

Viite

Asia

Luonnonvara- ja metsähallinnon uusi rakenne

Asiasanat VENÄJÄ, KESTÄVÄ METSÄTALOUS

Hoitaa UM ITÄ-22

Hoitaa UE MOS

Koordinoi

Tiedoksi

AVS-KPO; ITÄ-01; ITÄ-02; ITÄ-23; ITÄ-24; ITÄ-25; KPO-01; KPO-02; KPO-03; POL-01; UKKMI-00; UMI-00
BER; EUE; PET; PIE
KTM; METSÄHALLITUS; METSÄNTUTKIMUSLAITOS; METSÄTEOLLISUUS RY; MMM/MEO; MTK; PMI; SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS; VM; VNK; YM

Venäjän federaation toimeenpanovallan rakenne määriteltiin presidentin ukaasilla 09.03. Siihen kuuluvat federaation ministeriöt, palvelut sekä laitokset.

Luonnonvaraministeriössä ovat vesivarojen, kaivannaisten ja metsätalouden laitokset sekä ekologian ja luonnonvarojen tarkastuspalvelut.

Luonnonvaraministeriksi nimitettiin Permin kuvernööri Jurij Trutnev. Hän on ilmoittanut, että laitosten ja palvelujen johtajat nimitetään lähipäivinä.

Mikäli asioita hoidetaan todella valitun mallin mukaan, tulee maan metsäasioiden johto olemaan yksiselitteisesti luonnonvaraministeriössä vaikka muillekin ministeriöille jää metsäsektorin ohjaustehtäviä.

Uudistuksen yleiset periaatteet

Presidentti **V. Putin** nimitti 09.03 uuden hallituksen ja samalla hän antoi ukaasin "Toimeenpanovallan federatiivisten elinten järjestelmästä ja rakenteesta", jolla määritellään hallinnon uusi rakenne. Tässä muistiossa käsitellään uudistuksen yleisiä periaatteita vain siinä määrin kun on tarpeen luonnonvarahallinnon uuden rakenteen ymmärtämiseksi.

Federaation toimeenpanovallan systeemiin kuuluvat federaation ministeriöt, federaation palvelut [služba] sekä federaation laitokset [agenstvo].

Ukaasissa määritellään toimivallan jako mm. seuraavissa toiminnoissa:

- Kontrolli ja valvonta tarkoittaa toimeenpanovallan elinten toiminnan valvontaa, lupahallintoa sekä rekisteröintitoimia.

- Valtion omaisuuden hallinto tarkoittaa omistajan puhevallan käyttöä federaation omaisuuden suhteen mukaan luettuna erilaisten valtion yritysten omaisuus.
- Valtion palvelujen tuottaminen tarkoittaa sellaisten julkisten palvelujen tuottamista ja toimeenpanoa, joilla on yksinomaan yhteiskunnallinen merkitys ja jotka kohdennetaan yleensä kansalaisille.

Federaation ministeriöiden pätehtävät ovat:

- Toimialansa valtion politiikan valmistelu ja toiminnan oikeudellis-normatiivinen ohjaus. Ministeriötä johtaa federaation ministeri.
- Ministeriöllä ei ole oikeutta toteuttaa kontrollia ja valvontaa, oikeudellista soveltamista, eikä valtion omaisuuden hallintoa lukuun ottamatta erikseen määriteltyjä tapauksia.
- Koordinoida ja ohjata alaistensa palvelujen ja laitosten toimintaa mm; vahvistamalla vuosisuunnitelmat ja toteutusraportit, esittelemällä hallitukselle ohjesääntöjä ja henkilöstösuunnitelmia, esittelemällä finanssiministeriölle palvelujen ja laitosten budjettiesitykset, esittelemällä hallitukselle alan asetus- ja muita normiesityksiä, antaa presidentin ja pääministerin määräyksiä palveluille ja laitoksille, oikeus kumota laitosten ja palvelujen lainvastaiset päätökset, nimittää ja vapauttaa laitoksen tai palvelun päällikön esityksestä hänen sijaisensa, nimittää ja vapauttaa laitoksen tai palvelun päällikön esityksestä niiden alueellisten organisaatioiden johtajat lukuun ottamatta suoraan presidentin alaisia hallintoja.
- Koordinoi alan budjetin ulkopuolisten rahastojen toimintaa.

Federaation palvelut [služba] on:

- Federaation toimeenpanovallan elin, joka toteuttaa määritellyn alan kontrollia ja valvontaa. Antaa toimivaltansa puitteissa normeja. Sillä ei ole oikeutta valtion omaisuuden hallintoon eikä maksullisiin palveluihin. Sillä on johtaja ja kollegio on mahdollinen.

Federaation laitos [agenstvo] on:

- Federaation toimeenpanovallan elin, joka toimialallaan tuottaa valtion palveluja, hallinnoi valtion omaisuutta ja panee toimeen normeja lukuun ottamatta valvontaa ja kontrollia. Sillä on johtaja ja kollegio on mahdollinen. Se voi antaa toimivaltansa puitteissa normeja ja pitää rekistereitä. Sillä ei ole oikeudellista säätelyvaltaa ja valtuutta kontrolliin ilman erityistä valtuutusta.
- Palvelujen ja laitosten johtajat nimittää ja vapauttaa ministerin esityksestä hallitus lukuun ottamatta suoraan presidentin alaisuudessa olevia organisaatioita.

Ukaasissa luetellaan lakkautetut, perustetut ja muutetut ja yhdistetyt organisaatiot. Viimeistään kahden kuukauden aikana määrätään valmistelevaan toimintaa ohjaavat säädökset ja suunnitelmat.

Uusi luonnonvaraministeri

Uudeksi luonnonvaraministeriksi nimitettiin Permin alueen kuvernööri **Jurij Petrovitš Trutnev** (s. 1956). Hän on syntynyt ja opiskellut Permissä suorittaen kaivosinsinöörin tutkinnon Permin polyteknisessä instituutissa vuonna 1978. Trutnev on työskennellyt öljyteollisuudessa ja hänellä on ollut

liikuntapalvelujen yritys. Hänet valittiin vuonna 1996 selvällä äänten enemmistöllä Permin kaupungin päämieheksi ja vuonna 2000 Permin alueen kuvernööriksi. Hän on naimissa ja heillä on kaksi lasta. Trutnevin harrastuksiin kuuluvat mm. karate ja moottoriurheilu.

Lehtitietojen mukaan Trutnevillä on läheiset suhteet ministeri **G. Grefin** ja kerrotaan, että hän on soveltanut Permin alueella Grefin uudistusten periaatteita. Permin alue on hänen johdolla toiminut päänavaajana federaation subjektien vähentämisprosessissa, kun on valmisteltu Komi-Permin autonomisen piirin yhdistämistä Permin alueeseen.

Trutnev oli kertonut lehdistötilaisuudessa 10.03 tuntevansa hyvin luonnonvaraministeriön toiminnan ongelmat. Hän kertoi olevansa valmis delegoimaan alueille ainakin kaivannaisten käyttöoikeuksien myöntämisvaltuuksia. Väistyvä luonnonvaraministeri **V. Artjuhov** oli viimeisenä työpäivänään myöntänyt 60 kaivannaislisenssiä vaikka hän aikaisemmin oli tehnyt näitä päätöksiä hitaasti. Kommersantin 12.03 mukaan käyttöoikeuden saajina on Artjuhovin pojalle läheisiä yhtiöitä. Trutnevin määräyksestä Artjuhovin päätöksiä tutkitaan ja niiden toimeenpano on pysäytetty.

Trutnev ilmoitti 10.03, että luonnonvaraministeriön alaisten palvelujen ja agenstvojen johtajat nimitetään viikon kuluessa.

Luonnonvaraministeriön alaiset palvelut ja laitokset

Presidentin ukaasilla perustetaan luonnonvaraministeriön alaisuuteen seuraavat organisaatiot:

Federaation vesivarojen laitos, jolle annetaan toimeenpanovalta, valtion palvelujen tuottaminen ja valtion omaisuuden hallinto vesivarojen suhteen.

Federaation kaivannaisten [nedropolzovanie] laitos, jolle annetaan toimeenpanovalta, valtion palvelujen tuottaminen ja valtion omaisuuden hallinto kaivannaisten suhteen.

Federaation metsätalouslaitos [federalnoe agenstvo lesnogo hozjaistva], jolle annetaan luonnonvaraministeriön metsätaloustoiminnot lukuun ottamatta oikeudellisten normien valmistelua ja vahvistamista sekä kontrolli- ja valvontatoimintaa.

Federaation tarkastuspalvelut ekologian ja luonnonvarojen käytön alalla [federalnaja služba po nadzory v sfere ekologii i prirodapolzovanija], jolle annetaan luonnonvaraministeriön kontrolli- ja tarkastustehtävät näissä asioissa.

Muiden ministeriöiden tehtävät metsäsektorilla

Uuteen *teollisuus- ja energiaministeriöön* perustetaan suuri *teollisuushallinto [agenstvo]*, jonka johtajaksi on nimitetty entinen varapääministeri **Boris Aljošin**. Entisen teollisuusministeriön metsäteollisuusyksikkö sijoittuneeseen tähän hallintoon.

Maatalousministeriön alaisuuteen perustetaan eläinlääkintä- ja kasvintarkastuspalvelut sekä maatalous- ja kalatalouslaitokset. Maatalouslaitoksen tehtäviin kuuluu mm. maatalousministeriön alaisen valtion omaisuuden hallinto. Todennäköisesti ns. maatalousmetsät sisältyvät tähän omaisuuteen, ellei niitä siirretä erillisellä päätöksellä luonnonvaraministeriön metsälaitoksen haltuun. Toisaalta metsälakisitys mainitsee erillisesti hallinnoitavina vain puolustusministeriön ja taajamametsät.

Puolustusministeriön hallintaan jää metsälakiesityksen mukaan edelleen metsiä. Presidentin ukaasissa ei tästä yksityiskohdasta mainita mitään.

Taloudellisen kehityksen ja kaupan ministeriön toimiala laajeni jonkin verran. Sen alaisista rakenteista *valtion omaisuuden laitoksella ja kiinteistölaitoksella* on kytkentöjä luonnonvarahallintoon. Valtion omaisuuden laitoksen johtoon nimitettiin 11.03 ministeri Grefin tukema ehdokas **Valerij Nazarov**. Pääministeri **M. Fradkov** on ilmoittanut tiedotustilaisuudessaan 10.03, että hän suunnittelee koko yksityistämiskompleksin, johon em. laitokset kuuluvat, yhdistämistä yhdeksi organisaatioksi ja sen alistamista suoraan hänelle itselleen.

Arviointia

Työnjako ministeriöiden, palvelujen ja laitosten välillä on pääpiirteissään selvä mutta käytännössä tulee varmasti eteen lukuisia tehtäviä, joiden luokittelu on vaikeaa; kuuluvatko ne ko. organisaatiolle sallittuihin vai kiellettyihin. Laitosten ja palvelujen itsenäistä toimivaltaa korostetaan mutta toisaalta ministeriöille annetut ohjaukset mahdollistavat hyvinkin tiukan kontrollin, jos niin halutaan. Käytännössä suhteisiin vaikuttaa se kuinka laaja aparaatti ministeriöihin perustetaan laitosten ja palvelujen ohjausta varten; tuleeko välitasolle varaministerin tasoisia johtavia virkamiehiä esikuntineen vai hoideaanko ohjaus mahdollisimman kevyellä rakenteella. Monet uusista ministeriöistä ovat niin laajoja, että yksityiskohtainen ohjaus vaatisi suuren määrän henkilöitä ja toisi vastoin uudistuksen periaatteita päällekkäisyyttä hallintoon.

Luonnonvaraministeriö oli vielä muutamia päiviä ennen päätöstä mahdollisesti häviävien ministeriöiden listalla. Vaihtoehtona oli sen yhdistäminen energiainisteriöön, jolloin metsä- ja vesiasiat olisivat siirtyneet ehkä maatalousministeriön alaisuuteen. Nyt tehdyn päätöksen mukaan jatketaan entisen mallin mukaan uudistuvien ja uudistumattomien luonnonvarojen sekä ympäristöhallinnon kokonaisuuden pohjalta. Onko ratkaisu merkki siitä, että tätä asetelmaa on kestävä ja looginen hallinnollinen kokonaisuus vai oliko kyseessä vain sattuma ?

Luonnonvaraministeriön laitosten ja palvelujen asema itsenäistyy verrattuna entisiin ministeriön sisällä olleisiin rakenteisiin. Tämä on toivottu parannus aikaisempaan tiukkaan ministeriön keskusjohtoisuuteen. Nähtäväksi jää saako ympäristövalvonta todella riittävän vahvan ja itsenäisen aseman. Luonnon-suojelualuehallinnon asema ei ole vielä selvillä. Uuden ministerin tausta ja ensimmäiset kannanotot lupaavat selviä uudistuksia mutta toisaalta entiseen tapaan öljy- kaivannaisasiat ovat heti tärkeimpinä esillä.

Mikäli asioita hoidetaan todella valitun mallin mukaan, tulee maan metsäasioiden johto olemaan yksiselitteisesti luonnonvaraministeriössä. Mielenkiintoista on nähdä, miten käytäntö muotoutuu ministerin ja metsätalouseläimen johtajan työnjaossa. Jos välille syntyy vielä ministeriön korkea virkamiesporras, niin rakenne monimutkaistuu.

Presidentin ukaasi antaa metsätalouseläimelle valtuudet sekä liiketoimintaan että yhteiskunnallisiin palveluihin. Metsälakiesitys sallii metsänkäytön omistuksen tai vuokrauksen pohjalta. Näyttäisi siltä, että uudella valtio-omistajan valtuuksia käyttävällä organisaatiolla on hyvät mahdollisuudet organisoida metsätalouden aluehallinto kunkin alueen erityispiirteiden edellyttämällä tavalla. On jo viitattu siihen, että subjektin metsähallinto voisi olla liikelaitoksen tyyppinen.

Uusi teollisuus- ja energiainisteriö on laaja kokonaisuus, jonka painopistealoja ovat energia, ydinvoima, avaruusteknologia ja rakentaminen. Nykyisen teollisuusministeriön metsäteollisuusyksikkö sijoittuu todennäköisesti pienenä osana suureen teollisuushallintoon vaikka virkamiehillä ei vielä 15.03 ollut asiasta tietoa. Periaatteessa merkittävää vaikutusta metsäpolitiikkaan voi syntyä vain, jos entisen kaltainen vaikuttaminen yhdessä metsäteollisuuden liiton kanssa jatkuu. Siihen on todennäköisesti aikaisempaa vaikeampi saada mukaan uuden ministeriön johtoa.

Taloudellisen kehityksen ja kaupan ministeriö vaikuttaa monin tavoin metsäsektorin toimintaedellytyksiin (tullit, tariffit, valtion omaisuus) vaikka ei suoraan ohjaakaan sitä. Ministeri Grefin jatkaminen tehtävässään merkitsee hänen ajamansa liberaalin talouspolitiikan jatkumista. Myös luonnonvaralait (vesi, metsä, kaivannaiset) tullaan uudistamaan näiden linjausten mukaan. Merkitseekö pääministeri Fradkovin suunnitelma ottaa yksityistämisasioita hoitavat virastot suoraan alaisuuteensa sitä, että on hän varovaisemmalla kannalla yksityistämiseen kuin Gref?

Kommersantin 15.03 mukaan entinen luonnonvaraministeri V. Artjuhov olisi halukas metsäagenstvon tai ympäristövalvonnan johtoon. Varsinkin ympäristöjärjestöt vastustavat hänen nimittämistään. Lehti kertoo edelleen, että metsäteollisuuden liiton presidentti **M. Tatsjun** on tarjolla metsäagenstvon johtoon ja **O. Deripaska** tukee hänen nimittämistään.

LIITTEET

-