

Metsätalouden edistämisorganisaatioiden kehittämishanke 2009

Helsinki 2010

Metsätalouden
edistämisorganisaatioiden
kehittämishanke 2009

Helsinki 2010

Tiivistelmä.....	4
1. HANKKEEN LÄHTÖKOHDAT	5
1.1 Hankkeen asettaminen	5
1.2 Hankkeen tausta	5
1.3 Hankkeen tavoitteet	6
1.4 Hankkeen organisointi ja tehtävät	7
2. TYÖRYHMIEN TYÖSKENTELY	9
2.1 Johtoryhmä.....	9
2.2 Organisaatiotyöryhmä	9
2.3 Kilpailutyöryhmä	9
2.4 Tutkimustiedon siirto- työryhmä	10
2.5 Hankkeen väliraportti	10
3. ORGANISAATIOTYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	10
3.1 Ehdotusten tausta	10
3.2 Metsäkeskusten ja Tapion kehittämisvaihtoehdot	13
3.3 Työryhmän ehdotus	15
4. KILPAILUTYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	16
4.1 Ehdotusten tausta	16
4.2 Lainsäädäntöhanke.....	18
4.3 Kilpailun edellytysten lisääminen metsäpalvelumarkkinoilla	18
4.3.1 Liiketoiminnan eriyttäminen metsäkeskuksissa	18
4.3.2 Edistämistoiminnan ja liiketoiminnan nykyistä tarkempi rajaaminen	19
4.3.3 Liiketoiminnan yhtiöittäminen metsäkeskuksissa	20
4.4 Metsänhoitoyhdistysten metsänhoitomaksulla tuotettavien palvelujen ja liiketoiminnan erottaminen.....	21
5. TUTKIMUSTIEDON SIIRTO – TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	23
5.1 Ehdotusten tausta	23
5.2 Kehittämisehdotukset.....	23
5.2.1 Metsätalouden edistämisorganisaatioiden ja metsäntutkimuksen roolit ja työnjako	23
5.2.2 Metsäntutkimuksen tulosten tuotteistaminen ja käyttö	24
5.2.3 Metsäosaamisen vienti	27
6. HANKKEEN JOHTORYHMÄN EHDOTUKSET	28
6.1 Lainsäädäntöhanke.....	28
6.2 Metsäkeskukset ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio	28
6.3 Metsänhoitoyhdistykset.....	28
6.4 Tutkimustiedon siirto	29
6.4.1 Metsätalouden edistämisorganisaatioiden ja metsäntutkimuksen roolit ja työnjako	29
6.4.2 Metsäntutkimuksen tulosten tuotteistaminen ja käyttö	29
6.4.3 Metsäosaamisen vienti	30
6.5 Metsävaratieto.....	30
7. LIITTEET	31
Liite 1. Kilpailutyöryhmän raportti, luku 4.5.2: Toimet kilpailun edistämiseksi nykyisen metsänhoitoyhdistyslain puitteissa.....	31
Liite 2. Kilpailutyöryhmän raportti, luku 4.6: Kilpailuviraston näkemykset.....	35

Tiivistelmä

Metsätalouden edistämisenorganisaatioiden kehittämishanke asetettiin 28.4.2009. Johtoryhmää johti maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila, organisaatiotyöryhmää puheenjohtaja Johannes Leppänen, kilpailutyöryhmää metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen ja tutkimustiedon siirto –työryhmää metsäneuvos Liisa Saarenmaa. Sihteerit ja asiantuntijat mukaan lukien työryhmissä työskenteli kaikkiaan 50 henkeä.

Hankkeen tavoitteena oli tehdä ehdotuksia metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiion organisaatioiden kehittämiseksi, kilpailun edellytysten lisäämiseksi metsäpalvelumarkkinoilla sekä tutkimustiedon tehokkaammaksi välittämiseksi.

Työryhmät kokoontuivat intensiivisesti, johtoryhmä 9 kertaa ja muut työryhmät yli 10 kertaa. Työryhmien väliraportit valmistuivat lokakuussa ja loppuraportit joulukuun alussa. Organisaatiotyöryhmän ja kilpailutyöryhmän raportteihin annettiin kumpaankin kolme eriävää mielipidettä, tutkimustiedon siirto – työryhmän muistio oli yksimielinen. Johtoryhmän loppuraportti valmistui 17.12.2009 asetetun määräajan puitteissa.

Alueellisista metsäkeskuksista (13) ja osasta Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiota ehdotetaan muodostettavaksi yksi valtakunnallinen valtionapuorganisaatio. Alueellista toimintaa toteuttaisivat asiakaslähtöiset alueyksiköt. Tapiion muiden osien mahdollinen yhdistäminen Metsäntutkimuslaitokseen selvitetään, samoin mahdollisuudet kehittämistoimintojen yhtiöittämiseen.

Kilpailun lisäämiseksi metsäkeskusten liiketoiminta ehdotetaan eriytettäväksi julkisista hallintotehtävistä. Myös metsänhoitoyhdistysten liiketoiminta ja metsänhoitomaksulla rahoitettava toiminta eriytettäisiin entistä selkeämmin.

Muutoksia varten ehdotetaan perustettavaksi lainsäädäntöhanke. Sen lisäksi metsänhoitoyhdistysten varojen käyttöä on tarpeen täsmentää valtioneuvoston asetuksella sekä esimerkiksi metsänhoitoyhdistysten kirjanpitoa, metsänhoitomaksuvarojen käytön julkisuutta ja ajankäytön seurantaa koskevilla toimenpiteillä. Maa- ja metsätalousministeriö ja Kilpailuvirasto selvittävät ne toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä.

Tutkimustiedon siirron työryhmä ehdotti kaikkiaan 37 toimenpidettä, joista johtoryhmä asetti kymmenen etusijalle, muun muassa tutkimusresurssien painopisteen siirtämisen tutkimustiedon välittämiseen ja metsäorganisaatioiden metsäosaamisen viennin kehittämisen.

Lisäksi korostetaan metsävaratietojen merkitystä ja ehdotetaan niiden keruun, ylläpidon ja hyödyntämisen järjestämistä niin, että tiedot palvelevat tehokkaasti metsänomistajia, metsätalouselinkeinoja ja metsäpalvelumarkkinoiden kehittämistä.

Ehdotusten taustalla on muun muassa metsänomistajakunnan rakenteen ja asenteiden muuttuminen, valtion aluehallinnon uudistaminen, valtion tuottavuusohjelma, tarve edistää kilpailua metsäpalvelumarkkinoilla, uuden teknologian avaamat mahdollisuudet metsänomistajien neuvonnassa ja metsäteollisuuden strateginen rakennemuutos.

Metsäkeskusten valtionavun ja metsänhoitomaksun avulla metsätaloutta on vuosikymmenten ajan edistetty hyvin tuloksin. Metsäkeskukset hoitavat metsälakien valvontaa ja metsänparannusrahoitusta sekä kehittävät metsätaloutta ja metsäelinkeinoja. Ne saavat valtionapua 49 miljoonaa euroa ja liiketoiminnan tuloja 47 miljoonaa euroa vuodessa. Henkilöstöä on runsaat 1000 henkilöä. Metsänhoitoyhdistyksiä on 113 ja ne palvelevat yksityismetsänomistajia käytännön metsänhoitotöissä ja puukaupassa. Ne saavat toimintaansa 27 miljoonaa euroa metsänhoitomaksuvaroja. Niiden liiketoiminta on noin 150 miljoonaa euroa ja palveluksessa on kaikkiaan 1100 henkeä ja 750 metsätyöntekijää.

1. HANKKEEN LÄHTÖKOHDAT

1.1 Hankkeen asettaminen

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 28.4.2009 metsätalouden edistämisenorganisaatioita koskevan kehittämishankkeen sekä sille johtoryhmän ja kolme työryhmää. Hankkeen toimikausi on 1.5.2009–31.12.2009 ja sen väliraportti luovutettiin toimeksiantajalle 5.11.2009.

1.2 Hankkeen tausta

Suomen metsäsektorin toimintaympäristössä on nähtävissä suuria muutoksia, joiden takia metsätalouden organisaatioita on kehitettävä, jotta ne pystyisivät vastaamaan tuleviin haasteisiin ja turvaamaan metsien hoidon ja metsänomistajien palvelujen korkean tason. Metsäorganisaatioiden toimintaan vaikuttavia muutoksia ovat muun muassa

- metsänomistajakunnan rakenteen ja asenteiden muuttuminen,
- valtion aluehallinnon uudistaminen
- valtion tuottavuusohjelma
- tarve edistää kilpailua metsäpalvelumarkkinoilla
- uuden teknologian avaamat mahdollisuudet metsänomistajien neuvonnassa
- metsäteollisuuden strateginen rakennemuutos.

Sekä kansallinen metsäohjelma 2015:ssä että pääministeri Matti Vanhasen asettaman Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmän loppuraportissa esitetään, että metsäalan hallintoa, työnjakoa ja kilpailun edellytyksiä olisi kehitettävä.

Maa- ja metsätalousministeriö johtaa Suomen metsäpolitiikkaa, jota toteuttavat ministeriön alaiset, lakisäätteiset organisaatiot: Metsäntutkimuslaitos, Metsähallitus, metsäkeskukset ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Valtion rahoitusta ne saavat yhteensä noin 90 miljoonaa euroa vuodessa. Valtion rahoituksella palkattua henkilöstöä on noin 1 600 henkeä, joista metsäkeskuksissa ja metsätalouden kehittämiskeskus Tapiossa 760 henkeä. Tämän lisäksi kaikilla organisaatioilla on asiakasrahoitteista toimintaa sekä liiketoimintaa, jolla palkatun henkilöstön määrä on noin 1 800 henkeä. Henkilöstön kokonaismäärä on siten noin 3 400.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön vastuulle kuuluu metsänhoitoyhdistyksistä annettu laki, jonka nojalla yhdistysten valvonta on annettu metsäkeskusten tehtäväksi. Metsänhoitoyhdistysten palveluksessa on noin 1 100 henkilöä ja ne saavat toimintansa tukemiseksi metsänomistajien maksamaa veroluontoista metsänhoitomaksua, jonka kokonaismäärä on noin 27 miljoonaa euroa vuodessa.

Keväällä 2008 hyväksytyssä Kansallinen metsäohjelma 2015:ssä metsäpolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi vahvistettiin lisääntyvä kotimaisen ainespuun ja energiapuun käyttö, korkea metsänhoidon taso, metsien terveys ja metsien monimuotoisuuden edistäminen. Metsäorganisaatioiden tehtävänä on metsäpolitiikan ohjauskeinojen avulla tukea metsänomistajien omia metsiään koskevia päätöksiä näiden yleisten tavoitteiden suuntaan. Normatiiviset ohjauskeinot kuten lait ja määräykset asettavat minimivaatimukset metsätaloudelle. Taloudelliset ohjauskeinot, kuten verotus ja julkinen tuki, ovat osoittautuneet tehokkaiksi hyvän metsänhoidon edistämässä. Niiden lisäksi tarvitaan informaatio-ohjausta, kuten metsäsuunnittelua ja metsänomistajien neuvontaa, joka perustuu puolueettomaan tutkimustietoon.

Metsäkeskukset laativat yhteistyössä metsäalan toimijoiden kanssa metsälakiin perustuvan alueellisen metsäohjelman, jolla metsien eri käyttömuodot sovitetaan yhteen tasapainoiseksi kokonaisuudeksi.

Metsäkeskukset ovat osa välillistä valtionhallintoa ja niiden tehtäviin kuuluvat metsätaloutta koskevien lakien toimeenpano ja valvonta sekä julkisen tuen jakaminen. Niiden tehtäviin kuuluvat myös kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiset suunnittelu- ja toteutustehtävät, tilakohtainen metsäsuunnittelu sekä koulutus-, neuvonta- ja tiedotustehtävät. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio tuottaa metsäkeskuksille niiden yhteisesti tarvitsemia kehittämis-, tietojärjestelmä- ja muita palveluita sekä ministeriölle ja muille tahoille yleisiä metsätalouden kehittämispalveluja.

Metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa on todettu ne tehtävät, joiden hoitamiseen yhdistykset saavat käyttää metsänhoitomaksua. Metsäkeskukset valvovat metsänhoitomaksuvarojen käyttöä. Metsäkeskusten valtion tuen ja metsänhoitoyhdistysten metsänhoitomaksun on väitetty rajoittavan vapaata kilpailua metsäpalvelumarkkinoilla kilpailulain vastaisesti. Asiasta on tehty kantelu Euroopan unionille. Metsänhoitomaksun ja metsäkeskusten valtionavun avulla metsätaloutta on vuosikymmenten ajan edistetty hyvin tuloksin ja esimerkiksi metsien kasvu on suurempi kuin koskaan aikaisemmin. Viime vuosina metsänhoitotöitä on kuitenkin tehty tarpeeseen nähden liian vähän ja metsänuudistamisen laadussa esiintyy liian suurta alueellista vaihtelua.

1.3 Hankkeen tavoitteet

Metsätalouden edistämisen organisaatioiden kehittämishankkeen tavoitteena on

- tehdä ehdotuksia metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion organisaatioiden kehittämiseksi,
- tehdä ehdotuksia kilpailun edellytysten lisäämiseksi metsäpalvelumarkkinoilla, sekä
- tehdä ehdotuksia tutkimustiedon tehokkaammaksi välittämiseksi metsien hoidon ja metsäluonnon monimuotoisuuden tarpeisiin, ja
- valmistella ehdotukset siten, että ne palvelevat kokonaisuutena parhaalla mahdollisella tavalla Suomen metsätaloutta ja metsäpolitiikkaa.

Tavoitteena on selkeyttää työnjakoa eri toimijoiden kesken metsätalouden edistämisessä, lisätä valtion tukien vaikuttavuutta ja läpinäkyvyyttä, parantaa kilpailun edellytyksiä metsäpalvelumarkkinoilla ja tehostaa tutkimustulosten käyttöä metsätalouden ja metsien monimuotoisuuden edistämisessä ja turvata siten korkeatasoiset metsätalouden ja monimuotoisuuden neuvontapalvelut koko muuttuvalle metsänomistajakunnalle ja muille asiakkaille. Hankkeessa on otettava huomioon perustuslain ja kilpailulainsäädännön vaatimukset, valtion tuottavuusohjelman linjaukset, aluehallinnon kehittämishankkeen linjaukset sekä alueellistamista koskevat tavoitteet.

Hankkeen käynnistämisen jälkeen myös työ- ja elinkeinoministeriön Metsäalan strategisessa ohjelmassa on määritetty keinoja metsäalan kilpailukykyyn parantamiseksi. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli ohjelman ehdotusten pohjalta alan kilpailukykyä parantavia toimenpiteitä 29.9.2009 ja puolsi muun muassa sitä, että ”edistetään toimivien metsäpalvelumarkkinoiden synnyttämistä purkamalla alalle tulon esteitä ja tuetaan uuden yrittäjyyden ja liiketoiminnan kehittämistä”. Metsätalouden edistämisen organisaatioiden kehittämishanke toteuttaa osaltaan tätä toimenpidettä.

1.4 Hankkeen organisointi ja tehtävät

Hankkeelle perustetaan johtoryhmä ja kolme työryhmää:

Johtoryhmän tehtävänä on vastata hankekokonaisuudesta, tehdä organisaatoratkaisua koskevat linjaukset, määrittellä jatkotoimenpiteet ja esitellä ne toimeksiantajalle.

Johtoryhmään kuuluvat

Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila, puheenjohtaja
Ylijohtaja Aarne Reunala, maa- ja metsätalousministeriö, varapuheenjohtaja
Toimitusjohtaja Anne Brunila, Metsäteollisuus ry (20.8.2009 saakka)
Metsäjohtaja Juha Hakkarainen, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.
Ylimetsänhoitaja Pirkko Isoviita, ympäristöministeriö
Ylijohtaja Arvo Kokkonen, Maanmittauslaitos
Puheenjohtaja Håkan Nystrand, METO Metsäalan asiantuntijat ry
Metsästrategiajohtaja Juha Ojala, työ- ja elinkeinoministeriö
Johtaja Anders Portin, Metsäteollisuus ry (21.8.2009 lähtien)
Tutkimusjohtaja Pasi Puttonen, Metsäntutkimuslaitos
Johtaja Anna Rakemaa, Kaakkois-Suomen metsäkeskus
Hallituksen puheenjohtaja Arto Tiitinen, Metsähallitus
Neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
Sihteeri:
Tulosalueen päällikkö Jouko Lehtoviita, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio.

Organisaatiotyöryhmän tehtävänä on

- valmistella johtoryhmälle ehdotus organisaatoratkaisusta, jolla hoidettaisiin metsäkeskusten metsäpolitiikan toteuttamiseen kuuluvat viranomaistehtävät, metsätalouden edistämistehtävät ja vapaan kilpailun kentässä olevat asiakasrahoitteiset tehtävät
- seurata ja koordinoida metsäkeskusten yhteistoimintamahdollisuuksia aluehallintouudistuksen yhteydessä.

Organisaatiotyöryhmään kuuluvat

Johtokunnan puheenjohtaja Johannes Leppänen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio, puheenjohtaja
Valtiosihteeri Jouni Lind, maa- ja metsätalousministeriö, varapuheenjohtaja
Neuvotteleva virkamies Leena Arpiainen, maa- ja metsätalousministeriö (16.11.2009 saakka)
Metsänhoitaja Seppo Leinonen, Häme-Uusimaan metsäkeskus
Metsäneuvoja Heikki Nivala, Lapin metsäkeskus
Johtaja Olavi Rautiainen, Pohjois-Savon metsäkeskus (30.9.2009 saakka)
Hallitusneuvos Vilppu Talvitie, maa- ja metsätalousministeriö
Johtaja Jorma Tolonen, Kainuun metsäkeskus, 1.10.2009 alkaen)
Hallitusneuvos Miliza Vasiljeff, valtiovarainministeriö
Sihteerit:
Tulosalueen päällikkö Jouko Kostamo, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (4.11.2009 saakka)
Neuvotteleva virkamies Leena Arpiainen jäsenen tehtävän ohella sihteerinä (16.11.2009 saakka)

Tulosalueen päällikkö Jouko Lehtoviita, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (10.11.2009 alkaen).

Kilpailutyöryhmän tehtävänä on

- kartoittaa metsäkeskusten, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion valtionavun ja metsänhoitoyhdistysten metsänhoitomaksun vaikutusta ja asiakasrahoitteisen toiminnan soveltuvuutta yhteismarkkinoille kilpailulainsäädännön näkökulmasta
- selvittää kilpailun edellytysten lisäämistä metsäpalvelumarkkinoilla, sekä arvioida mitkä metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion nykyisistä tehtävistä voitaisiin hoitaa markkinaehtoisesti
- tehdä ehdotuksia metsänhoitoyhdistysten metsänhoitomaksulla tuotettavien palvelujen ja liiketoiminnan erottamisesta siten, että tasapuolisen kilpailun edellytykset metsäpalvelumarkkinoilla turvataan.

Kilpailutyöryhmään kuuluvat

Metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen, maa- ja metsätalousministeriö, puheenjohtaja
Metsäpäällikkö Sixten Sunabacka, UPM-Kymmene Oyj, varapuheenjohtaja
Tutkimuspäällikkö Ari Ahonen, Kilpailuvirasto
Neuvottelupäällikkö Jyrki Ketola, METO Metsäalan asiantuntijat ry
Kehitysjohtaja Markus Lassheikki, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.
Lakimies Anna-Liisa Louko, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (9.10.2009 alkaen)
Tulosalueen päällikkö Tapani Mäkinen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio (30.9.2009 saakka)
Neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo, valtiovarainministeriö
Johtaja Ari Niiranen, Pohjois-Karjalan metsäkeskus
Toimitusjohtaja Matti Peltola, Koneyrittäjien liitto
Toiminnanjohtaja Ilpo Pentinpuro, metsänhoitoyhdistys Keski-Suomi
Vanhempi hallitussihteeri Kirsi Taipale, maa- ja metsätalousministeriö
Puheenjohtaja Tuomo Turunen, Meto Metsäalan Yrittäjät ry
Asiantuntija:
Hallitusneuvos Elise Pekkala, työ -ja elinkeinoministeriö
Sihteeri:
Projektipäällikkö Tommi Nieppola, maa- ja metsätalousministeriö.

Tutkimustiedon siirto -työryhmän tehtävänä on

- arvioida metsäorganisaatioiden ja metsäntutkimuksen roolia ja työnjakoa metsien metsänhoidollisen tilan parantamisessa ja talousmetsien monimuotoisuuden turvaamisessa sekä tehdä sitä koskevia ehdotuksia
- selvittää metsäntutkimuksen tulosten tuotteistamisen mahdollisuudet
- selvittää mahdollisuudet metsäosaamisen vientiin.

Tutkimustiedon siirto- työryhmään kuuluvat

Apulaisosastopäällikkö Liisa Saarenmaa, maa- ja metsätalousministeriö, puheenjohtaja
Teollisuusneuvos Paula Nybergh, työ- ja elinkeinoministeriö, varapuheenjohtaja
Toimitusjohtaja Christine Hagström-Näsi, Metsäklusteri Oy
Tutkimuspäällikkö Erno Järvinen, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.
Tutkimusjohtaja Leena Paavilainen, Metsäntutkimuslaitos
Toimitusjohtaja Heikki Pajuoja, Metsäteho Oy

Kehitysjohtaja Tapio Pouta, Metsähallitus
Johtaja Ritva Toivonen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
Johtaja Karen Wik-Portin, Rannikon metsäkeskus
Asiantuntijat:
Toiminnanjohtaja Tapio Hankala, Metsänhoitajaliitto
Opetusneuvos Jouni Suoheimo, Opetushallitus
Sihteeri:
Vanhempi tutkija Sauli Valkonen, Metsäntutkimuslaitos.

2. TYÖRYHMIEN TYÖSKENTELY

2.1 Johtoryhmä

Johtoryhmä on kokoontunut yhdeksän kertaa. Anne Brunilan erosi työryhmän jäsenyydestä ja hänen tilallaan on 21.8.2009 lähtien ollut Anders Portin Metsäteollisuus ry:stä. Johtoryhmän kokouksissa on käsitelty seuraavia erillisteemoja:

- Kansallinen metsäohjelma (Aarne Reunala)
- Alkuhanke
- Metsänomistajakunnan muutos (Harri Hänninen, Metla)
- Metsänomistajien palvelujen kehittäminen (Anna Rakemaa, Anders Portin, Juha Hakkarainen sekä Teemu Saarinen, Meto Metsäalan yrittäjät)
- SGEI- palvelut (Elise Pekkala)
- Metsätalouden edistämisen organisaation muutokset Ruotsissa (Liisa Saarenmaa).

2.2 Organisaatiotyöryhmä

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 11 kertaa ja kuullut seuraavia asiantuntijoita:

- Metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen, maa ja metsätalousministeriö
- Metsätalospäällikkö Pauli Juntunen, Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskus
- Metsäsuunnittelupäällikkö Jorma Jyrkilä, Kaakkois-Suomen metsäkeskus
- Metsänparannuspäällikkö Markku Kuusela, Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus
- Kehittämispäällikkö Helena Reiman, Keski-Suomen metsäkeskus
- Toimitusjohtaja Arto Sorsamäki, Tapion tiet ja ojat oy
- Vanhempi hallitussihteeri Kirsi Taipale, maa- ja metsätalousministeriö
- Johtaja Jorma Vierula, Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus
- Metsänparannuspäällikkö Mikko Ylinen, Häme-Uusimaan metsäkeskus.

2.3 Kilpailutyöryhmä

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 14 kertaa ja kuullut seuraavia asiantuntijoita:

- Hannu Santti, Sirkka Suomi-Vihonen, Kirsi Uotila, Jarkko Temmes, Pääkaupunkiseudun metsänomistajat
- Johtaja Ari Eini, Keski-Suomen metsäkeskus
- Metsätalospäällikkö Pauli Juntunen, Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskus

- Viranomaispäällikkö Janne Uitamo, Lounais-Suomen metsäkeskus.
- Puheenjohtaja Johannes Leppänen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
- Neuvotteleva virkamies Leena Arpiainen, maa- ja metsätalousministeriö.

2.4 Tutkimustiedon siirto -työryhmä

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 10 kertaa ja kuullut seuraavia asiantuntijoita:

- Tutkimusjohtaja Mikko Peltonen, maa ja metsätalousministeriö
- Suunnittelija Saija Miina, Joensuun yliopiston Metsäalan ennakointiyksikkö
- Erikoistutkija Lauri Hetemäki, Metsäntutkimuslaitos)
- Ohjelmajohtaja Teija Meuronen, Uudistuva metsäteollisuus- osaamisklusteri
- Yksikön johtaja Sakari Viertiö, Karttakeskus
- Neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, Valtiovarainministeriö
- Johtaja Kimmo Järvinen, Finnish Wood Research Oy)
- Kehittämispäällikkö Pekka Ripatti, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio)
- Toiminnanjohtaja Pekka Sahlman, Metsänhoitoyhdistys Kallavesi)
- Kansainvälisten asioiden johtaja Klaus Yrjönen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio)
- Metsäasiantuntija Lea Jylhä, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.

2.5 Hankkeen väliraportti

Työryhmille oli annettu tehtäväksi väliraportin valmistelu 9.10.2009 mennessä, jotta johtoryhmä voisi evästää työryhmien lopputyöskentelyä. Väliraportit valmistuivat suurin piirtein aikataulussa ja johtoryhmä keskusteli niistä kahdessa kokouksessa. Jälkimmäisessä kokouksessa 5.11.2009 saatiin valmiiksi hankkeen väliraportti, joka sisältää johtoryhmän esitykset jatkotyölle. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja esittelivät väliraporttia metsäpäivien seminaarissa heti tuoreeltaan 6.11.2009.

Työryhmät jatkoivat työskentelyä johtoryhmän esitysten pohjalta ja niiden loppuraportit valmistuivat joulukuun puoliväliin mennessä.

3. ORGANISAATIO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

3.1 Ehdotusten tausta

Työryhmä viittaa aluehallinnon uudistamishankkeen kahteen metsäkeskuksia koskevaan periaatelinjaukseen. Hankkeen väliraportissa todetaan, että tarkempi arviointi metsäkeskusten asemasta ja suhteesta muuhun aluehallintoon tehdään aluehallintouudistuksen toteuduttua vuoden 2011 mennessä. Toisaalta hanke asetti metsäkeskustyöryhmän valmistelemaan lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet, jotta metsäkeskukset voivat toimia valtion aluehallintoviranomaisten yhteydessä itsenäisinä oikeushenkilöinä ja valtionapuorganisaatioina vuoden 2010 alusta lukien. Työryhmä jätti raporttinsa 30.9.2008.

Metsäkeskustyöryhmä totesi muun muassa, että metsäkeskukset ovat nykyiseen tapaan välillisen valtionhallinnon organisaatioita, mutta vahvistavat yhteistyötä aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen kanssa. Metsäkeskukset osallistuvat aluetason strategiseen

tulosohjausprosessiin ja metsäkeskuksen johtaja osallistuu asiantuntijana elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen johtoryhmätyöskentelyyn. Metsäkeskuksen edustaja on myös jäsenenä maakunnan yhteistyöryhmässä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja maakuntien liittojen edustus tulee metsäkeskusten johtokuntaan sekä alueellisiin metsäneuvostoihin.

Työryhmän esittämiä uudistuksia on valmisteltu ALKU –hankkeen etenemisen myötä ja ne käynnistyvät metsäkeskusten osalta 1.1.2010.

Työryhmä viittaa myös Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmään ja Kansallinen metsäohjelma 2015:een, joissa esitetään, että metsäalan hallintoa, työnjakoa ja kilpailun edellytyksiä olisi kehitettävä. Työryhmä toteaa, että Kansallinen metsäohjelma 2015 (KMO) on antanut kasvot suomalaiselle metsätalouden edistämiseksi ja metsäkeskusten johdolla toteutettavat alueelliset metsäohjelmat ovat osoittautuneet hyviksi työkaluiksi KMO – tavoitteiden jalkauttamisessa. Myös Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSO sisältyy alueellisiin metsäohjelmiin ja on tärkeä osa metsäkeskusten työtä.

Metsäkeskukset käynnistivät vuonna 2008 mittavan 10,5 miljoonan euron Metsään.fi -sähköisen asioinnin kehittämishankkeen. Verkkopalvelu avataan vuonna 2011 ja sen odotetaan tehostavan metsätalouden edistämistoimenpiteiden vaikuttavuutta, parantavan metsänomistajien mahdollisuuksia asioida paikasta ja ajasta riippumatta omaa metsäänsä koskevissa asioissa, helpottavan ja nopeuttavan hakemusten ja ilmoitusten jättämistä ja käsittelyä sekä parantavan markkinaedellytyksiä uuden metsäyrittäjyyden syntymiselle, kun toimijat ja metsänomistajat voivat helposti kohdata toisensa samassa palvelussa. Uuteen sähköiseen maailmaan siirtyminen tulee mullistamaan metsäkeskusten ja kehittämiskeskuksen nykyiset toimintatavat ja niiden tehtävien sisällön.

Metsäkeskuksia on 13 ja niiden tehtävät kattavat metsälakien toimeenpanon ja metsätalouden edistämisen. Metsäkeskukset toimeenpanevat ja valvovat metsälakien noudattamista sekä edistävät metsien kestävää käyttöä ja hoitoa sekä metsäluonnon monimuotoisuutta. Ne koordinoivat ja edistävät metsätalouden yhteistoimintaa sekä toteuttavat metsänomistajien koulutusta ja neuvontaa. Keskeinen tehtävä on kattavan ja mahdollisimman ajantasaisen metsävaratiedon keruu ja ylläpito yksityismetsistä. Ajantasainen metsikkökohtainen metsävaratieto on metsätalouden harjoittamisen perusedellytys metsänomistajille ja metsätalouden toimijoille.

Metsäkeskusten tehtävät ja resurssit ovat seuraavat:

- Julkiset hallintotehtävät, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä:

Viranomaistoiminta (valvonta ja tarkastus), valtionapu 10,8 milj. euroa, 197 henkilötyövuotta. Vuonna 2008 metsäkeskukset käsittelivät 110 000 metsänkäyttöilmoitusta, 53 000 taimikon perustamisilmoitusta sekä 70 000 kestävän metsätalouden rahoituslain mukaista hakemusta. Hankkeita ja valtion tuen käyttöä valvottiin otantatarkastuksin sekä harkintaan perustuen.

- Julkiset hallintotehtävät, ei julkisen vallan käyttöä (julkiset palvelutehtävät):

Alueellisen metsävaratiedon keruu, valtionapu 14,6 milj. euroa, 271 henkilötyövuotta. Noin 950 000 hehtaaria vuodessa, tiedon ajantasaistaminen sekä välittäminen toimijoille metsänomistajan luvalla.

Metsätaloutta edistävä neuvonta, koulutus ja tiedotus, valtionapu 6,4 milj. euroa, 109 henkilötyövuotta. Henkilökohtaisella neuvonnalla tavoitetaan noin 40 000 metsänomistajaa vuodessa, myös ryhmäneuvontaa ja koulutusta metsänomistajille. Lisäksi koululaisia, nuoria ja muita ryhmiä. Hakkuu- ja hoitotiedotteet metsänomistajille koskien heidän omia metsiään. Metsätalouden kannattavuuden edistäminen. Palveluyrittäjien yhteystietojen välittäminen metsänomistajille. Neuvontaa myös verkossa metsakeskus.fi, Metsään.fi palvelua kehitetään.

Palvelut metsätalouden toimijoille, 9,9 milj. euroa, 120 henkilötyövuotta. Muun muassa alueelliset metsäohjelmat ja metsäneuvostot, puun bioenergiakäytön lisääminen, metsiin liittyvän yritystoiminnan kehittäminen, metsien monimuotoisuuden edistäminen, maakunnallinen ja valtakunnallinen yhteistyö, luonnonhoidon tason vuosittainen inventointi, metsätalouden vesiensuojelun kehittäminen yhteistyössä ympäristökeskusten kanssa, metsäsektorin alueellisten toimijoiden yhteistyö, osallistuminen maakuntasuunnitelman, alueellisen ympäristöohjelman ja maakuntakaavan tekoon, metsäntutkimuksen uusien tuloksien tuonti metsätalouden käyttöön, EU- hankkeet.

- Asiakasrahoitteinen toiminta (liiketoiminta):

38 milj. euroa, 318 henkilötyövuotta. Tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laatiminen, kunnostusojitusten ja metsäautoteiden perusparannusten suunnittelu ja toteutus metsänomistajien toimeksiannosta.

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio on metsätalouden kehittämis- ja asiantuntijaorganisaatio, joka kehittää palveluja metsäkeskuksille, maa- ja metsätalousministeriölle, metsänomistajille, metsäalan yrityksille ja metsänhoitoyhdistyksille. Lisäksi Tapio koordinoi metsäkeskusten valtakunnallista yhteistoimintaa. Tapio tuottaa kehittämis- ja asiantuntijapalveluiden lisäksi koulutusta sekä tarjoaa metsänomistajille tietoa muun muassa verkkopalveluiden ja julkaisujen kautta. Lisäksi Tapio tuottaa metsäpuiden siemeniä ja omistaa metsäalaan erikoistuneen kustannusyhtiön.

- Valtionaputoiminta

6,6 milj. euroa (+ tuottavuusraha 4,2 milj. euroa 2009), 55 henkilötyövuotta.

Metsäkeskuspalvelut: toiminnan ja yhteistyön kehittäminen, sähköisen asioinnin kehittäminen, tietohallinto ja tietojärjestelmät sekä yhteinen toimintajärjestelmä.

Maa- ja metsätalousministeriön palvelut: KMO 2015 ja METSO kehittämistehtävät, valtakunnalliset työryhmät, ruotsinkieliset palvelut, tutkimus- ja kehittämisverkostot, kansainvälinen yhteistyö.

- Asiakasrahoitteinen toiminta (liiketoiminta)

5,4 milj. euroa, 35 henkilötyövuotta. Metsätalouden asiantuntijapalvelut, julkaisut, auditoinnit, räätälöidyt koulutusprojektit, siemenhuolto.

Metsänhoitoyhdistysten tarkoituksena on metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain mukaan edistää metsänomistajien harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoitteiden toteutumista sekä edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä metsien hoitoa ja käyttöä. Tarkoituksensa toteuttamiseksi metsänhoitoyhdistyksellä on oikeus saada veroluonteisia metsänhoitomaksuja.

Metsänhoitoyhdistyksiä on 113 ja ne saavat käyttöönsä 28 milj. euroa metsänhoitomaksua, minkä lisäksi niillä on liiketoiminnan tuottoja noin 180 milj. euroa. Henkilöstöä yhdistyksillä on 1100 sekä lisäksi 650 vakinaista metsuria.

- Puukaupan palvelut: Puunmyyntisuunnitelmat, valtakirjakauppa, puunkorjuun ja mittauksen valvonta, puunkorjuu- ja hankintapalvelu.
- Metsänhoidon palvelut: Metsän uudistaminen, taimien ja siementen välitys, taimikon ja nuoren metsän hoito, kasvatus- ja terveyslannoitukset.
- Metsäluonnon hoitopalvelut: Palvelusopimus, suunnittelu- ja arviointipalvelut, metsäsuunnitelmat, metsäkiinteistöjen arviot, metsätuhoarviot.
- Koulutus ja neuvonta: Henkilökohtainen neuvonta, koulutus ja työnopastus, metsäveropalvelut, metsäomaisuuden hallinta ja sukupolvenvaihdokset.

3.2 Metsäkeskusten ja Tapion kehittämisehdot

Metsäkeskusten ydintehtäviksi työryhmä katsoo seuraavat:

- metsävaratiedon keruu ja hyödyntäminen
- valvonta ja tarkastus (nykylain mukaiset viranomaistehtävät)
- yleiset edistämistehtävät/palvelut metsätalouden metsänomistajille ja metsätalouden toimijoille.

Metsäkeskusten asiakasrahoitteinen toiminta (metsänparannustyöt ja tilakohtainen metsäsuunnittelu) katsotaan, siihen liittyvistä ongelmista huolimatta, voitavan säilyttää metsäkeskuksen tehtävänä, kun ne eriytetään toiminnallisesti ja kirjanpidollisesti sekä selkeästi ja läpinäkyvästi metsäkeskuksen muusta toiminnasta. Tämä voi tarkoittaa jatkossa asiakasrahoitteisen toiminnan yhtiöittämistä. Tämän jälkeen ei ole esteitä sille, että viranomaistehtäviä ja yleisiä edistämistehtäviä voisivat tehdä samat henkilöt. Metsäkeskusten yleiset edistämistehtävät säilytettäisiin tässä vaiheessa entisellään. Jos em. eriyttäminen johtaisi oja- ja tiehankkeiden määrän oleelliseen vähentymiseen, olisi harkittava yhteishankkeiden kokoamisen siirtämistä metsäkeskusten valtionaputehtäväksi. Työssä on tarkasteltu myös metsäkeskusten asemaa yhteismarkkinoilla.

Organisaatiovaihtoehtoina ovat esillä olleet seuraavat:

A) Itsenäiset metsäkeskukset 13 kpl (nykymalli)

Metsäkeskusten lukumäärä säilytetään nykyisellään (13). Kaikki nykyiset toiminnot mukana, mutta liiketoiminta eriytetään edellä kuvatulla tavalla. Tapion toiminta jatkuu entisen kaltaisena. Pääosin nykyisen lainsäädännön pohjalta, mutta liiketoiminnan eriyttäminen edellyttää tarkistuksia mm. metsäkeskusten tehtävien kuvauksessa.

B) Itsenäiset metsäkeskukset, lukumäärän vähentäminen (jää 9 kpl)

Metsäkeskusten lukumäärää vähennetään nykyisestä 13 metsäkeskuksesta 9 metsäkeskukseen. Kaikki nykyiset toiminnot mukana, mutta liiketoiminta eriytetään edellä kuvatulla tavalla. Tapion toiminta nykyisen kaltaista. Pääosin nykyisen lainsäädännön pohjalta, mutta metsäkeskusten lukumäärän muutos ja liiketoiminnan

eriyttäminen edellyttävät tarkistuksia. Lisäksi on ratkaistava metsäkeskusten varojen ja velkojen, henkilöstön ja vireillä olevien hallintoasioiden jako jäljelle jäävien metsäkeskusten kesken. Kielikysymys vaatii erillisen tarkastelun.

C) Yksi valtakunnallinen metsäkeskus

Nykyisten 13 metsäkeskuksen tilalle perustettaisiin yksi valtakunnallinen metsäkeskus, jolla oma alueorganisaatio. Kaikki nykyiset toiminnot mukana, mutta liiketoiminta eriytetään edellä kuvatulla tavalla, myös yhtiöittäminen jatkossa mahdollista. Tapiosta siirtyisivät ainakin metsäkeskusten toimintajärjestelmätyö ja tietohallinnon ohjaustehtävät, muiden tehtävien osalta tehtävä erillinen tarkastelu. Vaatii muutoksia metsäkeskuksia koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi on ratkaistava metsäkeskusten varojen ja velkojen, henkilöstön ja vireillä olevien hallintoasioiden siirtoon liittyvät kysymykset. Kielikysymys on ratkaistavissa organisaation sisällä.

D) Metsäkeskukset Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) yhteyteen

Metsäkeskukset lakkaisivat olemasta. Merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät voitaisiin hoitaa ELY:ssä. Kielikysymys ei ongelma virastoissa. Erillisomaisuuskysymykset, lakkautettavien organisaatioiden velvoitteet ja henkilöstön asema on ratkaistava. Erityisiä valtion panostuksia vaatisi edistämisenorganisaatioiden lisäeläkejärjestelmästä aiheutuvien eläkkeiden hoito. Lisäksi Tapiolle todennäköisesti oma lakinsa.

Työryhmä on arvioinut organisaatiovaihtoehtoja punniten niiden hyviä ja huonoja puolia. Väli raportin nelikenttäanalyysiä on käytetty pohjana työryhmän jatkotyöskentelyssä. Mikään yksittäinen organisaatiomalli ei ratkaise kaikkia työryhmän työskentelylle asetettuja tavoitteita tai niitä ongelmia, joita metsätalouden edistämisenorganisaatioiden nykyisessä toiminnassa on tuotu esiin.

Ratkaisun pohjaksi organisaatiovaihtoehtoja on arvioitu erityisesti seuraavista lähtökohdista:

- metsäpoliittiset tavoitteet
- metsänomistajien ja metsätalouden toimijoiden palvelu
- alueellinen vaikuttavuus
- tuottavuus/ohjaus ja resurssointi/tehokkuus
- aluehallinnon uudistuksen linjaukset
- henkilöstön asema sekä
- ratkaisun kestävyys.

Metsäpoliittisten tavoitteiden osalta keskeisiä kysymyksiä ovat Kansallisen ja alueellisten metsäohjelmien tavoitteiden toteuttaminen, metsävaratieto (keruu, ylläpito ja hyödyntäminen), yleisen edistämisen ja metsänparannustöiden yhteiskunnallinen merkitys sekä metsäpoliittisen ohjauksen toimivuus. Organisaatioratkaisuilla ei ole vaikutusta tilakohtaisen metsävaratiedon käsittelyyn.

Hyvästä asiakaspalvelusta keskusteltaessa on otettu huomioon mm. esitettävien mallien vaikutukset paikallisten ja alueellisten palveluiden saantiin, kielikysymykset kaksikielisillä alueilla sekä metsäomistajien ja myös metsätalouden toimijoiden tasapuolinen kohtelu. Alueellisuudessa korostuvat maakunnalliset yhteistyömahdollisuudet valtionhallinnon ja muiden toimijoiden kanssa sekä edustuksellisuus. Metsäpolitiikan toteuttamiseksi alueilla tarvitaan

jatkossakin puolueeton metsäsektorin toimija ja monipuolinen asiantuntija. Näin metsätalouden hyväksyttävyyttä säilyy ja sidosryhmäyhteistyö maakuntien liittoihin ja ELY: hin vahvistuu.

Tuottavuuden, ohjauksen ja resurssoinnin osalta keskeisiä kysymyksiä ovat palvelurakenteiden muutokset, organisaatiomallien tehokkuuserot, vaikutukset kilpailutilanteeseen sekä resurssoinnin ja tulosohjauksen yksinkertaisuus ja toimivuus. Henkilöstön aseman osalta tulee arvioida vaikutukset henkilöstön tehtäviin, työsuhteisiin ja määrään. Henkilöstön aseman turvaamisessa sovelletaan valtioneuvoston 23.3.2006 antamaa periaatepäätöstä(VM 9/01/2006), jonka tarkoituksena on vahvistaa yhtenäiset toimintatavat valtionhallinnon eri organisaatioiden muutostilanteisiin sekä tukea muutoksen hallintaa ja laadukasta johtamista. Henkilöstö jatkaa uudessa organisaatiossa vanhoina työntekijöinä. Lisäksi on ratkaistava lisäeläkejärjestelmään liittyvät kysymykset.

Työryhmä toteaa, että metsätalouden edistämisen organisaatioiden kehittämisessä on tärkeintä sellaisen kestävä ratkaisun löytäminen, joka vastaa tulevaisuuden keskeisiin haasteisiin parantaen samalla toiminnan tehokkuutta. Työryhmä näkee tärkeänä organisoimistavasta riippumatta, että Suomen kaltaisessa maassa myös puolueeton, julkisin varoin kerättyyn metsävaratietoon pohjautuva neuvonta voidaan yhteiskunnallisesti hoitaa metsäkeskuksista.

3.3 Työryhmän ehdotus

Organisaatoratkaisussa nykyisistä metsäkeskuksista ja osasta kehittämiskeskus Tapiota muodostetaan yksi, koko maata käsittävä organisaatio, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa ja suorassa tulos- ja resurssiohjauksessa.

Tapion tehtävistä ja valtionavusta ne, jotka ovat tarpeellisia ja kiinteästi liittyvät metsäkeskusten toimintojen hoitamiseen, siirretään uuteen organisaatioon. Loppuosa Tapiosta jatkaisi nykyisenkaltaisena kehittämisorganisaationa.

Organisaatiolla on johtokunta ja toiminnasta vastaava johtaja. Päätoimipaikan lisäksi alueyksiköiden määrä ja toimipaikat määritellään säädöksissä. Toiminnalliset prosessit ovat valtakunnallisia. Alueellista toimintaa toteuttavat alueyksiköt, joiden määrää tehokkuuden lisäämiseksi vähennetään nykyisestä.

Alueellisen sitouttamisen varmistamiseksi tulee alueille luoda keskeisistä metsätalouden toimijoista koostuva toimielin, jossa ovat mukana edustajat maakunnan liitoista ja ELY:istä.

Asiakasrahoitteinen toiminta eriytetään muusta toiminnasta. Metsäkeskusten nykyisestä omaisuudesta ja varallisuudesta sekä vastuista tehdään erillinen selvitys.

Esitetyllä organisointimallilla ratkaistaan pääosin ne ongelmat, jotka metsäkeskusten nykyisessä toiminnan organisoinnissa ovat tulleet esille.

Työryhmän loppuraporttiin sisältyy kolme eriävää mielipidettä.

Miliza Vasiljeffin (VM) mielestä ehdotus yhdestä valtakunnallisesta metsäkeskuksesta ei vastaa hallinnon kehittämisen yleisiä linjauksia eikä hallituksen aluehallinnon uudistamiselle asettamia tavoitteita. Hän esittää, että nykykuotoisten metsäkeskusten valtionaputehtävät, valvonta- ja tarkastustehtävät, alueellinen metsäsuunnittelu sekä metsävaratiedon käsittelytehtävät siirretään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Metsäkeskusten tehtäväksi jäisivät erilaiset edistämistehtävät sekä asiakasrahoitteinen toiminta.

Jorma Tolosen (Kainuun metsäkeskus) mielestä valtakunnallinen metsäkeskus on vastoin hallinnon alueellistamis- ja hajasijoittamispyrkimyksiä ja ristiriidassa aluekehityksen ministeriryhmän aluehallintouudistuksen yhteydessä keväällä 2008 tekemiin metsäkeskuksia koskeviin linjauksiin nähden. Metsäkeskusten aluejaotuksen pohjaksi sopivat maakuntien liittojen alueet kerrannaisineen sovitettuina yhteen kahden päävastuualueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueisiin.

Seppo Leinosen (Metsänhoitajaliitto) mielestä ehdotus valtakunnallisesta metsäkeskuksesta ei vastaa metsänhoitajien näkemyksiä eikä aluehallinnon uudistamistavoitteita. Ehdotus jättää avoimeksi keskeisiä kysymyksiä kuten esitetyn organisaatiomallin yhteensopivuus valtion aluehallinnon yleisten kehittämistavoitteiden kanssa, alueiden lukumäärä, keskusyksikön tehtävät ja resursointi sekä keskusyksikön ja alueyksiköiden toimivaltasuhteet.

4. KILPAILUTYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

4.1 Ehdotusten tausta

Ehdotustensa taustaksi työryhmä käsitteli kilpailuoikeuteen kuuluvia peruskäsitteitä, normistoa ja toimivaltakysymyksiä kuten julkisia kilpailunrajoituksia, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI – palvelut, Services of General Economic Interest).

Raportissa kuvataan yksityiskohtaisesti metsänhoitoyhdistysten

- tarkoitus ja tehtävät,
- metsänhoitomaksun perusteet ja sen käytön rajoitukset,
- yhdistysten kirjanpito, tilintarkastus ja valvonta,
- mahdolliset vaikutukset puukauppaan ja puunkorjuuseen,
- jäsenyys ja metsänhoitomaksusta vapautuminen.

Metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion osalta raportissa kuvataan

- metsäkeskusten ja Tapion lainsäädännöllinen perusta ja toiminnan rahoitus,
- metsäkeskusten tehtävät ja resurssien käyttö,
- metsäkeskusten metsänparannustoiminta,
- Tapion tehtävät.

Kilpailutyöryhmä ei ole käsitellyt puukaupan kilpailuoikeudellisia kysymyksiä, jotka kuuluvat kilpailuviraston toimivaltaan. Metsäkeskusten viranomaistehtävät eivät myöskään kuulu tarkastelun piiriin.

Kilpailuneutraliteetin kannalta tarkasteltuna kilpailutyöryhmä on pitänyt keskeisimpinä ongelmakohtina seuraavia:

- Metsäkeskuksilla ja metsänhoitoyhdistyksillä on osittain lainsäädännön vuoksi paremmat mahdollisuudet suunnitella ja kohdistaa asiakasrahoitteisten palvelujensa markkinointia, koska niillä on käytössään varsin kattavat tiedot metsänomistajista ja heidän metsävaroistaan.
- Vaikka metsäkeskusten valtionavun ja metsänhoitoyhdistyksen metsänhoitomaksun käyttö on kirjanpidossa eriytetty elinkeinotoiminnasta, eriyttäminen ei käytännössä ole kaikilta osin ulkopuolisten silmissä uskottava ja aiheuttaa kysymyksiä asiakasrahoitteisen toiminnan subventoinnista.

Kilpailutyöryhmän kanta on, että julkisin varoin kerättyjen tietojen tulisi olla kaikkien kaupallisten toimijoiden käytössä tasapuolisesti, mutta huolehtien tietosuojasta.. Uudet sähköiset palvelut lisäävät metsänomistajien mahdollisuuksia käyttää itse metsävaratietojaan metsäpalveluiden tilaamiseen. Metsänomistajat voivat siis itse välittää metsävaratietonsa ulkopuolisille toimijoille, mikä osaltaan vähentää metsäkeskusten hallinnollista työtä liittyen tietojen luovutuksiin.

Työryhmä on listannut nykyiseen lainsäädäntöön liittyviä neuvonta, koulutus ja tiedotuspalveluita ja todennut, ne nämä edistämistehtäviksi nimetyt tehtävät voitaisiin periaatteessa hoitaa markkinoilla asiakas- ja kysyntäohjausta tai tilaaja-tuottajamallia käyttäen. Metsäalan ja julkisen talouden kehitysnäkymien vuoksi on tarvetta läpinäkyvyyden, tuottavuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen kaikissa toiminnoissa.

Työryhmä viittaa talouspoliittinen ministerivaliokunnan kannanottoihin 6.3.2009 ja 29.9.2009:

- Valtion liiketoimintaa harjoitetaan pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Toimivilla markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa tapahtuva valtion liikelaitosmuotoinen liiketoiminta yhtiöitetään.
- Valtion virastojen markkinaehtoisessa maksullisessa palvelutoiminnassa esiintyvät samat yhteismarkkinoilla toimimisen esteet kuin liikelaitosmallissa.
- Toimivien metsäpalvelumarkkinoiden synnyttämistä edistetään purkamalla alalle tulon esteitä ja tuetaan uuden yrittäjyyden ja liiketoiminnan kehittämistä.

Nämä linjaukset edellyttävät työryhmän mukaan metsätalouden edistämisenorganisaatioiden tehtävien uudelleen arviointia.

Metsävaratietojen keruuta ja käsittelyä on pohdittu erillisessä työryhmässä. Metsäkeskukset ottavat vuodesta 2010 alkaen käyttöön uuden laser-keilaukseen perustuvan metsiköittäisen metsävaratiedon keruumallin ja metsävaratietojärjestelmän. Metsävaratiedot ovat metsäsektorin kilpailukyvyn kannalta olennaisen tärkeä osa metsätalouden perusinfrastruktuuria ja niiden saatavuus vaikuttaa metsäpalveluyritysten kilpailuasemaan. Metsävaratietojen keruuta ja käyttöä pohtinut metsätietotyöryhmä on esittänyt, että metsäkeskusten elinkeinotoiminnan tietojärjestelmät eriytetään viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmistä.

Kilpailutyöryhmän mukaan metsäkeskuksen elinkeinotoiminta saisi jatkossa metsävaratietoja käyttöönsä ainoastaan samoin edellytyksin kuin muut metsäalan toimijat eli erilliseen tietojenluovutus päätökseen perustuen.

Uusi Metsään.fi – asiointipalvelu, joka otetaan käyttöön vuoden 2011 aikana, lisää metsänomistajien mahdollisuuksia käyttää metsävaratietojaan metsäpalveluiden tilaamiseen. Asiointipalvelun peruseriaatteena on, että metsänomistaja hallitsee metsätietojensa käyttöä ja hän voi antaa ja perua metsätietojensa käyttöoikeuksia reaaliaikaisesti.

Metsäkeskusten osalta on ollut esillä neljä erilaista organisaatiomallia. Kaikissa malleissa viranomais- ja edistämistehtävät olisivat samassa organisaatiossa, joten metsävaratietojen keruu ja käyttö voidaan toteuttaa samoilla periaatteilla kaikissa esitetyissä organisaatiovaihtoehdoissa.

4.2 Lainsäädäntöhanke

Jäsentensä suurella enemmistöllä kilpailutyöryhmä esittää, että maa- ja metsätalousministeriö perustaisi lainsäädäntöhankkeen, jossa muutetaan metsäkeskuksia ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiota sekä metsänhoitoyhdistyksiä koskevaa lainsäädäntöä kilpailuneutraliteetin asettamien vaatimusten mukaiseksi.

4.3 Kilpailun edellytysten lisääminen metsäpalvelumarkkinoilla

Kilpailutyöryhmä oli yksimielinen ainoastaan seuraavasta ehdotuksesta 4.3.1 liiketoiminnan eriyttämiseksi metsäkeskusten julkisista hallintotehtävistä.

4.3.1 Liiketoiminnan eriyttäminen metsäkeskuksissa

Kilpailun edellytyksiä metsäpalvelumarkkinoilla voidaan lisätä eriyttämällä metsäkeskuksen elinkeinotoimintaa harjoittava yksikkö metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä suorittavista yksiköistä.

Elinkeinotoimintaa harjoittava yksikkö eriytetään julkisia hallintotehtäviä suorittavista yksiköistä myös toiminnallisesti. Metsäkeskuksen elinkeinotoimintaa harjoittava yksikkö ei suorita valtionavulla rahoitettavia tehtäviä.

Taloudellisessa eriyttämisessä elinkeinotoimintaa harjoittavalle yksikölle laaditaan erillisen tuloslaskelman lisäksi tarvittaessa myös erillinen tase.

Kilpailun edellytyksiä voidaan metsävaratietopalveluissa lisätä muun muassa lisäämällä tilaaja-tuottajamallin osuutta valtionavulla tehtävässä metsävaratiedon hankinnassa, ylläpidossa ja maastoinventoinnissa, antamalla kaikille toimijoille mahdollisuus metsäsuunnitelmien ja muiden tuotteiden markkinointiin samanaikaisesti, helpottamalla Metsään.fi -asiointipalvelun avulla uusien palveluntarjoajien markkinoille tuloa sekä antamalla metsänomistajan suostumuksella metsikkökohtaisen metsävaratiedon samoin ehdoin kaikille toimijoille.

Metsäteiden rakentamisen ja perusparannuksen sekä kunnostusojituksen suunnittelussa ja toteutuksessa kilpailu on ollut vapaata vuoden 1997 alusta lähtien, jolloin kestävän metsätalouden rahoituksesta annettu laki (KemeraL 1094/1996) tuli voimaan. Siihen saakka metsäteiden rakentamisen ja perusparannuksen sekä kunnostusojituksen suunnittelu ja toteutus olivat metsäkeskusten valtionaputehtäviä. Lisäksi toteutustyöt on edelleen kilpailutettu yrittäjillä ja tavarantoimittajilla. Kilpailuedellytyksiä voidaan edelleen lisätä siten, että metsäkeskuksen elinkeinotoimintaa harjoittava yksikkö saa palvelujensa pohjatiedoiksi metsikkökohtaisen metsävaratiedon ja asiakasyhteydenottoja varten metsänomistajatiedot samoin ehdoin kuin muut toimijat.

Metsäkeskuksen elinkeinotoimintaa harjoittava yksikkö voi tuottaa muita palveluja kuten yksityistiepalveluja, metsätila-arvioiden laatimista ja metsänmittauspalveluja kilpailuneutraliteetin vaarantumatta ja pitää omalta osaltaan yllä kilpailua metsäpalvelumarkkinoilla. Elinkeinoyksikkö voi tarjota metsänomistaja-asiakkaille kokonaisvaltaista palvelua esimerkiksi suometsien hoidossa verkostoitumalla muiden metsäalan toimijoiden, kuten koneyrittäjien, metsäpalveluyrittäjien ja metsänhoitoyhdistysten kanssa. Metsäkeskus pyrkii luomaan uutta elinkeinotoimintaa, joka hyödyttää sekä metsänomistajia että palveluntarjoajia.

Elinkeinotoimintaa harjoittavan yksikön palveluja ei markkinoida tai mainosteta metsäkeskusten valtionavulla rahoitettuna tiedotus-, koulutus- ja neuvontatoiminnassa tai materiaalissa.

4.3.2 Edistämistoiminnan ja liiketoiminnan nykyistä tarkempi rajaaminen

Luvut 4.3.2 ja 4.3.3 sisältävät lähinnä kilpailutyöryhmässä esitettyjä näkemyksiä siitä, mitä toimia olisi tehtävissä kilpailuneutraliteetin parantamiseksi. Ehdotukset eivät ole vaihtoehtoisia eivätkä toisiaan poissulkevia ja niiden käytöstä ei ole syntynyt työryhmässä yhtenäistä esitystä jatkotoimien pohjaksi.

Viestinnässä edistämistoimintaan kuuluu yleinen puolueeton viestintä sekä yleisten tilaisuuksien järjestäminen, kertaluontoinen ryhmäneuvonta ja henkilökohtaisen neuvonnan osalta hakkuu- ja hoitotöistä tehtyjen poimintojen sekä toimijoiden yhteystietojen välittäminen metsänomistajalle kuin myös tarjouspyynnön ottaminen ja sen välittäminen toimijoille. Liiketoimintaan kuuluvat laajemmat koulutuskokonaisuudet, työn välittäminen valtakirjalla sekä neuvonnan yhteydessä tilattu työ, työnjohto tai työn toteutus.

Metsäsuunnittelussa edistämistoimintaan kuuluvat metsäsuunnittelualueiden rajaaminen sekä ilmakuvien yms. hankkiminen, maastotyön laadun valvonta, suunnittelutiedon kerääminen sekä metsävaratiedon hallinta. Uudessa laserkeilaukseen perustuvassa metsäsuunnittelussa edistämistoimintaan kuuluvat laserkeilauksen organisointi ja toteutus, työnjohto ja kilpailutus. Myös metsävaratiedon hallinta ja keilaustulkintojen hankkiminen kuuluu edistämistoimintaan. Liiketoimintaan kuuluvat metsäsuunnitelmien hankkiminen, myynti ja maastotyöt, tilakohtaisen metsäsuunnitelman tekeminen, luovutus ja neuvonta. Liiketoimintaan kuuluu myös metsäsuunnittelu yhteisöjen mailla.

Kunnostusojituksessa edistämistoimintaan kuuluvat kunnostusojitusalueiden ja valuma-alueiden rajaaminen ja hankkeiden perustaminen yhteishankkeissa yksityismailla sekä ojituksen laadun valvonta sekä ojitushankkeiden luovuttaminen. Liiketoimintaan kuuluvat ojituksen suunnittelu, osakkaiden hankinta sekä ojituksen toteuttaminen ja sen työnjohto. Yhden tilan hankkeet sekä metsäojitus yhteisöjen mailla kuuluvat liiketoiminnan piiriin.

Metsäautotien tekemisessä edistämistoimintaan kuuluvat hyötyalueiden rajaaminen ja suunnittelu ja tietöimituksen valmistelu. Suunnittelu kuuluu edistämistoimintaan ympäristösyistä. Tähän kuuluu myös tiekunnan avustaminen urakointimenettelyssä sekä tiekunnan avustaminen tien rakentamisen laadun valvonnassa ja tiehankkeen luovuttaminen. Liiketoimintaan kuuluvat tien rakentaminen ja sen työnjohto. Yhden tilan hankkeet sekä tiehankkeet yhteisöjen mailla kuuluvat myös liiketoiminnan piiriin.

Puukaupallisessa neuvonnassa ja leimikon teossa edistämistoimintaan kuuluvat puolueeton neuvonta sekä toimijoiden yhteystietojen välittäminen metsänomistajille. Liiketoimintaan kuuluvat leimikon- sekä puunmyyntisuunnitelman teko, tarjouspyynnön ottaminen ja sen välittäminen toimijoille. Tähän kuuluvat myös puun myyjän avustaminen valtakirjaan perustuen sekä puun korjuu.

Metsänhoidollisessa neuvonnassa edistämistoimintaan kuuluvat puolueeton neuvonta sekä toimijoiden yhteystietojen välittäminen metsänomistajille. Liiketoimintaan kuuluu metsänhoitosuunnitelman teko. Tähän kuuluu myös tarjouspyynnön ottaminen ja sen välittäminen toimijoille sekä metsänhoitotöiden toteuttaminen ja metsänhoitotöiden valvonta.

4.3.3 Liiketoiminnan yhtiöittäminen metsäkeskuksissa

Ehdotus 4.3.3 sisältää kilpailutyöryhmässä esitettyjä näkemyksiä liiketoiminnan yhtiöittämisestä eikä niistä syntynyt työryhmässä yhtenäistä esitystä.

Kilpailun edellytyksiä metsäpalvelumarkkinoilla voidaan lisätä yhtiöittämällä metsäkeskusten nykyisin harjoittama liiketoiminta.

Samalla valtionaputoiminnan ja liiketoiminnan raja muodostuisi selkeäksi. Ratkaisu olisi kilpailulainsäädännön ja siihen liittyvien poliittisten linjausten mukainen. Yhtiöittämisellä voitaisiin myös kehittää toiminnan tehokkuutta.

Yhtiöittäminen mahdollistaisi erilaisten metsäalan palvelukokonaisuuksien rakentamisen. Kokonaispalvelut voisivat muodostua metsänhoito-, metsänparannus- ja metsäsuunnittelupalvelujen yhdistämisestä puunkorjuu- ja puukauppapalveluihin asiakkaiden haluamalla tavalla ja liiketaloudellisesti kannattavasti. Yhtiöllä olisi mahdollisuus solmia synergiaetuja tuovia omistus- ja toimintapartnerisuhteita muiden toimijoiden kanssa. Yhtiön palveluvalikoimaa olisi mahdollista kehittää ja laajentaa kysynnän mukaan.

Omistajien löytäminen ja pääomien hankkiminen yhtiölle voi olla vaikeaa toimialan alhaisen kannattavuustason vuoksi. Metsäkeskusomistus olisi ongelmallinen, sillä yhtiön kannattavan toiminnan kannalta ilmeisen välttämättömät puunkorjuu- ja puukauppapalvelut vaarantaisivat metsäkeskuksen puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

Tähänastisten kokemusten mukaan yhtiöittäminen voi johtaa yhteishankkeiden merkittävään vähenemiseen. Toiminnan vaikuttavuuden ja esimerkiksi vesiensuojelun kannalta laajat yhteishankkeet olisivat kuitenkin tarkoituksenmukaisia. Toimialan alhainen kannattavuus saattaisi johtaa metsäpoliittisesti tärkeinä pidettyjen työlajien määrän alenemiseen ja palveluntarjonta pienille tiloille vähenisi.

Metsäkeskusten liiketoiminnan yhtiöittäminen edellyttäisi samanaikaisesti tehtävää metsäpalvelumarkkinoiden laajempaa avaamista kilpailulle, sillä pelkkä metsäkeskuksen liiketoiminnan yhtiöittäminen johtaa kokemusten mukaan tehtävien siirtymiseen pääosin metsänhoitoyhdistyksille. Tästä syystä metsänhoitoyhdistysten metsänhoitomaksulla tehtävien palvelujen ja liiketoiminnan väliin tulisi saada samankaltainen palomuri kuin metsäkeskuksissa.

Yhtiöittäminen edellyttäisi usean vuoden siirtymäaikaa muun muassa monivuotisten hankkeiden sekä henkilöstön aseman ja eläkejärjestelmien hoitamiseksi. Toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetyn elinkeinotoimintaa harjoittavan yksikön perustaminen metsäkeskuksiin voisi toimia siirtymäkauden ratkaisuna. Samalla mahdolliset tarpeet siirtää osa tehtävistä valtion rahoitettaviksi julkisiksi hallintotehtäviksi tulisivat esille.

4.4 Metsänhoitoyhdistysten metsänhoitomaksulla tuotettavien palvelujen ja liiketoiminnan erottaminen

Metsänhoitoyhdistysten osalta kilpailutyöryhmä ei käytettävissä olevan ajan puitteissa saanut valmiiksi yksimielisiä ehdotuksia. Raportissa esitetään seuraavia eri tahojen näkemyksiä tarpeellisista toimenpiteistä:

Oikeusministeriö antoi 26.11.2009 maa- ja metsätalousministeriön pyytämän lausunnon siitä, onko estettä valtioneuvoston asetuksella antaa metsänhoitovarojen käytöstä tarkempia säännöksiä voimassa olevan metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 12 §:n 4 momentin nojalla.

Oikeusministeriö toteaa, että metsänhoitomaksu on perustuslain 81 §:n 1 momentin tarkoittama vero. Ministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan päätökseen vuodelta 2002, jonka mukaan jonkin viranomaisen toiminnan rahoittamiseen perittävä rahasuoritus on katsottava veroksi. Ministeriö viittaa myös siihen, että metsänhoitomaksua koskeva sääntely vuonna 1998 säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Oikeusministeriö toteaa myös, että metsänhoitoyhdistyslain 12 § 4 momentin perusteella yhdistyksen varojen käytöstä säädetään tarkemmin asetuksella, joten valtioneuvoston asetuksella on annettavissa tarkempia säännöksiä lain soveltamisesta. Varojen käytön kohdetta ei kuitenkaan voi muuttaa ilman, että myös lain perussäännöstä muutetaan. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että metsänhoitoyhdistysasetuksen 2 § 4 momentin delegointisäännös ”Metsänhoitomaksun käytöstä säädetään tarkemmin metsätalousasioissa toimivaltaisen ministeriön asetuksella” ei ole asianmukainen perustuslain kannalta eikä ministeriöllä ole säädösvaltaa kyseisen säädöksen nojalla.

Lähinnä vapaaehtoisia toimenpide-ehdotuksia metsänhoitomaksuvarojen käytön rajaamiseksi, metsänhoitoyhdistysten toiminnasta puukaupassa, metsänomistajien tasapuolisesta kohtelusta ja metsäpalvelujen saatavuudesta, metsänomistajien mahdollisuudesta valita metsänhoitoyhdistys, metsänhoitoyhdistysten jäsenyydestä ja metsänhoitomaksusta vapautumisesta, metsänhoitomaksujen keräämisestä sekä yksityismetsistä kerättävän metsikkötiedon hyödyntämisestä esitetään kaikkiaan 21 kappaletta (Liite 1).

Metsäpalvelumarkkinoiden kilpailuneutraliteetin edistämiseksi ehdotetaan metsänhoitoyhdistyslakiin ja -asetukseen säädösmuutoksia, joilla lisätään metsänomistajien tasa-arvoista kohtelua ja valinnanvapautta. Metsänhoitomaksusta vapautumisen ehtoja tulisi lieventää siten, että siihen riittäisi kirjallinen metsäpalvelusopimus muun kuin metsänhoitoyhdistyksen palveluksessa olevan ammattihenkilön kanssa, tai se että metsänomistajalla on muuten käytettävissään vastaava ammattitaito. Metsänhoitomaksua ei myöskään saisi käyttää metsänhoitoyhdistyksen hallinnollisiin tehtäviin.

Nykymuotoisen metsänhoitomaksun uudelleenkohdentamista ehdotetaan siten, että suoraan ja automaattisesti paikalliselle metsänhoitoyhdistykselle maksettava metsänhoitomaksu poistetaan ja julkisin varoin tehtävä edistämistoiminta siirretään yhdelle organisaatiolle. Metsänhoitomaksuvarat kanavoitaisiin uudella tavalla ja niillä tuotettavat palvelut kohdennettaisiin kilpailuneutraalilla tavalla metsänomistajan hyödyksi ja metsätalouden kilpailukyvyyn parantamiseksi. Rahoitettavia edistämistoimenpiteitä olisivat metsävaratietojen hyödyntäminen, tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laatiminen ja niiden toimeenpanon tehostaminen neuvonnan keinoin. Malli pitää rakentaa siten, että metsänhoitomaksu edistää metsänomistajien aktiivisuuttaja tilakoon kasvattamista. Metsänhoitoyhdistykset eivät saisi veroluonteista tukea, joten nykyiset rajoitteet niiden toiminnan kehittämiseksi poistuisivat.

Liiketoiminta tulisi eriyttää eri organisaatioon, jos metsänhoitomaksua ei ole mahdollista muuttaa. Liiketoiminta sijoitettaisiin yhtiöön, jolla on erillinen organisaatio ja henkilöstö, ja vuoden siirtymäajan jälkeen yhtiö eriytetään metsänhoitoyhdistyksestä myös omistuksellisesti. Yhtiöllä olisi nykyistä vapaammat mahdollisuudet jatkaa ja kehittää toimintaansa. Metsänhoitomaksulla toimiva osa toimii metsänhoitoyhdistysten alkuperäisen periaatteen mukaisesti toiminta-alueensa metsänhoidon tasoa edistävänä yhdistyksenä.

Metsänhoitomaksulla rahoitettavat neuvontapalvelut voitaisiin organisoida valtiontukena, jos nykyisenkaltainen veroluontoinen suoraan toimijalle osoitettu maksu ei olisi enää mahdollinen. Mallissa ei oteta kantaa kuinka tuki rahoitettaisiin. Tuki voitaisiin myöntää kilpailuttamalla, SGEI – ehtojen mukaisella avoimella haulla tai suoraan de minimis ehdoin. Tuki kattaa yleensä vain osan kustannuksista ja puuttuva osa peritään asiakasmaksuna tuen saajalta.

Kilpailuvirasto antoi oman yksityiskohtaisen kirjallisen arvionsa kilpailun edellytysten lisäämisestä sekä metsäkeskusten että metsänhoitoyhdistysten osalta (Liite 2).

Kilpailutyöryhmän raporttiin jätettiin kolme täydentävää lausuntoa:

Markus Lassheikki (MTK) korostaa, että työryhmä ei ole tehnyt ehdotusten vaikutusarviointia, mikä jää siksi johtoryhmän tehtäväksi. Hän kritisoi sihteeristön tulkintaa luvussa 2.5 koskien metsänhoitomaksusta vapautumista perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen valossa. Hän toteaa lisäksi, että SGEI – palvelun rahoittaminen metsänomistajilta kerättävällä maksulla ei saa metsänomistajilta laajaa kannatusta. Hän korostaa, että metsänhoitoyhdistysten laatimat puunmyyntisuunnitelmat ovat keskeisiä metsänhoidon ja metsien hyväksikäytön edistämässä ja metsänhoitomaksuvarojen käytön kieltäminen puunmyyntisuunnitelmien laadintaan johtaisi metsien hyödyntämisen rajuun laskuun. Hän korostaa lisäksi, että metsänomistajaorganisaation ja Kilpailuviraston sekä oikeusministeriön esitysten pohjalta voitaisiin edistää kilpailuneutraliteettia niin työryhmän enemmistön esittämän lainsäädäntöhankkeen kuin vapaaehtoisten toimenpiteiden avulla.

Ipo Pentinpuron (Metsänhoitoyhdistys Keski-Suomi) mielestä metsänhoitomaksun poistaminen vaikeuttaisi puukaupan kilpailuttamista ja vaarantaisi puumarkkinoiden toimintaa. Metsänhoitomaksua tulee voida käyttää puunmyyntisuunnitelmien tekemiseen. Metsänhoitomaksun ohjaamista muualle kuin metsänhoitoyhdistyksille Pentinpuro vastustaa jyrkästi. Luvun 4.2 alustava vaikutusarviointi edistämistehtävien järjestämisvaihtoehdoista on toimeksiannon vastainen. Pentinpuro vastustaa metsänhoitomaksulla rahoitettavan toiminnan ja liiketoiminnan toiminnallista eriyttämistä. Enemmistön esittämä lainsäädäntöhanke on yksipuolinen ja väärä ratkaisu kilpailun edistämiseen. Lisäksi Pentinpuron mielestä raportissa on kokonaisuudessaan varsinaiseen toimeksiantoon keskittyvää asiaa hyvin vähän.

Anders Portin (Metsäteollisuus ry) toteaa, että metsänhoitomaksu vääristää metsäpalvelumarkkinoita ja se on todettu mm. Kilpailuviraston muistiossa 23.9.2009, EU-komissiolle tehdyssä kantelussa 10.11.2008 ja Metsäteollisuus ry:n muistiossa 17.6.2009. Ongelmat ovat viime vuosien aikana kärjistyneet. Itsesäätely ei ole riittävä keino eriyttää metsänhoitomaksulla ja liiketoiminnalla tuotettavat palvelut toisistaan, joten vain lainsäädäntöhankkeella tilannetta voidaan muuttaa. Portin yhtyy kantaan, että selkein ja suoraviivaisin ratkaisu olisi metsänhoitomaksun poistaminen kokonaisuudessaan. Ellei se ole mahdollista, niin toimintojen täydellinen eriyttäminen eri organisaatioiksi, joilla on eri henkilöstö ja omistus pohja on ainoa ratkaisu. Portin edellyttää, että kilpailutyöryhmän enemmistön ehdotus lainsäädäntöhankkeesta on sisällytettävä koko organisaatiohankkeen loppuraporttiin jatkotyöskentelyn pohjaksi.

5. TUTKIMUSTIEDON SIIRTO – TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

5.1 Ehdotusten tausta

Perinteisen teollisen puunkäytön todennäköisesti vähentyessä tilaa tulee muille käyttömuodoille, tuotteille ja toimintaperiaatteille. Suomen metsäteollisuuden kilpailukyvyn kannalta on tärkeää, että metsät ovat jatkossakin hyvin hoidettuja. Metsänhoidon laatuun vaikuttavat sekä teollisuuden puunkäytön näkymät että metsänhoitotöiden kustannukset. Tutkimuksen odotetaan johtavan tuoteinnovaatioihin. Tutkimusta tarvitaan myös kustannustehokkaiden metsänhoitomenetelmien ja puukorjuuteknologian kehittämiseen.

Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmä toteaa loppuraportissaan (2008), että metsähoito- ja puukorjuumenetelmiä voidaan tehostaa ja koko puutuotanto- ja puunhankintaketjun tehokkuutta ja töiden laatua parantaa. Tulevaisuuden hakuumahdollisuuksien varmistamiseksi on metsänhoitotöiden ja ensiharvennushakkuiden määrää pystyttävä lisäämään Kansallisen metsäohjelman 2015 linjausten mukaisesti. Metsien rooli tulevaisuuden ilmastopolitiikassa on merkittävä, ja ilmastopolitiikka tulee todennäköisesti vaikuttamaan metsien käyttöön ja hoitoon. Ilmastoneuvotteluissa mahdollisesti päätettävillä ilmastonsuojelutoimilla voi olla merkittäviä vaikutuksia Suomen metsätalouteen. Metsätalouden ja metsäteollisuuden tulevaisuuden näkymät määrittävät pitkälti, millaista tutkimusta, tutkimustiedon käyttöä, organisaatioita ja menettely-tapoja tarvitaan nykyisessä murrosvaiheessa ja sen jälkeen.

Työryhmän työ liittyy moniin käynnissä oleviin kehittämishankkeisiin kuten sektoritutkimus-uudistus, yliopistouudistus, Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälinen evaluointi, opetusministeriön koordinoima tutkimuksen tietoaaineistot -selvityshanke, Metsäklusteri Oy, Osaamiskeskusohjelma (OSKE), metsäalan ennakoitityön vahvistaminen ja metsäalan koulutustarpeiden ennakointi. Lokakuussa 2009 valmistuneen Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin mukaan Suomen innovaatiojärjestelmä on laajapohjainen ja hajaantunut. Uudessa kysyntä- ja käyttäjälähtöisessä innovaatiopolitiikassa painotetaan asiakkaiden tarpeista lähtevien tuotteiden ja palveluiden kehittämistä, markkinakannusteiden suunnitelmallista käyttöä sekä käyttäjien osallistumista kehitystyöhön. Työryhmässä on pohdittu, kuinka em. kehittämishankkeista saatuja kokemuksia voitaisiin soveltaa tutkimustiedon siirron parantamiseen metsäalalla.

5.2 Kehittämisehdotukset

5.2.1 Metsätalouden edistämisen organisaatioiden ja metsäntutkimuksen roolit ja työnjako

Pääosa Suomen metsäpinta-alasta on yksityisomistuksessa ja metsien kehitys on pitkälti metsänomistajien päätösten varassa. Metsätalous on pitkäjänteistä ja koko yhteiskunnan kannalta tärkeää, mistä syystä valtiolla on intressi osallistua metsätalouden edistämiseen. Valtio voi edistää metsäpoliittisten tavoitteiden saavuttamista esimerkiksi metsälainsäädännöllä, julkisella tuella ja informaatio-ohjauksella sekä tarjoamalla maksuttomia ja maksullisia palveluita. Metsäntutkimuslaitos ja yliopistot tuottavat valtaosan tutkimustiedosta, jota metsätalouden edistämisen organisaatiot käyttävät metsätalouden edistämiseen. Metsäntutkimuslaitos on viime aikoina merkittävästi kehittänyt ja monipuolistanut tiedon ja teknologian siirtopalveluitaan.

Metsätalouden edistämisorganisaatioiden välillä on selkeä työnjako ja kullakin toimijalla on oma kohderyhmänsä. Tapio tulkitsee tutkimustietoa ja tuottaa siihen perustuvia tuotteita, metsäkeskukset tarjoavat asiantuntijapalveluita metsänomistajien ja toimijoiden käyttöön ja metsänhoitoyhdistysten kohderyhmänä ovat metsänomistajat. Tapio on tehnyt yhteistyösopimuksia useimpien metsäalan tutkimuslaitosten ja yliopistojen kanssa.

Kehittämisehdotukset:

- Maa ja metsätalousministeriö pyrkii tulosohjauksen avulla lisäämään Metlan ja metsäkeskusten ja muiden toimijoiden välistä tutkimusyhteistyötä.
- Maa- ja metsätalousministeriö varmistaa Metlan tulosohjauksessa, että yksityismetsätalouden tietotarpeita palvelevaan tutkimustoimintaan ja käytäntöön vietiin kohdennetaan tarvittavat resurssit ja että tutkimuksen tehokkuutta sekä käytännönläheisyyttä parannetaan.
- Maa- ja metsätalousministeriö kutsuu metsäkeskusten ehdotusten pohjalta Metlan vuoden 2010 alusta aloittavan alueyksikköorganisaation johtajat alueellisten metsäneuvostojen jäseniksi.
- Metla tiivistää yhteistyötä metsätalouden edistämisorganisaatioiden kanssa.
- Alueellisia metsäohjelmia hyödynnetään tutkimushankkeiden suunnittelussa ja tulosten käytäntöön viennissä.
- Tutkimustiedon tuottajien, välittäjien ja käyttäjien välisen vuorovaikutuksen parantamiseksi Metla osallistaa sidosryhmät tutkimushankkeisiinsa niiden suunnitteluvaiheesta tiedon ja teknologian siirtoon saakka.

Metla ja metsätalouden edistämisorganisaatiot saavat merkittävän osan rahoituksestaan julkisista varoista, minkä lisäksi niillä on myös asiakasrahoitteista toimintaa. Asiakasrahoitteista toimintaa ohjaa osaltaan valtion maksuperustelaki.

Kehittämisehdotukset:

- Maa- ja metsätalousministeriö varmistaa, että metsätalouden tutkimukseen ja kehittämiseen varataan tarpeelliset resurssit Maa- ja metsätalousministeriön yhteistutkimusvaroissa.
- Maa- ja metsätalousministeriö varmistaa, että Metlan asiakasrahoitteiselle toiminnalle asetettavat rahalliset tulostavoitteet eivät muodosta esteitä tutkimustiedon laajapohjaiselle ja tehokkaalle käytölle.
- Valtiovarainministeriö selvittää mahdollisuudet kehittää valtion maksuperustelakia niin, ettei se muodosta esteitä tutkimustiedon käytölle.
- Metla kehittää edelleen tiedon ja teknologian siirron tuotteistamista ottaen huomioon maksuperustelain tarjoamat mahdollisuudet.

5.2.2 Metsäntutkimuksen tulosten tuotteistaminen ja käyttö

Suomen metsäklusterin ensimmäinen tutkimusagenda valmistui vuonna 2006 ja puutuoteteollisuuden tutkimusagenda vuonna 2008. Kansallisen tutkimusagendan päivitys valmistuu 2010. Raaka-aineen saatavuus, laatu ja hintakäyttöpaikalla vaikuttavat ratkaisevasti metsäteollisuuden kilpailukykyyn. Toiminnan on oltava tehokasta arvoketjun jokaisessa osassa,

mikä tulee ottaa huomioon tutkimusagendan toimeenpanossa. Markkinainformaation saatavuus parantaa puun markkinoille tuloa.

Kehittämisehdotukset:

- Tuetaan uusien tuotteiden ja palveluiden syntymistä varmistamalla hinnaltaan ja laadultaan kilpailukykyisen puuraaka-aineen tuottaminen tutkimuksen ja tehokkaan tiedon ja teknologian siirron avulla.
- Metla ja metsätalouden kehittämis- ja edistämisorganisaatiot tehostavat tiedon ja teknologian siirtoa kohdentamalla nykyistä enemmän resursseja tutkimustiedon välittämiseen ja vastaanottamiseen.
- Metla vaikuttaa siihen, että metsätaloutta koskevat kysymykset ovat mukana Metsäklusteri Oy:n ja CLEEN Oy:n tutkimusohjelmissa.
- Edistetään puutuotealan innovaatiotoimintaa tukemalla puutuoteteollisuuden tutkimusagendaa ja sen jalkauttamista Metlan PUU- tutkimus- ja kehittämisohjelman kautta ja PuuSuomi -toimintaverkoston avulla.
- Maa- ja metsätalousministeriö selvittää yhteistyössä opetusministeriön ja muiden toimijoiden kanssa, voitaisiinko osa tutkimustulosten tuotteistamisesta ja markkinoinnista toteuttaa osakeyhtiömuotoisena toimintana yliopistojen, Metlan, metsätalouden edistämisorganisaatioiden ja mahdollisten muiden toimijoiden yhteistyönä.

Valtakunnallisen osaamiskeskusohjelman (2007-2013) tarkoituksena on parantaa osaamisen siirtoa ja hyödyntämistä pk-yrityksissä. Osaamiskeskustoiminnan lähtökohtana on tutkimuslaitosten, korkeakoulujen, teknologiakeskusten, elinkeinoelämän ja eri rahoittajatahojen välinen yhteistyö valituilla osaamisaloilla. Sen ytimenä on tiivis kehittäjäverkosto, jonka tarkoituksena on käynnistää ja toteuttaa tutkimus-, koulutus- ja muita kehittämishankkeita.

Kehittämisehdotukset:

- Osaamiskeskus työryhmä huolehtii siitä, että metsäalaa sivuavilla osaamisaloilla (Asuminen, energiateknologia ja uusiutuva metsäteollisuus)haetaan määrätietoisesti keinoja tutkimus- ja kehittämistoimintaa harjoittavien pk-yritysten määrän lisäämiseksi.
- Metsäalaa sivuavilla osaamisaloilla (Asuminen, energiateknologia ja uusiutuva metsäteollisuus) kiinnitetään entistä enemmän huomiota pk-yritysten osaamisen parantamiseen sekä verkottumiseen yli perinteisten alojen.

Sektoritutkimuslaitosten lisäksi yliopistot ja korkeakoulut tuottavat merkittävästi tutkimustietoa metsäorganisaatioille. Tutkimustieto on hajallaan erilaisissa julkaisuissa ja siksi sitä voi olla vaikeaa käyttää. Yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten perinteinen työnjako on sellainen, että yliopistot huolehtivat perustutkimuksesta ja sektoritutkimuslaitokset soveltavasta tutkimuksesta. Nykyisin metsäntutkimuksessa pyritään siihen, että tutkimustoiminta kattaa koko arvoketjun, jolloin jako perustutkimukseen ja soveltavaan tutkimukseen hämärtyy. Tutkimusprosessia on tarpeen nopeuttaa, jotta tulokset ovat nopeasti sovellettavissa tuotekehityksessä. Sen edellytyksenä on perustutkimuksen, soveltavan tutkimuksen ja arvoketjun eri osien kehittäminen rinnakkain ja limittäin.

Metsäsektorin tutkimuksen ja alan strategisten kehittämistavoitteiden saavuttaminen edellyttää korkeatasoisen osaamisen ylläpitoa ja kehittämistä määrittelemällä alan opetuksen sisällöt ja järjestämällä koulutus kaikilla koulutusasteilla. Alan pitkän ajan kehittämistavoitteiden tueksi tarvitaan keskitettyä alan koulutussisältöjen ja koulutuksen järjestämistä koskevien uudistamistarpeiden määrittelyä etenkin ammattikorkeakoulujen ja tiedekorkeakoulujen osalta.

Tutkimustiedon nopea soveltaminen on välttämätöntä uusien tuotteiden ja palveluiden aikaansaamiseksi. Nopea soveltaminen edellyttää sitä, että tutkimustieto jalkautetaan tehokkaasti ja suunnitelmallisesti.

Kehittämisehdotukset:

- Maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö ja Työ- ja elinkeinoministeriö asettavat työryhmän selvittämään metsäsektorin opetuksen ja tutkimuksen kehittämistarpeita ja työnjakoa korkeakoulujärjestelmässä.
- Maa- ja metsätalousministeriö ja opetusministeriö huolehtivat, että metsätutkimuksen resurssit turvataan yliopisto- ja sektoritutkimusuudistuksen sekä tulossa olevan korkeakoulujärjestelmän uudistuksen yhteydessä.
- Kansallisen metsäohjelman osaamistyöryhmä valmistelee yhteistyössä työelämän ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa ehdotuksen käytännöistä, joilla tunnistetaan uudet osaamistarpeet.
- Opetushallitus ottaa rahoituksessaan huomioon metsäalan toisen asteen koulutuksen alueellisen saatavuuden.
- Tutkimustiedon käytäntöön vientiä toteutetaan myös koulutusjärjestelmän avulla huolehtimalla siitä, että opetus perustuu ajantasaiseen tutkimustietoon.
- Maa- ja metsätalousministeriö huolehtii tulosohjauksella, että Metlan tuloksellisuutta mitattaessa tieteellisten ansioiden lisäksi otetaan huomioon valmiudet tiedon ja teknologian siirtoon.
- Tutkimusorganisaatioiden ja tutkimuksen rahoittajien tulee varmistaa, että tiedon ja teknologian siirrosta huolehditaan hankkeen kestäessä ja sen päättymisen jälkeen.
- Tutkimushankkeissa kiinnitetään huomiota siihen, että
 - tulokset ja johtopäätökset tulkitaan niiden soveltajia varten
 - tulokset ja niiden merkitys käydään suunnitelmallisesti läpi yhdessä käytännön toimijoiden kanssa
 - tuloksista ja johtopäätöksistä tiedotetaan järjestelmällisesti
 - olemassa olevaa tutkimustietoa kootaan synteesiraporteiksi.
- Tutkimustulosten käyttöä lisätään hyödyntämällä olemassa olevia valmiuksia (esimerkiksi Metlan Metinfo, Tapion metsavastaa.net ja metsäkeskusten Metsään.fi)

Metsäalan ennakointityö on todettu keskeiseksi alan kehittämismenetelmäksi sekä Kansallisessa metsäohjelmassa 2015 että Ahon työryhmän loppuraportissa. Ennakointityön vahvistaminen ja vakiinnuttaminen on jatkossa tärkeää.

Kehittämisehdotukset:

- Maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö huolehtivat, että niiden tulosohjauksessa olevat metsäalan organisaatiot tekevät yhteistyötä metsäalan ennakointiin liittyen ja että ne tehostavat ennakointitiedon saatavuutta ja käytettävyyttä.
- Osallistutaan ja vaikutetaan myös kansainvälisiin ennakointiprosesseihin (esim. YK:n maatalousjärjestö FAO:ssa)

5.2.3 Metsäosaamisen vienti

Metsien kestävä hoito ja käyttö, yksityismetsänomistajien koulutus ja neuvonta, metsävarojen hallinta ja käytön strateginen ohjaus (KMO) ovat suomalaisia osaamisaloja, joiden vientiä kehittyviin maihin voidaan vahvistaa. Pienenä maana Suomi joutuu valikoimaan tarkoin kohdemaat. Hyvän perustan valinnalle muodostaa pitkäaikainen kahdenvälinen metsäyhteistyö. Riskien hallintaan on syytä kiinnittää huomiota.

Kehittämisehdotukset:

- Lisätään metsäosaamisen vientiä metsien kestävä hoidon ja käytön alalla koordinoitusti ja otetaan lähtökohdiksi Suomen ja EU:n kansainvälisen metsä- ja ympäristöpolitiikan tavoitteet.
- Kv -metsäpolitiikan neuvottelukunnassa kartoitetaan jatkuvasti niitä teemoja, joiden puitteissa metsäosaamisen vientiä tehostetaan.
- Käytetään FinPron tarjoamia vientipalveluita tarpeen mukaan hyväksi.
- Varmistetaan, että julkisin varoin toteutettu metsäosaamisen vienti ei vääristä kilpailua.
- Maa- ja metsätalousministeriö kannustaa metsäalan organisaatioita lisäämään metsäosaamisen vientiä sellaisiin maihin, joilla on Suomen kanssa kahdenvälinen metsäyhteistyösopimus.
- Metla kehittää osaamisen vientiin toimintatapamalleja yhteistyössä Luonnonvarat ja ympäristöyhteenliittymässä Suomen ympäristökeskuksen kanssa sekä Geologian tutkimuskeskuksen ja ilmatieteen laitoksen kanssa.
- Ennakoidaan osaamisen vientiin liittyvät riskit ja luodaan riskien hallintaan liittyvät mallit.
- Maa- ja metsätalousministeriö ja opetusministeriö huolehtivat, että metsäalan opetuksessa korostetaan kansainvälistymiseen tarvittavia taitoja.
- Maa- ja metsätalousministeriö luo yhdessä muiden valtionhallinnon organisaatioiden kanssa muille metsäalan toimijoille mahdollisuuksia kansainvälisten kontaktien kehittämiseen.

6. HANKKEEN JOHTORYHMÄN EHDOTUKSET

6.1 Lainsäädäntöhanke

(1) Maa- ja metsätalousministeriö perustaa lainsäädäntöhankeen, jossa muutetaan metsäkeskuksia ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiota sekä metsänhoitoyhdistyksiä koskevaa lainsäädäntöä mm. kilpailuneutraliteetin asettamien vaatimusten mukaiseksi.

6.2 Metsäkeskukset ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio

Hankkeen johtoryhmä ehdottaa metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion osalta:

(2) Metsäkeskuksista ja osasta kehittämiskeskus Tapiota muodostetaan yksi, koko maata käsittävä valtionapuorganisaatio, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa ja suorassa tulos- ja resurssiohjauksessa. Toiminnalliset prosessit ovat valtakunnallisia ja alueellista toimintaa toteuttavat asiakaslähtöiset alueyksiköt. Tässä ratkaisussa voidaan parhaiten turvata myös ruotsinkieliset palvelut. Tavoitteena on tehostaa hallintoa ja taata mahdollisimman hyvät palvelut alan elinkeinotoiminnalle. Alueellisen sitouttamisen varmistamiseksi tulee alueille luoda keskeisistä metsätalouden toimijoista koostuva toimielin, jossa ovat mukana edustajat maakunnan liitoista ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista.

(3) Selvitetään metsätalouden kehittämis- ja tutkimusorganisaatioiden organisointivaihtoehdot:

1. Metlan ja Tapion toimintojen yhdistäminen
2. Kehittämistoimintojen yhtiöittäminen mahdollisesti muiden toimijoiden kanssa

(4) Kilpailun edellytyksiä metsäpalvelumarkkinoilla lisätään eriyttämällä metsäkeskuksen elinkeinotoimintaa harjoittava yksikkö metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä suorittavasta yksiköstä. Metsäkeskusten nykyisestä omaisuudesta ja varallisuudesta sekä eläke ym. vastuista tehdään erillinen selvitys.

(5) Metsäkeskusten julkisten hallintotehtävien ja liiketoiminnan rajanveto selkiytetään tehtävittäin uuden organisaation jatkovalmisteluissa.

(6) Metsäkeskusten liiketoiminnan eriyttäminen on todennäköisesti siirtymäkauden ratkaisu. Muita mahdollisuuksia ovat yhtiöittäminen tai yksityistäminen, jotka kuitenkin edellyttävät usean vuoden siirtymäaikaa, jotta metsäpoliittiset tavoitteet ja henkilöstön asema voidaan varmistaa.

6.3 Metsänhoitoyhdistykset

Oikeusministeriön lausunto sekä Kilpailuviraston ja metsätalouden edistämisenorganisaatioiden esitykset antavat mahdollisuuksia metsänhoitoyhdistysten metsänhoitomaksulla tuotettavien palvelujen ja liiketoiminnan nykyistä selkeämpään eriyttämiseen. Oikeusministeriön mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä metsänhoitoyhdistyksen varojen käytöstä. Varojen käytön kohdetta ei kuitenkaan asetuksella voi muuttaa.

Johtoryhmä ehdottaa metsänhoitoyhdistysten osalta:

(7) Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee valtioneuvoston asetuksen, jolla metsänhoitoyhdistysten varojen käyttöä täsmennetään siten, että metsänhoitomaksuvaroja ei käytetä liiketoimintaan. Varojen käyttö näiltä osin täsmennetään muun muassa hallintokulujen osalta. Vastaavasti selvitetään, että onko mahdollista valtioneuvoston asetuksella säätää metsänhoitoyhdistyksen toimialueesta siten, että lisätään metsänomistajan valinnanmahdollisuutta yhdistyksen jäsenyyden ja tarjottavien palveluiden suhteen.

(8) Metsänhoitoyhdistyksen kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi maa- ja metsätalousministeriö yhdessä Kilpailuviraston kanssa selvittää ne toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä (Liitteet 1 ja 2, kilpailutyöryhmän muistion luvut 4.5.2 ja 4.6).

6.4 Tutkimustiedon siirto

Tutkimustiedon siirto – työryhmä esitti suuren joukon, kaikkiaan 37 kehittämissuositusta. Hankkeen johtoryhmä mielestä ensisijaisia ovat seuraavat kehittämissuositukset, aihealueittain jaoteltuina:

6.4.1 Metsätalouden edistämisen organisaatioiden ja metsätutkimuksen roolit ja työnjako

(9) Kysyntä- ja käyttäjälähtöisessä tutkimuspolitiikassa painotetaan asiakkaiden tarpeista lähtevien tuotteiden ja palveluiden kehittämistä sekä käyttäjien osallistumista kehitystyöhön. maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö asettavat työryhmän selvittämään metsäsektorin tutkimuksen kehittämis- ja keskittämistarpeita sekä työnjakoa tutkimusjärjestelmässä.

(10) Metla ja metsätalouden kehittämis- ja edistämisen organisaatiot tehostavat tiedon ja teknologian siirtoa kohdentamalla käytettävissä olevia resursseja tutkimustiedon välittämiseen ja vastaanottamiseen.

(11) Tutkimustiedon tuottajien, välittäjien ja käyttäjien välisen vuorovaikutuksen parantamiseksi Metla osallistaa sidosryhmät tutkimushankkeisiinsa niiden suunnitteluvaiheesta tiedon ja teknologian siirtoon saakka.

6.4.2 Metsätutkimuksen tulosten tuotteistaminen ja käyttö

(12) Maa- ja metsätalousministeriö selvittää yhteistyössä opetusministeriön ja muiden toimijoiden kanssa, voitaisiinko osa tutkimustulosten tuotteistamisesta ja markkinoinnista toteuttaa osakeyhtiömuotoisena toimintana yliopistojen, Metlan, metsätalouden edistämisen organisaatioiden ja muiden toimijoiden yhteistyönä.

(13) Metsäalaa sivuavilla osaamisaloilla (Asuminen, energiateknologia ja uusiutuva metsäteollisuus) toimintaa suunnataan pk-yritysten osaamisen parantamiseen sekä verkottumiseen yli perinteisten alojen.

(14) Maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö huolehtivat, että niiden tulosohjauksessa olevat organisaatiot tekevät yhteistyötä metsäalan ennakointiin liittyen ja että ne tehostavat ennakointitiedon saatavuutta ja käytettävyyttä.

(15) Tutkimusorganisaatioiden ja tutkimuksen rahoittajien tulee varmistaa, että tiedon ja teknologian siirrosta huolehditaan hankkeen kestäessä ja sen päättymisen jälkeen.

6.4.3 Metsäosaamisen vienti

(16) Lisätään metsäosaamisen vientiä metsien kestävä hoidon ja käytön alalla koordinoitusti ja otetaan lähtökohdiksi Suomen ja EU:n kansainvälisen metsä- ja ympäristöpolitiikan tavoitteet.

(17) Varmistetaan, että julkisin varoin toteutettu metsäosaamisen vienti ei vääristä kilpailua.

(18) Metla kehittää osaamisen vientiin toimintatapamalleja yhteistyössä Luonnonvarat ja ympäristöyhteisliittymässä sekä Geologian tutkimuskeskuksen ja Ilmatieteen laitoksen kanssa.

6.5 Metsävaratieto

(19) Johtoryhmä esittää, että metsävaratietojen keruu, ylläpito ja hyödyntäminen järjestetään esitetyssä organisaatiomallissa niin, että tiedot palvelevat tehokkaasti metsänomistajia, metsätalouselinkeinoja ja metsäpalvelumarkkinoiden kehittämistä. Julkisin varoin kerättyjen tietojen tulee olla metsätalouden toimijoiden käytössä tasapuolisesti, mutta huolehtien henkilötietojen suojasta. Sähköisten palvelujen tulee lisätä metsänomistajien mahdollisuuksia käyttää itse metsävaratietoja metsäpalveluiden tilaamiseen.

7. LIITTEET

Liite 1. Kilpailutyöryhmän raportti, luku 4.5.2: Toimet kilpailun edistämiseksi nykyisen metsänhoitoyhdistyslain puitteissa

Metsänomistajat rahoittavat metsänhoitoyhdistysten toiminnan metsänhoitomaksuin ja palveluista perittävin toimitusmaksuin. Metsänhoitomaksuvaroja voidaan käyttää vain metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa mainittuihin tarkoituksiin. Laissa on erikseen säädetty, että metsänhoitomaksuja ei saa käyttää metsänhoitoyhdistyksen antaman työpalvelun varsinaisiin työ kustannuksiin eikä muutenkaan sellaisella tavalla, joka merkitsisi olennaista kilpailun vääristymistä.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Metsänhoitomaksulla rahoitettavan varsinaisen toiminnan ja asiakasrahoitteisen toiminnan kirjanpidollinen erottaminen yhtenäistetään metsänhoitoyhdistysten kirjanpidon ja toimihenkilöiden ajankäytön seurannan sisäisin ohjeistuksin. Sisäisessä ohjeistuksessa tarkennetaan metsänhoitomaksulla rahoitettavan edistämistoiminnan (ns. varsinaisen toiminnan) ja asiakasrahoitteisen toiminnan rajaa säästöjen antamissa puitteissa muun muassa, hallinnollisiin tehtäviin kirjattavan ajankäytön ja muiden kustannusten osalta. Metsänhoitoyhdistys seuraa metsänhoitomaksuvarojen käyttöä. Sisäinen ohjeistus laaditaan metsäkeskusten viranomaistehtävien yksikön sekä tarvittaessa ulkopuolisen konsultin kanssa.
2. Metsänhoitomaksujen käytön seuranta saatetaan nykyistä avoimemmaksi metsänhoitoyhdistyksen toimihenkilöiden ajankäytön seurannan ja kyseisiin töihin käytettyjen kustannusten osalta. Metsänhoitoyhdistyksen vuosittaisen raportointia metsänhoitomaksuvarojen käytöstä metsäkeskuksen viranomaisyksikölle yhtenäistetään.
3. Maa- ja metsätalousministeriö tiedottaa vuosittain metsänhoitomaksujen käytöstä ja valvonnasta. Metsänhoitomaksujen käytön valvonta ja valvontatulosten raportointi maa- ja metsätalousministeriölle on metsäkeskusten viranomaisyksikön tehtävä.
4. Selvitetään, onko tarvetta säätää metsänhoitomaksun käytöstä nykyistä tarkemmin sekä olisiko se tarvittaessa mahdollista tehdä voimassa olevan lainsäädännön puitteissa valtioneuvoston asetuksella vai muunlaisella ohjeistuksella. Oikeusministeriön 26.11.2009 antaman lausunnon mukaan valtioneuvoston asetuksella on annettavissa tarkempia säännöksiä metsänhoitomaksuvarojen käytöstä.

Näin ollen esim. työryhmässä esillä ollut hallintokulujen kirjaamiskäytäntöä on mahdollista tarkentaa siten, että mh-maksuja ei käytetä liiketoiminnan puolella. Vastaavalla tavalla lienee mahdollista tarkentaa mhy-lain 5 § (metsänhoitoyhdistyksen toimialue), jolloin voidaan lisätä metsänomistajien valinnanmahdollisuutta yhdistyksen jäsenyyden ja tarjottavien palveluiden suhteen.

Ehdotamme siksi, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä metsänhoitoyhdistyslakiin.

Metsänhoitoyhdistyksen toiminta puukaupassa

Metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa on tarkat säännökset siitä, miten metsänhoitoyhdistys saa osallistua puukauppaan. Sen lisäksi maa- ja metsätalousministeriö on antanut 27.4.2009 eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle selvityksen metsänhoitoyhdistysten asemasta energiapuukaupoissa ja mahdollisuuksia lisätä energiapuun tarjontaa metsänhoitoyhdistysten myötävaikutuksella.

Energiapuun kaupan laajennuttua viime vuosina siitä, mitä se oli nykyistä metsänhoitoyhdistyslakia valmisteltaessa ja sen voimaan tullessa MTK:n metsäjohtokunta suositteli 3.3.2009

metsänhoitoyhdistyksille, että ne noudattavat energiapuun kaupassa samoja menettelytapoja kuin muunkin ainespuun kaupassa.

Metsänhoitoyhdistysten toimiessa metsänomistajien valtuuttamina on tärkeää, että niin puukaupallinen kuin muukin toiminta on säännösten mukaista ja että toiminnassa noudatettavat periaatteet ovat avoimia.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Metsänhoitoyhdistyksen toiminnan avoimuuden varmistamiseksi on tarpeen varmistaa sen ja metsänomistajien välisten erilaisten metsätalouden harjoittamiseen liittyvien sopimusten ja valtakirjamallien sisältö, etteivät niiden sanonnat ole ristiriidassa metsänhoitoyhdistyksen toiminnalle asetettujen rajoitteiden kanssa (metsäkeskusten viranomaistehtävien yksikkö, metsänhoitoyhdistykset).
2. Metsänhoitomaksua ei edelleenkään käytetä muuhun puukaupalliseen toimintaan kuin puunmyyntisuunnitelmien laatimiseen. Metsänomistajille laadittavat puunmyyntisuunnitelmat sekä yhdistyksen tuottama monipuolinen markkinainformaatio lisää metsänomistajien puukaupallisia valintamahdollisuuksia ja tasapuolisen kilpailun edellytyksiä markkinoilla.
3. Puukauppaleimikot kilpailutetaan ja ostotarjousten vertailu tehdään metsänhoitoyhdistyksille laaditun puukaupan ohjeistuksen mukaisesti siten, että tasapuolisuusvaatimus toteutuu. Puukauppa ohjeistuksessa on otettu huomioon metsänhoitoyhdistyslain, kilpailunrajoituslain sekä muun lainsäädännön vaatimukset. Ohjeistuksen on laatinut MTK:n ja metsänhoitoyhdistysten edustajien yhteinen puukauppatyöryhmä. Lähtökohtana kilpailutukselle on metsänomistajan etu ja hänen esittämänsä vaatimukset. Metsänhoitoyhdistys kiinnittää erityistä huomiota oman korjuupalvelunsa ja puutavaran ostajilta saatavien tarjousten tasapuoliseen kohteluun valtakirjakauppamenettelyssä.
4. Selvitetään mahdollisuus perustaa sähköinen puukauppapalvelu, jossa on nähtävillä kaikki metsänhoitoyhdistysten metsänomistajilta saamien valtakirjojen perusteella myytävät leimikot sekä metsänomistajan niin halutessa kaikki metsänhoitoyhdistyksen laatimat puunmyyntisuunnitelmat (leimikot).
5. Metsäkeskusten viranomaisyksikkö valvoo metsänhoitoyhdistysten puukaupallista toimintaa ja raportoi vuosittain tarkastustensa tuloksista maa- ja metsätalousministeriölle. Maa- ja metsätalousministeriö tiedottaa vuosittain metsäkeskusten tekemistä tarkastushavainnoista.

Metsänomistajien tasapuolinen kohtelu ja metsäpalveluiden saatavuus

Metsänhoitoyhdistyksen tehtävänä on tarjota toimialueellaan metsänomistajille niitä palveluja, joita he tarvitsevat metsätaloutensa harjoittamisessa. Metsänhoitoyhdistyksen tehtävät jakaantuvat yhteiskunnallisesti tärkeiksi katsottuihin metsätalouden edistämistehtäviin ja muihin tehtäviin. Kaikissa tehtävissä yhdistyksen jäsenenä olevia metsänomistajia tulee kohdella tasapuolisesti.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Metsänomistajien tasapuolisen kohtelun periaatetta ei ole syytä muuttaa, vaan se korostuu entisestään metsänomistajakunnan ikääntyessä ja etääntyessä käytännön metsätaloudesta.
2. Metsänhoitoyhdistys huolehtii metsänomistajien tarvitsemien laadukkaiden neuvonta- ja työpalveluiden saatavuudesta niin taajamissa kuin myös haja-asutusalueilla. Erittäin merkittäviä uusia metsien biologisen monimuotoisuuden edellytysten turvaamiseen sekä metsien kestävän hoidon ja käytön edistämiseen tähtääviä tehtäviä ovat Metsien monimuotoisuusohjelma 2008-2016 (METSO) toteuttaminen ja metsäenergian käytön lisääminen.
3. Metsänhoitoyhdistys kilpailuttaa metsänomistajien puolesta laajempina työkokonaisuuksina metsänhoitotöitä metsänhoitotyöpalveluja tarjoaville toimijoille (yrityksille/yrityksille). Selvitetään

miten metsänhoitotöiden kilpailutuksessa voidaan soveltaa tilaaja-tuottajamallia.

4. Selvitetään sähköisen palvelun mahdollisuudet metsänhoitotöiden kilpailutuksessa.
5. Metsänhoitomaksujen käyttäminen puuntuotannon kannalta tärkeiden toimenpiteiden edistämiseen tulisi kohdentaa kohteen koosta riippumattomaan puuntuotannon edistämisen kannalta poikkeukselliseen toimintaan.

Metsänomistajalle mahdollisuus hankkia palveluita valitsemaltaan metsänhoitoyhdistykseltä

Yhä useampi metsänomistaja omistaa metsää usean metsänhoitoyhdistyksen toimialueella, jolloin hän joutuu asioimaan periaatteessa samoista asioista usean yhdistyksen kanssa. Luontevaksi vaihtoehdoksi on usein muotoutunut asiointi yhden metsänhoitoyhdistyksen kanssa, joka hoitaa metsänomistajan kaikissa metsissä, myös oman toimialueensa ulkopuolella olevissa metsissä tarvittavat toimenpiteet.

Lisätään metsänomistajien valinnanmahdollisuutta siten, että metsänomistaja voi valita itselleen tarkoituksenmukaisimman metsänhoitoyhdistyksen. Halutessaan metsänomistaja voisi myös luopua samanaikaisesta jäsenyydestä monessa yhdistyksessä.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Laaditaan periaatteet, joiden perusteella metsänomistajalla on mahdollisuus liittää kaikki metsänsä saman metsänhoitoyhdistyksen toimialueeseen.

Metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys, yhdistyksestä eroaminen ja metsänhoitomaksusta vapautuminen

Metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys on metsä- ja yhteiskuntapolitiisista näkökohdista säädetty automaattiseksi silloin, kun henkilö omistaa tietyn vähimmäisalan metsää (Lapin läänissä 12, Oulun läänissä 7 ja muualla maassa 4 hehtaaria), ellei metsänomistaja kieltäydy jäsenyydestä. Metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys päättyy, kun metsänomistajan kirjallinen eroilmoitus on saapunut metsänhoitoyhdistykselle. Kirjallinen eroamisilmoitus varmistaa eroamispäätöksen dokumentoinnin.

Metsänhoitomaksusta vapautumisesta on säädetty metsänhoitoyhdistyslain 10 §:ssä. Vapautumiseen liittyviä edellytyksiä lievennettiin metsänomistajan näkökulmasta aiempaan lakiin verrattuna lakia uudistettaessa vuoden 1999 alusta lukien. Mikäli tavoitteena on edelleen huolehtia riittävän metsänhoidon tason ja metsätaloudellisen tietämyksen säilymisestä myös niiden metsänomistajien osalta, jotka eivät ole metsänhoitoyhdistysten neuvontapalveluiden piirissä, nykyisiä lakisääteisiä edellytyksiä metsänhoitomaksusta vapautumiseksi ei tule lieventää. Edellytyksiä tulee kuitenkin tarvittaessa tarkistaa, mikäli metsätalouden harjoittamiseen liittyvät yleiset periaatteet muuttuvat.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Säädetään metsänhoitomaksusta vapautumisesta aiheutuvat kustannukset metsäkeskusten maksuttomaksi julkisoikeudelliseksi suoritteeksi (VM ja MAA- JA METSÄTALOUSHUOLTO- JA MAANVILJELÄMINISTERIÖ)
2. Metsänomistajien tasapuolisen kohtelun vuoksi ja metsäpalveluita tarjoavien tahojen tasapuolisen kilpailun edellytysten varmistamiseksi metsänhoitomaksusta vapautumisen laissa mainittuja edellytyksiä tulee soveltaa koko maassa yhdenmukaisella tavalla (metsäkeskusten viranomaisyksikkö).
3. Selvitetään, onko mahdollista hakea vapautusta metsänhoitomaksusta yhdellä hakemuksella, vaikka metsänomistajan metsälöt sijaitsisivat eri metsäkeskusten toimialueella. (MAA- JA METSÄTALOUSHUOLTO- JA MAANVILJELÄMINISTERIÖ, metsäkeskusten viranomaisyksikkö).

Metsänhoitomaksujen kerääminen ja tilittäminen

Metsätalouden merkitys huomioon ottaen on katsottu tarkoituksen mukaiseksi, että metsänhoitomaksun kantaa verohallinto (tästä myös kansanomaisen luonnehdinta ”veronluonteinen”). Maksuista tilitetään 98 prosenttia metsänhoitoyhdistykselle ja kaksi prosenttia maksujen kannon ja tilittämisen korvauksena verohallinnolle. Nykyinen metsänhoitomaksujen kantomenettely on saanut vuosikymmenten aikana vakiintuneen, hallinnollisesti kevyen sekä yleisesti hyväksi koetun muodon.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Selvitetään, onko metsänhoitomaksun kanto mahdollista järjestää muuten kuin verohallinnon kautta nykyistä hallinnollisesti tehokkaammin.

Yksityismetsistä kerättävän metsikkötiedon hyödyntäminen

Tietojen keruun lähtökohtana tulee olla yksityismetsätalouden edistäminen. Näin ollen metsikkötietojen keruu ja hallinnointi on luontevaa järjestää metsäkeskusten edistämistoiminnan yhteyteen. Metsänomistajalla tulee olla oikeus päättää, kenelle tai mille taholle hän haluaa antaa metsistään kerättävän ja kerätyn metsäkeskuksen hallinnassa olevassa rekisterissä olevan tiedon. Tämän tulee koskea niin metsäkeskusten sisäistä toimintaa kuin muita toimijoita mukaan lukien luonnollisesti metsänhoitoyhdistys, vaikka metsänomistaja olisikin yhdistyksen jäsen.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Uudessa metsävaratietojärjestelmässä ja metsäkeskusten Metsään.fi -asiointipalvelussa metsänomistaja päättää metsikkötietojensa luovutuksesta.
2. Metsänomistajien kannalta metsätalouden harjoittamisen edellytyksiä parantaa osaltaan se, että hänen käytettävissään on alueellinen/valtakunnallinen rekisteri metsäalan toimijoista. Järjestelmään on syytä luoda alueittainen/valtakunnallinen rekisteri palveluntarjoajista (MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio ja metsäkeskukset).

Liite 2. Kilpailutyöryhmän raportti, luku 4.6: Kilpailuviraston näkemykset

Työryhmässä edustetut metsätalouden edistämisorganisaatiot ovat 30.10.2009 kokouksessa esittäneet laatimansa muistion, jossa esitetään kootusti konkreettisia toimenpide-ehdotuksia eräiden kilpailuneutraliteettiongelmiin ratkaisemiseksi ja ehkäisemiseksi. Muistio on esitetty tämän työryhmämuistion 4.5.1 ja 4.5.2 luvuissa. Muistio jakautuu yhtäältä metsäkeskuksia ja toisaalta metsänhoitoyhdistyksiä koskeviin pääosioihin. Asian käsittelyä sekä muistiossa että yleiskeskustelussa näyttäisi vaikeuttaneen selkeiden peruslinjausten puute. Tällä virasto viittaa siihen, ettei ainakaan kaikin osin ole yksilöity riittävän selkeästi alan keskeisimpiä kilpailuongelmia ja keskeisimpiä ratkaisuvaihtoehtoja näihin. Virasto on omalta osaltaan pyrkinyt yksilöimään näitä ongelmia ja ratkaisuvaihtoja 23.9.2009 muistiossaan, josta virasto toimittaa tässä yhteydessä työryhmälle myös tiivistetyn version.

Viraston tiedossa on, että tässä tarkoitettua yksilöintiä on vaikeuttanut tilanne, jossa monet asiaan liittyvät epäkohdat on saatettu Euroopan komission tutkittavaksi. Tästä huolimatta virasto katsoo, että otettaessa huomioon muun muassa Euroopan komission nk. Destia-päätös, tätä seuranneet valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset, komission valtioneuvostoa koskevat yleiset ja sektorikohtaiset suuntaviivat, artikla 86 ja sitä täsmentävät tulkinnat erityisesti SGEI-tyyppisiin palveluihin liittyen kuten myös voimassa oleva oikeuskäytäntö eräin osin, tarkastelun faktaperusta yleisellä tasolla näyttäisi olevan tietyin osin varsin selvä, vaikka tässä tilanteessa ei haluttaisikaan ottaa yksityiskohtaisesti kantaa esillä olevaan asiaan odotettaessa komission tulevaa ratkaisua. Edelleen otettaessa huomioon muun muassa edellä luetellut dokumentit virasto katsoo, ettei potentiaalisia peruslinjauksia itse asiassa ole tarjolla kovin monia. Tietyissä yksityiskohdissa saattaa olla enemmän liikkumavaraa.

Lisäksi virasto pitää tarpeellisena korostaa jäsenvaltioiden vastuuta pyrkiä myös itse omilla linjauksillaan, tulkinnoillaan ja toimenpiteillään aktiivisesti varmistumaan siitä, että kilpailu markkinoilla ei vääristy tai että aiemmin kilpailulta suojattuja markkinoita avataan vapaan kilpailun piiriin, jos edellytykset tähän ovat olemassa. Kilpailutyöryhmän työskentelyn aikana on käynyt varsin ilmeiseksi, että 1) metsätalouden edistämiseen Suomessa liittyy kilpailuneutraliteettinäkökulmasta ongelmia, haasteita tai lievimmilläänkin epäkohtia ja että 2) osa metsätalouden edistämispalveluista voidaan ilman suurempia ongelmia tai häiritseviä vaikutuksia siirtää kohtuullisella aikataululla markkinaehtoisesta toiminnasta ja vapaan kilpailun piiriin. Viraston tulkinnan mukaan työryhmässä ei ole missään vaiheessa pyritty kiistämään näitä yleisiä lähtökohtia.

Tätä taustaa vasten onkin myönteistä, että metsätalouden edistämisorganisaatiot ovat erityisesti 30.10.2009 muistiollaan avanneet omalta osaltaan keskustelua kilpailuneutraliteettiin liittyvien haasteiden kohtaamisesta. Erityisesti metsäkeskusten osalta Kilpailuvirasto katsookin mainitun muistion sisältävän varsin monia lähtökohtaisesti kannatettavia toimenpide-ehdotuksia, joiden ydin viraston tulkinnan mukaan on, että metsäkeskusorganisaation sisään perustetaan organisatorisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti selkeästi eriytetty elinkeinotoimintaa harjoittava yksikkö. Samalla pyritään myös varmistamaan muun muassa kilpailun avaamisen kannalta olennainen metsävaratietojen tasapuolinen saatavuus kaikkien toimijoiden kannalta. Erityisesti tästä näkökulmasta ja osin muutoinkin Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion käytännössä ylläpitämällä sähköisellä metsään.fi -palvelulla olisi esityksen mukaan keskeinen rooli.

Näihin lähtökohtaisesti kannatettaviin esityksiin liittyy kuitenkin muutamia ilmeisiä käytännön ongelmia: Ensinnäkin, palomuurin tai mahdollisesti jopa ”kaksoispalomuurin” rakentaminen elinkeinotoiminnan, yleisten kehittämistehtävien ja viranomaistehtävien välille voi olla käytännössä vaikeaa, ja myös valvonta voi olla käytännössä ajateltua ongelmallisempaa. Toiseksi, esityksen perusteella jää avoimeksi, sisältävätkö esitetyt uudistukset riittäviä ohjaus- ja kannustinvaiikutuksia toiminnan kehittämiseksi myös jatkossa. Kaiken kaikkiaan viraston arvion mukaan esitys vaikuttaa myös metsäkeskusten osalta ennen muuta ylimenokauden ratkaisulta, jota ei ole viety loppuun saakka. Virasto huomauttaakin, että markkinoiden toimivuuden näkökulmasta kyse on myös uudistusten uskottavuudesta kolmansien silmissä: jos muut markkinaosapuolet eivät voi millään

tavoin kontrolloida metsäkeskusten tosiasiallista markkinakäyttäytymistä tai he eivät pidä tiettyjä toimenpiteitä tosiasiallisesti uskottavina tai vaikuttavina, jo tällainen asetelma sinänsä heikentää muiden markkinaosapuolten motivaatiota osallistua aktiivisesti markkinoille.

Käytännössä tämä loppuun vieminen tarkoittaa elinkeinotoiminnan yhtiöittämistä. Viimeistään yhtiöittämisvaiheessa olisi myös kriittisesti arvioitava, kenen tehtävänä lopulta on pyrkiä luomaan tulevaisuuden haasteisiin vastaavaa elinkeinotoimintaa tai tarjota eräitä kokonaisvaltaisia palveluita verkostoitumalla muiden toimijoiden kanssa kuten muistiossa on esitetty ottaen huomioon erityisesti sen, että markkinoiden avaamisen ja kehittämisen tulisi perustua aitoon asiakas- ja kysyntälähtöisyyteen. Lisäksi jo mahdollisen ylimenokauden aikana tulee organisaatoratkaisuja pohdittaessa ottaa huomioon ilmeinen tarve perustaa sekä markkinoilla selviytymistä että tilaajaroolia ajatellen riittävän vahvoja yksiköitä. Samaa puoltavat myös valvonnan tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen käytännön järjestämiseen liittyvät näkökohdat. Tähän 30.10.2009 muistiossa ei oteta kantaa.

Metsänhoitoyhdistysten osalta 30.10.2009 muistio on viraston arvion mukaan huomattavasti puutteellisempi. Muistio sisältää muutamia sinänsä kannatettavia ehdotuksia. Pääosin ehdotukset näyttäisivät kuitenkin perustuvan ajatukseen omavalvonnan ja itsesäätelyn lisäämisestä. Olettaessa huomioon kokonaistilanne kyseisissä palveluissa omavalvonnan ja itsesäätelyn lisäämisen riittävyys kilpailuneutraliteetin turvaamisen välineenä on viraston arvion mukaan pakko suhtautua varsin skeptisesti. Omavalvonta ja itsesäätely ovat yleensä toimivia vaihtoehtoja tilanteissa, joissa joillakin markkinoilla toimijoihin kohdistuu selvää ja huomattavaa kilpailupainetta ja joissa jollakin viranomaisella on selkeät mahdollisuudet valvoa tosiasiallista markkinakäyttäytymistä ja tarvittaessa puuttua käyttäytymisessä havaittuihin epäkohtiin. Kilpailuviraston arvion mukaan metsätalouden edistämispalveluissa kumpikaan näistä edellytyksistä ei riittävästi täyty. Sen sijaan viraston arvion mukaan muistioon sisältyy tältä osin elementtejä, jotka viittaavat mahdollisesti jopa pyrkimykseen vahvistaa ja syventää eräitä nykyisiä institutionaalisia käytäntöjä ja joilla saattaa pitkällä aikavälillä olla jopa tosiasiallista kilpailua heikentäviä vaikutuksia otettaessa huomioon metsänhoitoyhdistysten ilmeiset pyrkimykset yhteistyön ja koordinaation tiivistämiseen sekä MHYP Oy:n kautta että muutoin.

Selvyyden vuoksi Kilpailuvirasto toistaa, että markkinoiden toimivuuden edistämisen näkökulmasta niin metsäpalvelumarkkinoiden kuin puukaupankin kannalta nimenomaan metsänhoitoyhdistykset ja niihin liittyvä sääntely on avainasemassa. Periaatteelliset yleiskysymykset tässä suhteessa ovat 1) pakollinen jäsenyys metsänhoitoyhdistyksissä ja tähän liittyen metsänhoitomaksun pakollisuus sekä 2) metsänhoitoyhdistysten puukaupallisen roolin täsmentäminen ja tähän liittyen valtakirjakaupan toiminnallinen eriyttäminen yleisesti metsänhoito- ja neuvontapalveluista. Muistiossa ei käytännössä millään tavalla oteta kantaa näihin peruskysymyksiin.

Kuten virasto on 23.9.2009 muistiossaan esittänyt, tietyllä tavalla suoraviivainen ja hallinnollisesti yksinkertainen sekä kustannustehokas tapa kilpailuneutraliteettiongelmien ratkaisemiseksi ja ehkäisemiseksi olisi luopua metsänhoitoyhdistysten pakollisesta jäsenyydestä sekä metsänhoitomaksun pakollisuudesta. Käytettävissä olevien tietojen perusteella virasto katsoo, että tämä ei ainakaan uudistuksen alkuvaiheessa johtaisi toimintaperiaatteiltaan terveissä metsänhoitoyhdistyksissä kovinkaan suuriin muutoksiin useimpien metsänomistajien pysyessä todennäköisesti edelleen yhdistysten jäsenenä sekä näiden palveluiden käyttäjinä. Samalla metsänhoitoyhdistykset kuitenkin vapautuisivat nykyisistä toiminnallisista rajoitteista ja niistä tulisi selkeästi yksi markkinatoimija, joka voisi kehittää asiakastarpeiden näkökulmasta entistä mielekkäämpiä palvelukokonaisuuksia tulevaisuutta ajatellen.

Jos tämä ratkaisu ei tässä yhteydessä osoittaudu mahdolliseksi, on seuraavassa vaiheessa kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi viraston näkemyksen mukaan ryhdyttävä joka tapauksessa ainakin seuraaviin toimenpiteisiin.

1. On luotava uusi malli, jossa yksittäinen metsänomistaja ei enää automaattisesti ole tietyn metsänhoitoyhdistyksen jäsen, vaan hän voi valita metsien sijainnin, asuinpaikan ja palveluiden laadun kannalta itselleen tarkoituksenmukaisimman metsänhoitoyhdistyksen,

sillä aina rajoitettaessa loppuasiakkaan valinnanvapautta markkinat pyrkivät vääristymään. Tässä vaihtoehdossa julkinen tuki kohdistettaisiin esimerkiksi palvelusetelityyppisen järjestelmän kautta suoraan metsänomistajille.

2. Yhdistyksen jäsenyydestä ja erityisesti metsänhoitomaksusta vapautumista on edelleen helpotettava. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa luopumista eroamisen maksullisuudesta sekä nk. kolmen vuoden säännöstä ja siirtymistä yksinkertaiseen riittävän metsänhoidollisen tason turvaavan suunnitelman esittämisvelvoitteeseen. Virasto viittaa tässä asiassa soveltuvien osin myös Koneyrittäjien 17.11.2009 toimittamaan lausumaan sekä liitteistä ilmeneviin Meto Metsäalan Asiantuntijat ry:n lausumisiin erityisesti metsänhoitomaksua koskevilta osin.
3. On luovuttava tarpeettomasta pakollisesta jäsenyydestä samanaikaisesti monessa metsänhoitoyhdistyksessä.
4. On luotava malli, jolla varmistetaan metsänhoitoyhdistykseen kohdistuvan tasapuolisuusvaatimuksen käytännön toteutuminen esimerkiksi tilanteissa, joissa yhdistyksen oma hankintayksikkö osallistuu samaan tarjouskilpailuun muiden markkinatoimijoiden kanssa.
5. Yhdistysten mahdollisuudet osallistua vähemmistöosakkaina puukaupalliseen toimintaan esimerkiksi metsänomistajien liittojen kautta tulisi rajata selvästi tavalla, jota edellisen lainmuutoksen yhteydessä ensin esitettiin mutta jota sittemmin valiokuntakäsittelyn yhteydessä muutettiin.
6. Yhdistysten luottamus- ja toimihenkilöiden mahdollisuuksista osallistua puukaupalliseen toimintaan tulisi säätää lainsäädännön tasolla, koska työryhmässä on käynyt ilmeiseksi, että ministeriöllä on muista säädöksistä varsin rajalliset mahdollisuudet antaa nykyisessä metsänhoitoyhdistyslaissa tarkoitettuja asetuksia tai päätöksiä ylipäätään.
7. Yhdistysten energiapuukaupallisen roolia ja sen rajoja on täsmennettävä myös lainsäädäntötasolla nykyisten ministeriön ja MTK:n tulkintaohjeiden sijasta.
8. Olennaisena osana puukauppaan kuuluvien puunmyyntisuunnitelmien rahoittaminen metsänhoitomaksuvaroilla on estettävä tarpeettomana, kilpailua vääristävänä ja alalle tuloa erityisesti metsäpalvelumarkkinoille estävänä.
9. Jos metsänhoitomaksuihin liittyviä käytäntöjä ei muuteta esimerkiksi tässä kuvatulla tavalla, metsänhoitomaksuvarojen käytön läpinäkyvyyttä on edelleen lisättävä esimerkiksi ulkopuolisen konsultin toimesta suunniteltavan riittävän taloudellisen ja toiminnallisen eriyttämisen kautta, minkä perusedellytyksiä ovat ensivaiheessa ainakin erillinen tuloslaskelma ja myöhemmin myös tase. Ainakin nykyisessä organisaatiomallissa tällä voi kuitenkin olla myös toiminnallisen tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta ongelmallisia sivuvaikutuksia, jotka on otettava huomioon.
10. Metsänhoitoyhdistysten toiminnan viranomaisvalvonnan ja sanktioinnin tosiasiallisia mahdollisuuksia epäasianmukaisen toiminnan ilmenemistilanteessa on lisättävä.
11. Yhdistysten saamien toimeksiantojen käsittelyyn liittyvää läpinäkyvyyttä ja julkisuutta on lisättävä esimerkiksi uusia sähköisiä toimintamalleja hyödyntämällä.
12. Lopuksi erityisenä huolena esille tuodun pientiloille suunnatun palvelutarjonnan varmistaminen on tarvittaessa järjestettävä erilliskysymyksenä hyödyntäen muun muassa metsäohjelmia, tilaajatuottajamallia, kilpailuttamista sekä osin jopa kohdennettua julkista tukea.

Virasto huomauttaa, että luettelo ei ole tyhjentävä tai esitetty tärkeysjärjestyksessä – joskin metsänhoitoyhdistysten pakollisen jäsenyyden ja metsänhoitomaksun pakollisuuden lieventäminen ovat ilmeisiä avainkysymyksiä kuten myös metsänhoitoyhdistysten puukaupallisen roolin täsmällisempi määrittäminen eräissä suhteissa. Olennaista on, että metsänomistajille annettu mahdollisuus valita ja kilpailuttaa toisi alalle sellaisia toiminnan kehittämiseen liittyviä dynaamisia markkinavaikutuksia, joiden osalta kannusteet nykyjärjestelmässä ovat olleet varsin puutteelliset.

Käytännössä tämä edellyttänee lopulta siirtymistä jonkinlaiseen palvelusetelijärjestelmään. Vaihtoehtoisena kilpailua kuitenkin osaltaan edistävänä mallina ainakin välvaiheessa voidaan ajatella, että esimerkiksi uusimuotoinen metsäkeskus tilaajavirastona hankkii julkisesti tuetut palvelut kilpailutusmenettelyn kautta. Kilpailuvirasto viittaa tältä osin siihen, mitä työryhmässä ja sen raporttiluonnoksessa on jo aikaisemmin todettu valtioneuvoston näkökulmasta mahdollisista rahoitusvaihtoehdoista, jotka näyttäisivät edellyttävän nykyjärjestelmän muuttamista.

Selvyyden vuoksi virasto toistaa, että mainitut toimenpiteet eivät ole toteutettavissa pelkästään yhdistysten harjoittaman omavalvonnan tai itsesätelyn keinoin, vaan ne edellyttävät käytännössä myös metsänhoitoyhdistyksiä ja metsänhoitomaksua koskevien lakien ja eräiden näiden perustelutekstien muuttamista tai täsmentämistä. Täsmällisemmin ilmaisten tällaisia täsmentämistä edellyttäviä lainkohtia näyttäisivät olevan ainakin metsänhoitoyhdistyksiä koskevan lain 4, 5, 6, 7, 10, 12 ja 22 §:t mukaan luettuna lainkohtia täsmentävät lain esityöt tai niitä täsmentävät asetukset ja päätökset tai niiden puuttuminen. Tarvittaessa virasto voi myöhemmin täsmällisemmin yksilöidä tähän liittyvän näkemyksensä. Virasto myös huomauttaa, että ehdotettua luetteloa toimenpiteistä ei ole tarkoitettu toteutettavaksi sellaisenaan vaan yksittäisistä ehdotuksista on muodostettava tarkoituksenmukainen kokonaisuus mahdolliset päällekkäisyydet tai ristiriitaisuudet karsien.

Lopuksi virasto painottaa, että esimerkiksi edeltävässä luettelossa esitetyt ehdotukset kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi ovat käytännössä vain ylimenokauden väliaikaisratkaisu. Kilpailuneutraliteetti voidaan metsänhoitoyhdistysten osalta lopulta varmistaa vain yhtiöittämällä puukaupallinen toiminta metsänhoitomaksuvaroilla rahoitettavasta toiminnasta erilliseen yhtiöön tai luopumalla kokonaan pakollisesta metsänhoitomaksusta sekä pakollisesta jäsenyydestä metsänhoitoyhdistyksissä. Tältä osin Kilpailuvirasto yhtyy varsin pitkälle Metsäteollisuus ry:n 17.11.2009 päivätyssä muistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että kilpailun edistämisen perusvaihtoehdot metsänhoitoyhdistysten toiminnan osalta ovat joko metsänhoitomaksujen keräämiseen ja kohdentamiseen liittyvien käytäntöjen muuttaminen tai vaihtoehtoisesti metsänhoitomaksuvaroilla rahoitettavan toiminnan ja liiketoiminnan selkeä eriyttäminen lopulta eri yhtiöihin. Viraston näkemyksen mukaan edellä esitetyt toimenpiteet kuitenkin helpottaisivat sopeutumista myös perustavamman uudelleen arvioinnin tilanteessa, jos se myöhemmin tulee ajankohtaiseksi.

Kilpailuviraston näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteetin turvaamisen ensisijaisena lähtökohtana tulee olla pyrkimys siirtyä normaaliin markkinaehtoisuuteen asiakkaiden tosiasiallisia valinnanvapauksia sekä asiakas- ja kysyntälähtöisyyttä lisäämällä. Mitä enemmän asiakkaiden valinnanvapautta rajoittavaa ja kilpailuneutraliteetin kannalta väistämättä ongelmallista sääntelyä karsitaan, sitä enemmän myös metsänhoitoyhdistyksille voidaan myöntää toiminnallisia vapauksia. Mitä enemmän yhdistyksillä on toiminnallisia vapauksia, sitä paremmin ne pystyvät suunnittelemaan tosiasiallisten asiakastarpeiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisia liiketoimintakonsepteja ja yksittäisiä ratkaisumalleja. Nämä taas osaltaan vaikuttavat myönteisesti sekä yhdistysten mahdollisuuksiin menestyä avautuvassa kilpailussa että mahdollisuuksiin edistää metsätalouden kokonaistehokkuutta kansantaloudellisessa mielessä.

Kaiken kaikkiaan viraston näkemyksen mukaan pidemmän aikavälin visiona metsätalouden edistämispalveluiden markkinaehtoisuuden, kilpailuneutraliteetin ja kilpailullisuuden lisäämisessä tulisi olla se, että tulevaisuudessa riittävän metsänhoidon tason turvaamiseen liittyviä palveluita tarjoaa ainakin neljä eri markkinatoimijaa tai markkinatoimijoiden ryhmää: 1) metsäkeskusten vanhan elinkeinotoiminnan pohjalle muodostuneet yhtiöt, 2) selkeän markkinatoimijan roolin omaksuneet metsänhoitoyhdistykset, 3) metsäteollisuusyritykset ja 4) kilpailun vapauttamisen jälkeen alalle tulleet ja siellä asemiaan vahvistaneet uudet pienyritykset, joista monet nykyisin joutuvat tyytymään eräänlaisen alihankkijan rooliin suhteessa metsänhoitoyhdistyksiin tai metsäkeskuksiin. Muun muassa edellä kuvatut toimenpiteet ovat ainakin askeleita tähän suuntaan, jos riittävää valmiutta nopeampaan ja perustavampaan muutokseen ei vielä tässä yhteydessä katsota olevan.

MMM:n vuonna 2010 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2010:1 Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö
ISBN 978-952-453-532-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-533-5 (Verkkojulkaisu)
- 2010:2 Saimaannorppa ja kalastus - seurantaryhmä II
ISBN 978-952-453-542-7 (Painettu)
ISBN 978-952-453-543-4 (Verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-453-558-8 (Painettu)
ISSN 0781-6723 (Painettu)
ISBN 978-952-453-559-5 (Verkkajulkaisu)
ISSN 1797-4011 (Verkkajulkaisu)