

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsähallinnosta

## ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan uudistettaviksi metsähallitusta koskevat säännökset. Metsähallituksen ensisijaisena tehtävänä olisi edelleen hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevaa valtion metsä-, maa- ja vesiomaisuutta. Kestävä metsätalous ja liikeluonteisuus säilyisivät toiminnan johdantavina periaatteina. Tehtävässään metsähallituksen olisi otettava huomioon aikaisempaa enem-

män muunkin yleisen edun kuin puuntuotannon näkökohdat. Lakiesitys liittyy valtion vuoden 1987 tulo- ja menoarvioesitykseen, minkä vuoksi se tulisi käsitellä tulo- ja menoarvioesityksen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1987.

## YLEISPERUSTELUT

## 1. Nykyinen tilanne

Nykyinen metsähallinnosta annettu laki (465/66) tuli voimaan vuonna 1967. Sen mukaisesti metsähallituksen tehtävänä on edistää valtakunnan metsätaloutta ja johtaa metsähallintoa. Metsähallituksen tulee erityisesti

— valvoa metsätalouden etua ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin metsätalouden toimintaedellytysten parantamiseksi,

— hoitaa, suojella ja käyttää hallinnassaan olevaa valtion metsä- ja maaomaisuutta päämääränä kohoava puun tuotto ja liiketaloudellisesti edullinen tulos, pitäen samanaikaisesti silmällä yleistä etua, sekä

— valvoa ja edistää muun kuin valtion lukuun harjoitettavaan metsätalouden alaan kuuluvaa toimintaa ottaen huomioon, mitä siitä erikseen säädetään.

Metsähallitus päättää puun markkinoinnista valtion metsistä ja sopii kauppaehdoista sekä päättää myös muiden tuotteiden myynnistä. Tärkeimmät säännökset puukaupasta sisältyvät metsähallituksen liiketoiminnasta annettuun asetukseen (269/68).

Metsähallituksen organisaatio on kolmiportainen. Keskushallinto käsittää valtion metsätalouden osastoryhmän sekä yksityismetsäin osaston, hallinto-osaston ja erillisen luonnonsuojelualue-toimiston. Piirihallintoa varten maa on jaettu Perä-Pohjolan, Pohjanmaan ja Etelä-Suomen piirikuntiin sekä nämä puolestaan 27 hoitoalueeseen.

Metsähallituksen toimintaa johtaa pääjohtaja apunaan kaksi ylijohtajaa, joista toisen vastuualueen muodostavat valtionmetsäin osastoryhmän toimialaan kuuluvat tehtävät ja toisen yksityismetsäin osastolle kuuluvat tehtävät, sekä hallintojohtaja, joka samalla toimii hallinto-osaston päällikkönä. Tärkeimmät metsähallitukselle kuuluvat asiat ratkaistaan metsähallituksen istunnossa.

Metsähallituksen hallinnassa on valtion maa- ja vesialueista 8,4 miljoonaa hehtaaria. Tästä määrästä on taloustoiminnan piirissä 4,8 miljoonaa hehtaaria, mikä on noin neljännes maan metsäalasta. Taloustoiminnan ulkopuolelle jäävä 3,6 miljoonan hehtaarin ala muodostuu suojelualueista, suojametsistä ja muista yleishyödyllisistä alueista sekä vesistä. Maan metsien puuvaroista

on metsähallituksen mailla 18 prosenttia ja puuston kasvusta 12 prosenttia. Kasvun alhaisuus johtuu valtion maiden sijainnista pääosin Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä siitä, että ne ovat muutenkin keskimääräistä karumpia.

Virka- ja toimihenkilöitä metsähallituksessa oli vuoden 1985 lopussa 1 275 ja työntekijöitä sanottuun vuoden aikana keskimäärin noin 3 700, henkilökunnan kokonaismäärän ollessa siten lähes 5 000.

Vuoden 1985 aikana metsähallitus myi puutavaraa noin 4,4 miljoonaa kuutiometriä, josta pääosan kaukokuljetusreitien varteen tai tehtaalle toimitettuna. Puutavaran myynnistä saatu liikekirjanpidon mukainen ylijäämä oli 154 miljoonaa markkaa.

## 2. Lainsäädännön kehittämisen tarve ja ehdotukset

Metsähallituksen merkittävin tehtävä on edelleen liikeperiaattein harjoittaa kestävää metsätaloutta, mikä ilmenee seuraavista luvuista. Vuosina 1980—1985 metsähallitus myi puutavaraa teollisuuden tarpeisiin keskimäärin 4,5 miljoonaa kuutiometriä. Samana ajanjaksona se vuosittain työllisti metsätalouden tehtävissä 3 900 työntekijää. Tuloja valtiolle metsähallituksen puunmyyntitoimista kertyi vastaavasti vuosittain keskimäärin 130 miljoonaa markkaa.

Yleisen edun kannalta metsähallituksen toiminnalle on asetettava muitakin tavoitteita kuin puun tuottaminen ja markkinointi liiketaloudellisesti mahdollisimman edullisella tavalla. Metsähallituksen merkitykseen työllistäjänä on jo edellä viitattu. On tarkoituksenmukaista, että metsähallitus valtion muiden työvirastojen tapaan edelleenkin tarpeellisessa määrin kantaa osavastuuta työllisyyden turvaamisesta. Tämä merkitsee sen toiminnan sopeuttamista kulloinkin vallitsevaan yleiseen taloudelliseen kehitykseen ja työllisyystilanteeseen. Lähinnä työpaikkojen avulla metsähallituksen toimenpitein voidaan osaltaan vaikuttaa myönteisellä tavalla erityisesti syrjäseutujen alueelliseen kehittämiseen.

Metsällä on perinteisesti ollut ihmiselle muutenkin merkitystä ja arvoa kuin sen käyttö puuntuotantoon. Metsästä saadaan sivutuotteita kuten riistaa, marjoja ja sieniä. Metsä antaa monipuolisia mahdollisuuksia virkistävään ja kehittävään vapaa-ajan viettoon, ja sitä tarvitaan luonnontilaa säilyttävinä suojelualueina. Näiden metsään koh-

distuvien käyttömuotojen ja arvojen merkitys näyttää viime vuosina korostuneen.

Puuntuotantotoiminnan tehostaminen ja yhteensovittaminen metsän muiden käyttömuotojen kanssa on lisännyt ja monipuolistanut metsähallituksen tehtäviä. Tämä puolestaan on asettanut toiminnan joustavuudelle ja palvelutasolle uusia vaatimuksia sekä korostanut metsäpoliittisen ohjauksen tarvetta. Myös yhteistoiminta eri hallinnonalojen välillä on käynyt yhä tärkeämmäksi samoin kuin yhteydenpito metsätalouden eri intressipiireihin.

Metsäpoliittiset tehtävät kuuluvat luonteensa puolesta ministeriölle. Nykyisistä säännöksistä johtuen maa- ja metsätalousministeriö ei ole voinut vastata metsäpolitiikasta siten kuin olisi ollut tarpeellista. Selkiinnyttämällä metsähallintolaissa metsähallituksen tehtäviä parannetaan osaltaan maa- ja metsätalousministeriön edellytyksiä metsäpolitiikan ohjaukseen. Luonnonsuojelualueiden käytön ja hoidon osalta metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksen alainen.

Myös metsähallituksen ja metsälautakuntien välisessä tehtävienjaossa on selkiinnyttämistarvetta. Kun tätä tarkoittavat muutokset sisältyvät eduskunnalle annettuihin hallituksen esityksiin metsänparannuslaiksi (hall. es. 242/1985 vp.) sekä laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista (hall. es. 141/1985 vp.), ei tässä yhteydessä puututa niihin lähemmin. Kuitenkin on mainittava, että yksittäisiä metsänparannushankkeita koskevan päätöksenteon suunniteltu siirto metsähallitukselta metsälautakunnille mahdollistaisi voimavarojen uudelleenkohdentamisen sekä ohjaamisen metsähallituksessa muun muassa metsänparannustoimintaa koskevaan valvontaan.

Valtion metsien hoitoon liittyvän toiminnan ja organisaation kehittämisen painopiste on ollut hoitoalueissa, joita on kehitetty taloudellista tulosvastuuta korostavaan suuntaan. Keskusviraston organisaatorakenne ja erityisesti hallinto-osaston tehtävien jakautuminen sekä valtion metsätalouden että yksityismetsätalouden puolelle on yhdessä tiukasti sidotun virkarakenteen kanssa osaltaan estänyt keskusviraston ja piirikuntakonttoreiden kehittämistä toiminnallisen joustavuuden ja tehokkuuden suuntaan.

Metsähallituksen organisaation kolmiportainen perusrakenne on osoittautunut toimivaksi 1970-luvulla toteutetun hoitoalueuudistuksen jälkeen. Sen sijaan on ilmennyt tarvetta keskushallinnon ja piirikuntakonttoreiden keventämiseen sekä tehtävien ja toimivallan siirtämiseen hoitoalueisiin. Myös tehtävien ryhmittelyä, virkarakennetta

ja osastojakoa on tarkoitus asetuksella tarkistaa siten, että metsähallituksen valtionmetsätaloutta koskeva toiminta muodostaisi oman kokonaisuutensa.

### 3. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

#### 3.1. Aikaisemmat ehdotukset metsähallituksen kehittämiseksi

Vuonna 1967 voimaan tulleen metsähallinnosta annetun lain jälkeen metsähallituksen kehittäminen komiteatyönä on ollut vireillä 1970-luvun puolivälissä, jolloin metsätalouden hallintokomitea antoi asiasta I mietintönsä (komiteanmietintö 1975:6). Komitea oli kannanotoissaan siinä määrin erimielinen, ettei sen ehdotusten pohjalta ollut edellytyksiä toteuttamiskelpoisen lainmuutosesityksen laatimiseen.

Metsähallituksen hoitoalueiden kehittäminen metsähallituksen sekä maa- ja metsätalousministeriön ja valtiovarainministeriön yhdessä suorittamana virkатыönä oli vireillä käytännöllisesti katsoen koko 1970-luvun. Sen tuloksena hoitoalueet kehitettiin tulosityksiköiksi ja niiden lukumäärä vähennettiin runsaasta 50:stä nykyiseen 27:ään.

#### 3.2. Valtiontilintarkastajain huomautukset

Valtiontilintarkastajat ovat useamman kerran kiinnittäneet huomiota metsähallinnon uudistamistarpeeseen muun muassa siinä ilmenevän päällekkäisyyden poistamiseksi ja tehokkuuden lisäämiseksi. Metsähallituksen osalta he ovat pitäneet tärkeänä sen tehtävän ja roolin selkeyttämistä koko metsätalouden organisaatiossa.

#### 3.3. Esityksen perusta

Tämä esitys pohjautuu metsätalouskomitean osamietinnössä II (komiteanmietintö 1981:67) esitettyihin periaatekannanottoihin. Komitean keskeisimmät ehdotukset voidaan kiteyttää seuraavaan:

- valtion metsätaloudessa säilytetään liikelaitosuonteisuus toiminnan pääperiaatteena,
- metsähallituksen organisaatio säilytetään kolmiportaisena, mikä merkitsee komiteassa eniten keskustelua herättäneen piirikuntaportaan säilyttämistä ainakin toistaiseksi,
- toimivaltaa siirretään keskusvirastosta piiri-

kuntakonttoreihin ja hoitoalueisiin,

— valtionmetsien toimintaa, hallintotehtäviä sekä yleis- ja yksityismetsätalouden tehtäviä var-  
ten muodostetaan nykyistä selkeämpi organisaatio,

— yksityismetsätalouden osalta metsähallitus keskittyy lähinnä keskusmetsälautakuntien toiminnan ja varojen käytön valvontaan, tilivirasto-  
tehtäviin ja valitusasioiden käsittelyyn.

### 4. Lausunnonantajat

Tärkeimmät lausunnonantajat metsätalouskomitean mietinnöstä olivat valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, työvoimaministeriö, metsähallitus, metsäntutkimuslaitos, Keskusmetsälautakunta Tapio, Centralskogsnamnden Skogskultur, Helsingin yliopiston maatalousmetsätieteellinen tiedekunta, Maataloustuottajain Keskusliitto, Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitto, Maaseututyöväen Liitto, Metsäalan Toimihenkilöliitto, Koneurakoitsijoiden Liitto, Suomen Yksityismetsänomistajain Keskusliitto, kuntien keskusjärjestöt sekä puolueista Kansallinen Kokoomus, Keskustapuolue, Svenska folkpartiet ja Suomen Sosialidemokraattinen Puolue.

Useassa lausunnossa pidettiin tärkeänä metsähallituksen tehtävien ja toimivallan selkiinnyttämistä toisaalta maa- ja metsätalousministeriöön sekä toisaalta keskusmetsälautakuntiin nähden.

### 5. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä on tarkoitus selkiinnyttää metsähallituksen tehtäviä siten, että se on aikaisempaa enemmän maa- ja metsätalousministeriön alainen toimeenpaneva virasto, jonka keskeisimpänä tehtävänä olisi metsätalouden harjoittaminen hallinnassaan olevilla valtion mailla.

Yksityismetsätalouden tehtäviä metsähallitus hoitaisi sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Eduskunnalle annetuilla esityksillä metsänparannuslaiksi ja laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista näitä tehtäviä on tarkoitus osaksi vähentää ja osaksi muuttaa valvontatehtävien luonteisiksi erityisesti metsänparannusasioissa.

Metsähallituksen organisaation kolmiportainen perusrakenne säilyisi nykyisellään. Organisaation yksityiskohdista on tarkoitus säätää asetuksella. Tavoitteena on keskushallinnon organisaation

selkiinnyttäminen ja keventäminen sekä tehtävien ja toimivallan siirtäminen lähinnä hoitoalueisiin sekä organisatoristen edellytysten luominen joustavalle ja tehokkaalle toiminnalle.

Edellä mainitun tavoitteen mukaisesti on ensinnäkin tarkoitus eriyttää keskusvirastossa valtion metsätalouden ja yleismetsätalouden organisaatio mahdollisimman selkeiksi kokonaisuuksiksi. Yleismetsätalouden osastoon on tarkoitus koota nykyisen yksityismetsäin osaston tehtävien lisäksi eräät valtion metsätalouden osastoryhmästä siirtyvät tehtävät sekä vesihallituksesta siirrettäväksi suunnitellut uittotehtävät.

Asetuksella toteutettava valtion metsätalouden tehtävien ja toimivallan siirto etenkin hoitoalueisiin edellyttää vastaavien virkojen ja toimien siirtämistä organisaatioissa alaspäin. Tämä ja muutokset metsähallituksen yksityismetsätaloutta koskeissa tehtävissä mahdollistavat vuosikymmenen loppuun mennessä 60—80 viran ja toimen lakkauttamisen.

Lähivuosina on tarkoitus selvittää, voitaisiinko metsähallitusta kehittää liikelaitoksen suuntaan. Tähän liittyen yleis- ja yksityismetsätalouden tehtävien siirtämisestä keskusvirastosta maa- ja met-

sätalousministeriöön ja keskusmetsälautakuntiin selvitetään erikseen. Samoin on tarkoituksena selvittää piirikuntakonttoreiden asema itsenäisenä organisaatiotasona.

## 6. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksen liittyvä organisaation kehittäminen tulee vähentämään virkojen ja toimien uudelleenkohdentamisen ja lakkauttamisen myötä metsähallinnon palkkaus- ja muita kulutusmenoja vähintään 10 miljoonalla markalla vuodessa.

## 7. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys on osa metsälainsäädäntöä koskevaa laajempaa uudistamistyötä, johon liittyen eduskunnalle on jo annettu hallituksen esitys metsänparannuslaiksi sekä hallituksen esitys laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista.

# YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lainkohta sisältää säännökset metsähallituksen hallinnollisesta asemasta ja organisaation rakenteen perusteista. Ne säilyisivät ennallaan.

2 §. Lainkohdassa säädetään metsähallituksen tehtävistä. Metsähallituksen keskeisimmän tehtäväalueen muodostavat sen hallinnassa olevien valtion metsä-, maa- ja vesialueiden hoito, käyttö ja suojelu. Metsähallituksen päätehtävänä on puuntuotannon harjoittaminen siihen soveltuvilla alueilla sekä puun markkinointi. Metsien käyttö on järjestettävä olosuhteiden vaatimien metsänhoidollisten sekä liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti pitäen päämääränä kohottaa puun tuottoa ja liiketaloudellisesti edullista tulosta. Näissä tehtävissä ja niiden hoitoa koskeissa periaatteissa ei tapahtuisi muutoksia aikaisempaan verrattuna. Selvyyden vuoksi perusteluihin on otettu maininta siitä, että tulostavoite koskee myös muita taloudellisen toiminnan piiriin kuuluvia tehtäviä kuin puuntuotantoa.

Metsähallituksen on otettava huomioon toimintansa suunnittelussa ja toteuttamisessa myös muun yleisen edun kuin liikeperiaattein harjoitettavan puun tuotannon ja markkinoinnin vaatimuksia. Näitä voivat aiheuttaa muun muassa työllisyyden hoitaminen, ympäristön- ja luonnonsuojelunäkökohdat samoin kuin metsien virkistyskäyttö ja sivutuotteiden kuten marjojen, sienien ja riistan hyödyntäminen. Tähän liittyvä metsähallituksen velvoite on selvennetty voimassa olevaan lakiin verrattuna.

3 §. Lainkohdan mukaan metsähallitus säilyisi edelleen valtion maa- ja vesialueita hallinnoivana viranomaisena kaikissa niissä tapauksissa, joissa alueita ei ole nimenomaisesti määrätty muun viranomaisen hallintaan.

4 §. Lainkohdassa luetellaan metsähallituksen peruspalkkaiset virkatyypit. Uusia virkatyyppejä aikaisempaan verrattuna ovat osastonjohtaja, toimialapäällikkö, kenttäpäällikkö, suunnittelupäällikkö ja suunnittelija. Eräät liiketoiminnan kannalta merkittävät virat voivat olla sopimuspalk-

kaisia. Virkaluettelo on vanhasta poiketen koko metsähallitukselle yhteinen ilman jakoa keskuhallinnon ja piirihallinnon virkoihin, mikä mahdollistaa toiminnan joustavuuden edellyttämän virkojen tarkoituksenmukaisen sijoittelun.

5 §. Lainkohdan mukaan on metsähallituksella valta päättää puun markkinoinnista valtion metsistä ja sopia kauppaehdoista sekä päättää myös muiden tuotteiden myynnistä siten kuin asetuksella säädetään. Metsähallituksen puukaupasta on annettu tarkempia määräyksiä metsähallituksen liiketoiminnasta annetussa asetuksessa, joka on tarkoitus metsähallintoasetuksen uudistamisen yhteydessä myös tarkistaa.

## 2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta annettaisiin asetuksella, joka on valmisteilla maa- ja metsätalousministeriössä. Yksityiskohtaiset määräykset metsähallituksen toiminnasta tulevat sisällyttämään metsähallituksen työjärjestykseen ja piirihallinnon ohjesääntöön.

## 3. Voimaantulo

Lakiesitykseen sisältyvät säännökset on tarkoitus saattaa voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1987.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiesitys:

# Laki metsähallinnosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 §

Metsähallintoa varten on metsähallitus, joka on maa- ja metsätalousministeriön alainen keskusvirasto. Metsähallituksen piirihallintoa varten maa jaetaan piirikuntiin ja hoitoalueisiin.

### 2 §

Metsähallituksen tehtävänä on hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevaa valtion metsä-, maa- ja vesiomaisuutta päämääränä kohoava puun tuotto ja liiketaloudellisesti edullinen tulos. Tehtävässään metsähallituksen tulee ottaa huomioon puun tuotannon ohella metsän muut käyttömuodot, työllisyyden hoito sekä luonnon- ja ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet.

Metsähallituksen tehtävänä on valvoa ja edistää myös muuta kuin valtion metsätaloutta ottaen huomioon mitä siitä on erikseen säädetty sekä suorittaa sille säädetty tai määrätty muut tehtävät.

### 3 §

Kaikki sellainen valtion metsä-, maa- ja vesiomaisuus, jota ei ole määrätty muun viranomaisen hallintaan, kuuluu metsähallituksen hallintaan ja hoitoon.

### 4 §

Metsähallituksessa voi olla pääjohtajan, ylijohtajan, osastonjohtajan, piirikuntapäällikön, toimialapäällikön, toimistopäällikön, ylimetsänhoitajan, aluemetsänhoitajan, asianvalvojan, ylitarkastajan, koneinsinöörin, piiri-insinöörin, metsätaloudentarkastajan, puistonjohtajan, metsänhoitajan, kenttäpäällikön, suunnittelupäällikön, suunnittelijan, lakimiehen, ylireviisorin, tarkastajan, kartografin, konttoripäällikön, kirjaajan, kamreerin, metsätalousinsinöörin, rakennusmestarin, metsätalousteknikon ja pääkirjanpitäjän virkoja sekä osastosihteerin, toimistosihteerin, ylivirastomestarin, tilintarkkaajan, kassanhoitajan, kirjanpitäjän, arkistonhoitajan, kartanpiirtäjän, virastomestarin, konekirjoittajan ja toimistovirkailijan toimia.

Metsähallituksessa voi olla myös ylimääräisiä toimenhaltijoita ja tilapäisiä toimihenkilöitä sekä työsopimussuhteessa olevaa henkilökuntaa.

Pääjohtajan, ylijohtajan, osastonjohtajan, piirikuntapäällikön, toimialapäällikön, toimistopäällikön, aluemetsänhoitajan, kenttäpäällikön, suunnittelupäällikön ja suunnittelijan virat voivat olla sopimuspalkkaisia.

## 5 §

Metsähallituksella on valta, siten kuin asetuksella säädetään, päättää puun markkinoinnista valtion metsistä ja sopia kauppaehtoista sekä päättää myös muiden tuotteiden myynnistä.

## 6 §

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

## 7 §

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 198 .

Tällä lailla kumotaan metsähallinnosta 9 päivänä syyskuuta 1966 annettu laki (465/66) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Tässä laissa tarkoitettuja virkoja ja toimia voidaan perustaa ja täyttää ennen lain voimaantuloa.

Tämän lain tullessa voimaan siirretään metsähallinnossa lakkautettavan viran tai pysyvän toimen haltija säädettyä järjestystä noudattaen hänelle soveltuvaan metsähallinnon virkaan tai toimeen taikka, jos näin ei tehdä, asetetaan lakkautuspalkalle.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 1986

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Maa- ja metsätalousministeri *Toivo Yläjärvi*