

## YKSITYISMETSÄTALouden LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI

**Hankintayksikkö: Maa- ja metsätalousministeriö, luonnonvaraosasto****Päivämäärä: 24.3.2017****1. TAUSTAA****Arvioinnissa tarkasteltavat uudistukset**

Maa- ja metsätalousministeriön alaista hallintoa, julkisten hallintotehtävien hoitamista, hallinnon kehittämistä ja metsänhoitoyhdistyslakia on uudistettu merkittävästi 2010-luvulla. Lainsäädäntömuutoksilla on erityisesti kehitetty aikaisemmin toimineiden alueellisten metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten tehtäviä ja toimintaa sekä tätä kautta näiden organisaatioiden muodostamaa yksityismetsätaloutta palvelevaa kokonaisuutta.

Keskeisin maa- ja metsätalousministeriön alaista hallintoa koskeva uudistus on toteutettu metsäkeskusorganisaatioissa. Suomen metsäkeskus, jäljempänä metsäkeskus, aloitti toimintansa 1. tammikuuta 2012, jolloin 13 alueellisesta metsäkeskuksesta muodostettiin yksi valtakunnallinen organisaatio. Uudistuksesta säädettiin metsäkeskuksesta annetussa laissa (418/2011), jäljempänä metsäkeskuslaki, jonka nojalla metsäkeskuksen toiminta jaettiin julkisen palvelun yksikön tehtäviin ja siitä eriytettyyn liiketoimintaan, jota varten perustettiin liiketoimintayksikkö. Organisaatiomuutosta jatkettiin vuonna 2015 siten, että lakimuutoksella metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikön tehtävistä muodostettiin valtakunnalliset prosessit. Liiketoiminnan eriyttäminen metsäkeskuksen sisällä vuoden 2012 alusta lähtien oli siirtymäsäännöksissä säädetty välivaihe ja liiketoimintayksikkö yksityistettiin vuoden 2016 lopulla. Viimeiset tarkistukset metsäkeskuslakiin, kuten esimerkiksi metsäkeskuksen liiketoimintakielto, tulivat voimaan vuoden 2017 alusta. Metsäkeskus on nyt kokonaisuudessaan muutettu julkisia hallintotehtäviä hoitavaksi organisaatioksi, joka ei voi enää harjoittaa liiketoimintaa.

Metsänomistajan näkökulmasta keskeisin uudistus toteutettiin kuitenkin metsänhoitoyhdistyslain muutoksella. Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muutoksen myötä veroluonteisesta ja lakisääteisestä metsänhoitomaksusta luovuttiin ja metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys on perustunut siten täysin vapaaehtoisuuteen vuoden 2015 alusta lähtien. Samanaikaisesti metsänhoitoyhdistyslaista poistettiin metsänhoitoyhdistysten toimintaa ohjaavia rajoitteita.

**Tarkasteltavien uudistusten tavoitteet**

Metsäpolitiikan 2010-luvun lainsäädäntöuudistuksilla on pyritty yleisesti edistämään metsäelinkeinon edellytyksiä. Edellytysten parantamiseksi uudistuksilla on pyritty kehittämään metsähallinnon toimintaa asiakaslähtöisemmäksi ja tehokkaammaksi, selkeyttämään työnjakoa metsäalan eri toimijoiden kesken, lisäämään kilpailun edellytyksiä metsäpalvelu- ja puumarkkinoilla sekä parantamaan metsävaratietojen ajantasaisuutta ja niiden hyödynnettävyyttä. Edellä mainitut metsäpolitiikan tavoitteet muodostettiin yhdessä metsäalan kanssa Kansallisen metsäohjelman prosessissa, jonka avulla tavoitteet nousivat myös lopulliseen valtioneuvoston periaatepäätöksellä annettuun Kansalliseen metsäohjelmaan ja osittain esimerkiksi pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan.

Metsäpolitiikan yhtenä keskeisenä tavoitteena on myös turvata metsien hyvä kasvukunto. Metsien hyvän kasvukunnon säilyttäminen edellyttää aktiivista metsien hoitoa ja laadukkaiden metsänhoitopalveluiden saatavuutta.

Metsäkeskusta koskevissa uudistuksissa on pyritty erityisesti tehostamaan ja yhdenmukaistamaan hallinnollisia prosesseja sekä kehittämään julkisten hallinto- tehtävien asiakaslähtöisyyttä. Aikaisempien alueellisten metsäkeskusten rakenteet, johtaminen sekä itsenäinen päätöksenteko aiheuttivat raskaita organisaatiokustannuksia ja toisistaan poikkeavia käytäntöjä tehtävien hoitamisessa. Toinen merkittävä tavoite metsäkeskusuudistuksessa oli metsäkeskuksen harjoittamasta liiketoiminnasta luopuminen; metsätaloutta palvelevan liiketoiminnan ja metsälakeja valvovan viranomaistoiminnan sijaitseminen samassa organisaatiossa aiheutti uskottavuus- ja riippumattomuusongelmia sekä heikensi yksityisen sektorin kilpailuedellytyksiä samoilla metsäpalvelumarkkinoilla. Yhteenvetona voidaan todeta, että metsäkeskusuudistuksen tavoitteena oli luoda edellytykset vaikuttavalle ja asiakaslähtöiselle sekä kustannustehokkaalle hallinnolle.

Metsänhoitoyhdistyslain tärkeimpänä tavoitteena oli asettaa yhdistykset sekä itsenäiset metsäpalveluyritykset kilpailullisesti samaan asemaan metsäpalvelumarkkinoilla. Uudistuksen tavoitteena oli siten lisätä kilpailua; kilpailun lisäämisen kautta pyrittiin puolestaan lisäämään metsäpalveluiden käyttöä ja erilaisten metsäpalveluiden saatavuutta. Lisäksi myös metsänhoitoyhdistyslaissa tavoiteltiin asiakaslähtöisyyden lisääntymistä. Lakisääteisten tehtävien ja veroluonteisen metsänhoitomaksun poistuttua metsänhoitoyhdistysten jäsenet ovat saaneet itse päättää vuosittain jäsenmaksunsa ja siihen kuuluvat palvelut.

Lisäksi metsänhoitoyhdistyslakia koskevan uudistuksen tavoitteena oli varmistaa, että yhdistysten aseman muutos tapahtuu hallitusti ja että sen vaikutukset ovat ennakoitavissa. Tämän varmistamiseksi metsänhoitoyhdistysten toiminnasta säädetään edelleen yleisen yhdistyslainsäädännön lisäksi erityislilla. Yhdistyslainsäädäntö vaikuttaa kuitenkin myös suoraan metsänhoitoyhdistysten toimintaan. Tavoitteena esimerkiksi oli, että metsänhoitoyhdistyksen varsinainen elinkeinotoiminta olisi järjestettävä tällaista toimintaa varten tarkoitettussa yhteisömuodossa kuten osakeyhtiönä.

### **Metsäkeskuksen tehtävät**

Metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä säädetään metsäkeskuslain 8 §:ssä. Tiivistetysti metsäkeskuksen julkiset hallintotehtävät voidaan jakaa edistämistoimenpiteisiin (ml. alueelliset metsäohjelmat, metsiin perustuvien elinkeinot, metsien ilmasto- ja energiatavoitteet, metsien monimuotoisuuden säilyminen ja metsätalouden muu ympäristönsuojelu), metsiin perustuvan tiedon keräämiseen ja tuottamiseen, metsälainsäädännön valvontaan sekä metsätalouden rahoituksen myöntämiseen.

Edellä mainitut tehtävät olivat myös aikaisemmin alueellisten metsäkeskusten lakisääteisiä tehtäviä, mutta metsäkeskusuudistuksessa eri tehtävien painoarvoa muutettiin vuoden 2012 alusta lähtien tietoisesti. Uudistuksessa korostettiin metsäkeskuksen vahvaa strategista asemaa metsiin liittyvän elinkeinotoiminnan edistämisessä. Täten etenkin edistämisen sekä metsävaratiedon keruun ja jalostamisen merkitystä haluttiin korostaa metsäkeskuksen nykyisessä toimintamallissa verrattuna aikaisempaan. Laadukkaan metsävaratiedon hyödynnettävyys metsäalan toimijoiden piirissä luo edellytyksiä tehokkaalle puunhankinnalle ja palveluiden saatavuudelle. Metsävaratiedon merkitys on korostunut myös metsäkeskuksen oman toiminnan kautta; sitä hyödynnetään niin edistämisen kuin viranomais-toimintakin.

## **Metsänhoitoyhdistysten tehtävät**

Metsänhoitoyhdistykset ovat metsänomistajien yhteisöjä, joiden tarkoituksena on edistää jäsentensä harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoitteiden toteutumista, edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsien hoitoa ja käyttöä. Lisäksi metsänhoitoyhdistyksien tehtävänä on valvoa jäsentensä etua.

Metsänhoitoyhdistykset ovat perinteinen ja painoarvoltaan keskeinen toimija metsäpalvelumarkkinoilla. Lisäksi metsänhoitoyhdistykset toimivat aktiivisesti puukaupassa. Metsänhoitoyhdistykset toimivat puukaupassa tyypillisesti puukauppatoimeksiantojen kautta, jolloin metsänhoitoyhdistykset toteuttavat puukauppaan liittyviä valmistelevia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi puunmyyntisuunnitelmien laatimista, leimikon rajausten tekemistä ja puukaupan kilpailutuksia. Metsänhoitoyhdistyksillä on myös korjuupalvelua, jolloin yhdistys jättää myös oman tarjouksen tarjouskilpailuun. Metsänhoitoyhdistykset antavat jäsenilleen siten myös neuvontaa toimintansa ohessa.

## **Muutoksia toimintaympäristössä**

Julkishallinnon organisointiin, tehtäviin ja vastuisiin on suunnitteilla suuria muutoksia maakuntauudistuksen myötä. Maakuntauudistusta valmistellaan ja suunnitelmassa maakunnille siirtyy tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja kunnista. ELY-keskukset, TE-toimistot ja maakuntien liitot lakkaavat 1.1.2019 lukien. Samanaikaisesti Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran ja Maaseutuvirasto Mavin yhdistämisen valmistelu on käynnistetty.

Maakuntauudistusta tai uuden elintarvikesektorin koskevaa virastoa ei kuitenkaan ole tarkoitus ulottaa metsäkeskuksen lakisääteisiin tehtäviin. Toimintaympäristön muutokset heijastuvat kuitenkin myös metsäpuolelle, koska metsäkeskuksen tehtävien hoitamisessa tehdään yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

Vaikka toimintaympäristössä ja hallinnon rakenteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia, yksityismetsätalouden edistämiseen tarkoitettujen julkisten tehtävien säilyneet ennallaan. Metsäalan kasvua tukevaa edistämistyötä, tiedon tuotantoa, lainsäädännön valvontaa ja toimenpiteiden ja hankkeiden rahoitusta tarvitaan edelleen. Yksityisen sektorin toimijat palvelevat erilaisissa puukaupan ja metsäpalveluiden tehtävissä. Edellä mainittujen tehtävien ja erilaisten kilpailuilla markkinoilla toimivien yksityisten toimijoiden avulla pyritään turvaamaan riittävän korkeatasoisten metsätalouden palveluiden saatavuus ja metsien hyvä hoito.

## **2. HANKINNAN KOHDE JA LAAJUUS**

Selvityshenkilön tehtävänä on arvioida metsäalalla toteutettujen lainsäädäntöuudistuksien vaikutuksia ja arvioida lainsäädäntöuudistuksien tavoitteiden toteutumista. Koska toteutettujen lainsäädäntöuudistukset ovat olleet voimassa jo useita vuosia, selvityshenkilön tehtävänä on erityisesti arvioida miten tavoitteet ovat toteutuneet metsäalan eri toimijoiden käytännöissä ja metsäalan yleisessä kehityksessä. Arviointiraportissa tulee analysoida ainakin seuraavaa lainsäädäntöä nykyisessä muodossaan:

- Laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011)
- Laki Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä (419/2011)
- Laki metsänhoitoyhdistyksistä (534/1998)

Lisäksi arvioinnissa tulee arvioida toteutettujen uudistusten tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta nykyisessä metsäalan muuttuvassa toimintaympäristössä. Selvityshenkilön tehtävänä on siten arvioida eri organisaatioiden rooleja niille asetettujen tehtävien ja muuttuvan toimintaympäristön näkökulmista.

Tarkempia selvitettäviä kysymyksiä ovat:

- Ovatko metsäelinkeinojen edellytykset parantuneet edellä mainituissa lainsäädäntöuudistuksissa?
- Ovatko eri organisaatioiden tehtävät ajan tasalla ja yhteiskunnan tarpeiden mukaiset?
- Toteutetaanko nykyisiä tehtäviä tarkoituksenmukaisilla työkaluilla ja toimintatavoilla?
- Ovatko metsäkeskuksen toimintatavat ja resurssien käyttö tehostuneet valtakunnallisen organisaation myötä?
- Julkisen sektorin rooli muuttuu. Kuinka se vaikuttaa metsäkeskuksen tehtäviin mahdollistajana ja/tai toimijana?
- Miten toimintaympäristön muutoksien arvioidaan vaikuttavat yksityismetsätalouden edistämiseen tarkoitettuihin julkisiin tehtäviin lähivuosina?
- Mikä on kunkin tehtävän kannalta paras organisaatio ja rahoitustapa (paras organisaatio voi olla myös jokin muu kuin metsäkeskus tai metsänhoitoyhdistys)?
- Ovatko tarkasteltavien metsäorganisaatioiden roolit selkeät ja mahdollistavatko ne markkinalähtöisen kilpailun?
- Onko nykyinen lainsäädäntö tarkoituksenmukaista, tarvittavan joustavaa ja selkeää?

Osana kokonaisuutta selvityshenkilön tulee metsäkeskuksen osalta tarkastella seuraavia teemoja:

- Metsäkeskuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus, tuloksellisuus ja tehokkuus
- Metsäkeskuksen toiminnan valtakunnallinen yhtenäisyys ja hyvien käytäntöjen hyödyntäminen osana toimintaa
- Alueellisten vahvuuksien huomioiminen Suomen metsäkeskuksen toiminnassa
- Metsäkeskuksen toiminnan asiakaslähtöisyys
- Metsäkeskuksen uudistumiskykyisyys ja strategisen ohjauksen toimivuus

Osana kokonaisuutta selvityshenkilön tulee metsänhoitoyhdistysten osalta tarkastella seuraavia teemoja:

- Metsänhoitoyhdistyslain muutoksen vaikutus puukauppaan
- Metsäpalvelumarkkinoiden kilpailutilanne ja niiden kehitysnäkymät
- Metsäpalveluiden alueellinen saatavuus
- Metsänhoitoyhdistysten asema puumarkkinoilla ja toiminta aatteellisena yhdistyksenä

Tarkastelu tulee toteuttaa kokonaisuudessaan kolmesta näkökulmasta:

- 1) asiakkaiden, elinkeinojen ja kilpailun edistämisen;
- 2) julkisten varojen tehokkaan käytön ja
- 3) hallinnon toimivuuden.

Arvioinnista laaditaan julkiseen käyttöön tuleva kirjallinen raportti tilaajalle, jossa esitetään selvityshenkilön havainnot sekä kehittämissuhteet lainsäädäntöön, organisaatioiden tai valtion rooleihin taikka tehtäviin liittyen.

