

Tilaaaja-tuottaja -malli metsäkeskuksissa

Helsinki 2006

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 18.3.2005 työryhmän selvittämään metsäkeskusten toiminnan kehittämistä tilaaja-tuottajamallin avulla. Työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää tilaaja-tuottajamallin käyttökelpoisuutta metsäkeskusten toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi ja liiketoiminnan ulkoistamiseksi vapaaehtoisin henkilöstöjärjestelyin sekä tehdä tätä koskevat toimenpideehdotukset ottaen huomioon ehdotusten vaikutukset koko metsäsektorin toimintaan ja yksityismetsätalouden eläkejärjestelmään.

Työryhmän puheenjohtajaksi maa- ja metsätalousministeriö määräsi osastopäällikkö Aarne Reunalan maa- ja metsätalousministeriön metsäosastolta. Työryhmän muiksi jäseniksi kutsuttiin ylitarkastaja Marja Hilska-Aaltonen maa- ja metsätalousministeriön metsäosastosta, metsänhoitopäällikkö Tarja Hämäläinen Etelä-Savon metsäkeskuksesta, kehityspäällikkö Markus Lassheikki, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, Puheenjohtaja Runar Lillandt, Rannikon metsäkeskuksesta, puheenjohtaja Håkan Nystrand, METO - Metsäalan Asiantuntijoista sekä ylitarkastaja Leena Arpiainen maa- ja metsätalousministeriön metsäosastolta, joka toimi myös työryhmän sihteerinä.

Työryhmä kokoontui 13 kertaa ja kuuli seuraavia asiantuntijoita: Apulaisjohtaja Juha Hakkarainen, Yksityismetsätalouden eläkekassa Verso, Metsäsuunnittelupäällikkö Kyösti Hassinen, Pohjois-Karjalan metsäkeskus, Varatoimitusjohtaja Simo Jaakkola, Koneyrittäjät ry, Johtava tutkija Arto Kettunen, Työtehoseura, Suometsien hoidon asiantuntija Juhani Kokkonen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio, Metsätaloustuottajain Keskusliiton kehityspäällikkö Markku Kuusela, Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus, Rakennuspäällikkö Juha Maaranen, Etelä-Savon ympäristökeskus, Puheenjohtaja Timo Rajajärvi Meto-Yrittäjät ry, Ylitarkastaja Anna Rakemaa, Maa- ja metsätalousministeriö, metsäosasto, Toiminnanjohtaja Pasi Ruuska, Kanta-Hämeen metsänhoitoyhdistys ry, Metsäneuvos Matti Suihkonen, Pohjois-Savon metsäkeskus, Lakimies Janne Uitamo, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio, Johtaja Jorma Vierula, Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus.

Saatuaan tehtävänsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittaen muistionsa maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 2006

Aarne Reunala

Marja Hilska-Aaltonen

Runar Lillandt

Tarja Hämäläinen

Håkan Nystrand

Markus Lassheikki

Leena Arpiainen

Tiivistelmä	2
1. Työryhmän toimeksianto	3
2. Metsäkeskusten tehtävät	4
3. Tilaaja-tuottajamallin määritelmä ja haasteet	7
4. Tilaaja-tuottajamalli metsäkeskuksen tehtävissä	10
4.1. Valvonta- ja tarkastustoiminta	10
4.2. Alueellinen metsävaratieto	11
4.3. Neuvonta, koulutus ja tiedotus	12
4.4. Muu valtionaputoiminta	14
4.5. Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiset työt	15
4.5.1 Yleistä	15
4.5.2 Kunnostusojitus- ja metsätiehankkeiden suunnittelu	17
4.6. Tilakohtainen metsäsuunnittelu ja muu asiakasrahoitteinen toiminta	18
4.7. Yhteenveto tilaaja-tuottajamallista metsäkeskusten toiminnassa	20
5. Tilaaja-tuottajamallin soveltamisen vaikutukset	22
LÄHDELUETTELO	23
LIITE 1 Metsäkeskusarvioinnin 2004 ehdotukset tilaaja-tuottajamallista	24
LIITE 2 Hallituksen iltakoulumuistio 9.2.2005	27
LIITE 3 Maa- ja metsätalousministeriön muistio 17.2.2005	29
LIITE 4 Kokemuksia tilaaja-tuottajamallista muilla hallinnonaloilla ja muissa organisaatioissa	
31	
TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA	35

TILAAJA-TUOTTAJAMALLI METSÄKESKUKSISSA

Tiivistelmä

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 18.3.2005 työryhmän selvittämään metsäkeskusten toiminnan kehittämistä tilaaja-tuottajamallin avulla. Työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää tilaaja-tuottajamallin käyttökelpoisuutta metsäkeskusten toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi ja liiketoiminnan ulkoistamiseksi vapaaehtoisin henkilöstöjärjestelyin sekä tehdä tätä koskevat toimenpide-ehdotukset ottaen huomioon ehdotusten vaikutukset koko metsäsektorin toimintaan ja yksityismetsätalouden eläkejärjestelmään.

Metsäkeskukset edistävät metsien kestävää hoitoa ja käyttöä, niiden monimuotoisuuden säilyttämistä sekä hoitavat metsätalouden muuta kehittämistä koskevia tehtäviä. Metsäkeskukset valvovat metsätaloutta koskevien lakien noudattamista ja hoitavat muut niille säädettyt viranomaistehtävät.

Tilaaja-tuottajamallin lisäämisellä metsäkeskusten toiminnassa tarkoitetaan metsäkeskusten omilla resursseilla tapahtuvan palvelutuotannon vähentämistä ja siirtymistä nykyistä laajemmin palvelujen tilaajaksi hyödyntäen tilaaja-tuottajamallia palvelutuotannon organisoiminnin ja tehostamisen periaatteena.

Työryhmän ehdotusten mukaan keskeisimmät kehittämissuunnitelmat [tilaaja-tuottajatoiminnan kehittämiseksi](#) ovat seuraavat:

- Siirtyminen sähköiseen asiointiin valvonta- ja tarkastustoiminnassa.
- Nykyisessä metsävaratiedon keruussa lisätään ulkopuolisen palvelun määrää 1,5 - 2,0 miljoonalla eurolla vuoteen 2010 mennessä.
- Noin vuonna 2010 käyttöön otettava uusi metsävaratiedon keruujärjestelmä suunnitellaan siten, että se mahdollistaa sekä metsävaratiedon keruun että tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laatimisen kilpailuttamisen.
- Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisissa hankkeissa [metsänomistaja on tilaaja mutta](#) metsäkeskukset voivat edistää yrittäjyyttä ja kilpailua kokeiluhankkeilla ja kehittämällä metsäkeskusten rajat ylittäviä hankekokonaisuuksia ja -ketjuja.
- Metsäkeskukset kehittävät omaa tilaaja-tuottajaosaamistaan.

Vuoteen 2010 mennessä henkilöstövaikutukset olisivat kaikkiaan n. 40-70 htv. Lisäksi tulevat hallinto- ja tukipalveluiden keskittämisen luomat mahdollisuudet ulkoistamiseen, yrittäjyyden tukeminen kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisissa hankkeissa sekä uuden metsävaratietojärjestelmän vaikutukset vuoden 2010 jälkeen. Niiden vaikutuksia ei kuitenkaan vielä pystytä arvioimaan.

1. Työryhmän toimeksianto

Vuonna 2003 maa- ja metsätalousministeriö tilasi HAUS Kehittämiskeskus Oy:ltä arvioinnin metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion toiminnasta. Arviointiraportti valmistui vuoden 2005 tammikuussa ja siinä ehdotetaan mm. että metsäkeskuksissa alettaisiin soveltaa nykyistä laajemmin tilaaja-tuottajamallia yleisenä palveluntuotannon organisoinnin ja tehostamisen periaatteena (Liite 1).

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 18.3.2005 työryhmän selvittämään metsäkeskusten toiminnan kehittämistä tilaaja-tuottajamallin avulla. Työryhmän tehtäväksi annettiin "selvittää tilaaja-tuottajamallin käyttökelpoisuutta metsäkeskusten toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi ja liiketoiminnan ulkoistamiseksi vapaaehtoisin henkilöstöjärjestelyin sekä tehdä tätä koskevat toimenpideehdotukset ottaen huomioon ehdotusten vaikutukset koko metsäsektorin toimintaan ja yksityismetsätalouden eläkejärjestelmään". Toimeksiannon perustana olivat HAUS:n metsäkeskusten arviointi sekä sen pohjalta tehty hallituksen iltakoulupäätös 9.2.2005 (Liite 2) ja maa- ja metsätalousministeriön muistio 17.2. 2005 (Liite 3).

Työryhmän jäseniksi nimettiin :

Osastopäällikkö Aarne Reunala, Maa- ja metsätalousministeriö, metsäosasto (pj)
 Ylitarkastaja Marja Hilska-Aaltonen, Maa- ja metsätalousministeriö, metsäosasto
 Metsänhoitopäällikkö Tarja Hämäläinen, Etelä-Savon metsäkeskus
 Kehityspäällikkö Markus Lassheikki, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y.
 Puheenjohtaja Runar Lillandt, Rannikon metsäkeskus
 Puheenjohtaja Håkan Nystrand, METO - Metsäalan Asiantuntijat ry
 Ylitarkastaja Leena Arpiainen, Maa- ja metsätalousministeriö, metsäosasto (siht.).

Työryhmä kokoontui 13 kertaa ja kuuli seuraavia asiantuntijoita:

Apulaisjohtaja Juha Hakkarainen, Yksityismetsätalouden eläkekassa Verso
 Metsäsuunnittelupäällikkö Kyösti Hassinen, Pohjois-Karjalan metsäkeskus
 Varatoimitusjohtaja Simo Jaakkola, Koneyrittäjät ry
 Johtava tutkija Arto Kettunen, Työtehoseura
 Suometsien hoidon asiantuntija Juhani Kokkonen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
 Metsätaloustaluspäällikkö Markku Kuusela, Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus
 Rakennuspäällikkö Juha Maaranen, Etelä-Savon ympäristökeskus
 Puheenjohtaja Timo Rajajärvi Meto-Yrittäjät ry
 Ylitarkastaja Anna Rakemaa, Maa- ja metsätalousministeriö, metsäosasto
 Toiminnanjohtaja Pasi Ruuska, Kanta-Hämeen metsänhoitoyhdistys ry
 Metsäneuvos Matti Suihkonen, Pohjois-Savon metsäkeskus
 Lakimies Janne Uitammo, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
 Johtaja Jorma Vierula, Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus.

2. Metsäkeskusten tehtävät

Vuoden 1929 yksityismetsälaki antoi yksityismetsätalouden edistämisen ja lainvalvonnan metsänhoitolautakuntien tehtäväksi. Vuonna 1968 metsänhoitolautakunta muutettiin piirimetsälautakunnaksi ja vuonna 1987 piirimetsälautakunnat ja Keskusmetsälautakunta Tapion metsänparannuspiirit yhdistettiin metsälautakunnaksi. Nykyiset metsäkeskukset (13 kpl) perustettiin metsälautakuntien tilalle vuonna 1996 voimaan tulleella lailla.

Metsäkeskukset ovat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvia valtionapuorganisaatioita ja ne ovat ministeriön metsäosaston tulosohejauksessa. Kukin metsäkeskus on hallinnollisesti itsenäinen yksikkö ja oikeushenkilö. Maa- ja metsätalousministeriö asettaa metsäkeskusten johtokunnat neljäksi vuodeksi kerrallaan. Johtokunta valitsee johtajan sekä viranomaistoimihenkilön, joiden nimitykset ministeriö vahvistaa. Metsäkeskukset saavat toimintaansa valtionavustusta noin 40 milj. euroa vuodessa. Valtion osuus on noin 67% metsäkeskusten kokonaisrahoituksesta. Lisäksi metsäkeskukset kanavoivat vuosittain noin 60 milj. euroa kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla myönnettävää rahoitusta metsänomistajille.

Metsäkeskukset edistävät metsien kestävää hoitoa ja käyttöä, niiden monimuotoisuuden säilyttämistä sekä hoitavat metsätalouden muuta kehittämistä koskevia tehtäviä. Metsäkeskukset valvovat metsätaloutta koskevien lakien noudattamista ja hoitavat muut niille säädetyt viranomaistehtävät. Metsäkeskusten viranomaistehtäviä ovat muun muassa kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa (rahoituslaki, 1094/1996) säädetyt rahoituspäätökset (noin 50 000 kpl vuodessa) ja metsälain (1093/1996) valvontaan liittyvät metsänkäyttöilmoitusten tarkastukset (noin 100 000 kpl ilmoituksia vuodessa).

Metsäkeskusten tärkeimmät asiakkaat ovat yksityismetsänomistajat, jotka omistavat 445 000 metsälöä, pinta-alaltaan 14 milj. hehtaaria.

Metsäkeskusten valtionavustuksella rahoitettavalle toiminnalle on valtion talousarviossa asetettu seuraavat toiminnalliset tulostavoitteet vuodelle 2006: "Valvonta- ja tarkastustoiminnassa kiinnitetään erityistä huomiota metsälainsäädännön soveltamisen yhtenäisyyteen, metsänuudistusalojen valvontaan ja rahoituslain tarkoittaman nuoren metsän hoidon lainmukaisuuteen ja laatuun. Edistämistoiminnassa kiinnitetään erityistä huomiota metsien hakkuumahdollisuuksien käyttöön ja metsänuudistamisen laatuun. Sähköistä asiointia kehitetään. Metsäkeskusten toimintaa tehostetaan 2,6 %."

Valtion talousarvio 2006: Metsäkeskusten tulostavoitteet			
	2004	2005	2006
	toteutuma	tulostavoite	tulostavoite
1. Taloudellisuustavoitteet			
Metsälain valvontakustannukset metsänkäyttöilmoitusta kohden, €	67	66	64
Rahoituslain valvontakustannukset rahoituspäätöstä kohden, €	111	91	89
Alueellisen metsävaratiedon keruu- ja ylläpitokustannukset, €/ha	20	20	19
2. Tuotokset			
Alueellisen metsävaratiedon keruutavoite, ha	1 007 000	954 000	950 000
Henkilökohtaisen neuvonnan määrä, henkilöä	51 000	40 200	40 000
3. Laatumavoitteet			
Nuoren metsän hoidossa metsänhoidollisesti hyvien hankkeiden osuus pinta-alasta, %	78	vähintään 81	vähintään 85
Päätös nuoren metsän hoitohankkeista, viikkoa vireilletulosta	4	enintään 4	enintään 4

Valtion talousarvio 2006: Metsäkeskusten valtionavustustoiminnan kustannusten, tulojen, valtionavustuksen (milj. euroa) ja henkilötyövuosien (htv) jakautuminen tulosalueille								
	Vuosi 2005				Vuosi 2006			
	kustannukset	tulot	valtionavustus mom. 30.60.42	htv	kustannukset	tulot	valtionavustus mom. 30.60.42	htv
Valvonta- ja tarkastustoiminta	14,1	0,5	12,9	251	13,7	0,5	13,1	242
Alueellinen metsävaratieto	17,3	0,0	16,3	321	16,8	0,0	16,4	308
Neuvonta, koulutus ja tiedotus	8,9	1,8	7,2	144	8,7	1,8	7,4	141
Muu toiminta	11,8	6,0	3,8	146	9,5	6,0	3,5	134
Yhteensä	52,1	8,3¹⁾	40,2	862	48,7	8,3	40,4	825

¹⁾ Sisältää momentin 30.60.42 ulkopuolista julkista rahoitusta 6,5 milj. euroa.

Valtionaputoiminnan lisäksi metsäkeskuksilla on myös liiketoimintaa, joka koostuu pääosin tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laatimisesta sekä metsänparannustöiden suunnittelusta. Metsäkeskukset voivat myös harjoittaa muuta liiketoimintaa, joka liittyy niiden tarkoituksen toteuttamiseen, mutta ei saa vaarantaa metsäkeskusten lakisääteisten tehtävien hoitamista tai metsäkeskuksen puolueettomuutta. Metsäkeskukset eivät saa harjoittaa esim. puukauppaa. Metsäkeskusten liiketoiminnan osuus niiden kokonaisliikevaihdosta vaihtelee 19 - 57% välillä. Vuonna 2004 liiketoiminnan kokonaisvolyymi metsäkeskuksissa oli 36,3 milj. euroa ja työpanos 316 htv.

Metsäkeskusten toimintaa on jatkuvasti kehitetty metsäkeskusten ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyössä. Kehittämistavoitteet ja toimenpiteet on kirjattu vuosittain valtion talousarvioon ja ministeriön ja metsäkeskusten välisiin tulossopimuksiin. Metsäkeskukset ovat valmistelleet ja linjanneet omaa kehittämistyötään johdon kokouksissa, huhtikuussa 2005 hyväksytyssä strategiassaan sekä toimintoryhmissä.

HAUS:n arvioinnin jälkeen metsäkeskusten kehittämiseen saatiin hallituksen linjaukset iltakoulussa 9.2.2005 (Liite 2). Nämä linjaukset on soveltuvin osin kirjattu metsäkeskusten omaan strategiaan sekä vuoden 2006 tulossopimukseen.

Iltakoululinjausten lisäksi uusia kehittämistarpeita on tullut valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta, joka koskee myös välillistä valtionhallintoa ja siten myös metsäkeskuksia. Julkiselle sektorille on asetettu noin 17 000 henkilötyövuoden supistamistavoite vuoteen 2011 mennessä, mikä käytännössä tarkoittaa joka toisen eläkkeelle siirtyvän paikan jättämistä täyttämättä. Metsäkeskusten valtionavustustoiminnan luonnolliseksi poistumaksi on arvioitu noin 80 henkilöä vuoteen 2011 mennessä, joiden tilalle voidaan tuottavuusohjelman mukaisesti palkata noin 40 henkilöä.

Metsäkeskusten valtionavustus pienenee reaalisesti noin 3,6 prosenttia vuonna 2006. Kun samanaikaisesti monet EU -osarahoitteiset metsä- ja energiahankkeet päättyvät, niin metsäkeskusten valtionavustustoiminnan henkilötyövuodet vähenevät tämän hetken arvion mukaan 40-50 henkilötyövuodella vuosina 2006-2007.

3. Tilaaja-tuottajamallin määritelmä ja haasteet

Tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan tässä raportissa seuraavaa ("Tilaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa", Efektia Oy Helsinki 2004):

"Tilaaja-tuottajamalli on ohjausjärjestelmä ja organisaatiomuoto, jossa konsernijohdon tai sen valtuuttaman tilaajan ja sopimusosapuolena toimivan tuottajan roolit on eriytetty ja joiden välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla."

Mallin menestyksekkäs toteuttaminen edellyttää mm:

- asiakaslähtöistä toimintaa
- kumppanuusajattelua ja verkostoitumista
- hankinta-, kilpailuttamis- ja sopimusoasaamista
- palveluprosessien määrittelyä, tuotteistamista ja hinnoittelua
- laadun määrittelyä ja hallintaa
- kehittyntä laskentajärjestelmää

Mallilla voidaan edistää mm.

- parempaa hinta-laatusuhdetta
- asiakkaiden valinnanvapauden lisäämistä
- markkinamekanismien käyttöä ja sisäistä yrittäjyyttä
- palvelujen kilpailuttamista ja toimivien markkinoiden syntyä
- vaihtoehtoisten tuotantomuotojen kehittämistä
- seudullista yhteistuotantoa ja yhteishankintaa

Onnistuakseen käytännössä tilaaja-tuottajamalli vaatii ammattitaitoa sekä tilaajalta että tuottajalta.

Tilaaja-tuottajamallin lisäämisellä metsäkeskusten toiminnassa tarkoitetaan metsäkeskusten omilla resursseilla tapahtuvan palvelutuotannon vähentämistä ja siirtymistä nykyistä laajemmin palvelujen tilaajaksi hyödyntäen tilaaja-tuottajamallia palvelutuotannon organisoiminnin ja tehostamisen periaatteena.

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon metsäkeskuksissa liittyy mm. seuraavia haasteita:

Ohjauksen tehostaminen. Kun palveluiden tuotantoa delegoidaan muualle, voi syntyä tilanne, jossa sekä tilaaja että tuottaja ajattelevat liiaksi omaa etuaan, jolloin toiminta ei kokonaisuutena kenties ole optimaalista. Metsänparannuksessa tämä voisi näkyä esim. siten, etteivät tuottajat enää kohtelisi kaikkia metsänomistajia tasapuolisesti vaan suosisivat niitä, joiden kanssa on mahdollista sopia tuottoisimpia hankkeita. Valtion intressissä on kuitenkin huolehtia, että metsien tila säilyy yhtä laadukkaana joka puolella maata ja että metsäomistajia kohdellaan tasapuolisesti. Toimintaa kilpailutettaessa ja ulkoistettaessa on toisaalta

varottava edistämästä paikallisten monopolien syntyä. Tämä on erityisesti vaarana, jos tuottajia on markkinoilla vain muutamia.

Toisena haasteena on **tilaaja-tuottajamallin eriyttäminen ja kehittäminen**. Tilaaja- ja tuottajaosapuolet tulee erottaa toisistaan sekä toimihenkilö-, organisaatio- että luottamushenkilötasolla, jotta ohjaus onnistuisi. Julkisella sektorilla ongelmaksi tässä voi nousta poliittisten päättäjien vaihtuvuus ja perehtymättömyys tilaaja-tuottajamallin toimintaan, alueellisesti taas metsäsektorin rakenne. Paikalliset toimijat ja päättäjät tuntevat yleensä toisensa ja henkilötason sidoksissa saattaa olla päällekkäisyyksiä. Toisaalta taas tällainen asioiden tuntemus voi olla paikallisesti myös vahvuus ja luoda edellytyksiä esim. seudullisten tilaaja-tuottajamallien käyttöönotolle. Yhteistyötä tehdään metsäkeskusten toiminnoissa eri muodoissaan tälläkin hetkellä, mutta tilaaja-tuottaja-asetelma vaatisi uudenlaista ajattelua kaikilta metsäsektorin toimijoilta. Tilaaja-tuottajamallin avulla voitaisiin selkeyttää ja konkretisoida yhteistyötä sekä hakea suunnitellusti alueellista ja/tai paikallista synergiaa. Toisaalta tuottajapuolen kilpailukykyä ja yrittäjyysosaamista tulee myös vahvistaa laadun ja palvelun varmistamiseksi. Tilaaja-tuottajamallin käyttö vaatii jatkuvaa valvontaa ja kehittämistä sekä kaikkien toimijoiden sitouttamista.

Myös **markkinoiden toimivuus** voi asettaa haasteita. Kilpailu metsänparannuksessa on tälläkin hetkellä vapaata, mutta uusia yrittäjiä on tullut alalle hitaasti. Tämän arvellaan johtuvan mm. metsänparannushankkeiden pitkästä kestosta ja siitä, että näiden hankkeiden markkinointi ja suunnittelu vaativat paljon panostusta ennen kuin hanketta päästään toteuttamaan. Aktiivinen elinkeinopolitiikka ja kunnollinen palvelustrategia yksityismetsäsektorille, jolla vastataan sen muuttuviin haasteisiin, ovat edellytyksiä tilanteen paranemiseksi. Kun toimijoilla on selkeä kuva siitä, mihin tilaaja-tuottajamallilla pyritään, on helpompaa käynnistää suunnittelu palvelutarjonnan lisäämiseksi. Yrittäjäkunnalla tulee olla kuva siitä, mihin metsäalan palveluiden kysyntä on suuntautumassa. Toisaalta myös asiakkaille eli viime kädessä metsänomistajille on tehokkaasti viestittävä palvelutarjonnan vaihtoehtoista.

Tilaaja-tuottajamalli edellyttää hyvää **hankinta- ja sopimusosaamista**. Julkisten hankintojen kilpailuttamista säädellään hankintalaissa, jota sovelletaan, kun hankintayksikkö ostaa palveluita oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankinnoista voidaan sopia ilman tarjouskilpailua vain poikkeustapauksissa. Hankintayksiköiden tulee kilpailuttaa kynnysarvot ylittävät hankintansa, jos niitä ei toteuteta omana työnä tai in-house -periaatteella. Metsäkeskukset katsotaan julkishallintoon kuuluviksi oikeushenkilöiksi, joten ne ovat lain tarkoittamia hankintayksiköitä. Kestävän metsätalouden rahoitustukeen oikeuttavissa hankkeissa myös yksityiset metsänomistajat voivat muodostaa laissa tarkoitetun hankintayksikön, jos julkinen tuki on yli puolet hankkeen arvosta. Metsäkeskukset suunnittelevat merkittävän osan metsänparannushankkeista ja usein myös kilpailuttavat toteutustyöt metsänomistajan puolesta. Hankintasäädösten soveltaminen vaatii asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä kilpailutukseen.

Tilaaja-tuottajamallissa määritetään **sopimuksin**, mitä palveluita tuotetaan. Tämä edellyttää tilaajalta palvelun sisällön ja sen laatukriteerien määrittelyä, hinta-laatusuhteen arviointia, neuvottelutaitoa sekä sopimuksen seuranta ja valvontaa. Tuottajan taas tulee osata tuotteistaa ja hinnoitella palvelunsa, sekä

ylläpitää toiminnassaan sovittua laatua ja kustannustehokkuutta. Myös vastuista ja velvoitteista tulee sopia. Metsäkeskuksissa tilaaja-tuottajamallia sovellettaisiin sekä jatkuvaluonteiseen, puitesopimustyyppiseen palvelutoimintaan että yksittäisiin metsänparannusurakoihin. Hankinta- ja sopimusmenettely voivat tuntua yksittäisen urakan tasolla raskailta.

4. Tilaaja-tuottajamalli metsäkeskuksen tehtävissä

4.1. Valvonta- ja tarkastustoiminta

Vuonna 2005 valtionapu metsäkeskusten valvonta- ja tarkastustoimintaan oli 12,9 miljoonaa euroa.

Metsäkeskus toimii valvonta- ja tarkastustoiminnassaan julkisen viranomaisen tavoin ja sille osoitetaan budjettivaroja näiden tehtävien toteuttamiseksi. Metsäkeskukset valvovat metsälain noudattamista tarkastamalla noin 100 000 metsänkäyttöilmoitusta vuodessa sekä tarkastamalla vähintään 3% kohteista myös maastossa. Metsäkeskus tekee noin 50 000 kestävän metsätalouden rahoituslain mukaista rahoituspäätöstä vuodessa ja tarkastaa hankkeista vähintään 4,5 % myös maastossa. Puolueettomuus ja tasapuolisuus ovat keskeisiä toiminnan kriteereitä.

Perustuslain sekä hallintolain mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla. Tarkastus on julkinen hallintotehtävä, joten tarkastustoimintaa hoitavien henkilöiden tulee olla viranomaisen palveluksessa. Tarkastuksia voivat suorittaa vakinaisen henkilökunnan lisäksi esim. viranomaisen palveluksessa tilapäisesti olevat harjoittelijat. Viranomaisorganisaation ulkopuolista tarkastajaa viranomainen voi käyttää apunaan tarkastuksessa, jos tästä on nimenomaisesti säädetty. Tällaista säädöstä ei ole metsäkeskusten viranomaistoiminnan osalta annettu,

joten tilaaja-tuottajatoimintaa ei metsälain ja kestävän metsätalouden rahoituslain tarkastustyössä voida nykysäädösten mukaan toteuttaa.

Valvonta- ja tarkastustoiminnan tuottavuutta ollaan lisäämässä siirtymällä sähköiseen asiointiin vuoteen 2008 mennessä. Tällä hetkellä hieman yli puolet metsänkäyttöilmoituksista vastaanotetaan sähköisesti, mutta rahoitushakemusten sähköinen vastaanotto ei ole vielä mahdollista. Sähköisen asioinnin yleistyessä asiakirjojen ja hankkeiden käsittelyssä tarvittavan henkilötyön määrä vähenee metsäkeskuksissa, koska asiakirjat ovat niiden laadinnan jälkeen suoraan sähköisesti hyödynnettävissä. Metsäkeskuksen omaa työtä korvataan ulkopuolelta hankittavilla palveluilla, kun tietotojärjestelmien toimittajilta ostettavien palveluiden määrä kasvaa. Perinteistä asiakaspalvelua tarvitaan kuitenkin edelleen jossain määrin, sillä kaikilla metsänomistajilla ei ole mahdollisuutta sähköiseen asiointiin.

Sähköinen asiointi ja sen edellyttämä tietojärjestelmien keskittäminen tehostaa myös toimintaa edesauttamalla tiedon jakamista ja mahdollistamalla tiedon saatavuuden käsittelypaikasta riippumatta. Metsäkeskusten valvonta- ja tarkastustoiminnan toimintajärjestelmät yhtenäistetään ja sertifioidaan vuoden 2006 loppuun mennessä.

Työryhmä ehdottaa, että:

1. **Sähköistä asiointia metsänkäyttöilmoitusten jättämisessä ja käsittelyssä lisätään. Tavoitteena on 80% sähköinen asiointi metsänkäyttöilmoitusten jättämisessä vuoteen 2008 mennessä.**
2. **Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten rahoitushakemusten käsittelyssä siirrytään sähköiseen asiointiin niin pian kuin mahdollista.** Rahoitushakemusten käsittelyn suhteen sähköisen asioinnin edistyminen riippuu kuitenkin parhaillaan valmisteltavien säädösmuutosten voimaantuloaikataulusta.

Sähköinen asiointi edellyttää huomattavia tietojärjestelmäinvestointeja vuoteen 2010 mennessä. Sen jälkeen näissä töissä saavutetaan säästöä noin miljoona euroa vuodessa. Tehostamistavoitteen saavuttamiseksi kestävän metsätalouden rahoituslain rahoitusehtoja ja hankekäsittelyä tulee yksinkertaistaa. Tämän suuntainen esitys uudeksi rahoituslaiksi on lähetetty lausunnonlehteen alkuvuodesta 2006.

4.2. Alueellinen metsävaratieto

Vuonna 2005 valtionapu alueellisen metsävaratiedon keruuseen ja ylläpitoon oli 16,3 miljoonaa euroa.

Metsävaratiedon tuottaminen, ylläpito ja siihen perustuvat palvelut ovat metsäkeskusten keskeinen, lakisäätöinen tehtävä ja tärkeä osa yksityismetsätalouden edistämistä. Metsävaratietoja hyödynnetään metsätalouden edistämistyössä, mm. neuvonnassa ja tilakohtaisten metsäsuunnitelmien koostamisessa sekä valvonta- ja tarkastustehtävissä. Alueellinen metsävaratiedon keruu toteutetaan valtion varoin, mutta tilakohtainen metsäsuunnittelu on metsänomistajalle liiketoimintaperiaatteella toteutettavaa maksullista palvelutoimintaa (Luku 4.6).

Metsävaratiedon keruu toteutetaan tulkitsemalla ilmakehän aineistoja ja arvioimalla maastossa metsikkö- ja puustotunnukset sekä määrittelemällä toimenpidesuosituksia metsiköittäin. Tehdyn selvityksen mukaan lähes kaikki metsäkeskukset hankkivat vuosina 2003 ja 2004 jonkin verran metsävaratietoa alihankintana. Vuonna 2004 metsäkeskukset hankkivat metsävaratietoa metsänhoitoyhdistyksiltä 5 % ja yrittäjiltä 3 % koko maastotyösuorituksen määrästä. Metsävaratietoa on hankittu suorana ostona, erilaisin kokeiluhankkein sekä yhteistyö- ja vaihtojärjestelyin. Kilpailuttamista on kokeillut ensimmäisenä Keski-Suomen metsäkeskus, joka vuonna 2005 kilpailutti metsävaratiedon keruun 3 vuodeksi noin 14 500 hehtaarin alueella.

Tilaa- ja tuottajamallia on pitkään käytetty ilmakehän aineistoissa ja muun materiaalin hankinnassa.

Metsäkeskusten tavoitteena on tehostaa metsävaratiedon keräämistä siirtymällä uusien kaukokartoitusmenetelmien käyttöön sekä saavuttaa tätä kautta merkittäviä kustannussäästöjä. Uusien

menetelmien avulla voidaan parantaa metsävaratietoon pohjautuvia palveluita metsänomistajille ja organisaatioille. Uusi metsävaratietojärjestelmä tulee perustumaan kaukokartoitusaineiston ja muun olemassa olevan aineiston yhtäaikaiseen tulkintaan, tulkintoja tarkentavaan maastoinventointiin sekä metsävaratietokannan päivittämiseen kuviokohtaisilla toimenpidetiedoilla. Uusi menetelmä tietojärjestelmineen edellyttää huomattavaa kehittämistyötä ja saataneen käyttöön vuoteen 2010 mennessä. Alueellisen metsävaratiedon pohjalta voidaan tuottaa metsänomistajan tilauksesta suunnitelmia ja muita tuotteita. Alueellisen metsävaratiedon keruu ja tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laatiminen eriytetään metsäkeskusten sisällä nykyistä selkeämmin.

Työryhmä ehdottaa, että:

3. **Metsävaratiedon keruun alihankintaa lisätään nykyisestä 8 %:sta noin 20 %:iin vuoteen 2010 mennessä.** Kilpailutettavan työn määrä lisääntyisi noin 1,5 - 2,0 miljoonalla eurolla vuoteen 2010 mennessä.
4. **Metsävaratiedon uusi keruujärjestelmä suunnitellaan siten, että se mahdollistaa metsävaratiedon keruun kilpailuttamisen.** Kilpailuttamisen edellytyksenä on metsävaratiedon keruun tuotteistaminen sekä laatukriteerien ja kilpailutusprosessien ja -ehtojen kuvaaminen.
5. **Alueellista metsävaratietoa jaetaan muiden toimijoiden käyttöön yhtenäisiä irrottamiskustannuksia vastaan. Metsiköittäistä tietoa voidaan kuitenkin jakaa ainoastaan metsänomistajan luvalla.** Näin tietoa hyödyntävät toimijat ovat sen hankinnan suhteen samanvertaisessa asemassa.

4.3. Neuvonta, koulutus ja tiedotus

Vuonna 2005 valtionapu metsäkeskusten neuvontaan, tiedotukseen ja koulutustoimintaan oli 7,2 miljoonaa euroa.

Metsänomistajien neuvonta sekä metsänomistajien ja toimijoiden koulutus ovat keskeisiä vaikuttamismuotoja KMO 2010:n tavoitteiden saavuttamiseksi. Neuvonnassa, koulutuksessa ja tiedotuksessa metsäkeskukset toimivat usein yhteistyöverkostona muiden toimijoiden kanssa ja ovat palveluntuottajan roolissa.

Metsäkeskusten lisäksi toinen keskeinen organisaatio yksityismetsätaloudessa on metsänomistajien itsensä hallinnoimat metsänhoitoyhdistykset. Metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten lisäksi metsänomistajille neuvontaa, koulutusta ja tiedotusta tarjoavat myös metsäyhtiöt, oppilaitokset, pankit, yrittäjät sekä metsä- ja ympäristöjärjestöt.

Yksittäisen metsäkeskuksen kohdalla neuvonta- tiedotus- ja koulutushankkeet ovat yleensä niin pienimuotoisia, että kilpailuttamisella ei saada lisähyötyä. Valtakunnalliset hankkeet ovat yleensä niin suuria, että niissä kilpailuttaminen voi olla perusteltua.

Neuvonta

Metsäpoliittisten tavoitteiden lisäksi neuvonnan tavoitteena on opastaa metsänomistajia hoitamaan ja käyttämään metsäomaisuuttaan heidän omia tavoitteitaan parhaiten toteuttavalla tavalla. Metsäkeskusten neuvonta jakaantuu henkilökohtaiseen ja ryhmäneuvontaan. Henkilökohtaista neuvontaa metsäkeskus antaa tavallisesti muun toiminnan, ennen kaikkea tilakohtaisen metsäsuunnittelun yhteydessä. Ryhmäneuvontaa annetaan esim. messuilla, näyttelyissä ja muissa yhteisissä tilaisuuksissa, kuten retkeilyillä.

Metsäkeskuksilla on pitkät perinteet metsänomistajien neuvonnasta ja ne toteuttavat sitä pääosin julkisin varoin. Neuvonta on ollut metsäkeskusorganisaation tehtävä alusta lähtien ja nykyisin neuvonnasta sovitaan vuosittain tulossopimuksessa maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Lisäksi EU- jäsenyyden aikana neuvontahankkeita on toteutettu EU:n rakennerahastovaroin erityisesti puuenergian käytön alueella.

Vuonna 2004 metsäkeskukset antoivat henkilökohtaista neuvontaa 51 500 metsänomistajalle (3,9 milj. euroa) ja ryhmäneuvontaa 44 300 henkilölle (2,1 milj. euroa).

Metsänomistajien tasapuolinen neuvonta kuuluu metsäkeskusten perustehtäviin. Neuvonnan metsäpoliittisena tavoitteena on tavoittaa erityisesti uudet sekä metsiään ja metsätaloutta huonosti tuntevat metsänomistajat. Neuvonta toteutuu parhaiten verkostoyhteistyössä muiden toimijoiden kanssa,

joten tilaaja-tuottajamalli soveltuu lähinnä neuvontaan liittyvien tukipalveluiden hankkimiseen.

Koulutus

Koulutuspalvelut kuuluvat metsäkeskusten ydintoimintaan. Niiden avulla metsäkeskukset kohottavat muiden toimijoiden metsätaloudellista osaamista ja työn tuottavuutta. Metsäkeskusten vahvuuksia koulutuspalvelujen tarjonnassa ovat mm. alueellinen tuntemus, käytännön metsänhoidon tuntemus, laadun seurannassa kertyvän tiedon hyödyntäminen, metsäsertifioinnin tuntemus ja käytännön kokemukset omista sertifioiduista laatuja järjestelmistä sekä oman henkilöstön osaamisen jatkuva kehittäminen.

Koulutusta on suunnattu metsänomistajille, toimihenkilöille, yrittäjille ja työntekijöille. Koulutuksen määrässä on kuitenkin huomattavia eroja metsäkeskusten välillä. Metsäkeskukset ovat aktiivisia mm. metsäalan luonnonhoito- ja työvälinekoulutuksen järjestäjinä sekä uusien metsänomistajien kurssittajina. Koulujen kanssa on nuorille tarkoitettua oppimispolku -tyyppistä yhteistyötä.

Kuten neuvonnassa, myös koulutuksessa metsäkeskus toimii usein verkostoyhteistyössä muiden toimijoiden kanssa siten, että sillä on ainoastaan osavastuu koulutustilaisuudesta. Tällöin eri organisaatioiden osaaminen täydentää toistaan. Tehtävät on jaettu eri organisaatioiden kesken niin, että jokainen hoitaa oman osuutensa sekä useimmiten vastaa omalta osaltaan myös kustannuksista.. Kurssitarjonnassa on myös jonkin verran kilpailua eri tahojen kesken. Metsäkeskusten tehtävänä on huolehtia tasapuolisista koulutusmahdollisuuksista kaikille metsänomistajille ja valtion näkökulman esiin tuomisesta.

Samoin kuin neuvonnassa, koulutuksessakin tilaaja-tuottajamalli soveltuu lähinnä koulutuksen tukipalveluiden hankkimiseen.

Tiedotus

Metsäkeskukset tiedottavat metsäasioista mm. osallistamalla messuihin, näyttelyihin ym. yhteisiin tilaisuuksiin sekä valmistamalla ja jakamalla materiaalia eri toimijaryhmille. Sähköinen tiedottaminen on yhä tärkeämpää, kun yhä suurempi osa metsänomistajista asuu muualla kuin missä heidän metsänsä sijaitsevat. Metsänomistajat itse pitävät tärkeimpinä tietolähteinään henkilökohtaisen neuvonnan ohella metsäalan artikkeleita sanoma- ja metsäalan lehdissä sekä kotiin tulevia kirjallisia esitteitä ja tiedotteita.

Tiedotus on metsäkeskuksen ydintoimintaa ja sen tulee vastata tiedotuksen sisällöstä. Tilaaja-tuottajatoiminta sopii tiedotuksen teknisiin palveluihin kuten julkaisujen ulkoasuun, painattamiseen tai sähköisten verkkosivujen ylläpitämiseen, joissa on jo pitkään käytetty pääasiassa ulkoa ostettavia palveluja.

4.4. Muu valtionaputoiminta

Valtionapu metsäkeskusten muuhun toimintaan oli 3,8 miljoonaa euroa vuonna 2005.

Metsäkeskusten muu valtionaputoiminta koostuu lähinnä TE-keskusten kautta osarahoitettavista alueellisista EU-hankkeista sekä oman toiminnan kehittämisestä ja tietohallinnosta. Tietohallinnossa keskeinen kehittämishanke on ollut sähköinen asiointi. Myös suuria tietojärjestelmähankkeita on meneillään, mm. metsävaratiedon keruujärjestelmän uudistaminen sekä tietojärjestelmien keskittäminen.

Suurin yksittäinen ostopanos on Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiolta hankittu tietohallinto- ja kehittämispalvelu, josta on sovittu palvelusopimuksessa. Vuonna 2004 metsäkeskusten rahoittamat ostot Tapiolta olivat 2,0 milj. euroa + alv, minkä lisäksi Tapiion valtionapua kohdennettiin suoraan metsäkeskusten kehittämishankkeisiin noin 1,6 milj. euroa, eli yhteensä 3,6 milj. euroa + alv. Kokonaissijoitus on lähes 10 % metsäkeskusten valtionavusta. Lisäksi metsäkeskukset käyttävät yhteiseen kehittämistoimintaan omia henkilöresursseja n. 0,5 miljoonan euron arvosta vuosittain. Kehittämispalveluiden lisäksi metsäkeskukset ostavat mm. lakipalveluita, koulutusta ja liiketoiminnan kehittämispalveluita.

Tapio aloitti 1.1.2006 toimintansa metsäkeskusten kehittämiskeskuksena. Muutoksen odotetaan selkiyttävän, tehostavan ja yhtenäistävän metsäkeskusten toiminnan kehittämistä.

Muilta organisaatioilta metsäkeskukset ostavat hallinto- ym. palveluita vaihtelevasti. Yleisimmin ostettuja palveluita ovat mm. puhelinvaihde- ja siivouspalvelut. Metsäkeskusten hallinto- ja tukipalveluita aletaan keskittää vuonna 2006. Tämä kehitys avaa tulevaisuudessa lisää ulkoistamismahdollisuuksia.

Tilaaaja-tuottajatoiminta asettaa metsäkeskusten toiminnan kehittämislle uusia haasteita (Luku 3). Tilaaaja-tuottajatoiminta edellyttää muun muassa monipuolista hankinta-, kilpailuttamis- ja sopimusosaamista, palveluprosessien tuotteistamista ja hinnoittelua, laadun hallintaa ja kehittyntä laskentajärjestelmää, joita ei ole metsäkeskuksissa yhdenmukaisesti kehitetty. Jotta tilaaaja-tuottajatoiminta saisi vahvan pohjan ja sitä pystyttäisiin kehittämään määrätietoisesti, Työryhmä ehdottaa, että

6. **Metsäkeskukset tekevät yhteisen suunnitelman vuoden 2006 loppuun mennessä tilaaaja-tuottajatoimintaosaamisensa kehittämiseksi.**

4.5. Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiset työt

4.5.1 Yleistä

Yksityiset metsänomistajat voivat hakea valtiolta rahoitusta metsänparannushankkeisiin kestävän metsätalouden rahoituslain (Kemera) perusteella. Valtion tulo- ja menoarviossa on vuosittain varattu noin 60 miljoonan euron suuruinen määräraha puuntuotannon kestävyden turvaamiseksi. Määrärahasta voidaan myöntää rahoitusta rahoituslaissa mainittuihin työlajeihin, joita ovat mm. nuoren metsän hoito, energiapuun korjuu, kunnostusojitus sekä metsäteiden rakentaminen tai perusparannus. Rahoitusta haetaan metsäkeskuksesta, jonka viranomaistoiminto hyväksyy ja myöntää rahoituksen hankkeisiin.

Tilaaaja-tuottajamallin näkökulmasta on olennaista, että **metsänparannustoiminnassa metsänomistaja on tilaaaja**, metsäkeskus on rahoittaja ja kunnostusojitus- ja metsätiehankeissa töiden pääasiallinen toteutuksesta vastaava.

Selvityksen perusteella metsänomistajat tilaavat kestävän metsätalouden rahoitushankkeiden suunnittelua ja toteutusta seuraavasti:

- **Metsäkeskukset** toteuttavat lähinnä tie- ja kunnostusojitusten yhteishankkeiden suunnittelua (noin 10 miljoonaa euroa).

- **Metsänhoitoyhdistykset** toteuttavat pääosan Kemera -töistä (suunnitteluun noin 5 miljoonaa ja toteutukseen noin 30 miljoonaa euroa), suurimpana eränä nuoren metsän hoito sekä energiapuuhankkeet.
- **Yrittäjät** tekevät kilpailutettuina kaikki koneurakointityöt ja vaihtelevasti metsänhoito- ja muita töitä (noin 15 miljoonaa euroa).

Keski-Suomen metsäkeskus ulkoisti metsänparannustöiden suunnittelun ja toteutuksen työnjohdon v. 2004 uudelle Tapion tiet ja ojat -yhtiölle. Menettelytavat ulkoistamisessa ovat kuitenkin riidanalaisia ja ulkoistamisen vaikutukset voidaan arvioida vasta muutaman vuoden kuluttua.

Kokonaan valtion tuella voidaan rahoittaa töiden suunnittelusta ja toteutusselvityksen laadinnasta aiheutuvat kustannukset maa- ja metsätalousministeriön määräämin perustein. Ministeriö on asetuksella määritellyt enimmäistukimäärän sekä suunnittelulle että toteutusselvitykselle. Metsänomistaja voi itse valita töiden suunnittelijan, kun hankkeelle säädösten nojalla vaaditaan etukäteissuunnitelma, sekä töiden toteuttajan ja myös toteutusselvityksen laatijan, kun säädökset edellyttävät toteutusselvitystä. Suunnitteluun ja toteutusten raportointiin käytetään noin 15 milj. euroa. Kemera -hankkeiden kokonaiskustannukset metsänomistajien rahoitus mukaan lukien ovat noin 100 milj. euroa vuodessa (valtion tuki 60 milj., metsänomistajien oma rahoitus 40 milj. euroa), joten suunnittelun osuus on noin 15 % varojen kokonaiskäytöstä.

Laki kestävän metsätalouden rahoituksesta tuli voimaan vuoden 1997 alusta. Tuolloin rahoituslain mukaisten metsänparannustöiden suunnittelu avautui vapaalle kilpailulle ja nämä työt muuttuivat metsäkeskuksissa liiketoiminnaksi. Uusia yrittäjiä on tullut alalle kuitenkin hitaasti. Yrittäjät toteuttavat kaikki konetyöt, mutta yhteishankkeiden suunnittelu on säilynyt edelleen lähes kokonaan metsäkeskuksilla ja metsänhoitotyöt pääasiassa metsänhoitoyhdistyksillä.

Yrittäjän kannalta epävarmuutta aiheuttaa rahoituksen määrän ja työlajien vaihtelu eri vuosina. Yrittäjän tulisi pystyä tarjoamaan monipuolisia palveluita ja siten varmistaa toiminnan kannattavuus ja pitkäjänteisyys. Vain suurehkoilla yrityksillä ja metsänhoitoyhdistyksillä on riittävät resurssit monipuoliseen palveluun. Yrittäjyyteen siirtymisen positiivisena puolena nähdään kuitenkin mahdollisuus kokonaispalvelun tarjoamiseen. Varsinkin suometsien hoidossa on eduksi, jos sama yrittäjä tai organisaatio voi tarjota kaikki hoitotoimenpiteissä tarvittavat palvelut

Työryhmä ehdottaa, että:

- 7. Metsäkeskusten kokeiluhankkeista ja Keski-Suomen metsäkeskuksen metsänparannusliiketoiminnan ulkoistamisesta saatavat kokemukset analysoidaan tilaaja-tuottajamalliin perustuvan toiminnan kehittämiseksi.** Maa- ja metsätalousministeriö ja metsäkeskukset sopivat 2007 tulossopimusneuvotteluissaan seurannan ja arvioinnin yksityiskohdista.

4.5.2 Kunnostusojitus- ja metsätiehankkeiden suunnittelu

Kunnostusojitus- ja metsätietöihin käytettiin varoja vuonna 2004 yhteensä 28 miljoonaa euroa. Varojen käytön jakautuminen on alla olevassa taulukossa (milj. euroa):

	Metsäautotiet	Kunnostusojitus	Yhteensä
Työtuki	3,6	4,4	8,0
Maanomistajien varat	6,4	4,1	10,5
Suunnittelutuki	3,2	6,3	9,5
Yhteensä	13,2	14,8	28,0

Kunnostusojitus- ja metsätiehankkeiden toteutus kestää keskimäärin 2-4 vuotta. Suunnitteluun ja toteutukseen käytettyjen varojen vertailua vaikeuttaa suunnittelun ja toteutuksen painottuminen eri vuosille.

Suunnittelutuki ohjautuu metsänomistajien valtuutusten perusteella suoraan suunnittelijoille. Tie- ja ojahankkeiden osalta se jakautui vuonna 2004 eri toimijoille seuraavasti: metsäkeskukset 7,6 milj. euroa (84 %), metsänhoitoyhdistykset 0,8 milj. euroa (8 %) ja metsäpalveluyrittäjät 0,8 milj. euroa (8 %).

Kunnostusojitus- ja metsätiehankkeiden suunnittelun kustannuksia on pidetty korkeina suhteessa hankkeiden kokonaiskustannuksiin. Suunnittelukustannuksiin metsäkeskuksissa sisältyy vajaa puolet yleishallinto- ja ATK-kustannuksia, joten tämä toiminto ei poikkea näiltä osin muiden metsäkeskuksen tuottamien palveluiden kustannusrakenteesta. Lisäksi suunnittelukustannuksiin kunnostusojituksessa vaikuttavat muun muassa seuraavat syyt:

- Hankkeet suunnitellaan yleensä yhteishankkeina. Suunnittelussa töitä markkinoidaan tasapuolisesti kaikille metsänomistajille. Suunnitteluun sisältyy mm. hankealueen omistussuhteiden selvittelyä, neuvotteluita metsänomistajien kanssa suunnittelun, mahdollisten hakuiden ja toteutuksen aikatauluista, hakemusasioiden hoitoa, valtakirjojen ja nimien keruuta ym. Yhteishankkeissa kustannusten osittelu ja yhteisistä asioista sopiminen edellyttävät huomattavasti enemmän asiakirjoja kuin yhden tilan hankkeet.
- Taloudellinen suometsien kasvatus ja myös rahoitusehdot edellyttävät, että metsänhoitotyöt tehdään siten, että rahoitusehdot täyttyvät. Ne kartoitetaan suunnittelun yhteydessä.
- Vesiensuojelun tarkka suunnittelu on tullut entistä tärkeämmäksi ja EU:n vesipuitedirektiivin myötä se korostuu entisestään.
- Metsäkeskusten kustannusrakennetta rasittavat lukuisat julkiset hallintotehtävät.

Suunnittelussa ja työnjohdossa työskenteleviä on metsäkeskuksissa noin 250 henkilöä.

Metsäkeskukset eivät perinteisesti teetä suunnittelupalveluita alihankintana, mutta joitakin kokeiluja on tehty, joissa metsäkeskuksen metsänparannusliiketoiminta on tilannut suunnittelun ulkopuolelta.

Työt toteutetaan yleensä siten, että metsänomistaja tilaa työn, metsäkeskus kilpailuttaa metsänomistajan valtuutuksella metsänparannusurakan toteutuksen sekä huolehtii laskutuksesta. Metsänomistajalta peritään tuella vähennetyt kustannukset työn edistymisen mukaan. Myös arvonlisävero jää metsänomistajan maksettavaksi. Siinä tapauksessa, että metsänomistajat, esim. tiekunta, toteuttaa työn itse, tuki maksetaan suoraan metsänomistajille.

Metsänparannustöitä tehdään etenkin joidenkin Etelä-Suomen metsäkeskusten alueella suhteellisen vähän. Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskusten yhteistyöllä (Liite 4) on edistetty töiden toteutusta ja tilaaja-tuottajatoimintaa. Samantapainen yhteistyö voisi edistää metsänparannustöiden toteutusta ja parantaa tilaaja-tuottajamallin edellytyksiä myös metsäkeskusten välillä. Työryhmä ehdottaa, että

8. **Metsäkeskusalueiden rajat ylittävää yhteistoimintaa metsänparannushankkeissa kehitetään.** Etenkin Etelä-Suomessa on tarpeen selvittää, voitaisiinko metsäkeskusten rajat ylittävällä yhteistyöllä lisätä metsänparannustöitä ja samalla parantaa metsänomistajalle suunnattuja palveluita tilaaja-tuottajamallin avulla.

4.6. Tilakohtainen metsäsuunnittelu ja muu asiakasrahoitteinen toiminta

Metsävaratietoa käytetään myös tilakohtaisten metsäsuunnitelmien koostamisessa. Vuonna 2004 tilakohtaiset metsäsuunnitelmat kattoivat 68 % alueesta, jolta metsävaratieto on kerätty. Kansallisen metsäohjelman tavoitteena on nostaa tämä luku 75 prosenttiin.

Tilakohtainen metsäsuunnitelma on maksullista palvelutoimintaa. Tilakohtaisen metsäsuunnitelman tilaajana on metsänomistaja. Metsäsuunnitelma perustuu tilan metsävaratietojen ja toimenpidetarpeiden arviointiin maastossa ja metsänomistajan tavoitteisiin. Palveluun kuuluu suunnitelman käytön opastus sekä metsien hoitoon ja käyttöön liittyvää neuvontaa.

Metsäkeskukset markkinoivat ja työstävät pääsääntöisesti itse tilakohtaiset metsäsuunnitelmat alueilla, joissa metsäkeskus tekee alueellisen metsävaratiedon keruuta. Siltä osin kuin metsänhoitoyhdistykset tai yrittäjät toteuttavat alueellisen metsävaratiedon keruun niin ne vastaavat myös tilakohtaisten metsäsuunnitelmien markkinoinnista ja laatimisesta.

Nykyisen järjestelyn etuna on, että maastossa käydään vain kerran suunnitteluprosessin aikana ja markkinointia voidaan vielä tehdä maastotöiden yhteydessä. Alueellisen metsävaratiedon keruun maastotyöt tehnyt henkilö tuntee tilan metsät hyvin ja pystyy ottamaan asiakkaan tavoitteet huomioon tilakohtaista metsäsuunnitelmaa koostaessaan.

Kehitteillä oleva uusi kuvatulkiintaan perustuva metsävaratietojen keruujärjestelmä tuo muutoksia myös tilakohtaiseen metsäsuunnitteluun ja asiakkaan näkökulma ja siihen perustuva räätälöinti ja neuvonta korostuvat nykyistä enemmän. Uusi järjestelmä suunnitellaan siten, että se mahdollistaa nykyistä laajemman kilpailuttamisen (Ehdotukset 4 ja 5).

Metsäkeskukset toteuttavat vaihtelevassa määrin myös muita liiketoimintahankkeita oman osaamisensa ydinalueilla. Tällaisia ovat esimerkiksi tien rakentamis- ja kunnossapitopalvelut ja kunnostusojituspalvelut yhteisöille ja yrityksille sekä tienpitopalvelut tiekunnille ja muille yhteisöille, metsäsuunnittelu yhteisöille, tila-arviot sekä energiapuun käyttöön liittyvät palvelut.

Muun liiketoiminnan osuus metsäkeskusten liikevaihdosta on enimmilläänkin alle 10 %.

4.7. Yhteenveto tilaaja-tuottajamallista metsäkeskusten toiminnassa

Metsäkeskuksilla on jo nykyisin monenlaista toimintaa, jossa ne toimivat tilaajana. Seuraava taulukko antaa kokonaiskuvan metsäkeskusten toiminnasta tuottajana ja tilaajana.

Toimintamuoto	Metsäkeskus	
	Tuottaa	Tilaa
Aluekehittämishankkeet – yhteishankkeissa myös tilaaja	X	X
Metsävaratieto – alueellisen metsävaratiedon keruu josta alihankintana 8 % – tilakohtainen metsäsuunnitelma ja sen neuvonta josta alihankintana 8 % – materiaalihankinnat ja ilmakuvaus – erillissuunnitelmat	X X X	X X X
Metsänparannustoiminta (metsänomistaja tilaa) – tie- ja ojahankkeiden suunnittelu ja työnjohto – tie- ja ojahankkeiden urakointi – metsänhoitohankkeiden suunnittelu, työnjohto ja toteutus – luonnonhoitohankkeet – tie- ja ojahankkeet kunnat, yhtiöt ym.,	X - X X	X -
Hallinto – taloushallinto – yleishallinto – puhelinvaihtopalvelut – puhtaanapito ja turvallisuus	X X X	X X
Kehittämisen- ja tietohallintopalvelut – tietohallinnon ylläpito – tietohallinnon kehittäminen – tietoliikenne ja puhepalvelut – paikalliset tukipalvelut	X	X X X
Neuvonta ja koulutus – henkilökohtainen neuvonta – ryhmäneuvonta – koulutus	X X X	
Muu palvelutoiminta – oman toiminnan kehittämispalvelut – muut asiantuntija- ja metsäpalvelut	X X	X X

Työryhmä ei ole löytänyt metsäkeskusten nykyisestä toiminnasta uusia suuria kokonaisuuksia, jotka voitaisiin siirtää tilaaja-tuottajaperiaatteella toimiviksi. Jossain määrin tilaaja-tuottajatoimintaa voidaan lisätä ja sen osaamista voidaan ja on tarpeen vahvistaa. Työryhmän ehdotusten mukaan keskeisimmät kehittämissuunnitelmat ovat seuraavat:

- Siirtyminen sähköiseen asiointiin valvonta- ja tarkastustoiminnassa tuo noin 1 miljoonan euron säästöt vuodessa vuoden 2010 jälkeen. Tämä tekniikan ja työskentelytapojen kehitys edistää tilaaja-tuottajatoimintaa siinä mielessä, että metsäkeskuksessa tehtävä työ korvataan ulkopuolelta ostettavilla tietojärjestelmäpalveluilla.

- Nykyisessä metsävaratiedon keruussa lisätään ulkopuolisen palvelun määrää 1,5 - 2,0 miljoonalla eurolla vuoteen 2010 mennessä.
- Noin vuonna 2010 käyttöön otettava uusi metsävaratiedon keruujärjestelmä suunnitellaan siten, että se mahdollistaa sekä metsävaratiedon keruun että tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laatimisen kilpailuttamisen.
- Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisissa hankkeissa metsänomistaja on tilaaja, mutta metsäkeskukset voivat edistää yrittäjyyttä ja kilpailua kokeiluhankkeilla ja kehittämällä metsäkeskusten rajat ylittäviä hankekokonaisuuksia ja -ketjuja.
- Metsäkeskukset kehittävät omaa tilaaja-tuottajaosaamistaan.

Näiden ehdotusten mukaisella kehittämisellä metsäkeskusten oman toiminnan kustannukset pienenisivät noin 2,5 - 3,0 miljoonaa euroa vuoteen 2010 mennessä. Kolmasosa vastaavasta henkilötyöpanoksesta korvautuisi sähköisillä tietojärjestelmillä, kaksi kolmasosaa siirtyisi kilpailutettavaksi ja muiden toimijoiden tehtäväksi. Vuoden 2010 jälkeen uusi metsävaratietojärjestelmä antaa edelleen lisää mahdollisuuksia kilpailutettavaan toimintaan. Säästöjen saavuttaminen edellyttää kuitenkin nykyistä voimakkaampaa panostusta kehitystoimintaan.

5. Tilaaja-tuottajamallin soveltamisen vaikutukset

Työryhmän toimeksianto edellytti myös sen arviointia, millaisia vaikutuksia työryhmän ehdotuksilla olisi koko metsäsektorin toimintaan ja yksityismetsätalouden eläkejärjestelmään.

Työryhmän ehdotukset lisääisivät tilaaja-tuottajatoimintaa varovaisin askelin. Vuoteen 2010 mennessä henkilöstövaikutukset olisivat kaikkiaan noin 40 - 70 henkilötyövuotta, mikä on noin 5 - 8 % valtionavustustoiminnan henkilömäärästä. Tietojärjestelmillä korvattaisiin noin kolmannes henkilötyöpanoksesta, joten metsäkeskusten ulkopuolelle siirtyisi työtä noin 27 - 47 henkilötyövuotta.

Tämän lisäksi tulevat hallinto- ja tukipalvelujen keskittämisen luomat mahdollisuudet ulkoistamiseen, yrittäjyyden tukeminen kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisissa hankkeissa sekä uuden metsävaratietojärjestelmän vaikutukset vuoden 2010 jälkeen. Arvioita niiden vaikutuksista ulkoistettavan työn määrään ei voida vielä tehdä.

Työryhmän arvion mukaan ehdotettua nopeampi tilaaja-tuottajatoiminnan kehittäminen ei ole realistista, koska yrittäjäkunnan kehittyminen, yhteistyöverkoston rakentaminen ja tilaaja-tuottajaosaamisen kehittäminen vievät aikaa. Kehittäminen on tehtävä siten ja sellaisessa tahdissa, että Kansallisen metsäohjelman mukaiset työtulokset saadaan toteutettua.

Lisäksi valtionhallinnon tuottavuusohjelma vaikeuttaa tilaaja-tuottajatoiminnan kehittämistä.

Tuottavuusohjelman mukaan metsäkeskusten resurssit vähenevät noin 40 henkilötyövuodella vuoteen 2011 mennessä. Nämä resurssit tulevat valtion säästöksi eikä niitä voi käyttää tilaaja-tuottajatoimintaan, joten tältä osin tuottavuusohjelma heikentää tilaaja-tuottajatoiminnan kehittämismahdollisuuksia.

Metsäkeskusten TEL - peruseläketurva on järjestetty Yksityismetsätalouden eläkekassa Versoon. Verso hallinnoi lisäksi Eläke-Tapio -lisäeläkejärjestelyä, joka täydentää peruseläketurvaa ja perustuu työnantajien väliseen sopimukseen sekä toimihenkilöiden työsopimukseen. Työnantajat suorittavat palkkasummasta saman prosentin mukaista vuosimaksua peruseläkejärjestelyä varten ja osallistuvat Eläke-Tapion eläkesäännön mukaisten lisäeläkejärjestelmän vuosimaksujen maksamiseen sekä lisäksi vapaaehtoisen lisärahoituksen maksamiseen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

Työryhmän arvion mukaan metsäkeskusten tilaaja-tuottajamallin vähittäisellä kehittämisellä ehdotusten mukaan on vain vähäisiä vaikutuksia yksityismetsätalouden peruseläkejärjestelmään. Tilaaja-tuottajamallin vaikutuksista lisäeläkejärjestelmään on vaikea esittää etukäteisarvioita.

LÄHDELUETTELO

Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus 1929-2004

Anne Rautiainen

Etelä-Suomen ja Pohjanmaan metsiensuojelun tarve, työryhmän mietintö, syyskuu 2000 (Suomen ympäristö 437)YM /Metsäsuunnittelu

Julkinen tuki yksityismetsätaloudessa

Jukka Aarnio (toim.) Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 923, 2004

Metsäkeskusarviointi 2004 Metsäkeskusten ja Tapio-työryhmän ehdotusten toteutumisen arviointi

Maa- ja metsätalousministeriö MMM:n julkaisuja 16/2004.

Metsäkeskusten nykyisen toiminnan tarkastelua - tilaaja-tuottajaselvitys

Matti Suihkonen, Pohjois-Savon metsäkeskus 2005

Metsänomistajien neuvonnan kilpailuttaminen

Työryhmämuistio MMM 2002:19

Tilaaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa

Efektia Oy Helsinki 2004

LIITE 1 Metsäkeskusarvioinnin 2004 ehdotukset tilaaja-tuottajamallista

Vuonna 2003 maa- ja metsätalousministeriö tilasi HAUS Kehittämiskeskus Oy:ltä ulkopuolisen ja riippumattoman arvioinnin metsäkeskusorganisaatiosta ja Tapio työryhmän ehdotusten toteutumisesta. toiminnasta. Arviointiraportti (MMM:n julkaisuja 16/2004) valmistui vuoden 2005 tammikuussa ja sen sekä siitä käydyin keskustelun pohjalta hallitus päätti metsäkeskusten kehittämislinjauksista iltakoulussa 9.2.2006.

Seuraavassa arviointiraportin ehdotukset tilaaja-tuottajamallin laajemmasta hyödyntämisestä (s. 92-94):

"Julkisella sektorilla on viimeisen kymmenen vuoden aikana kehitetty ja rationalisoitu toimintaa siirtymällä ns. tilaaja-tuottajamallin käyttöön laajemmin myös perustoiminnassa. Tilaaja-tuottajamallia on sovellettu jo pitkään erilaisissa tuotannollisissa tehtävissä ja tukipalveluissa esim. Tiehallinto/Tielaitos: teiden suunnittelu ja rakentaminen, työvoima- ja elinkeinokeskukset mm. koulutus- ja neuvontapalvelut, puolustushallinnon kumppanuusohjelma, tietojärjestelmien suunnittelu ja ylläpito, työterveyspalvelut, kiinteistöpalvelut. Yksityiseltä sektorilta hyvä esimerkki on Nokia Oyj. Tuloksena on ollut tuotannon alhaisempi kustannustaso ja parempi palvelujen tai tuotteiden laatu.

Tilaaja-tuottajamallin etuna on, että tilaaja voi keskittyä ydintoimintaansa ja keskittää niukat resurssit siihen ja tilaaja hankkii markkinoilta ne palvelut, jotka eivät kuulu tilaajan omaan ydinosaan. Tuottaja keskittyy palvelutuotantoon ja kehittää siinä osaamistaan ja tuotantomenetelmiään.

Mallin käyttöönotto edellyttää sitä, että tilaaja- ja tuottajatehtävät eriytetään toisistaan ja tuotannollinen toiminta siirretään kerralla tai vaiheistettuna kilpailtuun markkinakenttään. Toimijoiden välinen hinta- ja laatukilpailu tai sen uhka pitävät kustannustason kurissa ja palvelujen laatu kehittyi asiakaslähtöisesti. Asiakaslähtöisyys ja asiakaspalvelu parantuvat, kun siirrytään hallinto- ja tuotantolähtöisestä toiminnan ohjauksesta puhtaasti asiakasohjautuvaan toimintaan.

Mallin mukaan tilaajan tehtäviä ovat periaatteessa seuraavat asiat:

- palvelun sisällön, laadun ja tarvittavan volyymin määrittely sekä palvelun saajien/ käyttäjien määrittely
- hankinta usein kilpailutuksen kautta sekä päätös tuottajasta ja palvelusopimus
- palvelutuotannon valvonta mm. vastaako sopimusta laadun ja määrän suhteen
- rahoitus mm. tilaaja maksaa / asiakas maksaa

Tuottajan (ulkoiset kumppanit, yritykset, metsänhoitoyhdistykset) tehtäviä ovat:

- varsinaisen tuotannon organisointi ja suunnittelu
- palveluprosessien toteutus ja tarvittava ohjaus (mm. työnjohto)
- asiakkuuksien hoito ja hallinta

- markkinointi
- palvelutuotannon kehittäminen

Metsätalouden hallinnossa tilaaja-tuottajamallin käyttöönotolla voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä ja saada aikaan nykyisellä rahoituksella enemmän tuotteita ja palveluja, jotka palvelevat metsänomistajia. Näin valtion rahoitus on vaikuttavampaa.

Metsäkeskusten toiminnassa ehdotetaan tilaaja-tuottajamallin periaatteita sovellettavaksi mm. metsänparannustoimintaan, kuten metsäteiden suunnitteluun ja rakentamiseen sekä metsäojitusten suunnitteluun ja toteuttamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että metsäkeskukset keskittyvät metsänparannustoiminnan edistämiseen, hankkeiden markkinointiin ja kaikki tuotannollinen toiminta - hankesuunnittelu, maastotyöt ja toteuttaminen ml. työnjohto - kilpailutettaisiin muilla toimijoilla osa- tai kokonaisurakoina. Metsäkeskus ohjaisi tilaajaroolissa toimintaa, huolehtisi siitä, että palvelut kattaisivat kaikki metsänomistajaryhmät ja organisoisi kilpailutettavia hankkeita mm. yhteishankkeita.

Vastaavalla tavalla ehdotetaan organisoitavaksi aluesuunnittelun maasto- ja toimistotyöt. Maastotyöt ja tarvittava tallennus- ja toimistotyö voidaan ostaa ulkoisilta toimittajilta. Tällä tavoin alennetaan merkittävästi työn kustannuksia, lisätään toiminnan joustavuutta ja vähennetään kiinteitä organisaatiokustannuksia.

Tilakohtainen metsäsuunnittelu ehdotetaan siirrettäväksi markkinaehtoiseksi ja muille toimijoille. Tältä osin kustannussäästöt ovat merkittäviä, kun metsäkeskusten kiinteät kustannukset vähenevät ja muut toimijat lähtevät kehittämään ja kilpailemaan palvelujen laadulla ja hinnalla. Palvelun ja metsäsuunnitelman asiakaslähtöisyys myös kehittyi nopeasti metsänomistajia paremmin palvelemaan suuntaan ja asiakkaat saavat räätälöityä palvelua.

Myös neuvonta- ja koulutuspalvelut voidaan pääosin ostaa ulkopuolisilta palvelun tuottajilta ja metsäkeskusten roolina tulisi olla palvelutuotteiden suunnittelu, tilaaminen, koordinointi ja rahoitus.

Metsälakien ja rahoituspäätösten valvonnan osalta tulisi selvittää, voidaanko varsinainen suorittava tarkastustyö (maastotyö) ostaa muilta toimijoilta ja päätöksenteko jäisi vastaaville virkamiehille.

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton etuina olisivat ainakin seuraavat seikat:

- metsäkeskukset keskittyvät yhteiskunnalliseen perustehtäväänsä ja strategiseen ytimeensä, jolloin resurssien käyttö tehostuu ja toiminnan joustavuus kasvaa
- metsäkeskusten kiinteät kustannuserät pienevät, mikä lisää toiminnan joustavuutta ja vähentää kokonaiskustannuksia
- metsänomistajien palvelujen laatu ja asiakaslähtöisyys paranee
- palvelujen kustannustaso alenee kilpailun myötä
- yritystoiminta maaseudulla lisääntyy tältä osin ja antaa uutta elinvoimaa
- samalla valtion rahoituksella saadaan aikaan enemmän tuloksia metsissä ja edistämistoiminnassa

Mallin käyttöönotto edellyttää mm. sitä, että hallinnon ja metsäkeskusten tulisi luoda markkinoille siirrettäville palveluille vähitellen toimivat markkinat ja aktivoida uusia toimijoita ja yrityksiä käyttäen hyväksi yritysten perustamiseen tarjolla olevaa yhteiskunnan taloudellista ja neuvonnallista tukea (mm. työvoima- ja elinkeinokeskusten palvelut ja hallituksen yrittäjyysohjelmaan liittyvät tukitoimet).

Metsäkeskusten yhteiskunnallinen tehtävä sisältää veloitteen tilata ja samalla myös julkisella rahoituksella tukea palveluja, jotka katsotaan metsätalouden edistämisen kannalta tarpeellisiksi. Tällä tavoin turvataan esimerkiksi pienten tilojen ja hajanaisten metsänparannushankkeiden toteuttaminen. Vastaavalla tavalla turvataan myös esimerkiksi ruotsinkieliset palvelut."

LIITE 2 Hallituksen iltakoulumuistio 9.2.2005

Maa- ja metsätalousministeriön metsäosasto
 Osastopäällikkö Arne Reunala
 Apulaisosastopäällikkö Pentti Lähteenoja

METSÄKESKUSTEN JA TAPION KEHITTÄMINEN

Lähtökohdat

Metsäsektori on Suomelle yhä keskeinen toimiala, sen brutto-osuus tavaroiden ja palveluiden viennistä on 24 prosenttia (2001) ja netto-osuus 28 prosenttia. Metsien hakkuumahdollisuudet ovat käytössä yli 80-prosenttisesti. Vuotuiset hakkuut nousivat 1990-luvulla 60 miljoonaan kuutiometriin. Hakkuiden lisääntymisestä huolimatta metsien puuvarat ovat jatkuvasti kohonneet. Suotuista kehitys perustuu menneinä vuosikymmeninä tehtyihin panostuksiin metsien kasvun kohottamiseksi.

Valtioneuvoston vuonna 1999 hyväksymän Kansallinen metsäohjelma 2010:n tavoitteena on lisätä kotimaisen ainespuun vuotuista käyttöä 63-68 miljoonaan kuutiometriin vuoteen 2010 mennessä. Puun korjuun ja käytön lisäys tuottaa merkittäviä hyvinvointivaikutuksia kansantalouteen. Sektorin suhteellinen merkitys on erityisen suuri Itä- ja Pohjois-Suomen aluetalouksissa.

Taloukskäytön ohella metsien biologisen monimuotoisuuden turvaaminen on metsäpolitiikan keskeinen tavoite. Toteutuskeinona on muun muassa valtioneuvoston vuonna 2002 hyväksymä Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma METSO.

Perhemetsätalouteen perustuvan metsänomistusrakenteen takia Suomessa on 1920 -luvulta lähtien ollut maakunnallinen metsäkeskusorganisaatio tehtävänänsä metsätalouden edistäminen ja valvonta. Viimeksi metsäkeskusten tehtävät ja organisaatio vahvistettiin vuonna 1996 kun laki metsäkeskuksista uudistettiin. Olennaista hyvälle tuloksille on ollut metsänomistajien osallistuminen metsäkeskusten hallintoon. Metsänhoitoyhdistykset ovat toinen keskeinen organisaatio yksityismetsätaloudessa.

Maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta HAUS kehittämiskeskus Oy on tehnyt ulkopuolisen arvioinnin metsäkeskuksista. HAUS esittää metsäkeskusten toiminnan tehostamista ja yhtenäistämistä sekä liiketoiminnan siirtämistä palvelumarkkinoille. Lisäksi HAUS ehdottaa organisaation muuttamista siten, että perustettaisiin yksi Suomen metsäkeskus, jolla olisi 4-5 yksikön alueorganisaatio tai vaihtoehtoisesti metsäkeskusten liittämistä TE-keskuksiin. HAUS ehdottaa myös Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion toimintojen siirtämistä metsäkeskusorganisaatioon, Metsäntutkimuslaitokseen sekä itsenäiseksi konsulttirytykseksi.

Jo ennen ulkopuolisen arvioinnin käynnistämistä metsäkeskukset ovat tehneet omaa kehittämistyötä, joka tähtää toiminnan tehostamiseen samaan tapaan kuin HAUS esittää. Metsäkeskusten omana tavoitteena on muun muassa sopimukseen perustuvan yhteistoiminnan vahvistaminen, toimintojärjestelmien yhtenäistäminen sekä hallinto- ja tukipalvelujen keskittäminen.

Kehittämisen peruslinja

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan metsäkeskusten toimintaa tulee tehostaa ja mahdollisuuksien mukaan ulkoistaa, mutta organisaatorakenteen tulisi edelleen perustua 13 itsenäiseen alueelliseen metsäkeskukseen. Metsätalouden edistämisen tulokset

ovat Suomessa kansainvälisesti verrattuna hyvät, metsäkeskusten asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä, ja lisäksi metsäkeskukset tukevat osaltaan alueellisesti tasapainoista kehitystä. Metsäkeskusten ja Tapion yhteistyötä on tarpeen kehittää, mutta se voidaan tehdä Tapion kokonaisuutta hajottamatta.

Metsäkeskusten toimintojen selkeyttämisen ja tehostamisen pääperiaatteet:

- Kansallinen metsäohjelma 2010:n suoritettavien saavuttamiseksi tarvitaan noin kymmenen miljoonan euron vuotuinen lisäresurssi, joka pyritään hankkimaan tehostamalla metsäkeskusten toimintaa sekä uudistamalla metsänparannusvarojen käyttöä rahoituslain uudistuksessa.
- Liiketoimintaa ulkoistetaan vapaaehtoisin henkilöstöjärjestelyin.
- Metsäkeskukset lisäävät tilaaja-tuottajamallin käyttöä.
- Metsäkeskukset täydentävät edelleen tarvittaessa yksityisen sektorin palveluntarjontaa.
- Viranomaistoiminta organisoidaan metsäkeskusten sisällä nykyistä selvemmin erilleen muusta toiminnasta ja varmistetaan järjestelyn perustuslainmukaisuus.

Metsäkeskusten toiminnan yhtenäistämisen pääperiaatteet:

- Metsänomistajat saavat yhtäläiset palvelut asuinpaikastaan ja metsänsä sijaintipaikasta riippumatta.
- Metsäkeskukset ottavat käyttöön yhtenäiset toiminnan ja kustannusten seurantajärjestelmät.
- Hallinto- ja tukipalvelut keskitetään tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Toimintajärjestelmät yhtenäistetään ja sertifioidaan viimeistään vuoteen 2010 mennessä.
- Viranomaistoiminnan toimintajärjestelmät yhtenäistetään ja sertifioidaan vuoteen 2007 mennessä.

Tapion kehittämisen pääperiaatteet:

- Tapio säilytetään kokonaisuutena, mutta sen perustehtäväksi säädetään metsäkeskusten yhteistoiminnan kehittäminen ja yhteisten kehittämisspalvelujen tuottaminen. Tapio kokoaisi myös metsäkeskusten toiminta- ja taloussuunnitelmat.
- Tapiolla ei olisi viranomaistehtäviä.
- Tapion palvelut koko metsätaloudelle ja metsäntutkimustiedon käytäntöön siirtämiseksi säilytetään ennallaan.
- Päätösvalta Tapiossa annetaan metsäkeskuksille ja metsäkeskusten yhteistyöryhmän tehtävät siirretään Tapioon.

Jatkotoimenpiteet

- 1) Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee virkatyönä hallituksen esityksen metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämisskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi siten, että Tapio aloittaa 1.1.2006 toimintansa metsäkeskusten kehittämisskeskuksena.
- 2) Metsäkeskusten ja Tapion toimintaa tehostetaan, yhtenäistetään ja tilaaja-tuottajamallin otetaan nykyistä laajempaan käyttöön. Kehittäminen perustuu vapaaehtoisin henkilöstöjärjestelyihin, ja huomioon otetaan lisäksi vaikutukset koko metsäsektorin toimintaan ja yksityismetsätalouden eläkejärjestelmään. Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee päätökset yksityiskohtaisista toimenpiteistä 31.10.2005 mennessä.
- 3) Maa- ja metsätalousministeriö tukee tulosohjauksen kautta metsäkeskusten omaehtoista kehittämistyötä toiminnan tehostamiseksi ja yhtenäistämiseksi.

LIITE 3 Maa- ja metsätalousministeriön muistio 17.2.2005

METSÄKESKUSTEN TEHOKKUUTTA JA YHTENÄISYYTTÄ LISÄTÄÄN

Maakunnallinen metsäkeskusorganisaatio on metsäpolitiikan tärkeä toteuttaja. Tulosten ja asiakaspalautteen perusteella metsäkeskukset ovat onnistuneet toiminnassaan hyvin. Metsäkeskusten tehtävät ja organisaatio vahvistettiin viimeksi vuonna 1996, kun laki metsäkeskuksista ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta uudistettiin. HAUS kehittämiskeskus Oy:n tekemän arvioinnin pohjalta hallitus päätti iltakoulussa 9.2.2005 metsäkeskusten toiminnan kehittämisen päälinjoista.

Metsäkeskusten toimintaa tehostetaan ja yhtenäistetään nykyisten 13 itsenäisen alueellisen metsäkeskuksen pohjalta. Samalla metsäkeskusten ja Tapion yhteistyötä tiivistetään. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö tukee tulosohjauksen kautta metsäkeskusten omaehtoista kehittämistyötä toiminnan tehostamiseksi ja yhtenäistämiseksi.

Tilaaaja-tuottajamalli valmisteluun

Kansallinen metsäohjelma 2010:n suoritettavien saavuttamiseksi tarvitaan lisäresursseja, jotka pyritään hankkimaan tehostamalla metsäkeskusten toimintaa sekä uudistamalla metsänparannusvarojen käyttöä rahoituslain uudistuksessa.

Metsäkeskusten toimintaa tehostetaan ottamalla käyttöön uutta tekniikkaa ja siirtymällä tilaaja-tuottajamalliin sellaisissa tehtävissä, joihin se sopii. Yrittäjyyden edellytyksistä on varmistuttava ennen tehtävien ulkoistamista ja huolehdittava, että kaikkien metsänomistajien palvelut asuinpaikasta ja metsän sijaintipaikasta riippumatta turvataan. Kilpailukykyinen yritystoiminta mahdollistaa joustavan siirtymisen tilaaja-tuottajamalliin vapaaehtoisin järjestelyin ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Maa- ja metsätalousministeriö asettaa työryhmän selvittämään tilaaja-tuottajamallin käyttökelpoisuus metsäkeskusten toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi sekä tekemään tätä koskevat ehdotukset. Työryhmän määräaika on 31.10.2005.

Valmistelussa on myös otettava huomioon vaikutukset koko metsäsektorin toimintaan ja yksityismetsätalouden eläkejärjestelmään.

Tapiosta metsäkeskusten kehittämiskeskus

Tapion roolia metsäkeskusten kehittämisessä vahvistetaan. Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee hallituksen esityksen metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi siten, että Tapio aloittaa 1.1.2006 toimintansa metsäkeskusten kehittämiskeskusena.

Tapio perustehtäväksi tulee metsäkeskusten yhteistoiminnan kehittäminen ja yhteisten kehittämispalvelujen tuottaminen, minkä takia metsäkeskusten päätösvaltaa Tapiossa lisätään. Lisäksi Tapio tuottaa jatkossakin palveluja koko metsätaloudelle ja metsäntutkimustiedon käytäntöön siirtämisessä.

Metsäkeskusten nykyisen yhteistyöryhmän tehtävät siirretään Tapioon. Tapio kokoaisi myös metsäkeskusten toiminta- ja taloussuunnitelmat ja määrärahaesitykset. Tapiolle ei tule viranomaistehtäviä.

Viranomaistoiminta entistä itsenäisemmäksi

Viranomaistoiminnan päätehtävät ovat metsälakien valvonta ja kestävä metsätalouden rahoituslain tukien ja lainojen myöntäminen. Viranomaistoiminta erotetaan metsäkeskusten

muusta toiminnasta vielä nykyistä selvemmin toiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi ja varmistetaan järjestelyn perustuslainmukaisuus. Tarkoituksena on esimerkiksi siirtää viranomaishenkilöstön rekrytointi ja työehdoista sopiminen viranomaispäällikön tehtäväksi.

Viranomaistoiminnan tarkistukset saatetaan voimaan 1.1.2006 alkaen.

Lisäksi metsäkeskukset yhtenäistävät viranomaistoiminnon toimintajärjestelmät ja ne sertifioidaan vuoden 2006 loppuun mennessä.

Hallinto- ja tukipalvelut keskitetään

Metsäkeskusten hallinto- ja tukipalvelut keskitetään tarkoituksenmukaisella tavalla. Metsäkeskukset kartoittavat keskittämisvaihtoehdot 31.10.2005 mennessä, jonka jälkeen keskittämispäätökset tehdään 31.12.2005 mennessä.

Metsäkeskusten toiminnan ja kustannusten seurantajärjestelmät yhtenäistetään. Metsäkeskusten hallinnon toimintoryhmä valmistelee maa- ja metsätalousministeriön johdolla ehdotuksen yhtenäistämisestä 31.10.2005 mennessä.

Metsäkeskusten toimintajärjestelmät yhtenäistetään ja sertifioidaan viimeistään vuoteen 2010 mennessä. Toimintajärjestelmien yhtenäistämistä seurataan metsäkeskusten ja Tapion tulosohjauksessa.

Valtioneuvosto seuraa toiminnan tehostamista

Valtioneuvostolle raportoidaan metsäkeskusten toiminnan tehostamiseksi ja yhtenäistämiseksi käynnistetyistä toimenpiteistä vuoden 2005 kuluessa, samanaikaisesti metsäkeskuslain muutoksesta annettavan hallituksen esityksen kanssa.

LIITE 4 Kokemuksia tilaaja-tuottajamallista muilla hallinnonaloilla ja muissa organisaatioissa

Ympäristökeskukset

Työryhmä kuuli 6.6. 2005 kokouksessaan asiantuntijana rakennuspäällikkö Juha Maarasta Etelä-Savon ympäristökeskuksesta.

Ympäristökeskukset rakentavat vesihuollon alalla. Valtio puolestaan tukee kuntia ja vesiosuuskuntia vesihuollon rakentamisessa. Ympäristökeskuksen vesirakennushankkeisiin kuuluvat mm. vesistön kunnostushankkeet, koskien kunnostukset, ruoppaus ym. toimenpiteet, tulvasuojelu sekä retkeily-, melonta- ja kelkkailureittien kunnostus. Ympäristökeskuksella on voimakas rooli avustajana ja toteuttajana isoissakin hankkeissa.

Etelä-Savon ympäristökeskuksella on yhteistyösopimus vesirakentamisesta Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen alueella. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus ei toteuta itse rakennushankkeita, vaan se tilaa nämä palvelut Etelä-Savosta. Järjestelyä voidaan pitää esimerkkinä töiden alueellisesta keskittämisestä. Lähtökohtana tällaiseen järjestelyyn oli vuoden 2001 valtion budjetti, joka sisälsi määräyksen valmistella rakennusalan eriyttämistä ympäristökeskuksissa.

Aiemmin ympäristökeskusten edeltäjät vesipiirit toteuttivat paljon hankkeita itse. Pikkuhiljaa ollaan kuitenkin luopumassa omajohtoisista hankkeista, sillä ne eivät pärjää kilpailussa. Toistaiseksi osa työvoimasta on kuitenkin vielä tällä periaatteella työllistettävää. Osa vesirakennustöistä toteutetaan ympäristönhoidon työllisyytöinä. Rakennemuutoksessa hyödynnetään luonnollista poistumaa. Säästötavoite ympäristökeskuksessa on 1,5% vuodessa kokonaisurakoinnin kustannuksina mitaten.

Tilaaja-tuottajamallia sovelletaan vesirakennushankkeissa käytännössä siten, että ympäristökeskuksiin on perustettu rakentamisryhmä tai -yksikkö, joka päättää itsenäisesti urakoista. Tilaajapuoli ei osallistu rakentamisurakoinnin kilpailuttamiseen, mutta kilpailuttaa suunnittelutyön. Urakkasopimuksista on nykyään ilmoitusvelvollisuus, mikä haittaa kiireellisten hankkeiden toteuttamista. Hankkeiden luvitus on toisessa yksikössä ympäristökeskuksessa. Valmis hanke luovutetaan tilaajalle (esim. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus). Rakennuttamisaste on kohonnut huomattavasti, kun malli otettiin käyttöön. Rakennushankkeista tehdään aiesopimus ja perustetaan projektiryhmä, jossa sovitaan vastuutukset. Suuret rakennushankkeet ovat nykyään ympäristökeskuksissa yhteisessä hankekorissa. Tällä haetaan joustavaa resurssointia, voidaan käyttää valvontatyövoimaa sieltä, missä sitä on vapaana.

5 eteläisen suomen ympäristökeskusta on parhaillaan yhdistämässä rakentamishankkeensa yhdeksi yksiköksi. Tätä ei kuitenkaan nähdä kovin järkevänä taloudellisesti, koska alueellisia palveluita ei voida

tämän jälkeen toteuttaa enää yhtä kustannustehokkaasti kuin ennen. Yhteistyötä on myös pohjavesi- ja syvyyskartoituspuolessa sekä laatutyössä.

Alussa tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa odotettiin tiukasti rakennuttamispäätöstä. Nykyään ollaan mukana myös hankkeen valmistelussa, eli käytössä on alkuperäistä ajatusta löyhempi tilaaja-tuottajamalli. Alun täydellisen eriyttämisen todettiin johtavan siihen, että asiakaspalvelupäässä palvelu pirstoutui, kun jokaisessa työvaiheessa asiaa hoitavat henkilöt vaihtuivat. Yhteydenpitoon ja asioiden selvittelyyn alkoi kulua liikaa aikaa. Niinpä ympäristökeskuksissa onkin jossain määrin purettu alun täydellistä eriyttämistä. Kokemukset vuosilta 2001-2004 ovat siis osoittaneet, että synergiahakuisuus on sekä kustannustehokkaampi että asiakasystävällisempi tapa toteuttaa palveluita. Tällainen malli koetaan oikeaksi myös asiakkaan kannalta.

Kustannustiedon saaminen hankkeista on vaikeaa. SYKE on teettänyt vertailuja TKK:lla, ei kuitenkaan viime vuosina.

Suositus tilaaja-tuottajamalliksi oman talon sisällä onkin Etelä-Savon kokemuksen perusteella, että tilaaja ja tuottaja eivät saisi olla liian erillään, koska samojen asioiden toteuttamisesta on kuitenkin kyse.

Rajavartiolaitos

Metsäkeskusten hallinnon toimintoryhmä vieraili Rajavartiolaitoksen palvelukeskuksessa Onttolassa 10.5. 2005. Vierailu järjestettiin osana metsäkeskusten tukipalveluiden kehittämis-/keskittämishanketta. Rajavartiolaitos on toiminut sisäasiainministeriön hallinnonalan pioneerina palvelukeskuistamisessa. Palvelukeskuistaminen perustuu valtiovarainministeriön käynnistämään KIEKU-hankkeeseen, jonka tavoitteena on koota valtionhallinnon palveluita hallinnonaloittain alueellisiin palvelukeskuksiin. Tämän oletetaan tehostavan toimintaa ja tuottavan säästöä henkilöresursseissa sekä kustannuksissa.

RVL:n taloushallinnon palvelukeskus perustettiin Onttolaan Pohjois-Karjalan rajavartioston yhteyteen vuonna 2004. Rajavartiolaitoksen taloushallinnon rutiinitehtäviä alettiin tuolloin keskittää palvelukeskukseen, joka toimii 8 henkilön voimin Onttolassa. Vuoden 2006 alusta RVL:n palvelukeskuksesta tulee osa koko sisäasiainministeriön hallinnonalan palvelukeskusta, joka aloittaa tuolloin toimintansa Joensuussa. Palvelukeskuksen arvioitu laajuus on n. 120 htv. Sisäasiainministeriön tavoitteena on saavuttaa vuoteen 2012 mennessä n. 140 htv:n vähennys palvelukeskukseen siirrettävistä toiminnoista, mikä tarkoittaisi n. 35% säästöä (-4,6 milj. euroa).

SM:n palvelukeskuksen toiminta on aluksi valtion rahoittamaa. Tarvittava rahoitus lohkaistaan hallinnonalan budjettivaroista. Palvelukeskusajatuksen sisältyy kuitenkin visio toiminnan kehittämisestä asiakasrahoitteiseen suuntaan. Tällöin palveluiden tuotannossa päästäisiin soveltamaan tilaaja-tuottajamallia muutoinkin kuin ainoastaan tilaaja- ja tuottajatahon eriyttämisen osalta.

Rajavartiolaitoksen kokemukset palvelukeskuksen käyttöönotosta ovat olleet hyviä. Palvelukeskuistamisen yhteydessä on ollut mahdollista järjestellä toimintarutiinit uudella tavalla, mikä on vapauttanut RVL:ssä n. 150 henkilön aikaa taloushallinnon rutiineista (lähinnä asiastarkastukset) muuhun toimintaan.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (TiKe)

Maa- ja metsätalousministeriön Tietopalvelukeskuksen TiKe:n historia ulottuu jo 12 vuoden taakse, jolloin ajatus palveluiden keskittämisestä sai alkunsa ja TiKe perustettiin. TiKe on maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauksessa ja se hallinnoi asiakaspintaansa palvelusopimusten kautta. TiKe:n toiminnan kokonaislaajuus on n. 270 htv ja se toimii nettobudjetoituna yksikkönä.

TiKe:n toimintaa ja historiaa kuvataan seuraavasti:

TiKe syntyi, kun 1990-luvun alussa valtion rahat olivat vähissä ja kaikilla hallinnonaloilla oli painetta hallinnon kehittämiseen. Maa- ja metsätalousministeriön sektorilla Maatilahallituksen lakkauttamisen yhteydessä tuli tilaisuus järjestää tehtäviä uudelleen. Perustamalla Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus eli TiKe voitiin tukitoiminnot keskittää ja saada siitä tehokkuutta ja taloudellisuutta. TiKeen on keskitetty taloushallintopalveluiden, tietohallintopalveluiden, eräiden muiden hallinto- ja virastopalveluiden sekä maataloustilastojen tuotanto. Käytäntö on TiKen kymmenvuotisen historian myötä osoittanut, että ratkaisu on ollut toimiva. TiKe tuottaa yhä enenevässä määrin palveluja niin maa- ja metsätalousministeriölle kuin lukuisille sen alaisille virastoille ja laitoksille ja muille asiakkaille. Euroopan Unionin myötä TiKestä tuli keskeinen osa Suomen EU-hallintoa ja sille tuli lukuisia uusia tehtäviä vanhojen lisäksi.

TiKe:n toiminta-ajatuksena on olla asiantuntijavirasto, joka tarjoaa maaseutua ja elintarviketaloutta koskevaa tietoa ja tilastoja sekä taloushallinto-, tietotekniikka- ja muita tukipalveluja.

TiKe palvelee maaseutua ja elintarviketaloutta koskevan tiedon hakijoita, toimii alansa tilastoviranomaisena ja osana maataloustukien maksajavirastoa. TiKe edistää tietotekniikka- sekä talous- ja virastopalvelujen osaamisellaan maaseudun elinvoimaisuutta ja elintarvikkeiden laatua.
(MMM Tintra)

MMM:n hallinnonalan palvelukeskukseksi muodostuminen on asetettu TiKe:ssä strategiseksi päämääräksi syksyllä 2003. TiKe:n palvelukeskusajatus on kiteytetty seuraavasti:

TiKen palvelukeskus tarjoaa asiakaslähtöisesti toiminnan tukipalveluita Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonalan virastoille ja viranomaistoimijoille. Palvelukeskus keskittyy tuottamaan tukipalveluita, joita voidaan tuottaa samansisältöisinä kaikille asiakkaille ja niihin liittyy joko tietojenkäsittelyä ja tietojen hallintaa tai suuria perustamisinvestointeja. Palvelukeskuksessa pyritään

edullisiin tuotantokustannuksiin kehittyneillä työmenetelmillä ja -välineillä sekä mittakaavaetuja hyödyntämällä.

Palveluita lähdetään kehittämään ensiksi talous- ja henkilöstöhallintoon sekä tietohallintoon.

Palvelusopimuskäytäntöä sovelletaan jo nykyisiin asiakkaisiin ja palveluprosesseja on kuvattu ja mitattu.

Tulevaisuuden haasteina nähtiin usean vuoden palveluiden kehittäminen (tuotteistus) sekä organisaation ja oman palveluosaamisen kehittäminen.

Asiakaskunnan rajausta TiKe:ssä noudattaa MMM:n palvelukeskusrajausta, jonka mukaan ainoastaan MMM:n hallinnonalan virastoille ja viranomaistehtäviä suorittaville tahoille tarjotaan tukipalvelut palvelukeskuksessa. Asiakaskunnasta on siis rajattu pois paitsi hallinnonalan laitokset ja muut organisaatiot, myös liikelaitokset tai voittoa tavoittelevat yhteisöt. Tämän jaottelun mukaan ministeriön palvelukeskusratkaisu ei tule koskemaan metsäkeskuksia. TiKe:n asiakkaina ovat nykyisellään maa- ja metsätalousministeriö, Viikki-virasto (EVI, EELA, KTTK), Maanmittauslaitos, Geodeettinen laitos, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Metsäntutkimuslaitos, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos sekä TE-keskukset.

Syyskuussa 2005 ministeriön palvelukeskus linjattiin perustettavaksi Poriin. Nykyisellään TiKe toimii pääosin Helsingissä.

TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

Työryhmän muistioon on kirjattu useita yleisiä havaintoja ja ehdotuksia metsäkeskusten toiminnan kehittämiseksi tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Muistiosta puuttuu kuitenkin monessa kohdassa niiden yksityiskohtaisempi käsittely, mistä syystä seuraavat näkökohdat tuodaan esille.

Metsäkeskusten toiminnan kehittämisen linjaukset

Muistiossa on todettu, että metsäkeskusten toimintaa on jatkuvasti kehitetty metsäkeskusten ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyössä. Tässä yhteydessä on myös todettu, että hallituksen iltakoulun linjaukset on soveltuvin osin kirjattu metsäkeskusten omaan strategiaan sekä vuoden 2006 tulossopimukseen. Koska mainittuja asiakirjoja ei ole esitetty työryhmässä, on vaikeaa ottaa kantaa siihen, missä laajuudessa hallituksen linjaukset on katsottu soveltuvan metsäkeskusten ja Tapion kehittämiseen.

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten töiden suunnittelu

Muistion mukaan Kemera-lain mukaisissa hankkeissa metsänomistaja on tilaaja, mutta metsäkeskukset voivat edistää yrittäjyyttä ja kilpailua kokeiluhankkeilla ja metsäkeskusten rajat ylittäviä hankekokonaisuuksia ja –ketjuja.

Muistiossa on jäänyt varsin vähäiselle huomiolle se seikka, että metsäkeskusten toteuttama tie- ja ojahankkeiden suunnittelu, arvoltaan noin 10 milj euroa, ei ole kilpailutettua. Siitä huolimatta, että suunnittelutyöt avautuivat kilpailulle vuoden 1997 alusta, alalle on tullut uusia yrittäjiä varsin hitaasti. Ainakin osittain tämä johtunee siitä, että metsäkeskusten toimesta ei ole erityisen aktiivisesti tuettu tilaaja-tuottajatoiminnan muodostumista Kemera-töiden suunnitteluun.

Tilaaja-tuottajamallia yleisellä tasolla käsiteltäessä on todettu, että myös metsänomistajat tilaajan ominaisuudessa voivat muodostaa ns. hankintayksikön, jonka tulee kilpailuttaa kynnysarvot ylittävät hankintansa. Tässä yhteydessä olisi ollut tarkoituksenmukaista todeta, että ei ainoastaan metsäkeskusten, vaan yhtälailla metsänomistajien tietoisuutta ja osaamista tilaaja-tuottajatoiminnasta lisätään esim. aktiivisella viestinnällä ja koulutuksella. Vastaavanlaista koulutuksellista tarvetta on ilmaissut myös usea työryhmässä kuultu asiantuntija.

Työryhmä on ehdottanut, että metsäkeskusten kokeiluhankkeista ja metsänparannustoiminnan ulkoistamisesta saatavat kokemukset analysoidaan tilaaja-tuottajamalliin perustuvan toiminnan kehittämiseksi. Muistioon on kirjattu, että maa- ja metsätalousministeriö ja metsäkeskukset sopivat seurannan ja arvioinnin yksityiskohdista. Tähän työhön on tärkeää osallistaa myös sidosryhmät.

Alueellisen metsävaratiedon keruu

Työryhmä ei useista pyynnöistä huolimatta onnistunut saamaan käyttöönsä yksiselitteistä tietoa metsäsuunnittelun eri työvaiheista aiheutuneista kustannuksista. Asia on monessakin mielessä ongelmallinen.

Mitä tulee työryhmän ehdottamaan alueellisen metsävaratiedon keruun alihankinnan lisäämiseen, aiheuttaa metsävaratiedon keruuta harjoittavien toimijoiden eriävät näkemykset metsävaratiedon keruun varsinaisten kustannusten muodostumisesta yhdessä metsäkeskusten puutteellisen kustannustiedon kanssa mahdollisen ongelman työryhmän ehdotusten toteutumiseksi. Maa- ja metsätalousministeriön tulee siksi metsäkeskusten tulosohjauksessa kiinnittää erityistä huomiota työryhmän ehdotusten toteutumiseen.

Yleisenä pyrkimyksenä tulee olla avoimuuden lisääminen julkisten varojen käytön tehokkuuden suhteen. Työryhmälle on annettu ymmärtää, että eri metsäkeskusten välillä on suhteellisen suuria eroja metsävaratiedon keruun tehokkuudessa. Tulisi selvittää mistä erot johtuvat.

Tilakohtainen metsäsuunnittelu

Alueellisen metsävaratiedon keruun ja tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laatimisen eriyttäminen metsäkeskusten sisällä korostaa tilakohtaisten metsäsuunnitelmien luonnetta asiakasrahoitteisena palvelutuotteena.

Nykyisellään merkittävä osa metsäkeskusten tarjoamista neuvontapalveluista toteutetaan tilakohtaisen metsäsuunnitelmien laatimisen yhteydessä metsäkeskuksille osoitetun valtionavun turvin. Seuraavan sukupolven metsäsuunnittelujärjestelmää kehitettäessä on myös huolehdittava siitä, että eri toimijat ovat metsäkeskusten kanssa tasavertaisessa asemassa metsäsuunnittelun yhteydessä metsänomistajien neuvontaan osoitettujen valtionapuvarojen käytön suhteen.

Metsäkeskusten kustannusrakenteen muodostumisesta

Työryhmän muistiossa on annettu joitakin selityksiä korkeina pidettyjen kunnostusojitus- ja metsätiehankkeiden suunnittelun kustannusten muodostumisesta. Tässä yhteydessä on todettu, että metsäkeskusten kustannusrakennetta rasittavat lukuisat julkiset hallintotehtävät. Samassa yhteydessä on myös todettu, että kustannuksiin sisältyy vajaa puolet yleishallinto- ja ATK-kustannuksia ja että tämä toiminto ei poikkea näiltä osin muiden metsäkeskusten tuottamien palveluiden kustannusrakenteesta.

Työryhmällä ei ole ollut käytössä yksityiskohtaisempaa tietoa asiasta. Metsänparannustöiden suunnittelu ja tilakohtainen metsäsuunnittelu ovat metsäkeskusten liiketoimintaa, joten on vähintäänkin outoa, että metsänomistajat rahoittavat julkisia hallintotehtäviä metsäkeskusten liiketoiminnan palveluista perittäville maksuilla.

Lopuksi

Työryhmän muistioon on kirjattu, että työryhmä ei ole löytänyt metsäkeskusten toiminnasta uusia suuria kokonaisuuksia jotka voitaisiin siirtää tilaaja-tuottajaperiaatteella toimiviksi. Lyhyellä aikajänteellä ja ilman riittäviä kokemuksia tilaaja-tuottajatoiminnan toimivuudesta käytännössä, tämä vastannee työryhmän käsitystä. Yleinen suuntaus monella hallinnon alan palvelutehtävissä on ollut, että omilla resursseilla tapahtuvaa palvelutuotantoa on vähennetty ja entistä laajemmin on siirretty palvelujen tilaajaksi niissä toiminnoissa, missä on toimivat palvelumarkkinat.

Markus Lassheikki

MMM:n vuonna 2006 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2006:1 Peltobiomassa, liikenteen biopolttonesteet ja biokaasu-jaosto.
II väliraportti
ISBN 952-453-253-0
- 2006:2 Behörigheten mellan riket och landskapet Åland gällande jordbrukets olika
stödformer
ISBN 952-453-254-9
- 2006:3 Valtion varoin tuettavan salaojituksen ehdot
Väliraportti
ISBN 952-453-255-7
- 2006:4 Porotalousyrittäjien tilanteen edistäminen
ISBN 952-453-256-5

ISBN 952-453-260-3
ISSN 0781-6723