiköt laskevat itselleen tulosbudjetit. Laskelmien perusteella Metsähallituksen hallitus tekee maa- ja metsätalousministeriölle esityksen tulostavoitteesta ja tuloutuksesta. VM1:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö ”*käytännössä hyväksyy*” Metsähallituksen esityksen sellaisenaan ja esittelee sen valtioneuvoston raha-asiain käsittelyssä. Raha-asiain käsittelyn puoltavan lausunnon jälkeen maa- ja metsätalousministeriö hyväksyy esityksen ja päättää tulostavoitteesta. Tässä välissä asia on käsitelty eduskunnassa talousarvion yhteydessä – siinä esillä on vasta arvio tuloutuksesta. Seuraavana vuonna maksettava tuloutus päätetään myöhemmin valtioneuvoston yleisistunnossa, tilinpäätöstietojen ollessa käytössä. VM1:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö arvioi tässä yhteydessä Metsähallituksen onnistumista valtioneuvostolle ja käyttää valtioneuvoston omistajapoliittisia linjauksia ”*mittatikkuna*”. Esittelyä edeltää VM1:n mukaan tiivis keskustelu Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministerin välillä.

VM1 pitää yhtenä merkittävimpänä omistajaohjauksen työkaluna maa- ja metsätalousministeriön valmistelemia, talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymiä

Metsähallitusta koskevia omistajapoliittisia linjauksia. Viimeksi omistajapoliittiset linjaukset hyväksyttiin vuonna 2005. Merkittävin linjaus oli Metsähallituksen tuloksellisuuden kunnianhimoisen parantaminen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti aloittaa ns. Kympin Savotan, jonka mukaan Metsähallituksen tuli kasvattaa liikevoittoaan kymmenellä miljoonalla eurolla vuoteen 2010 mennessä. Kasvavasta tuloksesta piti valtiolle tulouttaa 95 prosenttia. (Metsähallitus 2007b: 4.)

VM1:n mukaan tulosohejauksessa ministeriö vie mm. näissä linjauksissa julkilausuttua omistajan näkemystä Metsähallituksen käytäntöihin periaatteellisella tasolla, ei yksityiskohtiin puuttuen. Tämä kuvaa melko puhdasta näkemystä uudesta julkisjohtamisesta – tulosjohtaminen ei puutu yrityksen operatiiviseen toimintaan, koska sen nähdään toimivan mahdollisimman hyvin liiketoiminnan ja markkinatalouden sääntöjen mukaisesti.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö osallistuu Metsähallituksen omaan strategiatyöhön ja on ”vuorovaikutuksessa”, mikä viitanee epävirallisiin keskusteluihin. Kerran vuodessa Metsähallitus ja maa- ja metsätalousministeriö pitävät strategiapäivän. Tähän strategiatyöhön ei ainakaan maa- ja metsätalousministeriössä osallistu ministeri, vaan virkamiehet. VM1 kertoi myös, että *”tietysti jos jokin asia tulee ilmi, niin syntyy ad hoc poliittista keskustelua heti ministeritasolla”*. Tämä viitanee siis yhtäkkiä ilmi tuleviin poliittisesti kiinnostaviin asioihin, joihin ministerit syystä tai toisesta haluavat puuttua.

VM1 kuvaa tulosohejausta siten, että Metsähallitus on *”laatuketjussa ohjauksen alaisena”*. Yrityksen strateginen johtaminen tapahtuu tässä tapauksessa sen ulkopuolella (poliittisesti) ja Metsähallitus toimii tulkiten *”omistajatahdon ilmauksia”* kuten lainsäädäntöä, ohjelmia ja periaatepäätöksiä.

Ministeri ei vie esitystä valtioneuvostoon, ellei tue sitä itse. Tästä seuraa VM1:n mukaan *”hyvinkin tiukka”* poliittinen kontrolli. Toisaalta VM1 sanoo, että Metsähallituksen oma esitys tulostavoitteesta on hyväksytty käytännössä sellaisenaan.

*”Meillä on tiivis vuorovaikutus Metsähallituksen kanssa ja ministeriön vallitseva näkemys siitä, miten linjausten pitää näkyä, on kyllä otettu Metsähallituksen valmisteluun sisälle.”*

Tämä viittaa siihen, että ohjaus tapahtuu epävirallisissa keskusteluissa pitkin matkaa ja käsitys Metsähallituksen toiminnasta on todennäköisesti pitkälti samanlainen Metsähallituksessa ja ohjaavassa ministeriössä. Saumattomasta, pitkin vuotta tapahtuvasta ohjauksesta kertoo sekin, että tulosohjaukskirjeissä kerrataan lähinnä toimia, jotka Metsähallitus on jo toteuttanut tai joista on jo päätetty. Tulosohjaukskirje on siis enemmän ulospäin tehty toimintasuunnitelman tiivistelmä kuin varsinainen ohjausvaikutusta luova päätös.

Toisaalta MH1 huomautti, että poliittinen ohjaus voi ylittää luonnonvarasuunnitelmassa sovitut hakkuumäärät – esimerkiksi haastattelun hetkellä oli *"menty suunnitelman ylärajoilla"* metsäteollisuuden puupulan takia. Tämäkin huomio on kiinnostava, sillä ainakaan eduskunnan asettamissa toiminta- ja palvelutavoitteissa tai maa- ja metsätalousministeriön tulosohjaukskirjeessä ei vuonna 2008 asetettu mitään vaatimuksia hakkuumäärille. Hakkuumääriä ei yleensääkään säädellä Metsähallitusta koskevassa lainsäädännössä ja ohjauksessa, vaan tämä on tyypillisesti laitoksen itse päätettävissä oleva asia. Kyse lieneekin ollut valtion yleisestä metsäpolitiikasta. Vuoden 2007 valtionvarainvaliokunnan mietintö toteaa, että *"hallitusohjelman tavoitteena on lisätä kotimaisen puun vuotuista käyttöä 10–15 miljoonalla kuutiometrillä vuoteen 2015 mennessä"* (VaVM 25/2007 vp: 93). Tämä tavoite on taas peräisin Kansallisesta metsäohjelmasta, jonka maa- ja metsätalousministeriö valmistelee yhdessä metsäalan intressitahojen kanssa Suomen metsäpolitiikkaa ohjaamaan. Vaikuttaa siltä, että Kansallinen metsäohjelma vaikuttaa Metsähallituksen toimintaan joko suoraan ohi tulosohjauksen, kuten se toki valtioneuvoston päätöksenä voikin, tai että maa- ja metsätalousministeriö toteuttaa hallitusohjelman kirjausta Metsähallituksen ohjauksessa kirjoittamatta asiaa kuitenkaan tulosohjaukskirjeeseen. Täältä osin ohjauksen läpinäkyvyys ei ehkä ole paras mahdollinen.

MH1:n mukaan toiminnan seuranta toteutuu ohjausprosessissa tulosohjaukskirjeessä annettavien tavoitteiden ja yhteiskunnallisten velvoitteiden aiheuttaminen kustannusten tarkastelun myötä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö seuraa Metsähallituksen onnistumista aiemmin esiteltyjen mittarien kautta. Aluejohtajana MH1 antaa vuosittain tavoitteita henkilöstölleen ja tavoitteissa on aina mukana myös *"yhteensovittamistehtäviä"* eli yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamista.

## *Palautteen vaikutus ohjaukseen*

VM1 kuvasi tulosohjausta innostunein sanankääntein ja vaikutti pitävän järjestelmää pääosin toimivana. Yksi VM1:n pääväite on, että Metsähallituksen ohjaus perustuu palautesyklille, jossa Metsähallitus tulkitsee lainsäätäjän tahtoa laeista ja ohjelmista, tämä herättää reaktioita yhteiskunnassa ja palaute kääntyy jossain vaiheessa lainsäätäjän toimesta poliittiseksi ohjaukseksi.

*"Metsähallitus tulkitsee, siitä syntyy reaktioita, joihin voi sitten reagoida [poliittisesti]. Se luuppi on nyt noin kymmenen vuotta."*

Käytännössä hänen mukaansa kansalaisjärjestöt, media, markkinat ja poliitikot osallistuvat valtion metsien käyttöä koskevaan keskusteluun ja se *"konkretisoituu päätöksinä"* seuraavassa sopivassa poliittisessa harkintavaiheessa. Hän esitti yhtenä esimerkkinä Etelä-Suomen metsiensuojeluohjelma Metson, josta seuraa velvoitteita myös Metsähallitukselle. Voi tulkita, että sen pohjana ollut huoli Etelä-Suomen metsien suojelun riittämättömästä määrästä olisi siis eräänlainen palaute myös Metsähallituksen toiminnasta. Muina esimerkkeinä olivat Kansalliset metsäohjelmat, jotka vaikuttavat myös valtion metsien käyttöön sekä luonnonsuojelujärjestöjen ja Metsähallituksen väliset neuvottelut, jotka ovat syntyneet tarpeesta lopettaa vanhojen metsien hakkuisiin liittyvät kiistat. Lisäksi hänen mielestään Metsähallituksen oma tulkinta velvoitteistaan on koko ajan poliittisen kontrollin alla, sillä maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen vuorovaikutus on tiivistä.

Näin ollen Metsähallitus ei VM1:n mielestä *"tulkitse mitään itse"*, vaan ohjaus tulee tiiviistä vuorovaikutuksesta ministeriön kanssa ja kontrolli palautteena yhteiskunnasta. VM1 piti tätä palautesykliä Metsähallituksen ohjauksen legitimizeetin tärkeänä perusteena. VM1:n tarkoittama palautesykli manifestoituu siis lähinnä eri asioihin liittyvien laajempien poliittisten päätösten kautta, joilla on seurauksia Metsähallitukselle ja on sellaisenaan täysin irrallinen Metsähallituksen ohjauksen varsinaisista käytännöistä.

Jos VM1 haluaisi parantaa ohjausta jotenkin, hän ottaisi ylemmän tason ohjausta enemmän osallistavan suunnittelun piiriin, siten että Metsähallituksen tavoitteita ja

velvoitteita pohdittaisiin eri sidosryhmiä (käytännössä etujärjestöjä) ja tiedemaailman edustajia sisältävässä työryhmässä, joka tekisi ehdotuksen valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Hän kertoi mielipiteenään, että yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen tasosta ei voida tehdä tarkempia päätöksiä, koska syy-seuraussuhteita ei ymmärretä vielä tarpeeksi. Jos uusia linjauksia tehtäisiin, pitäisi se VM1:n mielestä toteuttaa samaan tyyliin kuin Kansalliset metsäohjelmat on tehty eli siten, että etujärjestöistä ja tutkimuslaitoksista koottu laaja ryhmä valmistelisi uudet linjaukset ja eduskunta hyväksyisi ne.

VM1 siis vaikuttaa ajattelevan, ettei poliittista ohjausta tarvitsekaan avata eduskunnan suuntaan, ainakaan ilman täydellistä tietoa, mutta metsäalalle tyypillistä konsensusvalmistelua voisi olla enemmänkin. Suomen metsäpolitiikan keskeisiä linjoja on jo pitkään valmisteltu laajoissa työryhmissä, joissa MTK ja metsäteollisuus ovat vahvoja etujärjestöjä. Valmistellut linjaukset on hyväksytty valtioneuvoston päätöksinä, joten ne ovat olleet vaikuttavia. Toisaalta esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto irtautui 2008 Kansallisen metsäohjelman valmistelusta, koska koki, että metsäteollisuuden intressit jyräävät ryhmässä kaikki muut näkökohdat eikä luonnonsuojelun edistäminen metsäpolitiikassa ollut neuvoston kautta mahdollista (Suomen luonnonsuojeluliitto 2008).

VM1:n ehdottaman valmistelun hyvä puoli on se, että näin saataisiin osallistavuutta ja eri näkökulmia mukaan myös Metsähallituksen ylitason ohjaukseen. Riskinä taas on se, että valmistelussa olisi kuitenkin dominoivassa roolissa metsäalan konsensukseen tottunut ryhmä etujärjestöjä ja muut näkökulmat jäisivät paitsioon.

Kiinnostavaa on sinänsä se, miten VM1 perustelee yhteiskunnallisia velvoitteita koskevien mahdollisten uusien linjausten valmistelua laajassa työryhmässä. Hän sanoo, että *"nämä ovat niin tärkeitä ja herkkiä asioita, että valmistelu on tehtävä todella huolellisesti"* ja toisaalta korostaa, että valmisteluun osallistuvilla on oltava käsillä kaikki mahdollinen tieto. Tähän nähden tuntuu hienoiselta ristiriidalta, että nykyisellään yhteiskunnallisia velvoitteita ei ole täsmennetty millään järjestelmällisellä poliittisella prosessilla, vaan nykylinjaus on syntynyt pitkälti Metsähallituksen oman tulkinnan toimesta ja kansanedustajien tai muiden ministeriöiden on vaikea ottaa kantaa tiedon puutteen takia.

### 3.6. Päätösten valmistelu

VM1:n mukaan vuosittaisen tulostavoitteen ja tuloutuksen valmistelussa käytetyistä laskelmista vastaa Metsähallituksen metsätaloustaloustietokeskus. *"Heillä on taloudelliset prosessit siellä."* VM1 kuvaa valmistelua uuden julkisjohtamisen malliin sopivasti näin:

*"Yksiköt laskevat, mikä on mahdollista, kunnianhimoinen toimitusjohtaja piiskaa parhaaseen tulokseen ja näin me saamme sieltä laskelman".*

VM1 näki tulostavoitteen asettamisen siis ennen kaikkea mekaanisena laskelmana, jossa tärkeintä on taloudelliseen tulokseen tähtäävä kunnianhimo.

VM1 piti itsestään selvänä, että Metsähallitus valmistelelee tavoitteet itse.

*"Metsähallituksen rooli valmistelussa on aivan ratkaiseva. Nimenomaan operatiivisen toiminnan tuloksiin liittyen heillä on laskenta-aparaatti, he käyvät neuvotteluja asiakkaiden kanssa ja tietävät hinnat ja sieltä kumuloituu kokonaisnäkemys tuloksesta. Ei ole mitään järkeä pitää täällä toista Metsähallituksen laskenta-osastoa."*

Siihen, että tulostavoitteen laskemisessa Metsähallituksen ulkopuolella *"ei ole järkeä"*, liittyy taustaoletus tuloksesta päättämisestä mekaanisena laskutehtävänä, johon ei liity merkittäviä arvovalintoja ja siksi valmistelun riippumattomuus ei tullut VM1:n haastattelussa esiin edes mainintana. VM1:n väite korostaa myös tehtävien päällekkäisyyttä, jota tehostamiseen tähtäävä johtaminen pyrkii karsimaan. Sillä, että laskentaa suoritettaisiin Metsähallituksen ulkopuolella, ei nähdä mitään arvoa, mutta päällekkäisten toimien ylläpito olisi kustannusongelma.

Eduskunnan mahdollisuus ottaa kantaa on talousarvion yhteydessä, ja talousarvion tulevan tekstin valmistelelee maa- ja metsätalousministeriö, myös palvelu- ja toimintatavoitteet, joihin viitataan usein korostettaessa eduskunnan valtaa Metsähallituksen ohjauksessa. VM1 ei ainakaan paisuttele eduskunnan valtaa vaan näkee sen rajoittuvan tiukasti talousarvioon:



*"Liikelaitoslaissa sanotaan yksiselitteisesti, mistä asioista eduskunta päättää. Ne asiat ovat budjetissa päätösosassa. Kaikki on siinä, mistään muusta eduskunta ei päättä."*

VM1 näki itsensä neutraalina koneiston osana, jonka henkilökohtaisilla arvostuksilla ei ole merkitystä päätöksissä:

*"Tavoitteen asetanta on tullut annettuna, koska omistajapoliittiset linjaukset olivat tehtynä, kun aloitin työn."*

Nämä linjaukset VM1 on kertomansa mukaan sisällyttänyt Metsähallituksen tulohajaukseen ja tilinpäätösvalmisteluprosessiin. VM1 kuvasi muutenkin virkamiesvalmistelua korostetun neutraalina, jopa arvovapaana työnä. Metsähallituksen organisaatiomallin uudistamista hän kuvasi todeten, että *"siinä on sitten lakimiehille ja nikkareille työtä"*. Kommentti ei ainakaan korosta lainvalmisteluun liittyvää valtaa ja arvovalintoja.

Kaiken kaikkiaan Metsähallituksen ohjauksessa valmistelu on ollut hyvinkin tiukasti Metsähallituksen käsissä. Metsähallitus päättää hakkuutavoitteet omassa suunnittelussaan ja valmistelee pitkälti niihin perustuvat vuosittaiset tulostavoitteet. Ohjenuorana toimivat omistajapoliittiset linjaukset, mutta niihinkin liittyvät laskelmat yhteiskunnallisten velvoitteiden kuluista valmisteli Metsähallituksessa kyseisen projektin ajan töissä ollut maa- ja metsätalousministeriön virkamies. Vaikuttaa siis kaikin puolin siltä, että Metsähallitusta koskevat asiat valmistellaan Metsähallituksessa ja maa- ja metsätalousministeriössä hyvin tiiviissä yhteistyössä, jopa henkilökuntaa keskinäisesti vaihdellen. Lisäksi tässä ja monissa muissa VM1:n kommentteissa käy ilmi, että valmistellut esitykset menevät hyvin tyypillisesti sellaisenaan läpi valtioneuvostossa ja eduskunnassa.

Vaikka kaksi kolmesta haastatellusta kansanedustajasta toivoi selvästi, että eduskunta voisi vaikuttaa Metsähallituksen toimintaan enemmän, pitivät kaikki haastatellut kansanedustajat tärkeänä, että Metsähallitus on valmistelussa mukana antamassa oman asiantuntijuutensa itseään koskeviin asioihin. KE2 suhtautui Metsähallituksen valmisteluun kriittikömmimmin, ja toteaa valmistelun olevan hyvää, koska se perustuu *"korkeaan metsäosaamiseen"*.

*"Nehän ovat metsänhoitajia lähes kaikki siellä."* (KE2)

KE2 piti nimenomaan Metsähallituksen erityisosaamista välttämättömänä hyvän valmistelun edellytyksenä. Hän totesi myös, että valiokuntiin tulevat asiat ovat lähes poikkeuksetta ministeriöiden valmistelemissa ja menevät läpi pienellä viilauksella. Poikkeuksena hän mainitsi asiat, jotka valiokunta ottaa omasta aloitteestaan esille, esimerkkinä riekonmetsästysluvut. Niistäkin pyydettiin heti asiantuntijalausunto Metsähallitukselta jatkokäsittelyn pohjaksi. Myös KE1 totesi, että jos tehdään päätöstä, joka vaikuttaa Metsähallitukseen, niin *"kyllä he ovat asiantuntijoita, joita vaikutuksista on kuultava"*. Hän kritisoi kuitenkin valmistelun keskittymistä liikaa virkamiehille.

KE3 piti eduskunnan riippumattomuuden kannalta ongelmallisena, että valiokuntienkin työn valmistelu tapahtuu tyypillisesti ministeriöissä. Hänen mukaansa valiokunnat tilaavat säännönmukaisesti muistion tai pykäläluonnoksen asiaa hoitavasta ministeriöstä ja teksti viimeistellään eduskunnassa. Jotkut valiokunnat tilaavat jopa mietintötekstinsä ministeriöiltä.

Valtionvarainministeriön virkamies VM2 piti Metsähallituksen toimintaa *"omavaltaisena"* ja Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön valmistelua liian suljettuna. Hänen mielestään Metsähallitus ei toimi niin avoimesti ja läpinäkyvästi, kun sen pitäisi julkisia tehtäviä toteuttavana laitoksena toimia. VM2 koki myös, että hallitukset ovat ottaneet kantaa Metsähallituksen ohjaukseen aivan liian harvoin laitoksen tärkeys huomioon ottaen.

VM2:n mukaan Metsähallitusta koskevan valmistelun keskittymisellä Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön käsiin on ollut sellainenkin merkittävä seuraus, että hankalia asioita ei enää tuoda poliittisesti päätettäväksi. Hänen mukaansa on ollut tapauksia, joissa sellaisia asioita, joista ei ole odotettavissa Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön mieleistä päätöstä, ei edes tuoda poliittiselle tasolle päätettäväksi. Hänen mukaansa *"asioita pidetään salassa, vaikka ne koskevat merkittävää osaa Suomen pinta-alasta"* ja valtionvarainministeriössäkin on vaikea tietää, *"mitä laitoksessa tapahtuu"*.

VM2:n mielestä esimerkiksi Metsähallituksen uudistamista paremmin EU:n kilpailulainsäädännön edellytyksiä vastaavaksi pohtiva työryhmä on muodostettu tietoisesti siten, että asia ei etene. Tämä on VM2:n väitteen mukaan Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön intressissä. Hän piti erikoisena, että työryhmässä ei esimerkiksi ole mukana EU-lainsäädännön asiantuntijaa, vaikka kyse on alaan kuuluvasta kysymyksestä. VM2:n väitteen todenmukaisuutta on tässä mahdoton arvioida, mutta jotain tukea se saa siitä, että työryhmä on toiminut jo vuosia ilman yhtäkään julkisuuteen tuotua ehdotusta ja ylittänyt sille annetut aikataulut selvästi.

KE1 viittasi niin ikään virkamiesvalmistelun tapaan haudata kiistanalaiset poliittiset kysymykset. Hänen mukaansa asiat tuodaan valiokuntiin ministeriöiden valmiiksi neuvottelemineen kompromisseina, eivätkä mahdolliset mielipide-erot ja arvovalinnat enää näy kansanedustajille. Näin ollen kansanedustajat eivät myöskään pääse tekemään valintoja eri politiikkavaihtoehtojen välillä.

*"Tämä Suomihan on sellainen konsensusonnella, että on todella harvinaista, jos kuulemisissa on erilaisia mielipiteitä."* (KE1)

KE3 mainitsi riekonmetsästysasian poikkeuksellisena tilanteena, jossa valmistelu ei pystynyt tuottamaan poliittisesti tyydyttävää kompromissia ja eduskunta puuttui voimakkaasti yksittäiseen asiaan, vaatien virkamiehiä kirjoittamaan muutamassa päivässä uuden lain. Esimerkki osoittaa sen, että valmistelun keskittyminen ministeriöille on toki myös eduskunnan oma valinta, jota he voivat halutessaan muuttaa. Voi kuitenkin arvioida, että valmistelun muotouduttua tällaiseksi, valtaosa asioista menee läpi totutulla tavalla virkamiesvalmistelun mukaisesti ja muutoksia vaaditaan vain kansanedustajien tahtotilan ollessa erittäin vahva.

KE1:n mukaan maa- ja metsätalousministeriön valmistelulta näkyy myös siten, että *"tehometsätalous on prioriteettina valmisteltujen esitysten sisällä"*. Hänen mukaansa siis ministeriön linja näkyy myös lausumattomina periaatteina. Hänen mukaansa ministerin mielipiteet vaikuttavat myös epävirallisena ohjaavuutena kun *"kulissien takaiset keskustelut"* suodattava virkamiesten kantoihin, vaikka eivät olisikaan vielä läpikäyneet poliittista prosessia ja muodostuneet päätöksiksi.

Kansanedustaja KE1:n pääväite oli, että virkamiesvalmistelu ja valtionvarainministeriön asema syövät eduskunnan valtaa. Hän oli sitä mieltä, että vaikka budjettivalta kuuluu eduskunnalle, eduskunta on antanut sen pois. Hänen mukaansa esimerkiksi Metsähallituksen tulostavoite ei ole se, mitä eduskunta tahtoo, vaan se, minkä valtionvarainministeriö sallii.

*”Jos valtionvarainvaliokunta esittää budjettimietinnössään lisärahoitusta, niin sen pitää käydä VM:n kanssa neuvotteluja, pyytää lupaa, että saadaanko tehdä tällainen budjetti”.*  
(KE1)

KE1 väitti myös, että kun eduskunta ehdottaa ympäristöihin usein muutamaa miljoonaa lisää, on valtionvarainministeriö on oppinut ennakoimaan tämän ja tekee aina valmiiksi matalan ehdotuksen:

*”Tämä on tällaista valtionvarainministeriölähtöistä säästämistä, että ajatellaan, että ei panna tarpeeksi kun ne kuitenkin nostaa.”*

### *Taustatiedon vaikutus ohjaukseen*

VM2:n mukaan eduskunnalle talousarvion yhteydessä annettava tieto Metsähallituksesta on niin yleistasoista, ettei siltä pohjalta voi edes ottaa kantaa.

Myös koko prosessin valmistelusta vastaava maa- ja metsätalousministeriön virkamies VM1 totesi, että eduskunta *voisi* ottaa kantaa yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen tasoon, *”mutta sillä ei ole tiedollisia edellytyksiä tehdä sitä”*. Hän sanoi:

*”Nyt meillä ei ole omistajapoliittista linjausta, joka tarkoittaisi Metsähallituslain määrittelemää eri tavoitteiden yhteensovittamistehtävää ja velvoitteiden huomioionottamistehtävää. Sitä ei ole missään prosessissa määritely sen tarkemmin”.*

VM1:n mukaan syy-seuraussuhteita *”ei ymmärretä”* riittävästi, jotta voitaisiin päättää uusista linjauksista yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen suhteen. Tästä syystä eduskunta on päättänyt, että yhteiskunnallisia velvoitteita toteutetaan *”lain mukaisesti”*, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa Metsähallituksen käytännössä muodostuneen tulkinnan mukaista toimintaa. Yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen hinnasta on

tehty rahallinen arvio ja VM1:n sanoin ”*valtioneuvosto hyväksyy sen epäsuorasti, koska tulostavoite on sen verran alempi*”. VM1 ei kuitenkaan pitänyt tätä ongelmana, sillä hänen mukaansa Metsähallituksen tulostavoite asetetaan maa- ja metsätalousministeriön valmistelun myötä sellaiseksi, että yhteiskunnalliset velvoitteet voidaan ottaa huomioon eduskunnan tahdon mukaisesti. Toisaalta kun yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen taso on muotoutunut lähes täysin Metsähallituksen käytäntöjen myötä, eivätkä toimet pyri vastaamaan mitattaviin tavoitteisiin, ei prosessi vaikuta kovinkaan järjestelmälliseltä ja yhdenmukaiselta.

Käytäntöihin nähden hieman erilaisen kuvan ohjauksesta antaa Metsähallitus, joka kuvaa ohjausprosessia 2007 vuosikertomuksessaan näin:

*”Eduskunnalla on suuri valta Metsähallituksen toiminnan ja rahoituksen ohjaajana. Se päättää vuosittain, kuinka paljon Metsähallituksen liiketoiminnan tuloista tuloutetaan valtiolle ja mihin tarkoituksiin nämä tulot käytetään. Eduskunta päättää myös sen, minkä verran Metsähallitus jättää hyödyntämättä liiketoiminnan taloudellisia mahdollisuuksia muiden yhteiskunnan kannalta tärkeiden tavoitteiden hyväksi.”* (Metsähallitus 2007b: 33)

Valtionvarainministeriön VM2:n mielestä muut kuin Metsähallitus ja maa- ja metsätalousministeriö eivät kuitenkaan pääse ohjaamaan Metsähallitusta riittävästi. Hänen mukaansa tähän vaikuttavat useat tekijät, muiden muassa se, että tietoa annetaan niin vähän, tulostavoite asetetaan niin aikaisin vuoden kuluessa, yhteiskunnalliset velvoitteet ovat epämääräisiä ja valmisteltu teksti on niin yleisluontoista, että ”*olennainen hukkuu*”. VM2 sanoi, että:

*”nykytilanteessa kaikkien on vaikeaa nähdä sinne [Metsähallitukseen] sisälle, saati sitten saada yleisiä linjauksia läpi.”*

VM2 piti ongelmana myös sitä, että valtionvarainministeriö ei enää ole Metsähallituksen hallituksessa eikä saa tietoa sitäkään kautta.

KE2 kertoi, että ympäristövaliokunta on useita kertoja yrittänyt vaikuttaa Metsähallituksen tulostavoitteeseen. Esteenä on kuitenkin ollut prosessin ominaisuuksiin liittyvien ongelmien lisäksi tiedon puute – ilman suurta taustatiedon määrää tai

valmisteluapua ei ole voitu esittää vaihtoehtoista tulostavoitetta Metsähallitukselle. KE1 sanoi, ettei valiokunta osannut esittää mitään euromäärää, minkä verran tulostavoitetta olisi pitänyt alentaa yhteiskunnallisten velvoitteiden paremmaksi huomioimiseksi. ”*Numeron merkkaminen*” kuuluisikin KE1:n mukaan valtionvarainvaliokunnalle, mutta hänen mukaansa ympäristövaliokunta on esittänyt selvästi viestinään, että tulostavoite ei saa olla määräävä tai polkea muita tavoitteita. Kovin merkittävää vaikutusta lausunnoilla ei ole ilmeisesti ollut, sillä Metsähallituksen tulostavoite on säännönmukaisesti noussut 2000-luvulla.

KE2, joka on myös ollut ympäristövaliokunnan jäsen, kertoi samasta tilanteesta hieman eri tavalla:

*”Ympäristövaliokunnassa oli yritystä ruveta ohjaamaan Metsähallituksen hakkuumenetelmiäkin, mutta todettiin, ettei meillä riitä siihen asiantuntemus, koska Metsähallituksen päätökset tehdään aika korkeilla metsäopeilla.”*

Kansanedustajat KE1, KE2 ja valtionvarainministeriön virkamies VM2 kertoivat kaikki hieman eri tavalla, että yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamiseen ja niiden kustannuksiin on vaikea ottaa kantaa, koska tietoa on niin vähän. Tämä on kiinnostavaa, koska asia on periaatteessa selvästi poliittisen ohjauksen piiriin kuuluva ja siihen pitäisi voida vaikuttaa niin palvelu- ja toimintatavoitteita asetettaessa eduskunnassa kuin ministeriöiden tulosohjauksen osana.

VM2 sanoi näkemyksensä, että yhteiskunnalliset velvoitteet ovat liian epäselviä ja liian pitkälti Metsähallituksen tulkinnan varassa. Hänen mielestään yhteiskunnalliset velvoitteet lupaavat kaikille jotain hyvää, mutta tavoitteet eivät ole mitattavia. VM2 piti ongelmallisena, että Metsähallitus voi vaikuttaa tuloutukseen sisäisillä päätöksillään ja nostaa yhteiskunnallisten velvoitteiden kustannustasoa ilman, että on selvää, mitä parannusta muutos tuo. VM2:n mielestä yhteiskunnallisten velvoitteiden harkinta kuuluisi eduskunnalle ja hallitukselle ja niiden tulisi ottaa voimakkaampi rooli keskustelussa. Tämän esteenä on tiedon puute. VM2:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö on listannut, ”*mihin raha menee*”, mutta tiedot ovat niin epämääräisellä tasolla, ettei ”*niihin pääse kiinni*”. Listauksella VM2 viittaa maa- ja metsätalousministeriön ja

Metsähallituksen tekemään arvioon yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen kustannuksista.

#### 4. Päätelmät

Metsähallitus on toistaiseksi haluttu säilyttää valtion liikelaitoksena sen laajan yhteiskunnallisen merkityksen ja valtion metsätalouden luomien työpaikkojen takia. Uusi julkisjohtaminen –ajattelu on kuitenkin vaikuttanut myös Metsähallitukseen. Ohjauksessa on siirrytty suurelta osin tulohjaukseen, jolla ei ole tarkoitus puuttua lainkaan Metsähallituksen varsinaiseen operatiiviseen toimintaan.

Uusi julkisjohtaminen näkyy myös siinä, että Metsähallituksen viranomaistehtäviä ja liiketoimintaa on eroteltu viime vuosina selvemmin ja eduskunnalla ei juuri ole enää sanomista liiketoiminnan ohjaukseen. Tulos- ja tuloutustavoite päätetään maa- ja metsätalousministeriössä. Puhtaasta uudesta julkisjohtamisesta ollaan kuitenkin vielä kaukana. Eduskunta on halunnut säilyttää Metsähallituksella yhteiskunnallisia tehtäviä ja halutessaan se voisi vaikuttaa enemmänkin esimerkiksi toiminta- ja palvelutavoitteiden kautta.

Aineisto osoitti, että nykyinen ohjausprosessi keskittää valtaa valmistelijoille ja tulohjaukselle ministeriölle. Muiden ohjaukseen osallistuvien tahojen, kuten eduskunnan ja toisten ministeriöiden, on vaikeaa osallistua mielekkäällä tavalla ohjaukseen. Tulos on samansuuntainen esimerkiksi Vartolan (1998) näkemysten kanssa – modernin yhteiskunnan hallinta korostaa erityisasiantuntemusta, mikä siirtää valtaa edustuksellisen demokratian instituutioilta byrokraateille. Myös Valtionvarainministeriön julkaisemassa selvityksessä (1998) tällainen vastuunsiirto nähdään tulohjauksen keskeisenä seurauksena.

Tämä on osittain ollut myös tulohjaukseen siirtymisen tavoite. Uusi julkisjohtaminen pyrkii ”yritysmäiseen hallintoon”, jonka näkökulmasta sääntely ja yhteiskunnan tarkasti määrittelemät tehtävät ovat rasite. Tämä ihanne on voinut olla taustalla, kun Metsähallituksen keskeiset yhteiskunnalliset tehtävät on päätetty jättää hyvin yleistason määrittelyn varaan Metsähallitusta koskevassa lainsäädännössä.

Tutkimukseni perusteella vaikuttaa siltä, että nykyisellä ohjausprosessilla on joitakin Metsähallitusta koskevan päätöksenteon legitimitietin kannalta merkittäviä seurauksia, joita avaan seuraavissa alaluvuissa.

#### **4.1. Ohjaukseen vaikuttavat rakenteet ja käytännöt**

##### *Tuloksen korostuminen tärkeimpänä tavoitteena*

Yksi pääongelma syntyy siitä, että Metsähallituksen tehtävät on määritelty lainsäädännössä erittäin yleisellä tasolla. Metsähallituksen keskeisistä tehtävistä ja niiden keskinäisestä hierarkiasta esiintyy hyvin erilaisia näkemyksiä jopa Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön kesken. Lainsäätäjän tahto, joka löytyy lakien perusteluista, on jäänyt ohjauksen käytännöistä syntyvien priorisointien alle. Tällainen käytännön priorisointi seuraa esimerkiksi siitä, että taloudellista tulosta mitataan kunnianhimoisilla tulostavoitteilla, mutta yhteiskunnallisiin velvoitteisiin liitetään ohjausprosessissa vain harvoin mitattavia tavoitteita.

Useat tulosohjauksen piirteet näyttävät korostavan nimenomaan taloudellisen tuloksen tavoittelemista, vaikka uuden julkisjohtamisen ja tulosohjauksen ajattelu lähteekin laajemmasta tehokkuuden tavoittelusta. Koko tulosohjausprosessi konkretisoituu maa- ja metsätalousministeriön tulosohjaukskirjeeseen, jonka olennaisin osa on tulostavoitteesta ja tuloutuksesta päättäminen. Kun muut tavoitteet on pääasiassa jätetty ilman mitattavia, kunnianhimoisia tavoitteita, jäävät ne helposti jalkoihin. Yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen taso on jätetty sääntelyssä yleisluonteisten lausekkeiden varaan. Kun punnitaan vierekkäin euromääräistä tulostavoitetta ja yleistä tarvetta huolehtia biodiversiteetistä, on hyvin todennäköistä, että ekologisen kestävyyden ”ydinalue” (viitaten Määttä ja Karhuun 2010) ei piirry samalla tavalla voimakkaasti esille kuin taloudellisen. Kun kakun reunat on rajattu epämääräisesti, ei ehkä huomata, kuinka paljon niistä on leikattu pois.

Tuloksen korostumista voimistaa se, että keskeinen maa- ja metsätalousministeriön virkamies tulkitsee Metsähallituslakia voimakkaan tulospainotteisesti ja samaa tulkintaa esiintyy myös Metsähallituksessa. Hallituksen esitys Metsähallituslaiksi nosti yhteiskunnalliset velvoitteet selvästi taloudellista tulosta ja kaikkea muuta toimintaa



rajaaviksi reunaehdoiksi. Kuitenkin Metsähallituksen keskeisen alueen aluejohtaja oli tehtävähierarkiasta lähes päinvastaista mieltä ja nostaa taloudellisen tuloksen muuta toimintaa rajaavaksi ”perustehtäväksi”. Myös maa- ja metsätalousministeriön korkea virkamies korosti taloudellisesti kannattavaa metsätaloutta perustehtävänä, josta poikkeamiselle pitäisi olla erityisen painavat ja loppuun asti tutkitut perusteet.

Nämä toteutusportaan ja ohjaavan ministeriön näkemykset olivat hyvin erilaisia kuin haastateltujen kansanedustajien, jotka olivat enemmän hallituksen esityksen linjalla. Kaksi kolmesta haastatellusta kansanedustajasta teki hyvin selväksi, että yhteiskunnallisista velvoitteista huolehtiminen on Metsähallituksen ensisijainen velvollisuus ja tulos muodostuu niissä rajoissa. Toisaalta myös eduskunnasta on jatkuvasti tullut ristiriitaisia paineita, koska Metsähallituksen tuloutuksesta saadaan tarvittavia tuloja budjettiin.

Tuloksen korostumiseen vaikuttaakin varmasti myös se, että eduskunnan ohjaus tapahtuu budjettiprosessin yhteydessä. Budjetissa huomio kiinnittyy luonnollisesti rahaan ja muita tavoitteita sivutaan ylimalkaisesti. Budjetti on myös niin valtava päätöskokonaisuus, että vain poliittisesti kiinnostavimmat asiat tulevat erikseen nostetuksi esille. Myös budjetin käsittelyn valiokuntarakenne vaikuttaa siihen, että erikoisvaliokuntien lausunnot eivät välttämättä päädy lopulliseen mietintöön.

### *Epäselvyys yhteiskunnallisten velvoitteiden tasosta*

Yhteiskunnallisten velvoitteiden tulisi toimia reunaehtona Metsähallituksen taloudelliselle toiminnalle, mutta käytännössä tämä on hankala toteuttaa Metsähallituksen tehtäviä ja niiden hierarkiaa koskevien tulkintojen ristiriitaisuuden ja epäselvyyden takia.

Tässäkin aineistossa jopa keskeisten toimijoiden - Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön henkilöstön - kesken on epäselvyyttä yhteiskunnallisten velvoitteiden sisällöstä. Näkemykset ovat osin ristiriidassa myös Metsähallituslakia koskevan hallituksen esityksen eli lainsäätäjän tahdon kanssa, mikä on ongelma legitimitetin kannalta.

Yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen taso on määrittynyt alhaalta ylöspäin Metsähallituksen käytännön toimien mukaisesti. Toteutustasoa ei siis ole määriteltä

lähtien jostakin yhteiskunnan kannalta toivottavasta tavoitteesta. Kun yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamista arvioidaan lisäksi mittareilla, jotka ovat osin hyvin heikosti mitattavia eikä vaikuttavuutta arvioida kuin hyvin yleisesti, jää yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttaminen kokonaisuudessaan erittäin epämääräiseksi.

On selvä, että yhteiskunnallisten velvoitteiden epämääräisyys vaikuttaa eri tavoitteiden yhteensovittamiseen. Miten varmistetaan velvoitteiden toteutumisen tasapuolisuus eri tilanteissa, jos toteuttaminen tapahtuu lähinnä Metsähallituksen tapauskohtaisen harkinnan mukaisesti? On myös hyvin todennäköistä, että euromääräinen, kunnianhimoinen tulostavoite kirittää toteuttavaa porrasta kovemmin kuin epäselvästi ja abstraktisti määritellyt yhteiskunnalliset velvoitteet.

VM1 esitti kantanaan, että tieto ei riitä yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen tason määrittämiseksi tarkemmin. Toisaalta hän koki, että tämä ei ole ongelma, koska maa- ja metsätalousministeriö asettaa tulostavoitteen siten, että yhteiskunnalliset velvoitteet voidaan toteuttaa. On kuitenkin epäselvää, miten tämä on mahdollista tehdä. Jos tieto ei riitä tavoitteiden asettamiseen, miten voidaan tietää, että toiminnan nykytaso on riittävä?

Legitimiteetin kannalta myös se on ongelmallista, että eduskunta ei pääse ottamaan kantaa yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen tasoon. Pääsyyinä ovat valmistelun luonteeseen ja tiedon puutteeseen liittyvät ongelmat.

### *Ohjauksen läpinäkyväisyys ja epävirallinen ohjaus*

Vaikuttaa siltä, että eduskunnan ohjausvaltaa vähentäessä ja tulosohjaukseen siirtyessä ei välttämättä ole käynyt uuden julkisjohtamisen ihanteen mukaisesti siten, että poliittinen ohjaus olisi antanut tilaa markkinaohjaukselle, vaan osittain niin, että poliittinen ohjaus on vain siirtynyt enemmän epävirallisiin, kulissien takaisiin prosesseihin.

Budjettiprosessi ei helposti salli eduskunnan aktiivista ohjausta. Aika ajoin nousee kuitenkin esiin tilanteita, joihin halutaan vaikuttaa poliittisesti ja silloin joudutaan virallisten prosessien puuttuessa vaikuttamaan epävirallisia kanavia pitkin. Potentiaalinen legitimitteettiongelma on tässä se, että ohjaus näyttää ainakin joissakin tapauksissa siirtyvän pois demokraattisista ja läpinäkyvistä prosesseista sellaisiin, jotka

eivät ole kansalaisten seurattavissa. Toinen ongelma on se, että asiat, joihin kansanedustajat poliittisesti puuttuvat, valikoituvat sattumanvaraisesti yksittäisten kansanedustajien intressien mukaisesti tai sen mukaan, mitkä aiheet herättävät julkista kiinnostusta. Tällaisessa tilanteessa voi olla, että monet tilanteet, jotka vaatisivat yhtä perustellusti poliittista ohjausta, jäävät huomaamatta. Valtaosa lakisääteisten yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamiseen liittyvistä päätöksistä jää Metsähallituksen omien käytäntöjen varaan, mitkä eivät vaikuta olevan kaikilta osin systemaattisia.

Myös maa- ja metsätalousministeriön ohjauksesta valtaosa vaikuttaisi tapahtuvan epävirallisten keskustelujen kautta. Julkisesti saatavilla olevilla tulosohtauskirjeillä ei vaikuta olevan varsinaista ohjausvaikutusta. Niissä todetaan pääasiassa jo aiemmin sovittuja toimenpiteitä ja tulostavoitekin valmistellaan Metsähallituksessa. Ohjausta kuitenkin tapahtuu, sillä maa- ja metsätalousministeriön ohjauksesta vastaava virkamies totesi Metsähallituksen olevan tiukan poliittisen kontrollin alla. Haastattelut osoittavat, että epävirallisilla keskusteluilla Metsähallituksen ja ministeriön välillä on merkittävää ohjausvaikutusta. Legitimiteetin kannalta on ongelmallista, jos linjapäätökset tapahtuvat suurelta osin sellaisissa prosesseissa, joista ei voi julkisesti saada tietoa.

### *Prosessin ominaisuudet ohjauksen esteenä*

Oma vaikutuksensa on myös sillä, että valtioneuvoston ja eduskunnan osallistuminen Metsähallituksen ohjaukseen on keskittynyt talousarvion yhteyteen. Tästä seuraa, että niinkin merkittävä asia kuin Metsähallituksen ohjaus hukkuu kokonaisuuteen. Talousarvion yhteydessä eduskunnalle annettava taustatieto Metsähallituksesta sisältää lähinnä keskeiset taloudelliset tunnusluvut. Talousarvioesityksessä tietoa annetaan yksittäisestä asiasta hyvin vähän, mikä vaikeuttaa eduskunnan mahdollisuuksia ottaa kantaa. Käytännössä käynee niin, että kantaa otetaan vain poliittisesti kuumimpiin asioihin ja sellaisiin, joihin kansanedustajilla tai heidän taustayhteisöillään on erinomaiset tiedolliset valmiudet omasta takaa. VM2 totesi, että Metsähallitusta koskeva tieto on talousarviossa niin yleisellä tasolla, että ”*olennainen hukkuu*”.

Talousarvioprosessissa erityisvaliokuntien voi olla vaikea saada näkemyksiään perille, koska ne suodattuvat valtionvarainvaliokunnan kautta. Talousarvion yhteyteen on myös hankala sovittaa kunnollista seurantaa ja kehittämistä, koska budjettia tehdään

seuraavaan vuoteen keskittyen eikä prosessissa ole luontevaa paikkaa seurannan toteuttamiselle.

Palautteen ja seurannan toteutus vaikuttaa olevan nykyisessä ohjausprosessissa heikko ja hieman sattumanvarainen. Palaute toimii ikään kuin prosessin ulko- ja sisäkehillä, mutta ei itse ohjausprosessissa kautta syklin. Palautemekanismi on myös osittain irtikytkeytynyt ohjausprosessista, sillä palautteeseen reagoidaan muiden poliittisten prosessien kuten Kansallisen metsäohjelman tai Metso-ohjelman kautta.

### *Keskitetty valmistelu ja tiedon puute*

Metsähallitusta koskevien päätösten valmistelu on hyvin tiukasti Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön käsissä. Metsähallitus ja maa- ja metsätalousministeriö valmistelevat päätökset tuloksesta ja tuloutuksesta ja taustatekstit eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksille. Metsähallitus on valmistellut itse jopa mittarit, joilla tulosohtaja ministeriö seuraa sen onnistumista. Eduskunnan valta talousarvion yhteydessä vaikuttaa muodolliselta. Voi siis perustellusti puhua Jyrki Reunasen (1996) tarkoittamasta asiantuntijavallasta.

Valtion metsätaloutta koskeva erityisasiantuntemus keskittyy Metsähallitukseen ja maa- ja metsätalousministeriöön eivätkä muut ohjaukseen osallistuvat tahot koe saavansa riittävä tietoa mielekkäiden päätösten tueksi. Jotkut haastatellut olivat sitä mieltä, että kiistanalaisia asioita ei edes tuoda päätöksentekoon.

Valmistelun keskittymistä Metsähallitukselle puoltaa erityisasiantuntemuksen tarve ja päällekkäisten toimintojen välttäminen hallinnossa. Metsähallituksen erityisasiantuntemus on toki välttämätöntä laitosta koskevien päätösten valmistelussa. Mutta kuten Kyllönen (2010), näen asiassa kaksi puolta. Erityisasiantuntemus on välttämätöntä, mutta onko se tässä tapauksessa riittävän tasapuolista ja riippumatonta? Pitäisikö esimerkiksi Metsähallituksen ympäristövastuiden toteutumisen seurannasta vastata jonkin riippumattoman asiantuntijan, kuten Suomen ympäristökeskuksen? Metsähallituksen metsätalouden asiantuntijoiden asiantuntijuus on tyypillisesti nimenomaan metsätalouden asiantuntemusta (kuten metsänhoitajilla) ja ekologia voi jäädä toiseksi. Vielä vähemmän Metsähallituksessa on sosiaalisen kestävyuden eri osa-alueiden asiantuntemusta – eikä ehkä voi olettaakaan, että kaikki vastaukset löytyisivät

yhdestä laitoksesta. On myös ongelmallista, jos tieto piiloutuu asiantuntijoiden keskinäiseen piiriin. Eduskunnan valiokuntien tulisi voida esittää myös vaihtoehtoja ministeriön valmistelemille päätöksille. Jos tämä ei tiedon puutteen tai valmistelun yksipuolisuuden takia ole mahdollista, on eduskunnan osallistuminen pelkkä kumileimasin ilman todellista vaikuttavuutta.

Haastatteluaineiston perusteella ohjaava ministeriö ei tunnu pitävän valmistelun riippumattomuutta edes tarpeellisena. Valtionvarainministeriön edustaja ja haastatellut kansanedustajat kuitenkin kokivat, että tiedon puute estää heitä ottamasta kantaa Metsähallituksen ohjaukseen. Tiedon pitäisi tulla valmistelun kautta, mutta jos valmistelu toimii - kuten VM2 ja KE1 antavat ymmärtää - siten että kiistanalaisia asioita ei edes tuoda eduskuntaan, niin eduskunnalle ei myöskään tuoda vaihtoehtoja taustatietoineen vaan hallinnossa valmiiksi pureskeltu kompromissi.

Jos jokin valiokunta haluaisi esimerkiksi pyytää valmistelusta useita eri vaihtoehtoja yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen tasoksi, saisiko se riippumattomasti valmisteltua aineistoa? Valmistelisiko Metsähallitus vaihtoehdon, jota se ei pidä omien intressiensä mukaisena? Ilmoitettaisiinko maa- ja metsätalousministeriöstä yksinkertaisesti, että tietoa ei ole riittävästi, jotta eduskunta voisi ottaa kantaa, kuten VM1 esittää näkemyksensä?

Eduskunnassa ei ole Metsähallitusta koskevaa erityisasiantuntemusta ja Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön valmistelun kautta ei ole saatu ainakaan kaikkiin tarpeisiin vastaavaa tietoa. On epäselvää, miten eduskunta voisi käytännössä korjata Metsähallituksen toimintaa, jos se olisi tyytymätön esimerkiksi yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamiseen. Asiaa voitaisiin yrittää korjata vuosittaisten toiminta- ja palvelutavoitteiden asettamisen yhteydessä, mutta konkreettisten ehdotusten tekeminen tarvitsisi riittävän tietopohjan. Miten muuttaa nykytasoa, kun nykytasostakin tiedetään vain hajanaisten käytännön esimerkkien ja yleistasoisten hehtaari- ja euromääräisten lukujen kautta?

Haastateltu maa- ja metsätalousministeriön virkamies olisi halukas toteuttamaan yhä suuremman osan Metsähallitusta koskevasta valmistelusta metsäalalle tyypillisissä etujärjestöryhmissä. Tällaista korporativistista päätöksentekoa on Simo Kyllösen

mukaan kritisoitu siitä, että vaikka laajapohjaiset työryhmät nimellisesti ottavat ”kaikki” keskeiset intressit huomioon, eivät ne tosiasiasa edusta kansalaisia tasavertaisesti. Päätökset eivät niinkään heijasta kansalaisten mielipiteitä ja toiveita vaan ovat eri valtaryhmittymien poliittisen kamppailun tulosta. Suurinta valtaa käyttävät usein taloudellisia intressejä edustavat tahot ja pitkän aikavälin ympäristöintressejä edustavat ryhmät jäävät usein heikompaan asemaan. (Kyllönen 2010: 44.) Suomen luonnonsuojeluliitto tulkitsee näin esimerkiksi Kansallisen metsäohjelman valmistelua, josta liitto jättäytyi pois (Luonnonsuojeluliitto 2008).

Vartola on nähnyt, että tekniseen tietoon perustuva nykyyhallinto korostaa entisestään ministeriöiden merkitystä valmistelussa ja toisaalta erilaisten eturyhmien tiedon hyväksikäyttö tulee tulevaisuudessa entistä tärkeämmäksi (Vartola 2009: 31). Tämä kehitys vie valtaa pois edustukselliselta demokratialta. Toisaalta on tietysti tosiasia, että päätökset on valmisteltava ja VM1:n ehdottamalla tavalla valmistelu tulisi ainakin monipuolisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi kuin mitä se nykyisellään on. Avoimeksi kysymykseksi jää, olisiko eduskunnalla tässäkin tapauksessa mahdollisuus ottaa varsinaisesti kantaa päätösvaiheessa vai jäisikö sen rooliksi taas valmiiksi valmistellun päätöksen hyväksyminen. Tämä olisi melko todennäköinen seuraus, sillä useiden eturyhmien saavuttama kompromissi on herkkä kokonaisuus, jonka muuttaminen aiheuttaisi kritiikkiä ja johon eduskunta tuskin kokisi olevansa riittävän vahvalla tietopohjalla varustettu.

#### 4.2. Ohjauksen legitimitetistä

Pyrin tällä tutkielmalla selvittämään, miten Metsähallituksen tulosohtaus vaikuttaa Metsähallitusta koskevan päätöksenteon legitimitettiin. Tarkastelin erityisesti Metsähallituksen ohjauksen normatiivista legitimitettiin, eli sitä miten Metsähallituksen ohjauksen rakenteet mahdollistavat legitimiin vallankäytön ja toiminnan. Normatiivisen legitimitetin kannalta pidin tärkeänä päätöksenteon demokraattisuutta, avoimuutta ja tasapainoisuutta kuin myös sisältöä, jonka tulisi taata kestävyuden eri osa-alueiden toteutuminen.

Normatiivisen legitimitetin kannalta on ongelma, että eduskunnan rooli on ohjausprosessissa huomattavasti pienempi kuin annetaan ymmärtää. Varsinkin

Metsähallitus itse on useasti vedonnut juuri eduskuntaan toimintansa legitimoijana. Kuitenkin eduskunta vaikuttaa käytännössä vain siunaavan virkamiesten ja Metsähallituksen itsensä valmistelemat päätökset ja sen ohjausprosessiin liittyvä valta on pääosin muodollista. Lisäksi ohjausprosessin rakenteet vaikeuttavat eduskunnan ja muiden ministeriöiden mielekästä osallistumista ohjaukseen.

Toisaalta kävi ilmi, että kansanedustajat edelleen käyttävät joissain tapauksissa vaikutusvaltaansa ja pyrkivät puuttumaan Metsähallituksen operatiiviseen toimintaan. Kuten Rhodes ja Dunleavy (1995) totesivat, poliitikkojen on vaikea olla puuttumatta tilanteeseen, jos he kokevat asioiden menevän pieleen. Kun varsinaisessa ohjausprosessissa ei ole paikkaa vaikuttaa mielekkäästi Metsähallituksen toimintaan, poliitikot käyttävät epävirallisia reittejä kulissien takana. Tämä huonontaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Ohjauksesta tulee läpinäkymätöntä, jos eduskunnan ohjaus ja linjakeskustelut tapahtuvat kuppilassa. Tilanne aiheuttaa myös riskin siitä, että ohjaus kohdistuu sattumanvaraisesti kansanedustajien omien intressien tai julkisuudessa esillä olevien aiheiden ohjaamina, mahdollisesti tärkeämpien asioiden jäädessä piiloon.

Metsähallituksen toiminnan legitimitietin kannalta on tärkeää, että sen lakisääteiset yhteiskunnalliset veloitteet hoidetaan hyvin. Toiminnan sosiaalinen ja ekologinen kestävyys nojaavat pitkälti näihin tavoitteisiin. Yhteiskunnallisten veloitteiden uskottavaa toteuttamista hankaloittaa tämän aineiston perusteella monta tekijää. Ensinnäkin, yhteiskunnallisten veloitteiden sisältö on epäselvä jopa keskeisille toimijoille, koska niitä ei ole määritelty yleistasoista lakitekstiä tarkemmin. Toiseksi, yhteiskunnallisiin veloitteisiin liittyy vain vähän mitattavia tavoitteita, mikä vaikeuttaa vaikuttavuusarvioiden tekemistä ja seuranta. Legitimitietin kannalta olennaiseen hyvään hallintoon kuuluisi myös päätettyjen tavoitteiden tasapuolinen toteuttaminen, minkä ei voi nähdä toteutuvan kun yhteiskunnallisten veloitteiden sisältöä tulkitaan Metsähallituksen kentällä tapauskohtaisesti. Eduskunnan tai minkään muunkaan ulkopuolisen instituution on käytännössä hyvin vaikea seurata, miten lainsäätäjän tahto toteutuu. Lisäksi seuranta ei ole nivottu sisään Metsähallituksen ohjaukseen ainakaan tavalla, joka tuottaisi tietoa kansanedustajille saati ulkopuolisille tarkkailijoille. Seuranta tapahtuu valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön sekä Metsähallituksen sisäisissä keskusteluissa, mutta sekin pohjautuu Metsähallituksen valmistelemille

mittareille, jotka tuovat hyvin vähän konkreettista tietoa toiminnan vaikutuksista. Talousarvioprosessissa seurantaa ei juuri tapahdu, koska huomio kiinnittyy aina käsitteillä olevaan budjettivuoteen.

Karhun ja Määtän (2010) näkemys toiminnan kokonaislegitimiteetin jakautumisesta poliittis-oikeudelliseen, taloudelliseen, kulttuuris-yhteiskunnalliseen ja ekologiseen legitimiteettiin on mielekäs tapa arvioida Metsähallituksen toiminnan legitimiteettiä erityisesti siltä osin, kun kestävyiden ja vastuullisen toiminnan eri osa-alueita tasapainotetaan. Myös hallituksen esitys Metsähallituslaiksi korostaa eri tehtävien tasapainottamista kestävä kehityksen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen pilarin mukaisesti. Aineistoni osoittaa, että kokonaislegitimiteetin tavoittelemine on vaikeaa nykyisessä ohjausprosessissa. Suurin epäsuhta syntyy siitä, että tulosohtaus ja valtion talousarvioprosessi korostavat luonnostaan taloudellista tulosta. Kun muihin kestävyiden osa-alueisiin liittyviin tavoitteisiin ei ole yhdistetty mitattavia ja seurattavia tavoitteita, ne jäävät helposti jalkoihin. Metsähallituksen tulostavoitetta ja tuloutusta on käytetty tasapainottamaan budjettia ja niitä on jatkuvasti kasvatettu. Karhu ja Määttä toteavat, että kokonaislegitimiteettiä ei kuitenkaan voi tavoittaa maksimoimalla vain yhtä legitimiteetin osa-alueita. Heidän mukaansa kaikilla legitimiteetin osa-alueilla on ydinalueensa, joka on suojattava kokonaislegitimiteetin turvaamiseksi. On epäselvää, miten esimerkiksi ekologisen kestävyiden ydinalue turvataan Metsähallituksen ohjauksessa, kun sitä ei ole edes määritelty.

Juurola ja Karppinen (2003) esittivät, että ekologinen kestävyys on kestävä toiminnan kehikko ja perustava edellytys. Taloudellinen kestävyys taas toteutuisi osana sosiaalista kestävyyttä. Metsähallituksen ohjauksessa tilanne vaikuttaa käytännössä olevan se, että taloudellinen kestävyys ja nimenomaan kapeasti määritelty lyhyen aikavälin tulos on päätavoite ja muut kestävyiden osa-alueet nähdään lähinnä korkeimmasta mahdollisesta tuloksesta tehtyinä myönnytyksinä. Kuten VM1 totesi yhteiskunnallisista velvoitteista, ”tuloutus on sen verran pienempi”.

Kolmen kansanedustajan haastattelun perusteella ei voi vielä sanoa mitään koko eduskunnan tyytyväisyydestä Metsähallituksen ohjaukseen eikä se ollut tutkimuksen tarkoitukseen. Mainittakoon kuitenkin, että vaikka heistä kaksi koki saavansa liian vähän tietoa Metsähallituksesta, kokonaisuudessaan he pitivät kuitenkin ohjausta ja



Metsähallituksen toimintaa kohtuullisen tyydyttävänä. Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että tarvittaessa kansanedustajat ryhtyvät voimakkaisiinkin toimiin Metsähallituksen ohjaamiseksi virallisen ohjausprosessin ulkopuolella. Voi siis olettaa, että jos eduskunnan enemmistö näkisi Metsähallituksen toimivan jossain tietyssä asiassa räikeästi väärin, toimiin olisi ryhdytty. Tältä osin voi todeta, että VM1:n näkemys siitä, että Metsähallituksen toiminta on nykyisen ohjauksen myötä asettunut ”*keskelle koskea*” vallitsevien mielipiteiden mukaisesti, pitää paikkansa. Toisaalta näen kuitenkin, että kuten Donner-Amnell ja Rytteri (2010) totesivat, tyytyväisyys ei vielä ole legitimitietin tae. Kansanedustajat ovat nousseet ohjaamaan Metsähallitusta asioissa, joissa yksittäinen asia nousee julkisuuteen tai yksittäinen kansanedustaja ohjautuu haastamaan Metsähallituksen tulkinnat. Muutoin kansanedustajat saavat tämän tutkimuksen perusteella niin yleistasoista tietoa Metsähallituksen toiminnasta, että tieto ei mahdollista legitimitietin kannalta riittävän perehtyneen mielipiteen muodostamista. Lisäksi esimerkit kansanedustajien voimakkaasta ohjauspyrkimyksestä ovat koskeneet hyvin rajattuja yksittäistapauksia. Tilanteissa, joissa valiokunta on halunnut puuttua yleisempään kysymykseen kuten Metsähallituksen tulostavoitteeseen, yritys on kilpistynyt siihen, että valiokunta ei ole saanut käyttöönsä riittävästi tietoa haastaakseen valmistellun vaihtoehdon.

Valmistelun keskittyminen Metsähallitukselle ja maa- ja metsätalousministeriölle on perusteltua erityisasiantuntemuksen näkökulmasta, mutta legitimitietin kannalta asia ei ole ongelmaton. Aineistosta käy ilmi, että eduskunnan valiokunnissa ja jopa valtionvarainministeriössä koetaan, että he saavat liian vähän tietoa voidakseen osallistua mielekkäällä tavalla Metsähallituksen ohjaukseen. Lisäksi voi kysyä, saisivatko kansanedustajat tai eduskunnan valiokunnat maa- ja metsätalousministeriöltä halutessaan valmistellun vaihtoehdon päätökselle, joka ei ole ministeriön tai Metsähallituksen kannalta mieluisin vaihtoehto? Jonkin verran riippumatonta seurantaa, arviointia ja valmistelua olisi eduksi Metsähallituksen ohjauksen legitimitetille.

## 5. Lopuksi

### 5.1. Tutkimuksen rajoitteet

Työn kokoluokka huomioiden, aineisto vastasi tutkimuskysymyksiin mielestäni kohtuullisesti. Haastattelut paljastivat asioita, joita prosessista olisi pelkästään sääntelyä tarkastellen vaikea havaita. Haastatteluaineiston suppeus rajoittaa jonkin verran päätelmien yleistettävyyttä, mutta tutkimuskysymyksiin nähden haastatteluaineisto tuntui olevan riittävä. En usko, että lisäämällä haastateltavia ainakaan näistä instituutioista, olisi saatu esille merkittäviä uusia käytäntöjä ohjauksesta.

Metsähallituksen tehtäviä koskevat tulkinnat eivät ole yleistettävissä koskemaan haastateltavien edustamia instituutioita lukuun ottamatta näkemyksiä, joiden on selvästi kerrottu olevan kyseisen tahon virallinen kanta. Toisaalta molemmat haastatellut virkamiehet ovat keskeisessä asemassa päättämässä ministeriöissään Metsähallituksen ohjauksesta ja Metsähallituksen aluejohtaja on myös korkeassa ja vaikuttavassa asemassa, joten vähintään arvovaltaa on heidän henkilökohtaisillakin näkemyksillään.

Haastateltujen kansanedustajien tyytyväisyys Metsähallitukseen vaihteli henkilökohtaisista näkemyksistä riippuen, mutta kaikki toivat yhtä lailla esiin ohjaukseen liittyviä rakenteellisia ongelmia, kuten tiedon puutteen. Olisi ollut kiinnostavaa saada vielä useampi haastattelu kansanedustajilta, mutta se tuskin olisi tuonut merkittävää lisäystä ohjaukseen, sillä kaikki haastatellut kansanedustajat olivat kokeneita ja Metsähallituksen ohjaamiseen osallistuneita poliitikkoja.

### 5.2. Johtopäätösten soveltaminen

Tätä kirjoittaessa Metsähallituksen rakenteen uudistaminen on ollut jo pitkään vireillä. Hallituksen odotetaan esittävän lähitulevaisuudessa ehdotuksensa Metsähallituksen uudistamisesta paremmin EU:n kilpailulainsäädäntöä vastaavaksi. Esillä on ollut eri vaihtoehtoja erityisyhtiön muodostamisesta liikelaitoksena jatkamiseen siten, että liiketoimintoja karsitaan ja eriytetään vielä selvemmin viranomaistehtävistä. Tässä vaiheessa olisi hedelmällistä tarkastella toistaiseksi voimassa olevan järjestelmän

toimivuutta ja seikkoja, joita voisi pyrkiä parantamaan yhteiskunnallisen kokonaisedun kannalta parhaan tuloksen saavuttamiseksi.

Aineistosta nousi esiin Metsähallituksen toimintaa koskevan palaute- ja seurantaprosessin sijoittuminen varsinaisen ohjausprosessin ulkopuolelle ja toisaalta seurannan mahdollistavan tiedon riittämättömyys. Etenkin, jos Metsähallituksesta muodostetaan yhtiö, joka on entistä kauempana poliittisesta ohjauksesta, olisi syytä pohtia miten Metsähallituksen onnistumista yhteiskunnan kannalta tärkeiden tavoitteiden saavuttamisessa voisi seurata nykyistä paremmin ja riippumattomammin.

Metsähallitusta koskevan päätöksenteon legitimitettä parantaisi kaikin puolin se, jos valmistelu olisi läpinäkyvämpää ja sitä toteuttaisivat edes osin Metsähallituksesta riippumattomat tahot. Eduskunnan on käytännössä hyvin vaikea osallistua ohjaukseen muutoin kuin kumileimasimena, ellei kansanedustajien ja valiokuntien käytössä ole tarvittaessa heidän omista lähtökohdistaan valmisteltua, riippumatonta tietoa kuten erilaisia vaihtoehtotarkasteluja valtion metsien käytöstä.

Ohjausprosessin legitimitetin ja Metsähallituksen käytännön toiminnan tasapuolisuuden kannalta olisi tärkeää, että laitoksen tehtävät ja velvoitteet olisi tarkemmin määritelty läpinäkyvässä prosessissa. Tällä hetkellä epäselvyys tulkinnoista on tämän tutkimuksen perusteella jopa yllättävän suurta keskeisissä tehtävissä. Yhteiskunnan ratkaistavaksi jäisi, tehdäänkö linjauksia tulosohjausprosessissa, eduskunnassa, eturyhmien muodostamassa työryhmässä vai jollakin muulla tavalla. Kaikilla valinnoilla on omat seurauksensa, jotka on hyvä tiedostaa.

## Kiitokset

Kiitos professorilleni Yrjö Hailalle arvokkaista kommentteista ja osuvista parannusehdotuksista. Kiitos myös Kaisa Raitiolle, joka toimi työni toisena ohjaajana ja paransi työn rakennetta ja sisältöä pohdituilla kommentteillaan. Kiitos haastatelluille sekä kaikille Metsähallituksen työntekijöille, joiden kanssa käydyistä keskusteluista olen oppinut paljon ja saanut inspiraatiota tällekin työlle. Kiitos Rytmi-baarille, jossa kirjoittaminen on suurelta osin tehty. Lopuksi kiitos miehelleni ja lapseni isovanhemmille, joiden avulla sain työn valmiiksi.

## Kirjallisuus

Bellini, Nicola (2000). The decline of state-owned enterprise and the new foundations of the state-industry relationship. Teoksessa *The rise and Fall of State-Owned Enterprise in Western World*. Edited by Pier Angelo Toninelli. Cambridge University Press 2000: 25-48

Boyne, G.A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government*. Macmillan.

Bäckstrand, Karin (2006). Multi-stakeholder partnership for sustainable development: Rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *European Environment* 16(5): 290 – 306.

Donner-Amnell, Jakob (2000). Suomen metsäteollisuuden muodonmuutos? – Kansainvälistymisen vaikutukset yhteiskunnan ja metsäyhtiöiden valintoihin. *Alue ja ympäristö* 29/2: 4–22.

Donner-Amnell, Jakob ja Rytteri, Teijo (2010). Metsäsektorin legitimitetti murroksessa. Teoksessa Rannikko, Pertti ja Määttä, Tapio (toim.) (2010). *Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti*. Vastapaino: 219-256

Harkki, Sini (2008). Ratkaisu vai välirauha? Muonion metsäkiistan osapuolten tulkinnat Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista ja kiistan ratkaisusta. Kandidaatintutkielma. Kesäkuu 2008. Tampereen yliopisto.

Juurola, Muru ja Karppinen, Heimo (2003). Sosiaalinen kestävyys ja metsien käyttö. *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2003: 129–142.

Kaakkuri-Knuutila, Marja-Liisa toim. (1998). *Argumentti ja kritiikki*. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. 8. painos. Gaudeamus.

Kansallinen luonnonvarastrategia: Älykkäästi luonnon voimin (2009). Sitra.

Kansallisen luonnonvarastrategian taustaraportti: Luonnonvaroissa muutoksen mahdollisuus (2009). Sitra.

Karhu, Juha ja Määttä, Tapio (2010). Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Teoksessa Rannikko, Pertti ja Määttä, Tapio (toim.) (2010). Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Vastapaino: 59-83

Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) (2009). Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy

Kyllönen, Simo ja Raitio, Kaisa (2004). Ympäristöristiriidat ja niiden hallinta: puuntuotannon ja poronhoidon välinen konflikti Inarissa. *Alue ja ympäristö* 33: 2, 3-20.

Kyllönen, Simo (2010). Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimizeetti. Teoksessa Rannikko, Pertti ja Määttä, Tapio (toim.) (2010). Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Vastapaino: 19-58

Laakso, Seppo (2009). Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa Karppi, Ilari ja Sinervo, Lotta-Maria (2009). Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy: 44-79

Lane, J-E. (2001). *New Public Management*. First published in 2000. Reprinted in 2001. Routledge

Meklin, Pentti (1987). Päämääräongelma valtion liikelaitoksessa. Tutkimus liikeloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kannattavuudesta operatiivisen ja poliittisen johdon päämääränä, muotoutumisesimerkkinä Suomen Valtionrautatiet. Tampereen yliopisto. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 233

Metsähallitus (2003). Suomalaisten elämässä. Metsähallituksen yhteiskuntavastuun raportti 2002. Metsähallitus

Metsähallitus (2004). Suomalaisten elämässä. Metsähallituksen yhteiskuntavastuun katsaus 2003. Metsähallitus.

Metsähallitus (2005). Yhteiskuntavastuun raportti 2004. Metsähallitus.

Metsähallitus (2007a). Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantajärjestelmän kehittämisprojekti. Loppuraportti. 26.2.2007. Metsähallitus

Metsähallitus (2007b). Vuosikertomus 2006. Metsähallitus

Metsähallitus (2008). Vuosikertomus 2007. Metsähallitus

Metsähallitus (2010). Vuosikertomus 2009. Metsähallitus

Our Common Future (1987). Oxford University Press.

Parpola, Antti ja Åberg, Veijo (2009). Metsävaltio. Metsähallitus ja Suomi 1859 – 2009. Metsähallitus. Edita Prima Oy.

Raitio, Kaisa & Rytteri, Teijo (2004). Metsähallituksen ja valtio-omistajan vastuu Ylä-Lapin porotalouden ja metsätalouden välisessä kiistassa. *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2005: 117–137

Raitio, Kaisa (2008) "You can't please everyone" – Conflict management practices, frames and institutions in Finnish State forests. Väitöskirja. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 86. Joensuun yliopisto, yhteiskunta- ja aluetieteiden tiedekunta.

Rannikko, Pertti (2003). Oikeudenmukaisuuskysymys suomalaisen ympäristöliikkeen aalloissa. Teoksessa Lehtinen, Ari ja Rannikko, Pertti (2003). Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Gaudeamus: 160 – 180

Rannikko, Pertti ja Määttä, Tapio (toim.) (2010). Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Vastapaino.

Reunanen, Jyrki (1996). Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta. Hallinnon kehittämiskeskus. Yliopistopaino.

Rhodes, R.A.W ja Dunleavy, P. (toim.) (1995). Prime Minister, Cabinet and Core Executive. Macmillan.

Rytteri, Teijo (2006). Metsän haltija: Metsähallituksen yhteiskunnallinen vastuu vuosina 1859 - 2005. Societas Scientiarum Fennica.

Saastamoinen, Olli (1997). Social sustainability – a forgotten good, an unavoidable bad or the ultimate criterion? A paper for the Annual Conference of the International Boreal Forest Research Association, St. Petersburg, August 19–23, 1996. 8 s.

Sairinen, Rauno (2009). Ympäristöhallinnon monet teoriat. Teoksessa Massa, Ilmo (toim.) (2009). Vihreä teoria. Ympäristö yhteiskuntateorioissa. Gaudeamus: 130 - 150

Steel, Jenny (2001). Participation and deliberation in environmental law: Exploring a problem solving approach. *Oxford Journal of Legal Studies* 21:2, 415 – 442.

Toninelli, Pier Angelo (2000). The Rise and Fall of Public Enterprise: The Framework. Teoksessa The rise and Fall of State-Owned Enterprise in Western World. Edited by Pier Angelo Toninelli. Cambridge University Press 2000: 1-24

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja/Kilpailukyky 23/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö. Huhtikuu 2009: Edita

Valkeapää, Annukka, Paloniemi, Riikka, Vainio, Annukka ja Vehkalahti, Kimmo ym. (2009). Suomen metsät ja metsäpolitiikka – kansalaisten näkemyksiä. Helsinki: Helsingin yliopisto, Metsäekonomian laitos, Tutkimusraportteja 52.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2001). Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus – tiivistelmä. Tarkastuskertomus 17/2001.

Valtionvarainministeriö (1998). Tulohajausjärjestelmän toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa. Valtionvarainministeriön Tutkimukset ja selvitykset 2/98.  
Valionvarainministeriö.

Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi, Ilari ja Sinervo, Lotta-Maria (toim.) (2009). Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy: 13-43

### **Lait, hallituksen esitykset, valtioneuvoston päätökset:**

Eduskunnan työjärjestys 40/1999 v. 2000.

Laki valtion liikelaitoksista 1185/2002 (kumottu)

Laki valtion liikelaitoksista 1062/2010

Laki Metsähallituksesta 1378/2004

Hallintolaki 434/2003

Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta HE 154/2004 vp.

Poronhoitolaki 848/1990

Suomen perustuslaki 731/1999

### **Talousarvioesitykset ja valiokuntamietinnöt:**

Talousarvioesitys 2011. Valtionvarainministeriön ehdotus vuoden 2011 talousarvioksi.  
Luettu 18.5.2012.

Osoitteessa: [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2011/vmkanta\\_TAE\\_2011.jsp](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2011/vmkanta_TAE_2011.jsp)

VaVM 25/2007. vp. Valtionvarainvaliokunnan mietintö 25/2007. Luettu 18.5.2012.

Osoitteessa: [http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm\\_25\\_2007\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm_25_2007_p.shtml)



VaVM 53/2010 vp. Valtionvarainvaliokunnan mietintö 53/2010. Luettu 18.5.2012.  
Osoitteessa: [http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm\\_53\\_2010\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm_53_2010_p.shtml)

VaVM 26/2011 vp. Valtionvarainvaliokunnan mietintö 26/2011. Luettu 18.5.2012.  
Osoitteessa: [http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm\\_26\\_2011\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm_26_2011_p.shtml)

### **Verkkolähteet ja tiedotteet:**

Eduskunta (2012a). Eduskunta päättää budjetista. Luettu 10.2.2012. Osoitteessa:  
<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/eduskuntatyo/talousarvio/esittely.htx>

Eduskunta (2012b). Valtionvarainvaliokunnan jaostot. Luettu 10.2.2012. Osoitteessa:  
<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/valiokunnat/valiokunta-vav01/jaostot/index.htx>

Metsähallitus (2012). Metsähallitus lyhyesti. Metsähallituksen verkkosivu. Viimeisin päivitys 26. marraskuuta 2010. Luettu 16.5.2012.

Osoitteessa:

<http://www.metsa.fi/sivustot/metsa/fi/Konserni/Metsahallituslyhyesti/Sivut/Metsahallituslyhyesti.aspx>

Suomen luonnonsuojeluliitto (2008). Luonnonsuojeluliitto eroaa Kansallisesta metsäneuvostosta. Tiedote. Luettu 21.5.2012. Osoitteessa:  
<http://www.sll.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2008/SLLmetsaneuvostoero>

## Liitteet

### Liite 1. Haastattelukysymykset kansanedustajille

Alusta kertaamalla lyhyesti Metsähallituksen asema liikelaitoksena sekä lakisääteiset yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet.

Kysymykset:

Miten eduskunta osallistuu Metsähallituksen ohjaukseen? Mitä käytäntöjä osallistumiseen liittyy?

Millainen on se prosessi, jossa vuosittain päätetään metsähallituksen tulos- ja palvelutavoitteet? Entä miten Metsähallituksen onnistumista tavoitteiden suhteen arvioidaan?

Minkälaiseen aineistoon ja valmisteluun eduskunnan osallistuminen perustuu? Kuka valmistelee aineiston?

Mikä on Metsähallituksen tuottaman taustamateriaalin merkitys poliittisessa ohjauksessa? Missä määrin katsotte, että Metsähallitus pystyy tai pyrkii vaikuttamaan poliittiseen ohjaukseensa?

Herättävätkö Metsähallituksen tulostavoitteet vuosittain keskustelua vai onko kyseessä usein ns. läpihuutojuttu?

Minkälaista keskustelua Metsähallituksen ohjauksesta käydään? Ketkä siihen osallistuvat? Miten keskustelu on muuttunut vuosien aikana? (Kysy, ellei vastattu edellisessä.)

Mikä on eduskunnan valiokuntien rooli Metsähallitusta koskevassa poliittisessa ohjauksessa? Onko ympäristö- tai maa-metsätalousvaliokunnan mahdollista olennaisesti vaikuttaa tulostavoitteiden ja yhteiskunnallisten velvoitteiden tasoon?

- Osaatteko antaa esimerkin tilanteesta, jossa näin olisi käynyt?

- Jos pidätte valiokuntien roolia vähäisenä, mistä roolin vähäisyys mielestänne johtuu?

Millä taholla mielestänne on suurin valta Metsähallitusta koskevassa poliittisessa ohjauksessa?

Mikä on ollut poliittisen ohjauksen merkittävin vaikutus Metsähallituksen toiminnassa sinä aikana kun olette seurannut päätöksentekoa?

Minkälaisissa tapauksissa ja miten eduskunta on käytännössä linjannut yleisiin yhteiskunnallisiin velvoitteisiin käytettävien panostusten mitoitusta, painotusta tms?

Metsähallitus on arvioinut yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamiseen kuluvia kustannuksia. Miten on asetettu tavoitetaso velvoitteille, niiden kustannuksille ja hyödyille? Onko eduskunta osallistunut tähän?

Millä tavalla Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen ja tuloksen teon tasapainoa on linjattu poliittisen ohjauksen kautta? Miten poliittisen ohjauksen kautta voi käytännössä vaikuttaa näihin linjauksiin?

Kuka määrittelee, mitä yhteiskunnalliset velvoitteet tarkalleen koskevat? Esimerkiksi, mitä kuuluu työllisyyden edistämisen piiriin? Tarkoittaako työllisyyden huomioiminen metsätalouden työpaikkoja, vai koskeeko tulkinta myös esimerkiksi porotalouden tai matkailun työpaikkoja?

Millainen on tulostavoitteen ja yhteiskunnallisten velvoitteiden suhde ja kuinka niitä painotetaan? Kuka päättää tästä ja minkälaisiin laskelmiin perustuen? Kumpaa tulee painottaa selvässä ristiriitatilanteessa? (Esim poronhoito - ei tule aiheuttaa huomattavaa haittaa, toisaalta pitäisi tuottaa tulosta - miten valinta tehdään?)

Mikä viranomainen valvoo, että metsätalouden lakisääteiset velvoitteet toteutuvat? Metsälain osalta metsäkeskus, mutta entä poronhoitolain, saamelaiskulttuurin jne?

Miten poliittista ohjausta voisi edelleen parantaa?

## **Muonio**

Kertaa lyhyesti mistä kyse kiistassa ja miten se ratkaistiin.

Mitä ajattelette Muoniossa tehdystä ratkaisusta, jonka mukaan matkailuyrittäjät maksavat Metsähallitukselle matkailumetsien väliaikaisesta rauhoittamisesta?

Onko matkailun huomioimisesta keskusteltu poliittisen ohjauksen yhteydessä?

Voisiko eduskunta tai MMM puuttua Muonion kaltaiseen yksittäiseen kysymykseen?

Kenen vastuulla on päättää, kuinka paljon esimerkiksi matkailua voidaan huomioida tällaisessa tilanteessa? Metsähallituksen mukaan sillä ei ole valtuuksia tehdä merkittäviä päätöksiä metsien säästämiseksi matkailun takia. Kenen tämä päätös pitäisi tehdä jos se nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi?

Kuuluuko matkailun ja matkailukeskustelun huomioiminen käsityksenne mukaan yhteiskunnallisten velvoitteiden piiriin? (Ellei vastattu jo edellisissä.)

Millä tavoin Metsähallituksen tulisi edistää aluetaloutta?

Miten saavutetaan aluetalouden kannalta optimaalinen valtion metsien käyttö ja tavoitellaanko tällaista? Mitä muuttujia tulisi ottaa huomioon?

## **Liite 2. Haastattelurunko virkamiehille**

Sovelsin haastattelurunkoa ministeriön mukaan muutellen.

Kysymykset:

Miten olette osallistunut Metsähallituksen ohjaukseen? Mitä käytäntöjä osallistumiseenne liittyy?

Minkälaiseen aineistoon ja valmisteluun osallistumiseenne perustuu? Kuka valmistelee aineiston?

Millainen on se prosessi, jossa vuosittain päätetään metsähallituksen tulostavoitteet? Kuka valmistelee valiokuntia ja eduskuntaa varten asiasta tausta-aineiston? Mitä siihen kuuluu?

Mikä on Metsähallituksen tuottaman taustamateriaalin merkitys poliittisessa ohjauksessa? Missä määrin katsotte, että Metsähallitus pystyy tai pyrkii vaikuttamaan poliittiseen ohjaukseen?

Herättävätkö Metsähallituksen tulostavoitteet vuosittain keskustelua vai onko kyseessä usein ns. läpihuutojuttu?

Miten valmistelua ohjataan? Mikä "tehtävänanto" Metsähallituksella on, kun se arvioi esimerkiksi yhteiskunnallisten veloitteiden toteuttamiseen kuluvia kustannuksia? Kuka asettaa tavoitetason veloitteille, niiden kustannuksille ja hyödyille?

Minkälaisissa tapauksissa ja miten olette käytännössä linjannut yhteiskunnallisiin veloitteisiin käytettävien panostusten mitoitusta, painotusta tms?

Minkälaista keskustelua Metsähallituksen ohjauksesta käydään? Ketkä siihen osallistuvat?

Miten keskustelu on muuttunut vuosien aikana?

Millä tavalla Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen ja tuloksen teon tasapainoa on linjattu poliittisen ohjauksen kautta? (Onko mitään linjauksia tehty vai hyväksytyt valmistelun ehdotukset?) Miten poliittisen ohjauksen kautta voi käytännössä vaikuttaa näihin linjauksiin?

Mikä on valiokuntien rooli Metsähallitusta koskevassa poliittisessa ohjauksessa? Onko ympäristö- tai maa-metsätalousvaliokunnan mahdollista olennaisesti vaikuttaa tulostavoitteiden ja yhteiskunnallisten velvoitteiden tasoon?

- Osaatko antaa esimerkin tilanteesta, jossa näin olisi käynyt?
- Jos pidätte valiokuntien roolia vähäisenä, mistä roolin vähäisyys mielestänne johtuu?

Millä taholla mielestänne on suurin valta Metsähallitusta koskevassa poliittisessa ohjauksessa?

Mikä on ollut poliittisen ohjauksen merkittävin vaikutus Metsähallituksen toiminnassa sinä aikana kun olette seurannut päätöksentekoa?

Missä on määritelty, mitä yhteiskunnalliset velvoitteet tarkalleen koskevat? Esimerkiksi, mitä kuuluu työllisyyden edistämisen piiriin? Tarkoittaako työllisyyden huomioiminen metsätalouden työpaikkoja, vai koskeeko tulkinta myös esimerkiksi porotalouden tai matkailun työpaikkoja?

Millainen on tulostavoitteen ja yhteiskunnallisten velvoitteiden suhde ja kuinka niitä painotetaan? Kuka päättää tästä ja minkälaisiin laskelmiin perustuen? Kumpaa tulee painottaa selvässä ristiriitatilanteessa? (esim porotalous, matkailu, suojelu)

Kuuluuko Metsähallituksen toimintaan julkista valtaa? Jos, niin miten julkisen vallan käyttö liikelaitoksessa on järjestetty?

Mikä viranomainen valvoo, että metsätalouden lakisääteiset velvoitteet toteutuvat? Metsälain osalta metsäkeskus, mutta entä poronhoitolain, saamelaiskulttuurin jne?

Miten poliittista ohjausta voisi edelleen parantaa?

## **Muonio**

Kertaa lyhyesti mistä kyse kiistassa ja miten se ratkaistiin.

Kysymykset:

Onko matkailun huomioimisesta keskusteltu poliittisen ohjauksen yhteydessä?

Voisiko eduskunta tai ministeriö puuttua Muonion kaltaiseen yksittäiseen kysymykseen?

Kenen vastuulla on päättää, kuinka paljon esimerkiksi matkailua voidaan huomioida tällaisessa tilanteessa? Metsähallituksen mukaan sillä ei ole valtuuksia tehdä merkittäviä päätöksiä metsien säästämiseksi matkailun takia. Kenen tämä päätös pitäisi tehdä jos se nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi?

Kuuluuko matkailun ja matkailukeskustelun huomioiminen käsityksenne mukaan yhteiskunnallisten veloitteiden piiriin? (Ellei vastattu jo edellisissä.)

Yhteiskunnallisten veloitteiden osana Metsähallituksen tulisi edistää paikallista työllisyyttä. Mitä työpaikkoja kuuluu työllisyyden edistämisen piiriin? (Voisiko Metsähallitus edistää myös esim. matkailun työpaikkoja?)

Millä tavoin Metsähallituksen tulee edistää aluetaloutta? Millä tavoin tätä veloitetta toteutetaan?

Miten saavutetaan aluetalouden kannalta optimaalinen valtion metsien käyttö ja tavoitellaanko tällaista? Mitä muuttujia tulisi ottaa huomioon?

Mitä ajattelette Muoniossa tehdystä ratkaisusta, jonka mukaan matkailuyrittäjät maksavat Metsähallitukselle matkailumetsien väliaikaisesta rauhoittamisesta?

Missä on määritelty, mitä yhteiskunnalliset veloitteet tarkalleen koskevat? Esimerkiksi,

mitä kuuluu työllisyyden edistämisen piiriin? Jos määrittelyä ei ole, kuka ratkaisee tulkinnan?

Luppolaitumien säilyttämisestä on arvioitu mittavat hyödyt, voisiko samalla mallilla arvioida hakkuiden aiheuttamaa haittaa?

Millä tavalla yhteiskunnallisten velvoitteiden hinta ja hyöty arvioidaan ja kuinka usein? Onko arvion perusteista saatavilla tarkempaa tietoa, esimerkiksi karttatasolla? Mikä on tavoitetaso ja missä se on määritelty?

Kuinka onnistuneena pidätte nykyistä linjavalintaa yhteiskunnallisten velvoitteiden tason tulkinnassa? Mitä virkamies voi tehdä, jos havaitsee ongelmia velvoitteiden tulkinnassa?