



Maa- ja metsätalous-
ministeriö

RAIMO LUOMA

Metsäpalvelu- markkinoiden rakenteista

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2024:31

Metsäpalvelumarkkinoiden rakenteista

Raimo Luoma

Maa- ja metsätalousministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Maa- ja metsätalousministeriö
CC BY 4.0

ISBN pdf: 978-952-366-861-4
ISSN pdf: 1797-397X

Helsinki 2024

Metsäpalvelumarkkinoiden rakenteista

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2024:31

Julkaisija

Maa- ja metsätalousministeriö

Tekijä/t

Raimo Luoma

Kieli

suomi

Sivumäärä

42

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan suomalaisia metsäpalvelumarkkinoita, markkinoiden rakenteita, toimijoita ja kehitystarpeita.

Suomen yksityinen metsäpalvelumarkkina on vahva ja monimuotoinen. Ala kehittyy kaupallisista lähtökohdista ja hyvin pitkälti ilman julkisen sektorin puuttumista kehitykseen.

Julkinen sektori on viimeisten vuosikymmenten aikana muuttanut toimintaansa ja organisaatorakennettaan voimakkaasti. Tämän seurauksena yksityiset palveluntarjoajat ovat saaneet enenevästi uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Alan rakenteet ovat pääosin sopusoinnussa kilpailuoikeudellisten ja kilpailupoliittisten periaatteiden kanssa. Valtiolla on tulevaisuudessakin käytössään laaja valikoima politiikkavaihtoehtoja, jos yksityisen palvelumarkkinoiden kehittymistä halutaan edelleen edistää. Nämä toimenpiteet voisivat koskea muun muassa virastorakenteen kehittämistä, valtion omistaman yhtiön toiminnan asteittaista tai kokonaisvaltaista muuttamista ja yksityisille metsänomistajille suunnattavien valtiontukien järjestelmän muuttamista.

Asiasanat

kilpailuoikeus, julkiset palvelut, yksityiset palvelut, valtiontuki, palvelumarkkinat

ISBN PDF

978-952-366-861-4

ISSN PDF

1797-397X

Asianumero

VN/18433/2024

Hankenumero

MMM046:00/2024

Julkaisun osoite

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-861-4>

Strukturerna på marknaden för skogstjänster

Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2024:31

Utgivare Jord- och skogsbruksministeriet

Författare Raimo Luoma

Språk finska

Sidantal

42

Referat

Utredningen studerar den finländska marknaden för skogstjänster, marknadens strukturer, aktörer och utvecklingsbehov.

Den privata marknaden för skogstjänster i Finland är stark och varierande. Branschen utvecklar sig utifrån ett kommersiellt utgångsläge och i hög grad utan den offentliga sektorns medverkan i utvecklingen.

Den offentliga sektorn har under de senaste årtiondena kraftigt förändrat sin verksamhet och organisationsstruktur. Detta har lett till att de privata tjänsteleverantörerna fått allt fler nya affärsmöjligheter.

Skogsbranschens strukturer är i regel överensstämmande med de konkurrensrättsliga och konkurrenspolitiska principerna. Staten kommer också framöver ha många olika politiska alternativa åtgärder om man ytterligare vill främja utvecklingen av den privata marknaden. Dessa åtgärder kan handla bland annat om utveckling av ämbetsverksstrukturen, en stegvis eller övergripande ändring av statsägda bolags verksamhet och ändring av systemet för statligt stöd till privata skogsägare.

Nyckelord konkurrensrätt, offentliga tjänster, privata tjänster, statliga stöd, tjänstemarknad

ISBN PDF 978-952-366-861-4

Ärendenummer VN/18433/2024

ISSN PDF 1797-397X

Projektnummer MMM046:00/2024

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-861-4>

Structures of the Forest Services Market

Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2024:31

Publisher Ministry of Agriculture and Forestry

Author(s) Raimo Luoma

Language Finnish

Pages

42

Abstract

The study explores the Finnish forest services market and its structures, actors and development needs.

The private forest services market in Finland is strong and diverse. It has evolved on a commercial basis, largely without public sector interventions.

The public sector has changed its operations and organisation structures considerably over the past few decades. This has brought even more business opportunities for private service providers.

The structures of the sector are for the most part compliant with the principles of the competition law and competition policy. In future, the State will continue to have a broad range of policy options at its disposal if the aim is to further promote the development of the private service market. The measures could concern the development of the agencies' structures, a stepwise or comprehensive change of the operations of the State-owned company, and changes to the system of State aids targeted to private forest owners.

Keywords competition law, public services, private services, State aid, services market

ISBN PDF 978-952-366-861-4

Reference number VN/18433/2024

ISSN PDF 1797-397X

Project number MMM046:00/2024

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-861-4>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Metsäpalveluja koskeva lainsäädäntö	10
2.1	Lainsäädännön ja hallinnon kehityksestä	10
2.2	Suomen Metsäkeskus	12
2.3	Luonnonvarakeskus	17
2.4	Tapio-konserni	18
2.5	Metsänhoitoyhdistykset	19
2.6	Siementuotanto	20
2.7	Kilpailulaki	20
2.8	Valtiontukisäännöt	21
3	Yksityinen sektori	24
3.1	Riippumattomat metsäpalvelujen tuottajat	24
3.2	Metsä- ja sahateollisuus	25
3.3	Metsänhoitoyhdistykset	25
4	Julkinen sektori	26
4.1	Metsäkeskus	26
4.2	Luonnonvarakeskus	27
4.3	Tapio-konserni	27
5	Yhteenvetoja ja johtopäätöksiä	30
5.1	Toimijoista	30
5.2	Esiin tulleita kehittämiskysymyksiä	34
5.3	Johtopäätöksiä	35
	Liite: Ote toimeksiannosta	40

1 Johdanto

Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti kesällä 2024 kaksi rinnakkaista selvitystä Suomen metsäpalvelumarkkinoiden kehittämistarpeista. Selvityshenkilöiksi nimettiin professori Jyrki Kangas ja oikeustieteen kandidaatti Raimo Luoma. Selvityshenkilöiden toimeksiannot on muotoiltu hieman erilaisin painotuksin. Tämän selvityksen toimeksiannon keskeinen osa on selvityksen liitteenä.

Suomessa metsäpalvelumarkkinoiden rakenteita leimaa muutama keskeinen ominaispiirre. Ensinnäkin Suomessa on noin 350 000 metsätilaa ja noin 620 000 metsänomistajaa. Omistajakunta on siis hyvin pirstoutunut.¹ Historiallisesti heidän etujaan on valvonut metsänhoitoyhdistysten verkosto. Sillä on edelleen erittäin vankka asema myös metsäpalvelujen tarjonnassa. Toiseksi puunhankinta on vahvasti keskittynyt kolmelle suurelle metsäteollisuuskonsernille ja vähemmässä määrin sahateollisuudelle, joilla on vahva tarve varmistaa raaka-ainesantinsa pitkäjänteisyys. Tästä seuraa, että erityisesti metsäyhtiöt ylläpitävät vahvoja valtakunnallisia puunhankintaorganisaatioitaan. Kolmanneksi valtio on perinteisesti ohjannut metsänhoitoa vahvasti ja toiminut aikanaan myös aktiivisena toimijana metsäpalvelumarkkinoilla, mutta on asteittain vetäytynyt tästä toiminnasta lähes kokonaan.

Näiden kolmen keskeisen toimijaryhmän tarpeiden varaan on kehittynyt varsin monipuolinen ja kattava ennen kaikkea yksityisten palveluntarjoajien verkosto.

Selvityksen painopistealueiksi valikoituivat voimassa olevan lainsäädännön tarkastelu, keskeisimpien julkisen sektorin toimijoiden toiminnan tarkastelu kilpailu- ja elinkeinopoliittisesta näkökulmasta sekä ennen kaikkea julkisen sektorin rakenteiden erilaiset kehittämismahdollisuudet. Metsän hoito ja hyödyntäminen ja siinä yhteydessä metsäpalvelut on nykyin muutoksessa, eikä vähiten yksityisten metsänomistajien muuttuvien ja kehittyvien palvelutarpeiden (kuten ilmastonmuutoksen huomioiminen, vanhojen metsien suojeleminen jne., vuoksi. Näitä kysymyksiä ei

1 Ks. tarkempi kuvaus [Jyrki Kankaan selvityksessä](#).

selvityksessä laajemmin käsitellä kuten ei myöskään toisteta Jyrki Kankaan selvityksestä ilmi käyvää kuvausta suomalaisesta metsänomistajakunnasta tai esimerkiksi kuvata yksityiskohtaisesti metsäpalvelujen sisältökysymyksiä.

Kilpailuoikeudessa keskeinen hyödykemarkkinoiden analysoinnin väline on relevanttien markkinoiden käsite. Markkinoiden määrittely käsittää sekä tuotemarkkinoiden että maantieteellisten markkinoiden määrittelyn. Relevantteihin tuotemarkkinoihin kuuluvat kaikki hyödykkeet, joita voidaan pitää keskenään vaihdettavissa olevina ja relevantit maantieteellisen markkinat muodostuvat alueesta, jota voidaan pitää kilpailua koskevien ominaisuuksiensa vuoksi erillisenä alueena verrattuna muihin maantieteellisiin alueisiin.

Toimeksiannon mukaan selvitys rajataan koskemaan ”metsien käyttöön ja hoitoon liittyviä neuvonta-, suunnittelu- ja muita asiantuntijapalveluita”. Tämän määrittelyn vuoksi kilpailuoikeudellisten ”relevanttien markkinoiden” määrittely tämän selvityksen tarpeita varten olisi kilpailuoikeudelliselta kannalta keinotekoinen. Selvityksen piiristä on myös jo toimeksiannossa nimenomaisesti suljettu pois esimerkiksi puunkorjuu ja varsinainen puukauppa, vaikka ne on ilman muuta perusteltua lukea metsäpalvelumarkkinoiden ”relevantteihin tuotemarkkinoihin”. Sen vuoksi tässä ei operoida kilpailuoikeudellisella relevanttien markkinoiden määritelmällä. On silti tarpeen tarkastella markkinatoimijoita ja niiden toiminnan laajuutta sekä tarkastella yksityisiä ja julkisia toimijoita rinnakkain.

Metsäpalvelumarkkinoita on tarkasteltu erilaisissa selvityksissä ja lainsäädäntöhankkeissa tällä vuosituhannella useasti ja lainsäädännöllisillä hallinnon rakenteiden muutoksilla on vähitellen kasvatettu yksityisen palvelusektorin merkitystä metsäpalvelumarkkinoilla. Kuten edellä todettiin, valtion voi sanoa vähitellen vetäytyneen varsin pitkälti pois markkinatoimijan roolista.

Tätä selvitystä tehdessä on nojaututtu ennen kaikkea julkiseen materiaaliin. Samalla on haastateltu laajaa joukkoa metsäalan toimijoita ja viranomaisia ja käyttöön on saatu myös luottamuksellisia selvityksiä, joissa on runsaasti liikesalaisuuksiksi luonnehdittavaa materiaalia. Näitä asiakirjoja ja haastatteluisia saatuja tietoja on hyödynnetty ennen kaikkea johtopäätöksiä tehtäessä, vaikka niitä ei ole voitukaan luonteensa vuoksi yksityiskohtaisesti referoida. Tietojen antajia on syytä kiittää varsin suuresta yhteistyöhalusta.

Selvityksen toisessa luvussa keskitytään kuvaamaan metsäpalvelumarkkinoihin ja niiden toimijoihin liittyvää lainsäädäntöä. Tämä on tarpeen erityisesti myöhemmin tehtävän julkisen sektorin toimijoiden markkinavaikutusten tarkastelun vuoksi. Varsinaista metsälainsäädäntöä ei selvityksessä juurikaan käsitellä.

Kolmas luku sisältää katsauksen yksityisiin metsäpalvelumarkkinoihin.

Neljännessä luvussa tarkastellaan julkisen sektorin toimintaa siltä osin kuin sillä voi katsoa olevan relevanttia metsäpalvelumarkkinoiden toiminnalle.

Selvityksen viides luku sisältää yhteenvedon ja johtopäätöksiä. Karkeasti tiivistäen voidaan sanoa, että selvityksessä ei ole tullut esiin elinkeino- tai kilpailupoliittisia syitä joiden vuoksi julkisen vallan olisi syytä puuttua yksityisen metsäpalvelumarkkinan toimintaan. Myöskään julkisen sektorin toimijoiden rakenteen muutoksiin ei ole erityisiä oikeudellisia syitä. Alan kehittämismahdollisuudet liittyvät ennen kaikkea julkisen sektorin rakenteisiin, jolta osin poliittisella päätöksentekijällä on oikeudellisten reunaehtojen osalta laaja harkintavalta. Toimintavaihtoehtoja on useita ja eräitä niistä esitellään selvityksen viimeisessä luvussa.

2 Metsäpalveluja koskeva lainsäädäntö

Metsien hoitoa ja käyttöä säädellään varsin yksityiskohtaisesti (ks. esim. metsälaki (1093/1996) ja sen nojalla annetut säädökset, L metsänviljelyaineiston kaupasta (241/2002), L metsätuhojen torjunnasta (1087/2013) ja niiden nojalla annetut säädökset.)²

Metsäpalvelujen tarjoaminen on Suomessa vapaa elinkeino eikä elinkeinonharjoittamista sinänsä erityisesti säädellä. Sen sijaan julkisten toimijoiden toimintaa säädellään suhteellisen yksityiskohtaisesti.

2.1 Lainsäädännön ja hallinnon kehityksestä

Yksityismetsätalouden edistämisen- ja valvontatehtävät on Suomessa perinteisesti hoidettu paljolti muiden kuin valtion viranomaisten, niin sanottuun välilliseen valtionhallintoon kuuluvien yksiköiden toimesta. Vuoteen 2012 saakka maassa toimi 13 maakunnallista metsäkeskusta ja valtakunnallinen Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Niiden toiminta rahoitettiin pääosin valtiontalousarvioon otetulla määrärahalta.

Alueellisten metsäkeskusten julkiset hallintotehtävät jaettiin kahteen osaan: tehtäviin, joihin ei sisältynyt julkisen vallan käyttöä (edistämistehtävät) ja tehtäviin, joihin julkisen vallan käyttöä sisältyi (viranomaistehtävät). Vuonna 2007 lainsäädäntöä uudistettiin niin, että julkiset hallintotehtävät joihin mahdollisesti sisältyi merkittävää julkisen vallan käyttöä, siirrettiin metsäkeskuksilta silloisen Maaseutuviraston hoidettavaksi.

2 <https://mmm.fi/metsat/lainsaadanto>

Metsäkeskus Tapio toimi kehittämis- ja asiantuntijaorganisaationa, joka ”kehitti ja koordinoi metsäkeskusten valtakunnallista yhteistoimintaa ja tuotti palveluja metsäkeskuksille, maa- ja metsätalousministeriölle ja muille tahoille.”³ Vuoden 2012 uudistukseen saakka metsäkeskukset ja kehittämiskeskukset harjoittivat asiakasrahoitteista liiketoimintaa.

Vuoden 2012 uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä metsäkeskusten ja kehittämiskeskuksen toimintaan vaikuttaviksi muutostekijöiksi arvioitiin muun muassa valtion aluehallinnon uudistaminen, hallinnon tuottavuuden lisääminen, uuden teknologian avaamat mahdollisuudet metsänomistajien neuvonnassa ja asioinnissa hallinnossa sekä tarve edistää kilpailua metsähallintomarkkinoilla.⁴

Vuoden 2012 metsäkeskusuudistuksen keskeisin sisältö voitaneen tiivistää seuraavasti: aiemman hajautetun organisaation pohjalle perustettiin valtakunnallinen metsäkeskus, jolle annettiin lainsäädännössä paitsi runsaasti suoranaisia viranomaistehtäviä, myös ”vahva strateginen rooli metsiin liittyvän elinkeinotoiminnan edistämisessä.” Toiseksi alueellisten metsäkeskusten ja Metsäkeskus Tapion harjoittama liiketoiminta eriytettiin uudessa metsäkeskuksessa erilliseen liiketoimintayksikköön. Lainvalmisteluaineiston nojalla on selvää, että keskeisenä pyrkimyksenä oli varmistaa puolueettomuus julkisten hallintotehtävien hoitamisessa. Uuteen metsäkeskukseen perustettiin toisistaan täysin erillään olevan yksiköt, julkisen palvelun yksikkö ja liiketoimintayksikkö. Tämä uudistus loi pohjan metsäkeskuksen asteittaiselle kehittämiselle 2010-luvulta alkaen. Sitä on leimannut toiminnan kehittäminen niin, että metsäkeskus on luopunut asteittain taloudelliseksi toiminnaksi katsottavasta toiminnasta (ks. tästä jäljempänä).

Metsäkeskusuudistuksen yhteydessä oli ratkaistava myös Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion asema. Vaikka vanha metsäkeskuslaki (vuodelta 1995) kumottiin, säädettiin erikseen, että sen Tapiota koskevat säännökset olivat voimassa vuoden 2014 loppuun saakka. Uudessa Suomen metsäkeskuksesta an netussa laissa Tapion tehtäviksi määriteltiin metsätalouden kehittämiskeskuksena toimiminen sekä palvelujen tuottaminen maa- ja metsätalousministeriölle ja muille tahoille. Viranomaistehtävät eivät kuuluneet Tapion tehtäväalueeseen.⁵ Koska Tapiolla ei enää ollut viranomaistehtäviä, se yhtiöitettiin. Asia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa viitattiin muun muassa siihen, että osana Suomen metsäkeskusta

3 Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen metsäkeskuksesta, HE 260/2010 vp s. 5.

4 Sama, s.9

5 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi menettelyistä muodostettaessa Metsätalouden kehittämiskeskis Tapio osakeyhtiöksi. HE 139/2014 vp.

Tapiota ei voitu asettaa konkurssiin, ja kilpailuneutraaliteettivaatimuksista johtuviin muutostarpeisiin. Yhtiöittäminen toteutettiin lailla 968/2014. Uudistus jatkoi näin pyrkimystä eriyttää hallintotehtävät ja liiketoimintatehtävät selkeästi toisistaan.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toteutettiin myös laaja hallinnon-alan tutkimuslaitoksia koskeva uudistus, kun ne koottiin uuteen virastoon, Luonnonvarakeskukseen. Luonnonvarakeskukseen yhdistettiin myös Metsän-tutkimuslaitos.⁶ Uudistus tähtäsi ennen kaikkea tutkimus- ja tilastointitoiminnan tehostamiseen.

2.2 Suomen Metsäkeskus

Suomen metsäkeskus (L 418/2011) on lain 1§:n mukaan ”itsenäisenä julkis-oikeudellisena laitoksena metsien kestävää hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilyttämistä ja metsiin perustuvien elinkeinojen edistämistä koskevia tehtäviä hoitava koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio. Metsäkeskuksen tehtävänä on metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen, metsiä koskevan lainsäädännön toimeenpano ja metsätietoihin liit-tyvien tehtävien hoitaminen.” Sen mahdollisuuksia harjoittaa liiketoimintaa on rajoitettu: Metsäkeskus ei saa harjoittaa liiketoimintaa, jollei muualla laissa toisin säädetä (2§1) eikä se saa harjoittaa liiketoimintaa kiinteällä omaisuudella, jota sillä on taimitarhatuotantoon, metsäpuiden siemenviljelyksiin tai muuhun metsätalous-toimintaan liittyen.”

Lain 2 § muutettiin nykyiseen muotoonsa vuonna 2017 voimaan tulleella lain muutoksella. Asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan kiellolla harjoittaa liiketoimintaa haluttiin varmistaa metsäkeskuksen asema riippumattomana ja puolueettomana toimijana.⁷ Perusteluissa todetaan myös, että metsäkeskus ei voisi harjoittaa EU-lainsäädännössä tarkoitettua taloudellista toimintaa. Tähän kysymykseen palataan tuonnempana lyhyesti.

6 Hallituksen esitys eduskunnalle Luonnonvarakeskusta koskevaksi lainsäädännöksi. HE 33/2014.

7 HE 223/2016, 2§:n yksityiskohtaiset perustelu

Suomen metsäkeskuksen tehtävät on laissa kuvattu laajasti mutta samalla melko yleisesti. Kaikkia Suomen metsäkeskukselle annettuja tehtäviä on pidettävä julkisina hallintotehtävinä. Niiden luonne kuitenkin vaihtelee sen mukaan, liittykö tehtävien toteuttamiseen julkisen vallan käyttöä vai ei. Lain mukaan (L 418/2011 8 §)⁸:

”Metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä ovat:

1. metsien kestävään hoitoon ja käyttöön liittyvistä suunnittelu- ja selvitystehtävistä sekä muusta vastaavasta *metsiin perustuvien elinkeinojen*, ilmasto- ja energiatavoitteiden, metsien monimuotoisuuden säilymisen ja metsätalouden muun ympäristönsuojelun *edistämisestä vastaaminen*; tehtävät liittyvät muun muassa kansallisen metsäohjelman laatimiseen, alueellisten metsäohjelmien laatimiseen ja edellä mainittujen ohjelmien seurantaan ja toteuttamiseen;
2. *metsätalouden valtakunnallisen ja alueellisen yhteistoiminnan ja toiminnallisen yhteistyön edistäminen*;
3. *metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen yhteistyössä alueellisten ja maakunnallisten elinkeinotoimintaa edistävien organisaatioiden ja toimielinten kanssa*;
4. *metsätaloutta edistävä koulutus, neuvonta ja tiedotus*;
5. metsälaissa (1093/1996), metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä, Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetussa laissa (419/2011), riistavahinkolaissa (105/2009), metsätuhojen torjunnasta annetussa laissa (1087/2013), metsänviljelyaineiston kaupasta annetussa laissa (241/2002), yhteismetsälaissa (109/2003), puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta annetussa laissa (897/2013), yhteisalueissa (758/1989) ja varainsiirtoverolaissa (931/1996) metsäkeskukselle tai metsäkeskuksille annetut tehtävät sekä kumottujen maatilalain (188/1977), luontaiselinkeinolain (610/1984) ja porotalouslain (161/1990) mukaisten valtion saatavien turvaamiseen liittyvät tehtävät puun myyntien yhteydessä mainittujen lakien nojalla muodostetuilta tiloilta;

8 Lähinnä elinkeinojen edistämiseen tähtäävät tehtävät *kursiivilla*

6. metsätalouden ja metsien tilan ja kehityksen seuraaminen sekä niihin liittyvien esitysten ja aloitteiden tekeminen;
7. varautuminen metsätuhoihin ja pelastuslaissa (379/2011) tarkoitetun virka-avun antaminen;
8. tehtäviin liittyvään kansainväliseen yhteistoimintaan osallistuminen;
9. muiden metsäkeskukselle tai metsäkeskuksille säädettyjen tehtävien hoitaminen sekä maa- ja metsätalousministeriön määräämien metsäpolitiikan valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien hoitaminen.”

Selkeintä julkisen vallan käyttö on luonnollisesti metsälainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvissä tehtävissä (8§5-kohta). Metsäkeskus toimii myös useiden metsäalalle kohdistettujen valtionavustusten myöntämisestä päättävänä viranomaisena, jonka päätöksiin voidaan hakea muutosta. Myös valtiontukien osalta Metsäkeskus käyttää siis julkista valtaa.

Metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikkö perii suoritteistaan maksuja (26§1). Suoritteiden maksullisuuden, maksujen suuruuden ja maksujen määräytymisen yleisten perusteiden, maksuista päättämistä koskevan toimivallan sekä maksua koskevan muutoksenhaun ja perinnän osalta noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään.

Lainsäädännössä rajoitetaan Metsäkeskuksen toimihenkilöiden toimenkuvia. Tällä pyritään varmistamaan, etteivät julkisen vallan käyttö ja elinkeinojen edistämiseen liittyvät tehtävät sekoitu yksittäisen toimihenkilön työnkuvassa. Metsäkeskuksen toiminnasta annetun asetuksen (VNA 1544/2016 13§) mukaan

”Metsäkeskuksen toimien, joissa voidaan käyttää julkista valtaa, toimenkuvissa on määriteltävä henkilölle sallitut työyhdistelmät hänen julkisen vallan käyttöä koskevista tehtävissään ja muista tehtävissään.

Metsäkeskuksen toimien toimenkuvat on vahvistettava siten, että sama toimihenkilö ei tarkasta tai valvo sellaista hallinnollista asiakokonaisuutta, johon liittyvän asian esittely ratkaisua varten sisältyy hänen tehtäviinsä.

Julkisen vallan käyttöä sisältävän toimen toimenkuvaan ei voi sisältyä metsänomistajan tai muun asianosaisen metsätalouteen liittyvää avustamista. Metsätaloutta ja lainsäädäntöä koskeva yleinen neuvonta,

siten kuin hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetään, voi kuitenkin sisältyä tässä tarkoitetun toimihenkilön toimenkuvaan. Myös metsätaloutta ja lainsäädäntöä koskeva yleinen koulutus voi sisältyä toimihenkilön toimenkuvaan.

Metsäpalvelumarkkinoiden toiminnan kannalta keskeinen järjestelmä on Suomen metsäkeskuksen ylläpitämä metsätietojärjestelmä. Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain (2011/419) 3 §:n mukaan

”Metsätietojärjestelmä muodostuu metsäkeskuksen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pitämästä metsätietoja sisältävästä tietojärjestelmästä sekä niistä metsätietoja sisältävistä asiakirjoista ja muista vastaavista tietoaaineistoista, joita ei ole otettu digitaalisessa muodossa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettävään tietojärjestelmään.

Tietojärjestelmän käyttötarkoituksena on metsäkeskukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä säädetään Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) 8 §:ssä.

Metsäkeskus saa käyttää tietojärjestelmää yksityisille maanomistajille suunnattua koulutusta, neuvontaa ja tiedotusta sekä muuta metsätalouden edistämistä varten.”

Lain mukaan metsätietojärjestelmän käyttötarkoitus on metsäkeskukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Toisaalta laissa todetaan erikseen, että [M]etsäkeskus saa käyttää tietojärjestelmää yksityisille maanomistajille suunnattua koulutusta, neuvontaa ja tiedotusta sekä muuta metsätalouden edistämistä varten.” Nämä erikseen mainitut tehtävät muodostavat osan metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä.

Metsätietojärjestelmä on osin kytköksissä Metsään.fi-palveluun. Metsään.fi-palvelussa metsäalan toimijat ja maanomistajat voivat hoitaa hallintoasioita kuten tehdä tukihakemuksia tai lähettää ilmoituksia metsäkeskukselle. Näiden asioiden hoitaminen edellyttää käytännössä metsätietojärjestelmän ajantasaisen metsävaratiedon käyttöä.

Metsäalan toimijat ja yritykset voivat Metsään.fi-palvelussa myös hakea tietojen luovuttamista metsäkeskukselta. Maanomistajat voivat taas saada sen avulla omiin metsiinsä liittyvät metsätietojärjestelmän metsävaratiedot sähköisesti käyttöönsä

sekä antaa palvelua käyttäville toimijoille ja yrityksille suostumuksia henkilötietoja sisältävien metsätietojensa käsittelyyn. Ympäristötiedoiksi katsottavat metsävaratiedot, jotka eivät ole liitettävissä luonnollisiin henkilöihin, ovat saatavissa metsäkeskuksen verkkosivulla avoimena tietona. Ympäristötietojen käsittely ei edellytä Metsään.fi-palvelun käyttöä. Samalla kun Metsään.fi on laajasti (ja maksuttomasti) metsäpalvelumarkkinoiden toimijoiden käytössä, Metsäkeskus hyödyntää järjestelmää yksityisten metsänomistajien (maksuttomaan) neuvontaan.

Tarkasteltaessa Metsäkeskusta koskevaa lainsäädäntöä, olennainen periaatteellinen kysymys on, mitä oikeastaan on pidettävä julkisen vallan käyttönä – ja milloin voidaan sanoa julkisen vallan käytön olevan niin vähäistä, että se voidaan uskoa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Kuten edellä on todettu, Metsäkeskus ei ole viranomainen, vaan lainsäädännössä sen luonnehditaan olevan ”itsenäinen julkisoikeudellinen laitos”. Muu kuin viranomaisstatus korostuu myös keskuksen toiminnan rahoitusta koskevissa säännöksissä. Keskus saa perusrahoituksesta valtion talousarvioista valtionavun muodossa ja valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/201). L Suomen metsäkeskuksesta 21 §).

Aineellisessa metsälainsäädännössä, kuten metsälain (1093/1996), metsäkeskuksen tarpeellinen rooli julkisen vallan käyttäjänä samalla kun se ei ole viranomainen vaan julkisoikeudellinen laitos, on otettu huomioon pidättämällä eräitä päätöksiä muiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan viranomaisten toimivallassa. Metsälain 5 luvussa metsäkeskukselle on annettu laaja metsänomistajia koskeva valvontaoikeus ja -velvollisuus, jonka julkisen vallan käyttöön liittyviä valtuuksia on kuitenkin rajoitettu voimakkaasti. Kääntäen sanoen Metsäkeskukselle on annettu julkista valtaa vain rajatusti, vähäisessä määrin.

Hyvänä esimerkkinä käyvät käsittelykiellon antamista koskevat metsälain säännökset. Metsäkeskuksella on oikeus tietyin edellytyksin kieltää väliaikaisesti hakkuu tai muu toimenpide enintään 30 päiväksi (metsälaki 16 §), mutta kiello on saatettava viivytyksettä ja viimeistään kahden viikon kuluessa Ruokaviraston ratkaistavaksi, joka harkitsee, onko kiello pidettävä voimassa. Metsäkeskuksen julkisen vallan käyttöä on siis rajattu tavanomaisesta poikkeavalla tavalla (viranomaisen päätös ja siitä mahdollisesti seuraava muutoksenhakumenettely hallintolain mukaisesti). Tällaisella järjestelyllä lienee pyritty varmistamaan, että metsäkeskukselle ei anneta sellaisia merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevia toimivaltuuksia, jotka rikkoisivat perustuslain 124 §:n säännöstä, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen on katsottu sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Myös metsänomistajille myönnettävien tukien osalta on turvauduttu poikkeukselliseen järjestelyyn. Koska Metsäkeskus ei ole viranomainen (eikä näin ollen voi käyttää merkittävää julkista valtaa) lainsäädännössä on annettu Ruokavirastolle merkittävä rooli sekä Metsäkeskuksen valvonnassa että esimerkiksi tukien takaisinperinnässä. (L metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä (71/2023). Itse tukien myöntäminen sen sijaan on katsottu voitavan säätää Metsäkeskuksen tehtäväksi, vaikka tuen myöntämisellä tai myöntämättä jättämisellä voi hakijan kannalta luonnollisesti olla suurtakin merkitystä.

Metsäkeskuksen päätöksiin sovelletaan valtiovastuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä (L 171/2023 55§), ”Tämän lain nojalla tehtyä päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan valtiovastuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Takaisinperintää, sopimuksen purkamista ja irtisanomista sekä asiamiehen avustajalle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevassa asiassa muutosta haetaan kuitenkin valittamalla hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusmenettelyä.” Valtiovastuslain (L688/2001) 34§:n mukaan valtiovastuspäätökseen saa vaatia oikaisua, josta puolestaan säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta säädetään hallintolaissa.

Metsäkeskuksen julkisen vallan käyttöä koskevat säännökset on ovat vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 124 §:n edellytykset täyttäviä. Järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan luvussa 5 erikseen.

2.3 Luonnonvarakeskus

Luonnonvarakeskus on valtion virasto, jonka tehtävänä on uusiutuvien luonnonvarojen kestävään käyttöön perustuvan kilpailukykyisen elinkeinotoiminnan sekä hyvinvoinnin ja maaseudun elinvoiman edistäminen (L luonnonvarakeskuksesta 561/2014, 1 §).

Lain 2 §:n mukaan

Luonnonvarakeskuksen tehtävänä on toimialallaan:

1. harjoittaa tieteellistä tutkimus- ja kehittämistoimintaa;
2. tuottaa tietoa ja asiantuntijapalveluita yhteiskunnallisen päätöksenteon sekä viranomaistoiminnan tueksi;
3. harjoittaa tiedon ja teknologian siirtoa;

4. tuottaa toimialaansa kuuluvia tilastoja, jollei tehtävä kuulu muulle viranomaiselle;
5. ylläpitää toiminnassaan tarvittavia rekistereitä;
6. hoitaa geenivarojen monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvät tehtävät;
7. edistää kansainvälistä yhteistyötä;
8. hoitaa muut sille laissa tai sen nojalla säädetyt tehtävät;
9. hoitaa maa- ja metsätalousministeriön sille erikseen määräämät tehtävät.

Luonnonvarakeskus toimii tilastolaissa (280/2004) tarkoitettuna tilastoviranomaisena.”

Luonnonvarakeskus on siis oikeudelliselta muodoltaan virasto, jolla on julkisia hallintotehtäviä, kuten eräiden rekistereiden ylläpito, tilastotoiminta ja esimerkiksi eräät puutavaran mittaukseen liittyvät valvonta- ja täytäntöönpanotehtävät.⁹

Merkittävimmät Luonnonvarakeskuksen toiminnot liittyvät kuitenkin tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä useiden lakisääteisten tilastojen ylläpitoon. Metsätalouden alalla Luonnonvarakeskus harjoittaa mittavaa TKI-toimintaa ja ilmoittaa tavoitteekseen kehittää kestävää, uusiutuviin luonnonvaroihin pohjautuvaa liiketoimintaa siirtämällä tutkimuksen ja teknisen kehittämisen pohjalta syntyneitä keksintöjä sekä palveluinnovaatioita yrityksille ja tukemalla startup-yritysten perustamista.

2.4 Tapio-konserni

Tapio Oy on perustettu lailla menettelyistä muodostettaessa Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio osakeyhtiöksi (968/2014). Yhtiöön sovelletaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007) ja se on valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa.

⁹ Ks. myös valtioneuvoston asetus Luonnonvarakeskuksesta

Yhtiön toimialaksi on säädetty ”tuottaa valtiolle asiantuntija- ja muita vastaavia palveluja bio- ja metsätalouselialalla” (L 3§). Yhtiön asiakkaita ovat lain mukaan valtionhallinnon virastot, laitokset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ja valtion liikelaitokset sekä valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot. Yhtiön asiakkaita ovat myös eduskunta sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivat yksiköt. Lisäksi yhtiön asiakkaita voivat olla Euroopan unionin hallinto ja jäsenvaltiot hallitusten välistä kehittämissyhteistyötä koskevilla hankkeilla sekä ne hallitusten väliset järjestöt, joissa Suomi on jäsen (4§). Tästä johtuen Tapio Oy (emoyhtiö) on julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettu sidosyksikkö, jolta 4 §:ssä mainitut tahot voivat tehdä yhtiöltä suorahankintoja kilpailuttamatta niitä hankintalainsäädännössä tarkoitettulla tavalla.

Tapio Oy:n sidosyksikköasema on oikeudellisesti kiistaton. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa tavoitteeksi on kuitenkin asetettu parantaa ”julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa inhouse-yksiköissä (sidosyksikkö) sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa oleva toimiva markkina.” Tämän vuoksi luvussa 5 tarkastellaan miten Tapio Oy:n sidosyksikköasema voitaisiin purkaa jos niin halutaan elinkeinopoliittista tai muista syistä tehdä.

2.5 Metsänhoitoyhdistykset

Metsänhoitoyhdistysten asema muuttui voimakkaasti vuonna 2014 kun laista poistettiin muun muassa säännökset yhdistysten ns. pakkojäsenyyksistä ja yhdistysten jäsenmaksujen veroluonteisuus poistui. Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 1§:n (534 /1998) mukaan

”Metsänhoitoyhdistys on metsänomistajien yhteisö, jonka tarkoituksena on edistää jäsentensä harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoitteiden toteutumista, edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä metsien hoitoa ja käyttöä sekä valvoa jäsentensä etua.

Metsänhoitoyhdistyksen tehtävänä on tarjota jäsenilleen metsän omistamiseen ja metsätalouden harjoittamiseen liittyviä palveluja. Metsänhoitoyhdistyksen oikeuteen harjoittaa taloudellista toimintaa sovelletaan, mitä yhdistyslain (503/1989) 5 §:ssä säädetään.”

Muutoin laki sisältää enää lähinnä säännöksiä yhdistysten perustamisesta ja rekisteröinnistä ja jäsenyyden yleisistä edellytyksistä. Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut, että metsänhoitoyhdistyksiä koskeva laki on voimassa sen takia, että halutaan suojata metsänhoitoyhdistyksen nimen käyttö. Lailla on nähdäkseeni toinenkin merkitys. Laissa näet todetaan metsänomistajien oikeudesta edistää metsätalouden kannattavuutta ja valvoa yhdistysten kautta jäsenten etua. Vaikka yhdistysten toimintaan sovelletaankin yhdistyslakia, on laissa olevalla toteamuksella periaatteellista merkitystä ainakin metsänhoitoyhdistysten julkikuvan suhteen. Toisaalta koko lain kumoaminenkaan tuskin heikentäisi tai muuttaisi käytännössä yhdistysten oikeudellista asemaa tai tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia.

2.6 Siementuotanto

Metsäkasvien siementuotantoa koskee L metsänviljelyaineiston kaupasta (241/2022). Siementuotantoa saa laissa määrätyin ehdoin harjoittaa vapaasti. Valtion tukee perustamansa SGEI-järjestelmän kautta kahta toimijaa, Metsähallituksen omistamaa Siemen Forelia Oy:tä ja Tapio Palvelut Oy:tä. MMM:n mukaan

”Metsäpuiden siemenviljelysten perustaminen on määritelty SGEI-palveluksi (services of general economic interest). Kaudella 2018–2022 SGEI-palveluntarjoajana toimi Siemen Forelia Oy. Ministeriö käynnisti uuden haun SGEI-palvelun tarjoajaksi 9.11.2022 ja valitsi hakemusten perusteella 13.12.2022 Siemen Forelia Oy:n ja Tapio Palvelut Oy:n siemenviljelysten perustamisen palveluveloitteen toteuttajiksi kaudelle 1.1. 2023–31.12.2032 (päätös VN/28856/2022-MMM-4). Vain kyseisille toimijoille on mahdollista myöntää valtionavustusta siemenviljelysten perustamiseen. Ohjelman ulkopuolisia siemenviljelyksiä on mahdollista perustaa kenen tahansa toimesta ilman valtion tukea.”

SGEI palvelujen perustaminen perustuu EU:n komission asiasta antamaan päätökseen.¹⁰ Keskeiset asiakirjat ovat MMM:n päätös palveluntarjoajien valinnasta liittyen SGEI-veloitteen antamiseen metsäpuiden siemenviljelysten perustamiseksi (VN/28856/2022-MMM-4) ja MMM:n päätös metsäpuiden siemenviljelysten perustamisen SGEI-palveluveloitteen ehdoista (VN/28856/2022-MMM5).

10 20212/EU/EUVL 7/2012)

2.7 Kilpailulaki

Kilpailulaki (948/2011) on soveltamisalaltaan yleinen laki. sitä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen elinkeinotoimintaan. Lain soveltaminen on kiinteästi yhteydessä EU:n kilpailuoikeuden ja osittain valtioneuvoston koskevien säännösten soveltamiseen. Suomen metsäpalvelumarkkinoiden eräs piirre on julkisten toimijoiden (kuten Metsäkeskus ja valtion omistama Tapio-konserni ja Luonnonvarakeskus) taloudellinen toiminta, joka vaikuttaa markkinoihin.

Julkisen ja yksityisen sektorin kilpailun tasapuolisuutta koskee kilpailulain 4a luku. Sen mukaan (30a§) kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvottelui-

[p]yrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1. vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
2. estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
3. on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.”

Kilpailulain 4a luku sisältää perussäännöksen lisäksi säännöksiä kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta, kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta sekä säännöksen, jonka mukaan edellä kuvattua perussäännöstä ei sovelleta, ”jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.” (30b§) Poikkeussäännös ei sovellu metsäpalvelumarkkinoilla toimivien julkisen toimijoiden toiminnan

arviointiin. Niin ollen toimijoiden (kuten Suomen Metsäkeskus, Tapio Oy (emoyhtiö) ja Luonnonvarakeskus) on sovellettava kilpailulain 4a luvun säännöksiä siltä osin kuin ne harjoittavat taloudellista toimintaa .

2.8 Valtiontukisäännöt

Elinkeinotukien ja muiden taloudelliseen toimintaan myönnettävien valtionavustusten myöntäminen tapahtuu EU:n valtiontukisääntöjen asettamissa puitteissa. Metsäalalla merkittävä säädös on ”Komission asetukset (EU) 2022/2472 tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.”¹¹ Niihin perustuen komissio on antanut asetuksen soveltamisesta tarkempia suuntaviivoja. On syytä huomata, että komission asetukset on suoraan sovellettavaa oikeutta kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksessa määritellään yksityiskohtaisesti, millaiset tukijärjestelmät ovat ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan sallittuja. (ks. erityisesti asetuksen jakso 6, artikkelit 41 – 54).¹²

Kansallisesti merkittävin säädös EU:n valtiontukisääntöjen soveltamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi on laki metsätalouden määräaikaista kannustejärjestelmästä (71/2023) sekä siihen liittyvät valtioneuvoston ja MMM:n asetukset.¹³ Lain mukaan (1§) sen tarkoituksena on edistää ja sovittaa yhteen taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä metsän hoitoa ja lisätä metsien kasvua ja käyttöä. Lain nojalla rahoitetaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on lisätä metsien kasvua, turvata ja lisätä metsien biologista monimuotoisuutta, edistää metsätalouden vesiensuojelua, hillitä ilmastonuutosta ja edistää metsien sopeutumista ilmastonmuutoksen sekä pitää yllä metsätalouden tieverkkoa. Sovellettavaksi tulee myös valtionavustuslaki (688/2001).

Lain 4 §:n mukaan lain mukainen tuki voidaan myöntää vain yksityiselle maanomistajalle. Yksityisellä maanomistajalla tarkoitetaan paitsi luonnollisia henkilöitä mm. erilaisia yhteisöjä, yhtymiä ja kuolinpesiä, jossa yhtiömiehenä, jäsenenä ja osakkaana on vain luonnollisia henkilöitä sekä eräin edellytyksin myös säätiöitä, ja yhteismetsän osakaskuntaa.

11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2472>

12 ks myös erittäin yksityiskohtainen Komission tiedonanto asiasta (2022/C 485/01)

13 ks. tarkemmin <https://mmm.fi/metsat/lainsaadant>

Metsäalan tuet siis kohdistetaan vain metsänomistajille, ei esimerkiksi metsäpalveluyrityksille. Metsäpalveluyrittäjät toki ovat yleisten elinkeinotukijärjestelmien piirissä.

Tukea myönnetään vuosittain myönnettävän määrärahan rajoissa. Vuonna 2024 puuntuotannon kestävyuden turvaamiseen (TAE 30.40.44) on varattu 38 337 000 € ja metsäluonnon hoidon edistämiseen (TAE 30.44.45) 11 000 000. Elinkeinoetueksi katsottava TKI-rahoitus MMM:n pääluokassa on metsäalalla erittäin vähäistä.¹⁴

Komission asetuksen mukaan aikaisemmin sovellettuja sääntöjä (asetus (EU) N:o 702/2014) voidaan soveltaa 31.12.2025 saakka. Parhaillaan on harkinnassa, miten nykyisiä kansallisia järjestelmiä olisi mahdollisesti kehitettävä, jotta ne ovat yhteensopivia uuden asetuksen kanssa. Kysymys lienee relevantein lähinnä Metsäkeskuksen järjestämän neuvonnan osalta. Metsäkeskus on jo tehnyt toimintaansa muutoksia ja valmistautuu parhaillaan asetuksen täyteen soveltamiseen. Kansallisesti merkittävämpi kysymys on, miten neuvontatoimintaa ja sen (julkista) rahoitusta halutaan kehittää mahdollisesti omin, asetuksen kanssa yhteensopivien rakennemuutosten kautta. Tätä kysymystä käsitellään selvityksen luvussa 5.

14 ks. esim. <https://mmm.fi/tutkimus-ja-kehittaminen-momentilta-rahoitetut-tki-hankkeet>

3 Yksityinen sektori

Yksityisten metsäpalvelumarkkinoiden kehittymiseen on vaikuttanut voimakkaasti suurten toimijoiden vahva asema ja tarjottujen metsäpalvelujen voimakas kytkeytyminen puunhankintaan. Yksityisen sektorin toimijat ovat markkinoilla osin erilaisista motiiveista johtuen ja näin ollen palvelun tarjoamisen muodotkin vaihtelevat. On vaikea nähdä, että valtion olisi mitään syytä puuttua yksityisen sektorin tapaan ostaa tai tarjota metsäpalveluja markkinoille. Metsänhoitoyhdistysten asema uudistettiin jo vuosikymmen sitten eikä uusille rakenneuudistuksille ole tarvetta.

3.1 Riippumattomat metsäpalvelujen tuottajat

Yksityisessä markkinassa toimijat ovat hyvin moninaisia. Viime vuosikymmenellä on arvioitu, että ”yksityisiä metsäpalveluyrittäjiä”¹⁵ olisi noin 650 (Hamunen ym.). Osa heistä on järjestäytynyt Meto Metsäalan yrittäjät ry:n jäseniksi. Yhdistyksessä on noin 160 jäsentä, kotisivuillaan yhdistys luettelee 138 metsäpalveluyritystä. Yritysten toimiala vaihtelee voimakkaasti ja koostuu yleensä kombinaatiosta erilaisia metsään liittyviä palveluja (koneurakointi, korjuu ja kuljetus metsänhoito, puukauppa jne.). Metsään.fi-portaalin mukaan esimerkiksi metsäsuunnittelua tarjoaa noin 180 yrittäjää.

Markkinan suuruudesta on vaikea saada täsmällisiä tietoja. Yrittäjät ovat yleensä vain paikallisesti toimivia lukuun ottamatta paikallisia muutamaa poikkeusta. Osa yhdistyksen jäsenistä keskittyy muuhun kuin relevantteihin metsäpalveluihin. Yritysten koko on yleensä pieni. Jyrki Kangas tarkastelee selvityksessään yksityiskohtaisesti yksityisiä metsäpalvelutoimijoita. Kuten hänen selvityksestään käy ilmi, esimerkiksi alan liikevaihto- ja muita tunnuslukuista on käytännössä mahdotonta esittää tarkkoja tai liikevaihtolukujen osalta edes osapuilleen luotettavia arvioita.

Työtehoseura on yksityinen koulutus- ja tutkimusorganisaatio, joka on merkittävä metsäalan koulutusorganisaatio. Se harjoittaa myös metsäalan tutkimustoimintaa.

15 Tällä tarkoitettaneen yrittäjiä ja yrityksiä, jotka eivät ole julkisen sektorin toimijoita tai esimerkiksi teollisuuden omia tytäryrityksiä tai esimerkiksi metsänhoitoyhdistyksiä.

Yksityinen ”markkina” on joka tapauksessa erittäin fragmentoitunut. Millään toimijalla ei näytä olevan määräävää markkina-asemaa. Kysymyksessä on elinkeinovapauden piiriin kuuluva yrittäminen, jota varten ei ole olemassa erillistä lainsäädäntöä. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa on kuitenkin noussut toistuvasti esiin, että viime vuosikymmenellä tehdyt lainsäädäntöuudistukset, Metsään.fi -palvelun kehittäminen ja mm. metsänhoitoyhdistyksiä koskenut järjestöuudistus ovat antaneet uusia liiketoimintamahdollisuuksia myös täysin yksityisille metsäalan palvelujen tarjoajille.

3.2 Metsä- ja sahateollisuus

Metsä- ja sahateollisuuden osalta neuvontapalvelujen tarjoaminen metsänomistajille liittyy vahvasti puunhankintaan. Metsäteollisuusyrityksillä on valtakunnalliset puunhankintaorganisaatiot, joiden jotka tarjoavat yksityisille metsäomistajille moninaisia palveluita samalla kun ne pyrkivät varmistautumaan puun saatavuudesta. Suuret metsäteollisuusyritykset tarjoavat -neuvonta ja muita palveluja hyvin kattavasti (metsän omistamiseen liittyvät omaisuudenhoitopalvelut, koulutusmateriaali metsäomistajille, metsä uudistaminen, taimikon hoito, metsälannoitus, kunnossapito-ojitus jne.). Myös suurimmilla sahateollisuusyrityksillä on alueellisia hankintaorganisaatioita. Ne tuottavat myös metsäalan neuvontapalveluja, joskin rajallisemmin kuin metsäteollisuus. Metsän omistamiseen liittyviä palveluja tuottavat myös monet rahoitus- ja sijoitusalan toimijat, kuten pankit ja vakuutuslaitokset.

3.3 Metsänhoitoyhdistykset

Metsänhoitoyhdistykset (55) ovat metsänomistajien yhdistyksiä. Niillä on lakisääteiseen asemaan laissa määritelty tehtävä: ”Metsänhoitoyhdistyksen tehtävänä on tarjota jäsenilleen metsän omistamiseen ja metsätalouden harjoittamiseen liittyviä palveluja.”

Metsänhoitoyhdistysten verkosto kattaa koko maan ja yhdessä ne ovat erittäin merkittävä metsäpalvelujen tarjoaja. Vaikka yhdistysten jäsenmäärä on ollut laskusuunnassa 2010-luvulla tehtyjen uudistusten jälkeen, yhdistyksissä on edelleen noin 200 000 jäsentä.

4 Julkinen sektori

4.1 Metsäkeskus

Metsäkeskus on juridiselta muodoltaan julkisoikeudellinen laitos. Se saa päärahoituksensa valtionavustuksena valtion budjetista. Vuoden 2024 valtionavustus on noin 43 000 000 euroa. Vuonna 2023 kokonaistuotot olivat noin 52 500 000. Maa- metsätalousministeriön mukaan Metsäkeskuksen tuotoista 86 % muodostui valtionavusta, 11 % hanketuotoista ja 3 muista tuotoista.¹⁶ Hanketuotot (v. 2023 5,5 miljoonaa euroa) koostuivat kokonaisuudessaan julkisen sektorin rahoituksesta (ELY-keskukset 51 % ja ministeriöt ja muut julkiset rahoittajat 49 %).

Metsäkeskuksen keskeiset lakisääteiset tehtävät ovat metsälakien täytäntöönpanonvalvonta, metsäalan valtiontukien myöntäminen ja järjestelmän hallinnointi, metsätietojärjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta sekä monipuolisesta koulutus- ja neuvontapalvelusta.

Lähtökohtaisesti Metsäkeskus ei harjoita liiketoimintaa. Liiketoiminnan harjoittamisen kieltä on sisällytetty Metsäkeskuksesta annettuun lakiin (2§1). Liiketoimintakieltä on käsitteenä kansallinen eikä perustu suoraan EU:n säännöksiin. 2§:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että ”metsäkeskus ei voisi harjoittaa EU-lainsäädännössä tarkoitettua taloudellista toimintaa. Metsäkeskus ei voisi siten tarjota tavaroita tai palveluita tietyillä markkinoilla. Metsäkeskukselle maksettava valtionapu ei näin ollen EU-lainsäädännössä tarkoitettua valtiontukea.”¹⁷

Metsäkeskus pyrkii saatujen tietojen mukaan noudattamaan edellä kuvattua periaatetta. Toisaalta sillä on lakisäätäinen velvollisuus edistää metsäalan elinkeinotoimintaa, minkä yhtenä näkyvänä on keskuksen harjoittama koulutus- ja neuvontatoiminta, joskin keskus on vähentänyt huomattavasti suoraa neuvontapalveluja metsänomistajille. Lakia tulkitaan niin, että Metsäkeskukselle maksettava

16 Maa- ja metsätalousministeriön kannanotto Suomen metsäkeskuksen tilinpäätöksestä ja tulostavoitteiden saavuttamisesta vuonna 2023. VN/16385/2024-MMM-1.

17 Hallituksen esitys HE 223/2016 vp, 2 §:ä koskevat yksityiskohtaiset perustelut

valtionavustus ei ole valtiontukea (ks edellä). Tämä ei kuitenkaan nähdäkseen poista sitä, , että Metsäkeskuksen toimintaa voidaan tarvittaessa arvioida myös esimerkiksi EU:n kilpailuneutraliteettisäännösten tai kansallisen kilpailulain 4a luvun valossa.

Tiedossani ei ole, että esimerkiksi koulutus- ja neuvontatoimintaa tai hanke-toimintaa olisi viranomaisten toimesta arvioitu EU:n tai Suomen kansallisen kilpailuneutraliteettisäännösten valossa ja nykyinen asiointi pohjautuu suoraan kansallisen lainsäädännön säännöksiin. Toisaalta yhtenä kriteerinä ns. taloudellisen toiminnan määritelmään kuuluu sen arviointi, ovatko vai voivatko Metsäkeskuksen tarjoamat palvelut lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi olla sellaisia, joissa on kysymys palveluiden tarjoamisesta markkinoilla. Ks. tästä myös luvussa 5.

Kulurakenteesta valtionavustukseen perustuvat elinkeinopalvelut olivat noin 8 700 000 euroa ja hanketoimintaan perustuvat valtionavut noin 5 800 000 euroa.

Lainvalvonnan kulut olivat v. 2023 noin 9 100 000 euroa. Metsä- ja luontotiedon ylläpitokustannukset olivat noin 5 800 000 euroa, järjestelmien kehitys- ja ylläpito-kustannukset noin 9 800 000 euroa ja tietohallinnon kulut noin 6 200 000 euroa.¹⁸

4.2 Luonnonvarakeskus

Luonnonvarakeskuksen metsäalaa koskeva tutkimus- ja tilastointitoiminta on tässä selvityksessä tarkastelluista toimijoista kansallisesti ylivertaisesti merkittävä.

Keskuksen tuottamat monimuotoiset metsäalaa koskevat tilastot¹⁹ ovat julkisia ja ovat keskeistä materiaalia sekä metsäalan tutkimukselle että metsäalan liiketoiminoille, myös metsäpalveluille.

4.3 Tapio-konserni

Sidosyksikköaseman turvaamiseksi Tapiolta tehtävät suoramankinnat on keskitetty konsernin emoyhtiöön (Tapio Oy). Maa- ja metsätalousministeriö ja muut julkisen sektorin toimijat kohdistavat suoramankintansa Tapio Oy:lle. Suurin asiakas on maa- ja metsätalousministeriö, joka tekee vuosittain erillisen päätöksen ministeriön ja Tapio Oy:n välillä tehdyn palvelusopimuksen mukaisista hankinnoista. Esimerkiksi

¹⁸ Lähde: Suomen Metsäkeskus

¹⁹ <https://luke.fi/fi/tilastot>

vuotta 2024 koskevaan hankintapäätökseen on sisällytetty hankintoja koskien metsänhoidon suositusten ylläpitoa ja kehittämistä, biotaloutta, vesitaloutta ja siihen liittyvää infrastruktuuria sekä rahoitusta erilaisten työryhmien, verkostojen ja kansainvälien toiminnan mahdollistamiseen.²⁰ Vuositilauksen arvo on noin 1 000 000 euroa.

Vuosittain tehtävän hankintapäätöksen lisäksi maa- ja metsätalousministeriö tilaa kalenterivuoden mittaan erilaisia pika- ja muita selvityksiä Tapio Oy:ltä suora-hankintana noin 200 000–300 000 eurolla vuodessa. Ministeriön mukaan Tapio Oy:ltä tilatut palvelut voidaan luokitella kolmeen ryhmään; ministeriön operatiivista päivittäistä toimintaa tukeviin palveluihin, ministeriön omistamien ja tarjoamien palveluiden ylläpitämiseen ja ministeriön metsäpolitiikan toimeenpanoon metsäalalla.²¹

Maa- ja metsätalousministeriön lisäksi Tapio Oy:ltä tekevät suorahankintoja ympäristöministeriö, puolustusministeriö, ELY-keskukset ja työ- ja elinkeinoministeriö näiden hankintojen yhteisarvo enintään vajaa 1 000 000 euroa vuodessa.

Vuonna 2023 Tapio Oy:n liikevaihto oli 3 900 000 euroa, josta suorahankintojen osuus lienee ollut enintään noin 2 500 000 euroa.

Tapio Oy:tä (emoyhtiö) voidaankin luonnehtia valtionhallintoon kiinteästi liittyväksi tutkimus- ja kehitysyksiköksi.

Sidosyksikkötehtävänsä lisäksi Tapio Oy omistaa kokonaan Tapio Palvelut Oy:n.

Tapio Palvelut Oy tuottaa asiantuntijapalveluita yksityissektorille, kunnille, metsäomistajille ja oppilaitoksille. Sen keskeiset liiketoiminta-alueet ovat Metsälehti (liikevaihto noin 4 000 000 euroa), siementuotanto (Tapio Siemenkeskus, noin 3 000 000 euroa), Karttakeskus (liikevaihto noin 2 000 000 euroa), vastuullisuuspalvelut (auditoinnit, koulutus- ja tietopalvelut sekä asiantuntijaratkaisut) sekä ForestKIT (monitavoitteiset metsätalouden digipalvelut). Niiden yhteinen liikevaihto lienee noin 2 000 000 euroa. Lisäksi Yhtiö on myös enemmistöomistajana Digitapio Oy:ssä, joka on yhteisyritys AFRY Oy:n kanssa. Yhtiön liikevaihto oli vuonna 2023 10,8 miljoonaa euroa ja tilikauden voitto 200 000 euroa.

20 VN/33224/2023-MMM-6

21 Muistio 31.8.2023

Tapio Oy:llä (emoyhtiö) ja Tapio-Palvelut Oy:llä on osin yhteinen henkilöstö, joihin sovelletaan tehtävästä riippuen eri sopimusta. Järjestelyn tarkoituksena lienee pystyä allokoimaan kustannuslaskennassa ja kirjanpidossa, kohdistuvatko kustannuksen emo-Tapioon (sidosyksikkö) vai Tapio Palveluihin (markkinaehtoisesti hinnoitellut palvelut).

5 Yhteenvetoja ja johtopäätöksiä

5.1 Toimijoista

Suomen metsäpalvelumarkkinat rakentuu valtaosin yksityisen palvelutuotannon varaan. Yksityisen sektorin markkinatoimijat voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään:

1. Markkinoilla toimii sadoittain **itsenäisiä pieniä metsäpalveluyrittäjiä**, jotka myyvät palveluitaan sekä suoraan metsänomistajille mutta toimivat myös alan suurten toimijoiden alihankkijoina. Moni, ellei valtaosa, yrityksistä harjoittaa myös puunkorjuuta.
2. **Puuta käyttävä teollisuus**, jonka keskeisenä motiivina on varmistua oman puunsaantinsa vakaudesta. Näitä toimijoita ovat metsäteollisuuden suuret konsernit ja omilla toiminta-alueillaan eräät suurimmat sahateollisuuden yritykset. Metsäteollisuudella on omat valtakunnalliset puunhankintaorganisaationsa, jotka tarjoavat samalla metsänhoitoon liittyviä palveluita metsänomistajille. Yleistäen voidaan sanoa, että näiden yritysten tarjoamat palvelut ovat puunhankintatoiminnan sivutuote, joskin valtakunnallisesti hyvin merkittävä tekijä metsäpalvelumarkkinassa. Toiminnan taloudellisesta suuruudesta ei voi esittää luotettavaa arviota johtuen siitä, yritykset eivät erikseen julkista metsäpalveluja koskevaa liikevaihtoa.
3. **Metsänhoitoyhdistykset** toimivat koko maan alueella, ja niiden vuotuinen liikevaihto on yhteensä noin 400 000 000 euroa. Yhdistysten jäseniä ovat metsänomistajat (noin 200 000). Lain mukaan yhdistysten tarkoituksena on edistää jäsentensä harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoitteiden toteutumista, edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsien hoitoa ja käyttöä sekä valvoa jäsentensä etua. Metsänhoitoyhdistyksen tehtävänä on tarjota jäsenilleen metsän omistamiseen ja metsätalouden harjoittamiseen liittyviä palveluja. Yhdistysten tarjoamat palvelut ovat moninaisia kattaen paitsi metsähoitoon ja omistamiseen liittyviä palveluita.

Yksityinen "metsäpalvelumarkkina" on erittäin fragmentoitunut. Millään toimijalla ei ole näytä olevan määräävää markkina-asemaa, joskin teollisuuden ja metsänhoitoyhdistysten asema markkinoilla on vahva. Toisaalta ne käyttävät laajasti yksityisiä palveluntuottajia alihankkijoinaan.

Kysymyksessä on yksityisen sektorin osalta elinkeinovapauden piiriin kuuluva yrittäminen, jota varten ei ole olemassa erillistä lainsäädäntöä. Selvityksen kuluessa sellaiselle ei myöskään ole esitetty olevan mitään tarvetta tulevaisuudessakaan.

Yksityiset metsäpalvelumarkkinat ovat selvityksessä tehtyjen haastattelujen valossa monipuolistuneet. Tämä näkyy esimerkiksi yksityisten palveluntarjoajien monipuolisessa ja koulutus- ja neuvontatoiminnassa ja varsinkin teollisuuden ja metsänhoitoyhdistysten voimakkaasti kehittyneinä digitaalisina palveluina. Keskeisinä syinä (teknologisen kehityksen ohella) voitaneen pitää julkisen sektorin toimintaa koskevan lainsäädännön kehittymistä ja julkisella sektorilla tehtyjä rakenne- ja yhtöittämisratkaisuja, jotka ovat luoneet yksityisen sektorin toimijoille uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja muokanneet myös kilpailuympäristöä yksityiselle sektorille myönteiseen suuntaan.

Julkisen sektorin toiminta varsinaisilla metsäpalvelumarkkinoilla on sekä laajuudeltaan että sisällöltään vaatimatonta verrattuna yksityiseen sektoriin.

1. **Suomen metsäkeskus** on julkisoikeudellinen laitos, jonka päätehtäviä ovat metsälakien toimeenpanon valvonta, metsänomistajille suunnattujen valtioneuvosten jakaminen ja hallinnointi, metsätietojärjestelmän kehittäminen ja ylläpito sekä metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen. Metsäkeskus ei lähtökohtaisesti saa lain mukaan harjoittaa liiketoimintaa. Metsäkeskus onkin vetäytynyt monista metsäpalveluihin liittyvistä toiminnoista myös aivan viime aikoina. Vuonna 2017 voimaan tulleen uuden lain myötä Metsäkeskus lopetti muun muassa eräät luonteeltaan kaupalliset viestintätoiminnot, asiakkaille tarjotun metsäsuunnittelun, kunnostusojituksen, puukaupallisen neuvonnan ja leimikonteon ja myös metsäsuunnitelmien teon metsänomistajille. Metsäkeskus luopui myös Halkoliiteri.com -palvelusta. Viimeisimpänä Metsäkeskus on luopunut ns. metsänomistajien oma-aloitteisesta neuvonnasta ja ympäristötukihakemusten valmistelusta.

Metsäpalvelujen tuottamisen kannalta merkittävin metsäkeskuksen tuottama palvelu on Metsään.fi- portaalin kehittäminen ja ylläpitäminen sekä metsäkeskuksen verkkosivun avoimet metsä- ja luontotiedot. Metsään.

fi – palveluun liittyvän datan käytettävyyttä pidetään yksimielisesti erittäin tärkeänä asiana yksityisten metsäpalvelujen tuottamisen kannalta. Samalla toivotaan varsin laajasti, että metsäkeskus pidättäytyisi itse lisäämästä palvelukokonaisuuteen sellaisia kokonaisuuksia, jotka liiketoimintamahdollisuuksia yksityisiltä palveluntuottajilta. Tätä voidaan pitää perusteltuna myös lainsäädännön näkökulmasta (metsäkeskukselle asetettu kielto harjoittaa liiketoimintaa).

Vuonna 2023 valtionavustukseen perustuvat elinkeinopalvelut olivat 8 700 000 euroa ja hanketoimintaan perustuvat valtionavustukset 5 800 000 euroa eli yhteensä noin 14 500 000 euroa.

Tiedossani ei ole, että Metsäkeskuksen koulutus- ja neuvontatoiminnasta tai hanketoiminnasta olisi tehty muodollisia valituksia, joskin tämän suuntaisia mielipiteitä on selvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa esitetty. Lähinnä kysymys on siitä, onko periaatteessa ajateltavissa, että Metsäkeskuksen neuvonta- ja koulutuspalvelut hanketoiminta olisivat toimintoja, joille riittäisi markkinalähtöisestikin kysyntää, jolloin Metsäkeskuksen palvelujen voitaisiin ajatella rajoittavan markkinoiden toimintaa kilpailuneutraliteettiperiaatteiden vastaisesti. Toisaalta koulutus- ja neuvontatoiminta on Metsäkeskuksen ”lakisääteinen” tehtävä, jota sen on lain mukaan harjoitettava.

Metsäkeskus toimii myös metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä annetun lain mukaisena valtionapuviranomaisena. Toisaalta se on itse valtionapulaitos, jolle ei voida osoittaa merkittävää julkisen vallan käyttöä tarkoittavia tehtäviä. Tämä on johtanut esimerkiksi siihen, että jos metsäkeskus havaitsee, että jokin jo myönnetty tuki olisi peittävä takaisin valtiolle, sen on tehtävä asiasta Ruokavirastolle esitys tuen takaisinperinnästä. Ruokavirastolla on viranomaisena oikeus tehdä asiasta päätös.

2. **Tapio Oy** on valtion kokonaan omistama yhtiö, jonka toimintaan sovelletaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia. Tässä selvityksessä tarkoitettuja metsäpalveluja yhtiö ja sen tytäryhtiö Tapio Palvelut Oy tuottavat vain rajallisesti. Tapion liiketoiminta nivoutuu kuitenkin kokonaisuutena kiinteästi metsähoitoon ja metsäpolitiikkaan. Emoyhtiö Tapio Oy on hankintalaissa tarkoitettu sidosyksikkö jolta viranomaiset voivat tehdä suorahankintoja kilpailuttamatta niitä hankintalainsäädännössä

tarkoitettulla tavalla. Näiden hankintojen arvo on vuosittain ainakin 2 000 000 euroa, mutta voi nousta jopa yli 3 000 000 euroon.

Tapio Palvelut Oy:n liikevaihto useista metsätalouteen liittyvistä erillisistä kokonaisuuksista, joista vain osaa voidaan kuvata varsinaisiksi metsäpalveluiksi. Ne liittyvät kuitenkin metsäalaan. Pääliiketoimintoja ovat Metsälehti, siementuotanto, karttapalvelut, ForestKIT-palvelu ja erilaiset yksityiselle sektorille ja kunnille kohdistetut metsään liittyvät asiantuntijapalvelut (metsähoito ja luonnon monimuotoisuus, veteen liittyvät asiantuntijapalvelut, metsä- ja paikkatiedon hyödyntäminen, metsästrategia, auditointipalvelut). Liiketoiminnan painopiste on kuitenkin selkeästi siementuotannossa (n. 3 000 000 euroa), Metsälehdessä (n. 4 000 000 euroa) ja Karttapalveluissa (2 000 000 euroa).

Selvityksen aikana on tuotu esiin, että Tapio-konsernin vahvuus on, että se on riippumaton toimija, joka pystyy toimimaan metsänhoidon kentässä uskottavan puolueettomasti. Vaikka eri liiketoiminnot erikseen tarkasteltuina ovat Suomen metsäpolitiikan kokonaisuudessa, konsernin katsotaan kokonaisuutena olevan tarpeellinen osa metsänhoidon kenttää. Samalla on tuotu esiin, että esimerkiksi konsernin jakaminen osiin ("pilkkominen") saattaisi johtaa siihen, että erilliset liiketoiminnan osa-alueet eivät enää olisi elinkelpoisia.

Koska Tapio-konsernilla on sekä erityiseen asemaan liittyviä tehtäviä (Tapio Oy), että puhtaasti kaupallisia toimintoja (Tapio Palvelut Oy), konsernissa on käytössä, samaan tapaan kuin Suomen metsäkeskuksessa, henkilöstön toimenkuvia säädellään erilaisilla työsopimusjärjestelyillä. Tällä pyritään siihen, että ainakin kustannuslaskennassa ja kirjanpidossa pystytään teknisesti osoittamaan, että erilaisten toimien välillä ei tapahdu kilpailuneutraliteetin kannalta kiellettyä ristiin subventiota.

Tapio Oy on valtion kokonaan omistama yhtiö. Orpon hallituksen omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä²² yhtiö on sijoitettu kategoriaan 1b. Vahvan sijoittajaintressin lisäksi yhtiöön katsottavan liittyvän "strategisia intressejä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset strategiset intressit, jos omistusosuutta pienennetään tai omistuksesta luovutaan." Tapio Oy:n

22 Kestävää kasvua valtion omistuksella. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 2024. Valtioneuvoston julkaisu 2024:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-810-9>

osalta strateginen intressi on määritelty seuraavasti: Strateginen intressi on varmistaa metsätalouden käyttöön suomalaisiin olosuhteisiin sopivaa ja hyvänlaatuista siemenaineistoa, niin että pitkän ajan huoltovarmuus huomioidaan.” Määritelmästä seurannee, että muiden liiketoiminta-alueiden kuin siementuotannon osalta valtiolla ei ole yhtiöön kohdistuvia strategisia intressejä. On kuitenkin syytä huomata, että Tapio Oy:n (emoyhtiö) asema sidosryhmäyksikkönä on maa- ja metsätalousministeriön mukaan merkittävä instrumentti metsäpolitiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa (ks. edellä jakso 3.2). Joka tapauksessa valtioneuvoston voimassa oleva omistajapoliittinen periaatepäätös ei näytä asettavan rajoitteita yhtiön omistajapohjan tai liiketoimintojen merkittäväällekin kehittämiselle – siementuotantoa koskevin rajoituksin.

5.2 Esiin tulleita kehittämiskysymyksiä

2010-luvulla tehdyt lainsäädäntö- ja muut uudistukset ovat vieneet metsäpalvelumarkkinoita huomattavasti markkinaehtoiseen suuntaan. Tässä selvityksessä ei ole tullut esiin mitään sellaista erittäin painavaa oikeudellista syytä, että vallitseviin rakenteisiin olisi juridisista syistä julkisen vallan keinoin puututtava. Selvityksen aikana tarkastellussa kirjallisessa aineistossa ja haastatteluissa on kuitenkin nousssut esiin eräitä ennen kaikkea julkisen sektorin rakenteisiin liittyviä kehittämiskysymyksiä mutta myös suhteellisen pieniä kilpailuolosuhteisiin liittyviä kysymyksiä. Merkittävimpiä tarkasteltaviksi tulevia kysymyksiä ovat:

1. **Suomen metsäkeskuksen tehtävät.** Olisiko perusteltua kehittää metsäkeskuksen rakenteita ja tehtäviä niin, että keskus keskittyisi ennen kaikkea metsälainsäädännön valvontaan, valtionapuviranomaisen tehtäviin ja metsävaratiedon keräämiseen, jakamiseen ja ylläpitämiseen? Jos näin tehtäisiin, miten jatkossa hoidettaisiin metsäkeskuksen tällä hetkellä hoitamat merkittävät neuvontatehtävää?
2. **Tapio Oy:n tehtävät.** Olisiko perusteltua eriyttää oikeudellisesti toisistaan yhtiön tämänhetkinen rooli toisaalta julkisen sektorin hankintalain mukaisen sidosyksikkönä ja toisaalta monipuoliset metsäalaaan liittyvät kaupalliset toiminnot? Pitäisikö suorahankintamenettelystä luopua (vrt. hallitusohjelman tavoitteet)? Olisiko valtion omistajana perustelua luopua joistakin Tapio Oy:n nykyisistä liiketoiminta-alueista?

3. **Siementuotanto.** Valtio harjoittaa tällä hetkellä siementuotantoa kahden yhtiön kautta. Molemmilla yhtiöillä on ns. SGEI-asema, jossa ne saavat toiminnalleen merkittävää valtion tukea. Olisiko perusteltua yhdistää nämä toiminnot yhdeksi valtionyhtiöksi?
4. **Valtiontuot.** Mikä elinkeinopoliittinen ja kansantaloudellinen merkitys yksityisille metsänomistajille maksetuilla valtionavustuksilla on?

5.3 Johtopäätöksiä

Tämän selvityksen painopiste on vahvasti metsäpalvelumarkkinoiden rakenteiden analysoinnissa. Palveluiden sisällössäkkin on kuitenkin varmasti kehittämistarpeita, mutta ne nousevat esiin Jyrki Kankaan rinnakkaisessa selvityksessä.

Metsäpalvelumarkkinat ovat Suomessa erittäin vahvasti yksityisen sektorin toimijoiden hoidossa. Tämä kehitys on voimistunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Julkinen sektori on riisunut tehtäviään ja vastuuta ja vapautta on annettu enenevästi yksityisille toimijoille. Tämä on suuntaus, jonka toivoisi jatkuvan.

Metsäpalvelumarkkinoiden kehittämiseksi olennaisen tärkeää on, että lainsäädäntö tai julkisten toimijoiden oma julkisesti tuettu liiketoiminta ei rajoita tarpeettomasti yksityisten metsäpalvelumarkkinoiden kehittämistä vaan päinvastoin luo uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Toisaalta selvityksen aikana on tullut esiin kilpailupolitiikan kannalta vain hyvin rajallinen määrä kysymyksiä, joihin olisi tarpeen valtion toimin puuttua.

Metsäpalvelumarkkinat ovat pääosin tyydyttävässä kunnossa. Valtiolla on kuitenkin halutessaan laaja valikoima rakenteellisia toimenpiteitä, joita voitaisiin markkinoiden toiminnan parantamiseksi harkita.

Ainakin seuraavat toimenpiteet olisi syytä ottaa harkintaan.

1. **Metsäkeskus.** Olisi perusteltua harkita Suomen metsäkeskuksen muuttamista valtion virastoksi. Tämä merkitsisi valtionavustusta saavan julkisoikeudellisen laitoksen statuksesta luopumista ja keskuksen rahoituksen siirtämistä normaaliksi budjettirahoitteiseksi virastoksi.

Samassa yhteydessä voitaisiin käynnistää keskuksen nykyisten koulutus- ja neuvontapalvelujen siirtäminen pois viraston tehtävistä. Näin viraston ydintehtäviksi muodostuisivat metsälakien toimeenpanon valvonta, valtiontukien myöntäminen ja järjestelmän hallinnointi (mukaan lukien tukien takaisinperintä) ja metsätietojärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen.

Järjestelmän hallinnolliset edut olisivat ilmeiset. Keskuksen tulosoajauksessa voitaisiin siirtää tavanomaiseen virastojen koskevaan budjetti- ja muuhun ohjaukseen. Tällöin esimerkiksi metsäkeskuksen ja Ruokaviraston välinen keinotekoinen työnjako tukien takaisinperinnän ja valvonnan osalta voitaisiin purkaa. Henkilöstön asema selkiytyisi, kun keskus keskittyisi pääsääntöisesti julkisen vallan käyttöön liittyviin tehtäviin.

Virastomuotoon siirryttäessä olisi ratkaistava, miten toimittaisiin keskuksen nykyisen laajan (vuositasolla noin 14 500 000 euroa) koulutus- neuvonta ja hanketoiminnan osalta. Toiminnan rahoitus tulee tällä hetkellä lähes kokonaan julkisista varoista. Jos toiminnot haluttaisiin ylläpitää, luontevinta voisi olla niiden siirtäminen Tapio-konserniin. Tämä toisaalta laajentaisi Tapio Oy:n (emoyhtiö) erityisasemaa (sidosyksikkörooli). Jos taas toiminnot siirrettäisiin esimerkiksi Tapio Oy:n tytäryhtiöksi, olisi niiden hankinta luonnollisesti kilpailutettava markkinoilla.

Toinen vaihtoehto voisi olla toiminnan lopettaminen asteittain kokonaan ja viranomaisten, kuten ministeriöiden ja ELY-keskusten siirtyminen hankkimaan tarvittavat palvelut yksityiseltä sektorilta. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi määräämällä viranomaisen kilpailuttamaan tehtävät hankinnat. Joka tapauksessa uudistus olisi tehtävä niin, että sillä pyritäisiin markkinaehtoisen tarjonnan lisääntymiseen metsäalan koulutus- ja neuvontamarkkinoilla.

On kuitenkin syytä korostaa, että Suomen metsäkeskuksen asemaan ei nykyisellään käsittäakseni liity sellaisia oikeudellisia kysymyksiä, jonka vuoksi rakennemuutoksiin olisi välttämättä ryhdyttävä. Jos toimintaa jatkettaisiin nykyisellä rakenteella, olisi tarpeen varmistaa ministeriön ohjauksella, että palvelua kehitetään niin, että sen pohjalta voi syntyä mahdollisimman tehokkaita markkinaehtoisia metsänomistajia palvelevia liiketoimintaratkaisuja eikä esim. keskuksen itsensä tuottamia lisäarvopalveluja, jotka estävät tai hidastavat yksityisen markkinan kehittymistä.

2. **Tapio Oy.** Kuten Suomen metsäkeskuksen osalta, selvityksessä ei ole sinällään tullut esiin oikeudellisia tai muita seikkoja, joiden vuoksi valtiomistajan olisi välttämätöntä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Toisaalta yhtiötä koskevia kehittämissvaihtoehtoja on runsaasti, erityisesti jos Suomen metsäkeskuksen toimintaa muutetaan virastomuotoiseksi. Selvityksen kuluessa ei ole tehty yhtiön eri liiketoimintojen kannattavuusarviota, joten tässä esiteltäviä vaihtoehtoja on pidettävä alustavina ja osittain teoreettisinakin.

Avainkysymys on, onko perusteltua puuttua Tapio-konsernin melko mutkikkaaseen rakenteeseen, jossa emoyhtiö Tapio Oy ei käytännössä toimi markkinoilla, mutta sen tytäryhtiöllä on useita kokonaan markkinaehtoisia liiketoimintoja.

Omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaan valtion strateginen intressi rajoittuu vain siementuotannon turvaamiseen. Tämä mahdollistaisi haluttaessa sen, että yhtiö luopuisi (myisi) Metsälehdestä, Karttakeskuksesta ja ForestKIT-palvelusta tai joistain niistä. Tällöin Tapio Palvelut Oy:öön jäisi vähimmillään vain siementuotanto ja markkinatarjontaan nähden suhteellisen pieni neuvonta- ja koulutus- ja hankeliiketoiminta. Jos siementuotanto haluttaisiin pitää konsernissa, olisi se mahdollista siirtää kokonaisuudessaan Tapio Oy:n liiketoiminnaksi. Tämä voisi olla sikäli luontevaa, että toiminta on määritelty SGEI-toiminnaksi eikä näin ollen ole kokonaan markkinaehtoista, kuten ei ole emo-Tapionkaan toiminta.

Äärimmäisessä tapauksessa valtion toimesta tuotettava neuvonta- ja hanketoiminta voitaisiin lakkauttaa tai myydä yksityisille toimijoille, jolloin Tapio Oy jatkaisi julkisen sektorin selvitys- ja hanketyötä sekä harjoittaisi metsäpuiden siementuotantoa. Toki on myös mahdollista, että Tapio Oy:n sidosyksikköasemaan perustuva toiminta lakkautetaan kokonaan ja vastaavat palvelut hankintaan yksityisiltä markkinoilta. Tätä ratkaisua vastaan puhuu se, että saatujen selvitysten mukaan nykyinen järjestelmä on palvelun hankkijan kannalta varsin kustannustehokas ja luotettava tapa teettää metsäpolitiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa tarvittavia selvityksiä ja tutkimuksia. Tosin ministeriön hallinnonalalla toimii jo nyt erittäin merkittävä tutkimuslaitos (Luonnonvarakeskus), johon Tapio Oy:n (emoyhtiö) tuottamat palvelut voitaisiin myös siirtää.

Eräs vaihtoehto olisi myös selvittää metsäkeskuksen neuvonta- ja hanketoiminnan siirtämistä Tapio Oy:n hoidettavaksi. Tällöin syntyisi suhteellisen vahva neuvonta- hanketoimija, joka tosin saisi käytännössä lähes kaiken rahoituksen julkisista lähteistä. Tällaisessa vaihtoehdossa toiminta olisi luonnollisesti alistettava kilpailulle.

3. **Siementuotanto.** Suomessa on metsäpuiden siementuotannossa tällä hetkellä duopoli. Markkinoilla toimii kaksi valtion omistamaa yhtiötä; Metsähallituksen omistuksessa oleva Siemen Forelia Oy ja Tapio Palvelut Oy:n siementuotanto. Selvityksen yhteydessä nykytilanteesta on esitetty vaihtelevia kommentteja; on esitetty, että toimintojen yhdistäminen toisi synergiaetuja esimerkiksi hallintokulujen kevenemisen seurauksena. Toisaalta käyttäjät ovat pitäneet hyvänä, että toimijoita on kaksi, vaikkakin valtion omistuksessa; tämä takaa ainakin jonkinasteisen kilpailun syntymisen markkinoille. Markkinoiden toimivuuden kannalta kahden siementuottajan mallin jatkaminen vaikuttaa todellakin paremmalta vaihtoehdolta kuin siementuotantomonopolin perustaminen. Molempien yhtiöiden liiketoiminnan volyyymi on myös niin pieni, että yhdistämisellä tuskin olisi saatavissa mitään taloudellisesti merkittäviä etuja.

Siementuotanto on erittäin pitkäjänteistä toimintaa ja edellyttää merkittäviä panostuksia esimerkiksi tarvittavien maa-alueiden hankintaa. Maa-alueiden hankinnan osalta kahden valtionyhtiön tilanne poikkeaa toisistaan. Tapio Palvelut Oy rahoittaa tarvittavat investointinsa taseestaan hankkimalla maa-alueita markkinoilta. Tämä on yhtiölle erittäin suuri taloudellinen rasite. Siemen Forelia saa käyttöönsä maa-alueita omistajansa välityksellä maksaen niistä vuokraa. Ottaen huomioon siementuotannon luonteen ennen kaikkea huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävänä toimintana, olisi kohtuullista, että myös Tapio-Palvelut Oy voisi vuokrata tarvitsemiaan maa-alueita Metsähallitukselta samoin ehdoin kuin Siemen Forelia Oy. Muutos olisi toteutettavissa omistajaohjaukseen keinoin (maa- ja metsätalousministeriö).

4. Yksityisten metsäpalvelumarkkinoiden kehittymiseen on vaikuttanut voimakkaasti suurten toimijoiden vahva asema ja tarjottujen metsäpalvelujen voimakas kytkeytyminen puunhankintaan. Yksityisen sektorin toimijat ovat markkinoilla osin erilaisista motiiveista johtuen ja näin ollen palvelun tarjoamisen muodotkin vaihtelevat. On vaikea nähdä, että valtion olisi mitään syytä puuttua yksityisen sektorin tapaan ostaa tai tarjota metsäpalveluja markkinoille.

Metsänhoitoyhdistysten asema uudistettiin jo vuosikymmen sitten eikä uusille rakenneuudistuksille ole tarvetta.

5. **Valtiontuet.** Metsänomistajille jaetaan vuosittain tukia noin 40 000 000 miljoonaa euroa. Niiden myöntäminen perustuu selkeästi EU:n sääntöihin. Ruotsissa metsänomistajille myönnettävät suorat tuet on lopetettu eikä muutoksesta ole tiettävästi seurannut kielteisiä seurauksia metsänhoidolle. Suomessa vuotuiset kantorahatulot metsistä ovat vuosittain noin 3 000 000 000 €. ²³Esimerkiksi vuoden 2023 kantorahatuotoista (noin 3 100 000 000 €) noin 2 610 000 000 kertyi yksityismetsistä (joille siis myönnetään vuosittain karkeasti 40 000 000 valtionavustuksia. Se on noin 1,5 % yksityisistä kantorahatuloista. Metsänomistajille maksettujen tukien kansantaloudellinen merkitys on vähäinen. Näitä summia arvioitaessa nähden voidaan kysyä, seurasiko Suomessakaan metsänhoidolle kielteisiä seuraamuksia, jos metsänomistajille maksettavat suorat tuet lakkautettaisiin ja metsänomistajat rahoittaisivat itse metsien hoidosta aiheutuvat kustannukset.

23 ks. <https://www.luke.fi/uutiset/kantorahatulot-2023>

Liite: Ote toimeksiannosta

Sopimus selvityksen laatimisesta: Metsäpalvelumarkkinoita koskeva selvitys (26.6.2024, VN/18433/2024-MMM-5)

”Selvityksen laatiminen metsien käyttöön liittyvien julkiseen sektoriin kytköksissä olevien metsäalan organisaatioiden ja yksityisten palveluiden tarjonnan nykytilanteesta erityisesti kilpailuneutraliteetin toteutumisen sekä yksityisille metsänomistajille tarjottavien palvelujen tarjonnan lisäämisen ja monipuolistamisen näkökulmasta. Julkiseen sektoriin kytköksissä olevilla metsäalan organisaatioilla tarkoitetaan tässä yhteydessä Suomen metsäkeskusta, ja selvityksen tavoitteen kannalta olennaisia muita valtionavustusta toimintansa rahoittamiseen saavia metsäalan kehittämisorganisaatioita kuten Työtehoseuraa sekä Tapio oy:tä ja sen tytäryhtiöitä. Suomen metsäkeskus on metsien kestävää hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilyttämistä ja metsiin perustuvien elinkeinojen edistämistä koskevia tehtäviä hoitava koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio, joka on perustettu ja jonka tehtävistä säädetään laintasolla. Tapio oy:n tehtävänä on tuottaa valtiolle asiantuntija- ja muita vastaavia palveluja bio- ja metsätalosalalla. Yhtiö on valtion sidosyksikkö. Selvitystä laadittaessa tulee tunnistaa nykyisen metsäpalvelumarkkinan toimintaympäristössä tiedollisia tai toiminnallisia puutteita, jotka poistamalla metsien kestävää käyttöä edistävien palveluiden tarjontaa erityisesti yksityisille maanomistajille voidaan parantaa nykytilanteesta. Tavoitteena on, että Suomen metsäkeskuksen ja muiden valtionavustusta saavien kehittämisorganisaatioiden tuottamat palvelut, Tapio Oy:n valtiolle tuottamat palvelut sekä julkiset T&K-investoinnit tukevat yksityisen sektorin tarjoamien palveluiden tarjontaa niin, että yksityiselle metsänomistajille suunnattu palvelutarjonta kattaa kokonaisuutena moniarvoiseen metsänomistukseen, metsienkäytön kestävyteen sekä metsien uusiin käyttömuotoihin ja ansaintamalleihin liittyvät tarpeet.

Selvitykseen voi sisältyä vertailua toimintaympäristöltään Suomea muistuttavan maan kuten Ruotsin tilanteesta selvityksen aihepiiriin liittyen.

Toimittajan tulee laatia selvitys viimeistään 30.11.2024 ja siinä tulee ottaa huomioon edellä mainitut tavoitteet. Selvityksen tulee sisältää seuraavat osa-alueet:

Selvityksessä tulee tarkastella Suomen metsäkeskuksen, Tapio Oy:n ja valtion-avusta saavien metsäalan kehittämisorganisaatioiden tehtäviä ja työnjakoa suhteessa yksityisen sektorin tarjoamiin palveluihin. Selvityksessä tarkasteltaviin palveluihin sisältyvät muun muassa Suomen metsäkeskuksen tarjoamat metsäomaisuuden hoitoon liittyvät informaatio-ohjauksen palvelut erityisesti yksityisille maanomistajille pitäen sisällään mm. -tietotuotteet ja neuvonta- ja koulutuspalvelut, metsäkeskuksen metsäalan yrityksille tarjoama yritysneuvonta sekä Tapio Oy:n valtiolle tarjoamat palvelut ja Tapio Palvelut Oy:n markkinoille tarjoamat palvelut. Tapio Oy tuottaa ministeriölle metsäpolitiikkaan liittyviä palveluja, joista välillisesti hyötyvät myös yksityiset maanomistajat. Tapio Palvelut Oy tuottaa suunnittelu- konsultointi ja kehittämispalveluja yrityksille, jotka tarjoavat yksityisille maanomistajille liiketaloudellisella periaatteella hinnoiteltuja palveluja.

Selvityksen tulee sisältää analyysi metsänomistajille tarjottavien palveluiden nykytilasta sekä kehittämisehdotukset, joilla metsäomistajille tarjottavien markkinaehtoisten palvelujen tarjontaa ja sisältöä voidaan parantaa nykyisestä erityisesti valtioneuvoston ja kilpailuneutraliteettiin liittyvästä näkökulmasta sekä julkiseen sektoriin kytköksissä oleviin organisaatioihin kohdistettu rahoitus tai niiltä tehdyt hankinnat huomioiden. Kehittämisehdotukset voivat liittyä esimerkiksi julkisen T&K-rahoituksen kohdentamiseen tiettyihin selvityksessä tunnistettuihin teemoihin, Suomen metsäkeskuksen ja Tapio Oy:n tuottamien palveluiden ja tehtävien uudelleen kohdentamiseen, sekä muihin julkiseen sektoriin kytkeytyvien metsäalan organisaatioiden ja yksityisen sektorin työnjakoa ja palvelujen tarjontaa täsmentäviin toimiin, joilla monipuolistetaan metsien kestävää käyttöä tukevien palveluiden tarjontaa yksityisille metsänomistajille sekä edistetään niiden kehittymistä vastaamaan metsien kestävä käytön tulevaisuuden tarpeita. Selvityksessä voidaan tarpeen mukaan sivuta Suomen metsäkeskuksen julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, mutta muutoin kyseiset tehtävät rajataan selvityksen ulkopuolelle. Selvitykseen tulee sisällyttää palaute keskeisiltä metsäalan toimijoilta ja sidosryhmiltä metsäpalveluiden tarjonnan nykytilasta, kehittämistarpeista sekä tämän sopimuksen kohteena olevassa selvityksessä esitettävistä kehittämisehdotuksista.

Selvitys rajataan koskemaan metsien käyttöön ja hoitoon liittyviä neuvonta-, suunnittelu- ja muita asiantuntijapalveluja. Painotuksen tulee olla yksityisille maanomistajille suunnatuissa palveluissa, mutta selvityksessä voidaan tarkastella myös metsäsektorin pk-yrityksille suunnattuja palveluja siltä osin kuin se on selvityksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista.

Selvityksessä voidaan tarkastella myös sellaisia kilpailuun liittyviä näkökohtia, joita ei ole tässä sopimuksessa mainittu, mutta jotka Toimittaja tunnistaa relevanteiksi selvityksen tekemiselle asetettujen tavoitteiden kannalta.”

Toimittajan tulee ottaa huomioon selvitystä laatiessaan maa- ja metsätalousministeriön selvityshenkilö Jyrki Kankaalta samaan aikaan tilaaman selvityksen tietotarpeet ja tehdä molempien selvitysten laadinnan kannalta tarpeellista yhteistyötä selvityshenkilö Jyrki Kankaan kanssa siten, että Toimittajan ja selvityshenkilö Jyrki Kankaan laatima selvitys muodostavat yhdessä Tilaajan tavoitteita palvelevan kokonaisuuden.

Toimittajan tulee selvityksen laadinnassa hyödyntää Kuluttaja- ja kilpailuviraston markkina-analyysiyksikön tekemää palvelumarkkinoiden rakennetta ja laajuutta koskevaa selvitystyötä sekä muuta asiantuntemusta, siltä osin kuin sitä on käytettävissä selvitystä laadittaessa.”

Maa- ja metsätalousministeriö

Hallituskatu 3 A, Helsinki
PL 30, 00023 Valtioneuvosto
mmm.fi

ISBN: 978-952-366-861-4 PDF

ISSN: 1797-397X PDF