

Työryhmämuistio MMM 2002:19

Metsänomistajien neuvonnan kilpailuttaminen

Helsinki 2002

Metsänomistajien neuvonnan kilpailuttaminen
Työryhmämuistio MMM 2002: 19

Julkaisija
Maa- ja metsätalousministeriö

Helsinki 2002

ISSN 0781-6723

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö on sitoutunut Kansallinen metsäohjelma 2010 ja ministeriön metsänomistajaneuvonnan strategian toteuttamiseen. Kansallisessa metsäohjelmassa esitetään, että kilpailuttamisen mahdollisuudet neuvonnassa ja koulutuksessa tulee selvittää. Ministeriön metsänomistajaneuvonnan strategia 2002-2010 avaintehtävissä esitetään julkisesti tuotettujen neuvontapalvelujen osittaista kilpailuttamista. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi maa- ja metsätalousministeriön metsäosasto kutsui maaliskuussa koolle neuvonnan kilpailuttamisen virkatyöryhmän, jonka tehtävän on laatia malli siitä, kuinka erillisen neuvontahankkeen kilpailuttaminen voidaan toteuttaa. Kokeilun perusteella on tarkoitus arvioida lisääkö kilpailu neuvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin ylitarkastaja Anna Rakemaa maa- ja metsätalousministeriöstä, työryhmään kutsuttuina asiantuntijajäseninä Metsäntutkimuslaitosta edusti vanhempi tutkija Harri Hänninen ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiota markkinointikonsultti Kirsi Greis. Virkatyöryhmän esitys neuvonnan kilpailuttamisen mallista tuli olla valmis 30.09.2002 mennessä. Ennen kilpailuttamismalliehdotuksen valmistumista sidosryhmien edustajat tuli kutsua asiantuntijaseminaariin, jossa heillä oli mahdollisuus vaikuttaa neuvonnan kilpailuttamismallin lopulliseen sisältöön.

Työryhmä on laatinut toimeksiannon mukaisen neuvonnan kilpailuttamismallit sekä henkilökohtaiseen että ryhmäneuvontaan. Mallien laatimisessa ovat lähtökohtina olleet sekä metsänomistajien tarpeet että metsäpoliittisesti merkittävät metsien hoidon ja käytön tavoitteet. Lisäksi työryhmä on pyrkinyt työssään tuomaan esiin yleisiä julkisen palvelun kilpailuttamiseen liittyviä näkökohtia sekä tuotannon tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseen liittyviä kysymyksiä. Työn aluksi työryhmä on perehtynyt maa- ja metsätalousministeriön metsänomistajaneuvonnan strategiasta saatuihin lausuntoihin siltä osin kuin ne koskettavat kilpailuttamista ja pyrkinyt ottamaan ne huomioon.

Työryhmän toimeksiannossa määritelty neuvonnan kilpailuttamiseminaarin pidettiin Helsingissä 11.9.2002. tilaisuuteen osallistui 39 henkilöä, jotka edustivat metsäalan eri organisaatioita ja sidosryhmiä. Seminaarin osanottajat suhtautuivat neuvonnan kilpailuttamiseen pääosin kielteisesti. Kilpailuttamisen pelättiin heikentävän maakunnan metsäalan toimijoiden hyväksi koettua yhteistyötä. Myös kilpailuttamisen ajankohtaa kummasteltiin, sillä Kansallinen metsäohjelma 2010 tavoitteet metsänhoito- ja perusparannustöiden osalta ovat toteutuneet ja töiden katsottiin olevan hyvässä vauhdissa. Metsäkeskukset ilmaisivat huolensa kilpailuttamiskokeilun rahoittamisesta yksinomaan metsäkeskusten ja Tapion neuvonnan, koulutuksen ja viestinnän varoista. MTK korosti metsänhoitomaksun luonnetta ei budjettirahoitukseen perustuvana veroluonteisena maksuna. Kilpailuttamisessa osanottajat olivat erityisesti huolissaan metsänomistajan henkilö- ja metsävaratietojen luovutukseen ja käyttöön liittyvistä käytännöistä. Lisäksi kilpailutettavien hankkeiden kokoa pidettiin liian suurina ja niiden rahoitustarvetta ylimitoitettuna. Hankkeiden ei katsottu myöskään soveltuvan pienten toimijoiden, kuten esim. metsänhoitoyhdistysten ja metsäpalveluyrittäjien toteutettaviksi.

Työryhmän esittämiä neuvonnan kilpailuttamiskokeilun malleja, metsänhoitotiedotteen neuvonta ja uusien metsänomistajien kurssi muokattiin seminaarista saadun palautteen mukaisesti. Erityisesti pyrittiin täsmentämään seminaarissa kyseenalaistettua metsänomistajatietojen luovuttamista ja epäselväksi jäänyttä neuvonnan vaikuttavuuden mittaamista. Lisäksi työryhmämuistion loppuun lisättiin luku, jossa käsitellään keskeisimpiä seminaarissa esiin nousseita kysymyksiä.

Työryhmätyön loppuvaiheessa työryhmälle muodostui käsitys siitä, että merkittävin neuvontapalvelujen kehittymistä ja kilpailua rajoittava tekijä on metsänomistajien yhteystietojen heikko saatavuus. Työryhmä esittää jatkotoimenpiteeksi, että maa- ja metsätalousministeriö käynnistäisi pikaisesti hankkeen, jonka puitteissa selvitetään mahdollisuudet luoda kattava valtakunnallinen, jatkuvasti päivittyvä metsänomistajarekisteri, josta metsänomistajien yhteystietojen hankkiminen olisi nykyistä helpompaa ja edullisempää.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti muistionsa maa- ja metsätalousministeriölle

Helsingissä 30. päivänä syyskuuta 2002

Anna Rakemaa

Kirsi Greis

Harri Hänninen

Sisällys

1 Johdanto	6
2 Julkisten palvelujen kilpailuttaminen.....	9
2.1 Kilpailuttamisen tausta ja edellytykset.....	9
2.2 Kilpailuttamisen edut, haitat ja ongelmakohdat	11
2.3 Julkisten palvelujen kilpailuttamisen mallit	13
3 Tehokkuus ja vaikuttavuus.....	17
3.1 Käsitteet.....	17
3.2 Tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen.....	18
4 Metsänomistajien neuvonta kilpailuttamisen kohteena	23
4.1 Tausta	23
4.2 Metsänomistaja neuvontapalvelun kuluttajana.....	24
4.3 Metsänomistajien neuvontapalveluiden ryhmittely.....	25
4.4 Henkilökohtaisten neuvontapalvelujen tarjoajat	26
4.4.1 Julkislouhteiset tuottajat	26
4.4.2 Yksityiset tuottajat.....	29
4.5 Ryhmäneuvontapalvelujen tarjoajat	31
4.6 Metsäneuvonnan erityispiirteet kilpailuttamisen kannalta	32
4.6.1 Metsänomistajien neuvonnan tasapuolisuus.....	32
4.6.2 Tasapuolisuus neuvontapalveluiden tuottajien kesken.....	33
4.6.3 Neuvontahankkeissa tarvittavat tietotarpeet ja lähteet	34
4.6.4 Tietosuojakysymykset	36
4.6.5 Arvonlisäverojärjestelmä.....	38
5 Malli neuvonnan kilpailuttamiseksi	39
5.1 Neuvontahankkeen kilpailuttamisen lähtökohdat.....	39
5.2 Henkilökohtaisen neuvontahankkeen kilpailuttaminen.....	42
5.2.1 Neuvontahankkeen kuvaus	42
5.2.2 Tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaus.....	46
5.3 Ryhmäneuvontahankkeen kilpailuttaminen	47
5.3.1 Neuvontahankkeen kuvaus	47
5.3.2 Tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaus.....	51
5.4. Kilpailuttamiskokeilun arviointi.....	53
6 Kilpailuttamishdotuksen arviointia	54
6.1 Sidosryhmien palaute	54
6.2 Ehdotukset jatkotoimenpiteiksi	58
Kirjallisuus	59

1 Johdanto

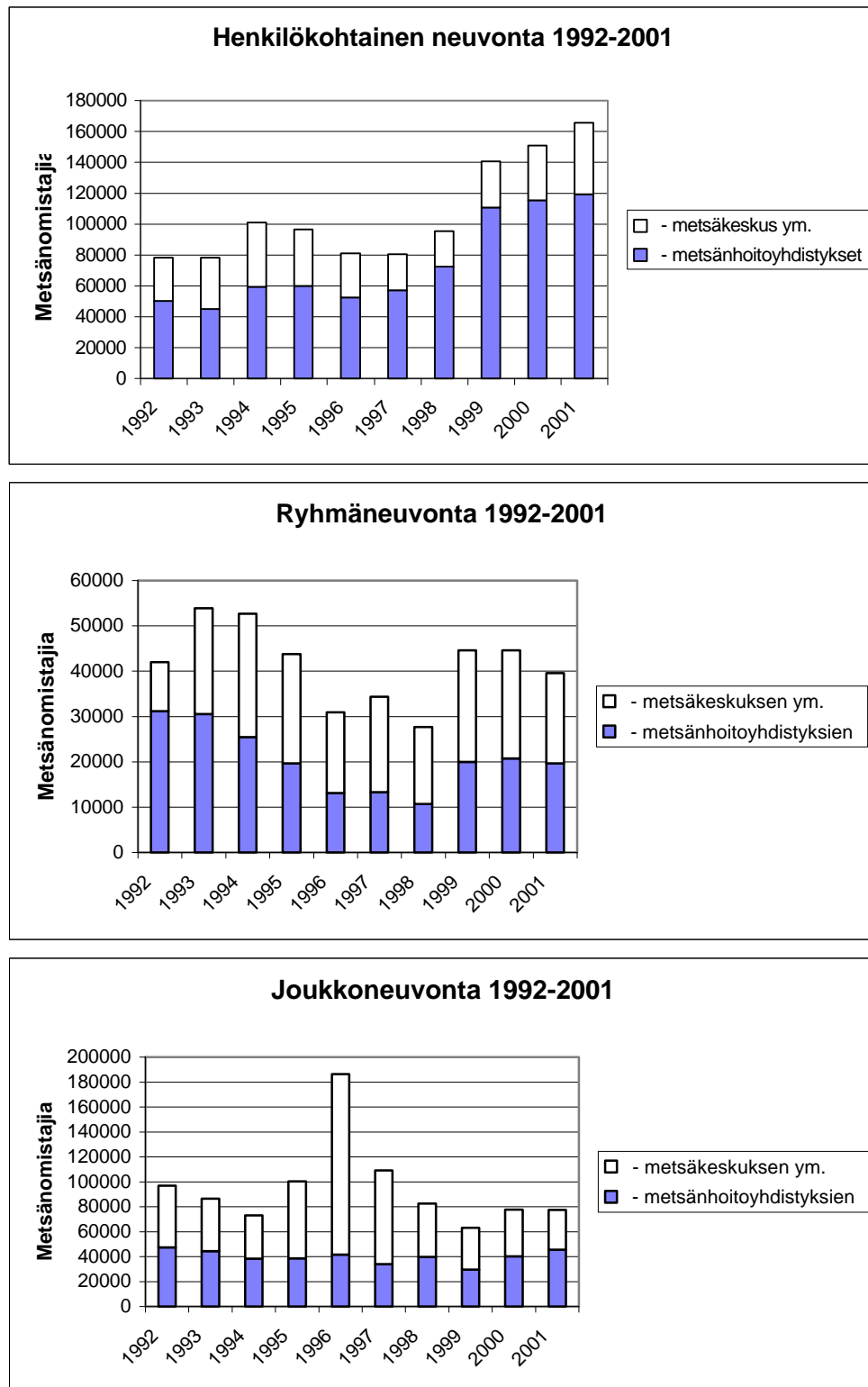
Yksityisiä metsänhoitomaksuvelvollisia¹ metsälöitä on noin 320 000. Metsänomistajia on kuitenkin huomattavasti enemmän, sillä puoliset omistavat tilan usein yhdessä ja yhteisomistustiloilla – perikunnissa ja yhtymissä – on keskimäärin 3,8 osakasta. On arvioitu, että metsänhoitomaksuvelvollisten metsälöiden omistajia olisi kaikkiaan noin 600 000 henkilöä. Noin puolet heistä omistaa pienehkön, enintään 20 hehtaarin metsälön. Metsälöt on lähes poikkeuksetta saatu perintönä tai ostettu vanhemmilta tai sukulaisilta. Vapailta markkinoilta metsälön on hankkinut vain joka kymmenes metsänomistaja. Perintöluonteesta ja pienestä tilakoosta johtuen valtaosalle metsänomistajista metsätulot ovat luonteeltaan sivutuloina. Luonteeltaan sivutoimisena metsätalouden harjoittaminen ei kannusta osaamisen kartuttamiseen. Muun muassa siksi metsänomistajien neuvonnan tukeminen julkisin varoin on nähty tarpeelliseksi.

Metsänomistajien neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen valtio on osoittanut 2000-luvun alkuvuosina julkista rahoitusta noin 7–8 milj. euroa vuodessa. Tuki on kanavoitu pääosin metsäkeskusten kautta, mutta osa tuesta menee myös Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiolle lähinnä viestintään ja neuvonnan kehittämiseen. Metsänomistajilta kerätään veroluonteisina metsänhoitomaksuina vuosittain noin 27 milj. euroa, josta metsänhoitoyhdistykset käyttävät arviolta noin viidesosan, eli 5,4 milj. euroa metsänomistajien neuvontaan, koulutukseen ja tiedottamiseen. EU-rahoituksella metsäalan toimijat tekevät lisäksi maakunnallisia metsäneuvontaprojekteja. Vuonna 2001 niiden kustannusarvio oli yhteensä noin 3 milj. euroa. Metsäoppilaitokset käyttivät vuonna 2000 metsänomistajakursseihin noin 0,5 milj. euroa. Metsäneuvontaan käytetyn yksityisen rahoituksen (metsäyhtiöt, pankit, metsäpalveluyrittäjät, metsänomistajajärjestöt jne) määrästä on vaikea saada luotettavaa arviota.

Metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset tekevät valtaosan metsänomistajaneuvonnasta, ja niiden suoritteet tilastoidaan. Muiden metsäalan toimijoiden pääosin yksityisellä rahoituksella tehdystä neuvonnasta ei ole keskitetysti saatavilla tietoja. Metsänomistajien neuvonta jaetaan tavallisesti henkilökohtaiseen neuvontaan, ryhmäneuvontaan ja joukkoneuvontaan (tarkemmin luku 4.2). Henkilökohtaisessa neuvonnassa metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset tekivät 1990-luvun alkupuoliskolla noin 90 000 metsänomistajakontaktia vuosittain mutta 2000-luvun alussa määrä on lähes kaksinkertaistunut (kuva 1). Osa metsänomistajista tavoitettiin vain kerran, osaa neuvottiin useammin.

Valtaosan henkilökohtaisesta neuvonnasta toteuttavat metsänhoitoyhdistykset. Metsänhoitoyhdistysten toimihenkilöt antoivat neuvoja vuonna 2001 henkilökohtaisesti lähes 120 000 metsänomistajalle. Vastaavasti metsäkeskusten toimihenkilöt neuvoivat vuonna 2001 henkilökohtaisesti runsaat 46 000 metsänomistajaa. Näistä noin 10 000 neuvontatapahtumaa oli metsäsuunnittelun maastotöiden yhteydessä tai suunnitelmaa luovutettaessa.

¹ Metsämaanala Etelä-Suomessa vähintään 4 ha, Oulun läänissä 7 ha ja Lapin läänissä 12 ha.



Kuva 1. Metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten eri neuvontakeinoin tavoittamat metsänomistajat vuosina 1992–2001 (Tapion vuosikirja 1993–1998 ja vuositilastot 1999–2002). Metsäkeskusten tilaisuuksissa ovat myös ne, jotka se on järjestänyt muiden kanssa.

Metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten järjestämiin ryhmäneuvontatilaisuuksiin on osallistunut 1990-luvulla kaikkiaan 30 000–50 000 metsänomistajaa vuosittain (kuva 1). Metsäkes-

kusten järjestämiin ryhmäneuvontatilaisuuksiin osallistui vuonna 2001 noin 20 000 henkilöä, ja vastaavasti metsänhoitoyhdistysten tilaisuuksiin likimain saman verran eli 20 000 henkilöä. Lisäksi metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset järjestivät joukkoneuvontatilaisuuksia, joihin osallistui yhteensä 81 000 henkilöä vuonna 2001.

Kuvasta 1 havaitaan, että Kansallisen metsäohjelman 2010 tultua hyväksytyksi (v. 1999), erityisesti henkilökohtaisen ja ryhmäneuvonnan suoritteet ovat merkittävästi lisääntyneet. Myös viimeisimmän koko metsänomistajakuntaa koskevan tutkimuksen mukaan metsänomistajat ovat hyvin neuvonnan piirissä. Viiden vuoden jaksolla, 1994–98, lähes 80 % metsänomistajista oli saanut vähintään kerran henkilökohtaista neuvontaa joko metsänhoitoyhdistyksestä tai metsäkeskuksesta. Yksityismetsäalasta näiden metsänomistajien metsäosuus on lähes 90 prosenttia. Ryhmäneuvontatilaisuuksiin oli osallistunut joka viides metsänomistaja, mikä vastaa vajaata kolmannesta metsäalasta. Metsänomistajaneuvonta onkin näiden tulosten perusteella hyvin hoidettu.

Metsänomistajakunnan rakenne muuttuu kuitenkin koko ajan: perinteisen metsänomistajaluokan, maanviljelijöiden osuus on supistunut ja palkansaajien sekä eläkeläisten osuus lisääntynyt. Samalla metsänomistuksen tavoitteet ovat moniarvoistuneet. Ongelmana onkin, ettei neuvonta ole tavoittanut kaikkia metsänomistajaryhmiä samalla tavoin. Voidaan myös olettaa, ettei neuvonta sisällöltäänkään välttämättä vastaa erilaisten metsänomistajien tarpeita.

Kansallisessa metsäohjelmassa 2010 asetettiin tavoitteeksi metsänomistajien neuvonnan ja koulutuksen voimavarojen kaksinkertaistaminen ohjelmakaudella. Ohjelmassa katsottiin myös, että kilpailuttamisen tarjoamat mahdollisuudet neuvonnassa ja koulutuksessa tulee selvittää. Myös ohjelman välievaluoinnissa (2002) nostettiin kilpailuttaminen esille.

Kansalliseen metsäohjelmaan liittyen maa- ja metsätalousministeriön johdolla laadittiin Metsänomistajaneuvonnan strategia 2002–2010, joka valmistui joulukuussa 2001. Yksi strategiasa esitetyistä avaintehtävistä liittyi julkisesti tuotettujen neuvontapalvelujen osittaiseen kilpailuttamiseen. Tavoitteena on kokeilla lisääkö avoin kilpailu neuvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Kokeilun perusteella tulisi ratkaista kilpailutetaanko osa neuvonnan julkisesta tuesta vastaisuudessa. Tavoitteen toteuttamiseksi maa- ja metsätalousministeriön metsäosasto asetti virkatyöryhmän, jonka tehtävänä oli laatia malli siitä, kuinka erillisen neuvontahankkeen kilpailuttaminen voidaan toteuttaa.

Työryhmä on tarkastellut aluksi julkisten palvelujen kilpailuttamista yleisellä tasolla sekä arvioinut muilla julkisen hallinnon sektoreilla kilpailuttamisesta saatuja kokemuksia. Tämän jälkeen on tarkasteltu kilpailuttamiseen liittyviä näkökohtia metsänomistajaneuvonnassa. Lopuksi on päädytty esittämään kaksi mallia neuvontahankkeen kilpailuttamiseksi: toinen henkilökohtaisen neuvonnan hankkeelle ja toinen ryhmäneuvontahankkeelle.

Kilpailutettavia neuvontahankkeita valittaessa pidettiin ensisijaisena lähtökohtana sitä, että neuvonnan tulee sisällöltään tukea Kansallisessa metsäohjelmassa 2010 keskeisiksi määritettyjä tavoitteita. Toisena lähtökohtana oli metsänomistajaneuvonnan strategiassa kokeilulle asetettu vaatimus arvioida lisääntykö neuvonnan tehokkuus ja vaikuttavuus kilpailuttamisen myötä. Tällöin neuvontahankkeiden valinnan kriteereinä olennaista on tuotteistamisen selkeys, neuvonnalle selkeästi määriteltävissä olevat tavoitteet ja mitattavissa olevat tulokset.

2 Julkisten palvelujen kilpailuttaminen

2.1 Kilpailuttamisen tausta ja edellytykset

Vallitsevan uusklassisen taloustieteen oppien mukaan vapaasti toimivat markkinat hoitavat talouden resurssien kohdentamisen siten, että se on taloudellisesti tehokasta, ts. tuotannon ja hyvinvoinnin taso on annetuilla resursseilla mahdollisimman korkea. Lähestymistavalle on ominaista, että kaiken taloudellisen toiminnan liikkeellepaneva voima on yksityisen hyödyn tavoittelu. Julkisen sektorin rooli ja tehtävät ovat perusteltuja vain markkinoiden epäonnistuksessa. Tällöin on kyse tilanteista, joissa markkinoita ei joko synny lainkaan tai ne toimivat puutteellisesti. Nämä markkinaepäonnistumiset johtuvat joko markkinamekanismin ulkoisvaikutuksista, julkishyödykkeistä, luonnollisista monopoleista tai epäsymmetrisestä informaatiosta.

Julkisen sektorin tulee siis tarjota sellaisia tuotteita ja palveluja, joita markkinat eivät tarjoa. Yleinen turvallisuus (puolustusvoimat, poliisi) on perinteisesti katsottu yhdeksi keskeisimmäksi julkisen sektorin tehtävistä. Kyseessä on tyypillinen julkishyödyke: kaikki voivat hyötyä siitä saman verran, eikä yhden henkilön kulutus vähennä jonkun toisen kulutusta. Yhteiskunnan kannattaa ottaa hoitaakseen myös sellaiset palvelut, joissa mittakaavaedut ovat vallitsevia (yksikkökustannukset laskevat tuotannon kasvaessa), koska vapaa kilpailutilanne johtaisi ennen pitkää muiden kilpailijoiden vetäytymiseen ja luonnollisen monopolin syntymiseen. Esimerkkinä tällaisesta on käytetty infrastruktuuripalveluja (energiantuotanto, satamat, rataverkko).

Julkisen sektorin palvelutuotannolliseen rooliin on katsottu kuuluvan myös ns. meriittihyödykkeiden (esim. koulutus-, sosiaali- ja terveystaloudelliset) tuotanto, vaikka ne voitaisiin tuottaa markkinoillakin. Tätä perustellaan niihin liittyvillä positiivisilla ulkoisvaikutuksilla, mittakaavaeduilla, laadunvalvonta- ja tulonjakonäkökohdilla. Erityisesti Pohjoismaissa omaksutussa hyvinvointivaltiomallissa julkinen sektori on ottanut hoitaakseen useita hyvinvointipalveluja, mikä on johtanut julkisen sektorin koon paisumiseen, velkaantumiseen ja verotuksen kiristämiseen.

Julkisen sektorin kasvun ja erityisesti 1990-luvun laman myötä myös Suomessa on käyty keskustelua julkisen sektorin tehtävistä ja mahdollisuuksista siirtää tehtäviä yksityiselle sektorille. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös Suomen ulkopuolella. OECD korosti Suomea koskevassa vuoden 2002 talouskatsauksessaan, että viranomaisten tulisi Suomessa vahvistaa kilpailua erityisesti julkisissa ja yksityisissä palveluissa. Lisäksi OECD suositteli, että Suomen tulisi muuttaa vähitellen julkisen hallinnon roolia palvelujen tuottajasta palvelujen ostajaksi yksityiseltä sektorilta.

Paineita julkisen sektorin rahoituksen supistamiseen ja julkisen tuotannon tehokkuuden lisäämiseen, ovat viime aikana nostaneet erityisesti lisääntyneet vaatimukset verotuksen alentamisesta. Globaalistuneen teollisuuden johto, teollisuuden työnantajajärjestö, palkansaajajärjestöt, Veronmaksajat ja Kaupan Keskusliitto ovat vaatineet tuloverotuksen keventämistä. Alkoholin ja moottoriajoneuvojen verotusta on vaadittu korjattavaksi muiden EU-maiden tasolle. Myös palvelujen arvonlisäverotuksen alentamista eurooppalaiselle tasolle on esitetty. Pidemmällä aikavälillä tämänsuuntaisia muutoksia joudutaan väistämättä tekemään. Kansalaisvalituksesta lähtenyt käytettyjen tuontiautojen veromuutos on tuorein esimerkki. Näiden verokertymän menetysten kompensoimiseksi ei ole helposti löydettävissä merkittäviä uusia

verotuskohteita. Julkisen palvelutuotannon kilpailuttaminen ja yksityistäminen tarjoaa yhden vaihtoehdon julkisen tuotannon tehokkuuden lisäämiseen ja kulujen karsimiseen.

Julkisen sektorin tuotannon kilpailuttamisessa ja yksityistämässä Iso-Britannia ja Uusi-Seelanti ovat edenneet pisimmälle. Ruotsissa kuntasektorin hyvinvointipalvelut avattiin kilpailulle 1990. Kokemuksia kilpailuttamisesta julkisella sektorilla on useimmilla Euroopan mailla. Iso-Britannian malli on kuitenkin sikäli poikkeava, että kilpailuttaminen on siellä ollut kunnille pakollista, kun se muualla on perustunut vapaaehtoisuuteen. Aluksi pakkokilpailuttaminen koski vain muutamia toimintoja mutta on vuoden 1980 jälkeen laajentunut asteittain kattamaan useimmat julkisen palvelutuotannon alueet. Pakkokilpailuttamisen tavoitteena on ollut edullisempi palvelutuotanto veronmaksajille, halvemmat hinnat asiakkaille ja markkinoiden luominen yrityksille. Osa kunnista on valittanut kilpailuttamisprosesseja työläiksi ja valvontaa kalliiksi – byrokratian on sanottu lisääntyneen.

Suomessa palvelujen ulkoistaminen alkoi yleistyä kuntalain muuttumisen jälkeen 1990-luvun alussa. Kuntalaissa kunnille asetetaan velvollisuus järjestää tietyt palvelut kuntalaisille, mutta niitä ei ole pakko itse tuottaa. Palvelutuotannon kilpailuttaminen onkin lisännyt toimintojen ulkoistamista ja kilpailuttamisesta on kertynyt kokemuksia useissa kunnissa.

Julkisen palvelutuotannon kilpailuttamisen yleisesti hyväksytyinä perusteina on nähty palvelutuotannon parantaminen niin laadun, saatavuuden kuin vaikuttavuudenkin osalta sekä kustannusten säästäminen. Julkisessa palvelutuotannossa kustannussäästöihin pyrkimisen on usein arvioitu tapahtuvan palvelun laadun kustannuksella. Tämän tekee mahdolliseksi vaihtoehdoisen tarjonnan eli kilpailun puuttuminen, jolloin kysyntä ei reagoi laadun heikkenemiseen. Kilpailuttamisella pyritään välttämään tällainen tilanne. Palveluiden laadun nostaminen kilpailun kautta edellyttää kuitenkin, että palveluiden laatua voidaan valvoa. Tämä on oleellista tuottipa palveluja julkinen tai yksityinen toimija.

Palvelutuotannossa tilaajan keskeisenä motiivina tulisi olla asiakkaan hyvinvoinnin parantaminen. Kilpailuttamisen motiivina voi olla myös henkilöstövajauksen korvaaminen ulkoistamalla koko palvelutuotanto tai sen osa. Kilpailuttamisessa onkin usein kyse juuri toiminnan ulkoistamisesta.

Kilpailuttamisen onnistuminen edellyttää, että toimialalla on useita palveluntuottajia ja ostajia, ts. on oltava sekä riittävästi tarjontaa että kysyntää. Ellei useita riittävän vahvoja tuottajia ole, pahimmassa tapauksessa yksityinen monopoli vain syrjäyttää julkisen monopolin. Toisaalta ellei palvelulla ole riittävästi kysyntää, asiakkaita, tuottajien ei ole mahdollista pärjätä taloudellisesti.

Keskeisiä vaatimuksia on myös, että kilpailutettava palvelu on tuotteistettavissa. Tällainen palvelu on helppo kilpailuttaa. Jos lisäksi palvelun vaikutukset ovat suoria, nopeita ja helposti arvioitavissa, kilpailuttamisen lähtökohdat ovat hyvät. Ellei palvelun tuotteistaminen onnistu, ja jos sen vaikutuksia on vaikea tunnistaa, ei palvelua ole mahdollista järkevästi kilpailuttaa.

Kilpailuttaminen edellyttää tilaajalta eli kilpailuttajalta valmiutta omaksua uusia ajattelutapoja ja käytäntöjä. Tilaajan tulee voida motivoida ja ohjata tuottajaa taloudellisin kannustein. Tilaajalla tulee olla mahdollisuudet estää tuottajan keskittyminen toiminnassaan etupäässä helpoihin asiakkaisiin, eli ns. kerman kuorinta.

Kilpailuttamisesta aiheutuu myös kustannuksia. Esimerkiksi jos tilaaja on aiemmin itse tuottanut tai käyttänyt aina vain samaa ulkopuolista tuottajaa, palvelun tuottajan vaihtamiseen liittyvien kustannusten tulee olla pienemmät kuin tuottajan vaihtumisesta syntyvä kustannusten aleneminen. Tällaiset transaktiokustannukset tulee myös ottaa huomioon, kun arvioidaan kilpailuttamisen kokonaisuhyötyjä.

Kilpailuttamiseen ryhtyminen edellyttää tilaajan asiantuntemuksen lisäämistä tarjouspyyntöjen tekemisessä, vaihtoehtojen vertailussa, palvelun laadun seurannassa sekä kustannuslaskennassa. Tarjouskilpailun järjestäminen edellyttää kilpailutettavan palvelun yksityiskohtaista kuvaamista ja siltä odotettujen tulosten osoittamista, mikä käytännössä tarkoittaa palvelun tuotteistamista. Kilpailutettavan palvelun laadun vaatimustason arviointi edellyttää jonkinlaisen laadun seurantajärjestelmän pystyttämistä. Kilpailuttamisen kustannushyötyjen selvittäminen taas edellyttää, että laskentatoimen järjestelmät pystyvät erittelemään eri palveluiden todelliset tuotantokustannukset. Onkin selvää, että kilpailuttaminen aiheuttaa aiheetta lisää työtä ja kustannuksia tilaajalle. Osa mahdollisista kustannussäästöistä syntyy vasta kun kilpailuttamisen rutiinit ovat muotoutuneet.

Kilpailuun osallistuvan julkisen palvelutuottajan yksikön täytyy olla omakustanteinen ja sen tulee voida vaikuttaa toiminnallaan merkittävästi omaan tulokseensa. Yksikön kustannusten on oltava selvitettävissä ja oikein mitoitettuja pääoma- ja hallintokuluja myöten. Tämä saattaa edellyttää erityisjärjestelyjä ja laskentatoimen uudelleen organisoimista, sillä usein tuottajan muu palvelutuotanto voi olla sidoksissa kilpailutettavaan toimintoon.

Edellä esitetyt kilpailuttamiseen liittyvät näkökohdat osoittavat, että kilpailuttamista ja sen vaikutuksia on tarkasteltava paljon laajemmin kuin pelkästään mahdollisesti saavutettavina kustannussäästöinä.

2.2 Kilpailuttamisen edut, haitat ja ongelmakohdat

Kilpailuttamisen tai pelkästään jo kilpailuttamisen uhkan olemassaolon uskotaan varsin yleisesti nostavan julkisten palvelujen tuottavuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi kilpailun nähdään nostavan palvelun laatua ja yleensäkin kehittävän palveluita vastaamaan paremmin asiakaskunnan tarpeita. Kilpailuttaminen pakottaa julkisorganisaation kiinnittämään huomiota perustavaa laatua oleviin kysymyksiin: mitä palveluja kohderyhmä tarvitsee tai haluaa ja miten palveluiden laatu varmistetaan. Näin se luo painetta kehittää palveluja. Kilpailuttaminen saattaa vähintäänkin tuoda myönteisiä muutoksia julkisorganisaation toimintatapaan. Asiakkaille kilpailuttaminen lisää vaihtoehtoja ja antaa mahdollisuuden purkaa tyytymättömyyttä vaihtamalla palveluntuottajaa.

Kilpailuttamisen nähdään myös lisäävän yleisiä edellytyksiä yksityiselle yritystoiminnalle, millä saattaa olla varsinkin paikallisesti suuri merkitys. Myönteisenä nähdään ylipäänsä julkisen sektorin monopoliaseman murtuminen palveluntuottajana. Eräs ilmeinen etu liittyy siihen, että kilpailuttamisen myötä julkisen sektorin on pakko kehittää laadun ja kustannusten seurantajärjestelmiään. Tämä lisää palveluiden kustannusrakenteen läpinäkyvyyttä ja auttaa kiinnittämään huomiota mahdollisiin tuotannon tehostamiskohtiin.

Kilpailuttamiseen liittyy kuitenkin myös ongelmia tai suoranaisia haittoja. Ei ole itsestään selvää, että kilpailun seurauksena ulkoistettu palvelutuotanto on laadultaan julkistuotannon veroista saati että se edes tulisi tilaajalle halvemmaksi. Esimerkiksi Karjaan kaupunki ulkoisti

perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon palvelut vuonna 1998 ja antoi palvelujen järjestämisen ja tuottamisen Folkhälsanin tehtäväksi monivuotisella sopimuksella. Menot asukasta kohti kyllä laskivat vuosina 1999–2000 yhteensä 2,9 %, mutta olivat edelleen vuonna 2000 noin 16 % korkeammat kuin maan kunnissa keskimäärin. Stakesin tekemän selvityksen mukaan merkittäviin kustannussäästöihin ei päästäkään vain tehostamalla toimintaa, vaan muuttamalla palvelurakenteita.

Kilpailuttamisen myötä palvelujen saatavuuden on epäilty heikkenevän. Palveluyrittäjä ei välttämättä olekaan kiinnostunut kaikista asiakkaista, vaan ainoastaan helpoimmin tavoitettavista tai sellaisista, joille on parhaat mahdollisuudet myydä myös yrittäjän tuottamia muita oheispalveluja tai tuotteita ja jotka ovat valmiita maksamaan palvelusta enemmän. Tätä kutsutaan kerman kuorinnaksi eikä sitä ole aina mahdollista täysin estää.

Kilpailun lieveilmiönä nähdään myös mahdollinen työntekijöiden aseman heikkeneminen. Voittaakseen tarjouskilpailun tuottaja saattaa nostaa tuottavuuttaan heikentämällä työehtoja, toisaalta kilpailun hävinnyt saattaa joutua irtisanomaan työntekijöitään töiden vähennyttyä. Jatkuva kilpailuttaminen aiheuttaa pahimmillaan epävarmuutta työnantajille, henkilöstölle ja palvelujen käyttäjille.

Kilpailuttaminen saattaa olla myös sikäli ongelmallista, että tilaaja ei tarkalleen tiedä millaisia palveluja kuluttajille tulisi tarjota. Tilaajan pitäisi kuitenkin tuntea kuluttajien (asiakkaiden) tarpeet, jotta hän pystyisi tuotteistamaan haluamansa palvelun kilpailuttamista varten. Toisaalta asiakkaatkaan eivät välttämättä osaa ilmaista millaisia palveluja he haluaisivat: on helpompi arvioida ja kritisoida tarjolla olevia palveluita kuin kuvailla millainen palvelukokonaisuus vastaisi parhaiten omia tarpeita.

Eräs ulkoistamiseen liittyvä epäkohta on palveluketjun hajoaminen. Kilpailuttamisen seurauksena aiemmin yhtenäinen palveluketju saattaa purkaantua yrittäjien toimialan kapeuden tai toiminnan volyymin vuoksi useaan osaan, jota asiakkaiden on hankala hallita. Kun aiemmin kaikki toimintaketjuun liittyvät palvelut sai yhdeltä tuottajalta, uudessa tilanteessa asiakkaan onkin haettava ne usealta yrittäjältä. Pirstaloituvilla markkinoilla kuluttajien tarpeiden seuranta on entistäkin vaativampi tehtävä. Tarpeiden seuranta ja hahmottaminen vaatii asiakkaiden kuuntelemista ja palautteen kokoamista asiakaskontakteissa. Tilaajan, jolla ei ole omaa palvelutuotantoa eikä näin kosketusta asiakkaisiin, on jokseenkin vaikea pysyä mukana asiakkaiden tarpeiden muutoksissa. Palvelutarpeiden seuranta vaatiikin tällaisessa useiden tuottajien ketjussa erityisjärjestelyitä.

Aina kilpailuasetelma ei myöskään ole tasaveroinen julkisten ja yksityisen yrittäjien välillä. Esimerkiksi julkisella palvelutuottajalla saattaa olla käytössään sellaisia muuhun toimintaan liittyviä oikeuksia käyttää tai saada sellaisia tietoja tai palveluita, joita yksityisten yrittäjien on mahdoton saada käyttöönsä tai niiden hankkiminen tulee huomattavan kalliiksi. Tällainen saattaa antaa julkisella palvelutuottajalla suhteettoman suuren kilpailuedun. Toisaalta julkisella palvelutuottajalle ei välttämällä ole mahdollisuus käyttää yhtä hyviä kannustimia henkilökunnalle kuin yksityisellä yrittäjällä.

Kilpailuttamiseen saattaa liittyä myös julkisen vallan ohjausmahdollisuuden heikentyminen. Toimivilla palvelumarkkinoilla yksityisiä tuottajia ei voi samalla tavoin velvoittaa toteuttamaan esimerkiksi yhteiskunta- tai metsäpoliittisia tavoitteita kuin julkisia tuottajia.

Taulukko 1. Kilpailuttamisessa nähtyjä etuja, haittoja ja ongelmia.

Edut	Ongelmat ja haitat
<ul style="list-style-type: none"> - palvelun tehokkuuden ja tuottavuuden paraneminen - palvelun vaikuttavuuden lisääntyminen - palvelukustannusten kurissa pysyminen, säästöjen syntyminen - palvelun laadun kehittäminen, laatustandardien yhtenäistyminen - valinnanmahdollisuuksien lisääntyminen - asiakaslähtöisyyden painottuminen - asiakasresponsiivisuuden paraneminen - palvelut vastaavat paremmin tarvetta - yrittäjyyden edellytysten paraneminen - julkisen sektorin monopoliaseman purkamisen 	<ul style="list-style-type: none"> - tilaaja ei tiedä millaisia palveluja asiakkaat haluavat -> haluttua palvelua ei osata tilata - asiakkaat eivät tunne tuottajia - vaatii asiakkaalta enemmän aloitekykyä - palvelutuotannon laadun heikkeneminen - palvelujen saatavuuden kärsiminen - palvelujen tasapuolisuuden heikkeneminen (ns. kerman kuorinta) - palveluketjun yhtenäisyyden pirstoutuminen - työntekijöiden aseman heikkeneminen - julkisten tuottajien asemaan liittyvät erityis oikeudet antavat niille kilpailuedun - valtion ohjausmahdollisuus heikkenee

Taulukkoon 1 on listattu kilpailuttamisessa usein nähtyjä etuja, haittoja ja ongelmia. Taulukkoa tarkasteltaessa kannattaa huomata, että se, minkä toinen kokee haitaksi, toinen voi tulkita eduksi.

2.3 Julkisten palvelujen kilpailuttamisen mallit

Julkinen toimija (valtio, kunta, virasto, organisaatio) voi tuottaa palvelujaan joko perinteisen julkisen tuotantomallin mukaan tai hyödyntäen markkinoita. Kuvassa 2 on yksikertaistaen esitetty vaihtoehtoisia tapoja organisoida julkista palvelutuotantoa.

Perinteinen julkinen palvelutuotanto toimii rahoittaja-tuottaja-tarjoaja -mallin pohjalta, ts. julkinen valta itse tilaa, rahoittaa ja tuottaa palvelun. Tällaisella mallilla toimii esimerkiksi peruskoulu tai terveyskeskus. Kunta määrittää tarpeen, rahoittaa, tuottaa ja jakaa koulutus- tai terveyspalvelut. Tuotanto voidaan järjestää myös yhteistyössä toisen julkisorganisaation kanssa. Esimerkiksi terveyskeskuspalvelut ovat usein kahden tai kolmen kunnan yhdessä järjestämiä. Julkisen sektorin ei kuitenkaan tarvitse välttämättä itse tuottaa kaikkia palveluita vaan se voi täydentää niitä ostopalvelusopimuksilla. Perinteisen julkisen palvelutuotannon järjestämistapa on tuotanto-keskeistä, perustuu hierarkkiseen normiohjaukseen ja on usein rakenteiltaan hyvin pysyvää. Muutoksia tuotantorakenteeseen ja toimintatapoihin ei helposti tehdä.

Markkinoita hyödyntävillä – kilpailuttamisen sisältävillä – tuotantotavoilla pyritään saamaan tehokkuutta ja taloudellisuutta julkisen sektorin usein lähes monopolina olevalle alueelle. Julkinen valta pyrkii kuitenkin ainakin osittain kontrolloimaan kilpailuolosuhteita. Menettelytavalla pyritään yhdistämään markkinoiden ja julkisen rahoituksen parhaat puolet. Julkisyhteisö voi kehittää palvelutarjontaansa tukeutumalla erilaisiin sopimusmalleihin (tilaaja-tuottajamalli) tai siirtää palvelun hankinnan kokonaan käyttäjälle (palvelusetelimalli).



Kuva 2. Julkisten palvelujen tuotannon järjestämistapoja (Aronen ym. 2001).

Tilaaaja-tuottajamallille on ominaista tilaajan (julkinen sektori) ja tuottajan (julkinen sektori, järjestöt, yhteisöt, yksityiset yrittäjät) roolin erottaminen toisistaan ja jonkinlainen sopiminen, yleensä kilpailuttamisen seurauksena, palvelujen tuottamisesta. Lähestymistapa tuo mukanaan sen, että tilaajatahon on pakko määrittellä mahdollisimman yksiselitteisesti haluamansa palvelu, arvioida sen tarve ja määrittellä ne ehdot, joilla tuottajan tulee tuottaa palvelu. Mallin käyttöönotto edellyttää lisäksi, että tilaajan on luotava keskeiset seuranta- ja valvontajärjestelmät, mikä on omiaan kiinnittämään huomiota palveluiden laatu- ja kustannuskysymyksiin.

Näennäismarkkinat eroavat normaaleista markkinoista siinä, että kaikki toimijat, palvelun tarjoajat, eivät ole voittoa tavoittelevia yrityksiä. Näillä keinotekoisilla markkinoilla voi olla esimerkiksi julkisen sektorin yksiköitä, joista on muodostettu asemaltaan itsenäisiä, tai muita voittoa tavoittelemattomia organisaatioita tai järjestöjä. Tavallisimmin näennäismarkkinat toimivat kuitenkin pelkästään julkisen sektorin sisällä esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän "kilpailuttaessa" omia tuotantoyksiköitään. Ajatuksena on hyödyntää kilpailuun liittyviä kannustimia ja tavoitteellisia sopimuksia toiminnan tehostamiseksi. Näennäismarkkinoiden toteutuminen vaatii muutamien perusehtojen toteutumista. Ensinnäkin tuotteen markkinoilla tulee olla kilpailua eli on oltava useampia vaihtoehtoisia tuottajia. Potentiaalisten tuottajien tulee voida tulla "markkinoille" ja poistua sieltä ilman lisäkustannuksia. Palvelut on kyettävä tuoteistamaan. Hintojen tulee määräytyä markkinoilla, toisin sanoen niitä ei ole esimerkiksi lainsäädännöllä sidottu eikä niitä subventoida. Hinnat eivät saa määräytyä myöskään yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelusta.

Näennäismarkkinoita on sovellettu yleensä julkisena tuotetun ydinpalvelun oheis- tai tukipalveluihin, kunnissa esimerkiksi siivous-, ruokala- ja kiinteistöpalveluihin. Näennäismarkkinat toimivat ponnahduslautana todelliseen kilpailuttamiseen eli markkinamuotoiseen tilaaja-tuottajamalliin. Epäonnistuuessaan näennäismarkkinoihin perustuva tilaaja-tuottajamalli voi johtaa näennäistilaamiseen ja -tuottamiseen, byrokratian lisääntymiseen ja jopa organisaation paisumiseen. Voi myös syntyä bilateraalista monopolia muistuttava tilanne, jossa tuottajalla ei ole muita tilaajia mutta tilaajataholla on mahdollisuus hankkia palvelut muilta ulkopuolisilta tuottajilta erillisin sopimuksin ja ilman kilpailuttamista.

Markkinamuotoinen tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa "oikeaa" kilpailuttamista yksityisillä tuottajilla. Julkisyhteisöllä säilyy tässäkin tapauksessa vastuu palveluiden saatavuudesta mutta se kilpailuttaa palveluiden tuottamisen niitä tuottavien yksityisten yritysten kesken. Käytännössä kilpailuttamisprosessi sisältää seuraavat vaiheet: tuottajista riippumaton tilaajataho määrittelee palvelun ja sen tarpeen, järjestää rajoitetun tai avoimen tarjouskilpailun ja tilaa palvelun siltä tuottajalta, jonka tarjous on halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Tilaaajalta tämä edellyttää palvelujen selkeää tuotteistamista, asiantuntemusta tarjous- ja sopimuskäytännöistä,

neuvotteluvoimaa ja -taitoa. Koska tilaajan on kyettävä valvomaan ostettua palvelua, sen on rakennettava laadunvalvontajärjestelmä. Laadunvalvonnan tulee kattaa paitsi palvelun sisältö myös sen tasapuolisen saatavuuden seuranta. Myös laskutus- ja kustannus seurannan järjestelmät saattavat vaatia muutoksia.

Kunnissa markkinaehtoista tuotantoa on syntynyt erityisesti sellaisissa palveluissa, jotka ovat helposti tuotteistettavissa selkeiksi kokonaisuuksiksi ja joissa asiakas kykenee itse valvomaan palvelun laatua. Tällaisia ovat esimerkiksi kodinhoito-, vanhus- ja päiväkotipalvelut. Julkisen sektorin oman palvelutuotannon puutteellinen tuotteistaminen ja kustannuslaskenta ovat vaikeuttaneet palvelujen kustannusvertailuja ja valintaa oman (julkisen) palvelutuotannon ja ostopalveluiden välillä.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallissa (JYY-malli) julkisen sektorin vastuulla oleva palvelu tai toiminto järjestetään molempien sektoreiden yhteistyönä mutta pääasiassa yksityisellä rahoituksella. Kyse on tavallaan tilaaja-tuottajamallin erikoistapauksesta. Ajatuksena on, ettei julkisen sektorin tehtävänä välttämättä ole esimerkiksi sairaaloiden tai teiden rakentaminen, korjaus ja ylläpito, vaan hyvien terveydenhoitopalveluiden tai liikenneinfrastruktuurin tarjoaminen. Yksityinen sektori puolestaan hoitaisi sovitussa laajuudessa ja ajassa rakentamisen ja kunnossapidon. Suppeimmillaan kyse voi olla yksittäisestä palvelusta tai tilojen vuokrauksesta, mutta tavallisesti mallia on käytetty pitkäkestoisten projektien toteuttamisessa ja rahoittamisessa. Julkinen sektori saa kohteen ja palvelut käyttöönsä sopimuksessa määrittelyksi ajaksi ennalta määrättyä korvausta vastaan. Korvaus kattaa sekä pääoma- että toimintamenot. JYY-sopimuksessa määritellään myös mitä kohteelle tapahtuu sopimuskauden jälkeen. Soveliaimpina kohteita on pidetty suurehkoja infrastruktuurihankkeita, vankiloita, moottoritieitä, rautateitä, terveydenhoitoprojekteja ja virastoja. Mallin toimivuus edellyttää pitkäaikaisia sopimuksia.

Suomessa tunnetuin esimerkki julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallin soveltamisesta lienee Järvenpää-Lahti moottoritien rakentaminen 1990-luvulla. Kunnallistaloudessa Espoon kaupunki soveltaa mallia parhailtaan, kun Espoon keskukseen rakennetaan yksityisellä rahoituksella lukion ja uimahallin käsittävää kiinteistöä. Kaupunki on tehnyt rakennuttajan kanssa kiinteistöstä 25 vuoden vuokrasopimuksen.

Palvelusetelimallissa julkinen valta rahoittaa tietyn osan tietyn palvelun tarvitsijan puolesta joko palvelun saajalle suoraan tai tämän valitsemaalle palvelun tuottajalle. Olennaista tässä mallissa on, että "palveluseteli" on julkisen vallan tiettyyn käyttötarkoitukseen sitomaa ostovoimaa, joka on kohdennettu tietylle ryhmälle kansalaisia palvelujen ostamiseksi joko yksityisiltä tai julkisilta palvelutuottajilta. Setelille on määritetty jokin kattosumma ja rajattu käyttötarkoitus, ts. sitä voi käyttää vain tiettyyn tarkoitukseen. Setelin voimassaoloaika voi myös olla rajoitettu. Setelin käyttöön liittyy vapaus ostaa enemmän tai laadukkaampaa palvelua käyttämällä lisäksi myös omaa rahaa. Sen sijaan palveluseteliä ei voi muuttaa rahaksi eikä siitä saa "vaihtorahaa", mikäli palvelu on setelin arvoa halvempi.

Palvelusetelimallissa on tavoitteena lisätä vaihtoehtoisten tuottajien määrää ja sitä kautta kuluttajan valinnan vapautta. Julkinen valta luottaa palvelun käyttäjien harkintakykyyn ja taitoon etsiä markkinoilta itselleen sopivin tuottaja. Asiakkaiden valitessa palveluntuottajan itse, tuottajat joutuvat reagoimaan palvelun tarvitsijoiden tarpeisiin ja niiden muutoksiin herkemmin kuin jos palveluntuottaja olisi osoitettu julkisen vallan taholta. Palvelusetelimalli tarjoaa näin mahdollisuuden täydellisimmin hyödyntää markkinamekanismia julkisten palvelujen järjestämisessä.

Koska julkisyhteisö vastaa tässäkin tapauksessa lopulta palveluiden saatavuudesta ja laadusta, sen tulee varmistaa tuottajien kelpoisuus, ts. auktorisoida palvelusetelin käyttöön oikeutetut tuottajat. Auktorisointi edellyttää palveluntuottajien arviointijärjestelmän luomista ellei sellaista entuudestaan ole. Muodollisten kriteerien (koulutus, alan kokemus) ohella kelpoisuusehtoina tulisi olla esimerkiksi tuottajan rikkeettömyys, maine jne.

Palveluseteli voidaan organisoida monella tapaa ja sitä on käytetty jo kauan, vaikka käsitteenä se onkin ilmaantunut laajempaan tietoisuuteen vasta viime aikoina. Palveluseteliä ei välttämättä tarvitse fyysisesti edes olla olemassa. Olennaista on, että palvelun käyttöoikeus voidaan sitovasti osoittaa. Esimerkiksi Kelan sairausvakuutuskorvaus on toiminut kuluttajalle "palvelusetelinä" yksityisissä sairaalapalveluissa ja pitkäaikaistyöttömän työllistävä yritys on saanut palvelusetelin – työllistämistuen – määräjäksi. Tutunomaisin ja konkreettisin palvelusetelin sovellutus on lounasseteli. Sen arvo on ennalta määrätty, kiinteä. Taksiseteli taas on esimerkki arvoltaan rajoittamattomasta palvelusetelistä, jota vastaan taksiyrittäjä perii asiakkaan aiheuttamat kulut setelin myöntäjältä.

Suomessa on alustavasti kokeiltu kunnallisia palveluseteleitä paikallisesti lasten päivähoidon, vanhusten palvelujen ja liikuntapalvelujen järjestämisessä. Päivähoidon suhteen palvelusetelimallissa ollaan pisimmällä ja kokemukset ovat olleet varsin myönteisiä. Asiakkaat kokivat palveluiden laadun parantuneen, ja kustannukset kunnalle olivat kunnan omia päiväkotipalveluita pienemmät. Kokeiluissa huomattiin kuitenkin palvelusetelimallin käyttöönoton vaativan vahvaa tiedottamista paitsi itse palvelusetelistä myös sillä saatavista palveluista ja tuottajista. Vanhusten kotipalveluiden osalta taas on epäilty varsinkin heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden (esim. avohuollossa olevat dementia- ja mielenterveyspotilaat) kykyä löytää palveluntuottajia, ja toisaalta palveluntuottajien halua ottaa asiakkaakseen tällaisia potilaita. Parhaimmillaan palvelusetelimallin käyttöönotto lisää palvelun käyttäjien kustannustietoisuutta ja palvelujen kustannusten läpinäkyvyyttä, lisää kilpailua ja kannustaa tuottajien innovatiivisuutta erilaistamaan palveluitaan.

3 Tehokkuus ja vaikuttavuus

3.1 Käsitteet

Julkisen tuotannon kilpailuttamista perustellaan muun muassa sillä, että kilpailuttaminen lisää tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Jotta tämä voitaisiin osoittaa, tehokkuuden ja vaikuttavuuden mahdollinen muutos tulisi kyetä mittaamaan. Ongelmallista on, että arkikielessä tehokkuus ja vaikuttavuus käsitetään usein väärin.

Tehokkuus sekoitetaan usein tuottavuuteen, mikä on ymmärrettävää, sillä tehokkuudessa on kyse tuottavuuksien suhteesta. Taloustieteen tuotantoteoriassa tehokkuudella tarkoitetaan tarkasteltavan yksikön havaitun tuottavuuden ja annetuilla edellytyksillä parhaan mahdollisen tuottavuuden välistä suhdetta. Kyseessä on siis suhteellinen mittari, joka edellyttää havaitun tuottavuuden lisäksi myös optimaalisen, parhaan mahdollisen tuottavuuden mittaamista. Tehokas yksikkö ei voi tuottaa annetuilla panoksilla yhtään suurempaa tuotosta. Se toimii suurimmalla mahdollisella tuottavuustasolla ja niinpä tehottomat yksiköt tuhlaavat resurssejaan verrattuna siihen.

Tuotantoteoriassa on lisäksi tavanomaista jakaa tehokkuus kolmeen komponenttiin: tekniseen tehokkuuteen, skaalatehokkuuteen ja allokatiiiviseen tehokkuuteen. *Teknisellä tehokkuudella* tarkoitetaan sitä, käytetäänkö annettuja panoksia tehokkaasti – saadaanko niillä aikaan suurin mahdollinen tuotos. Toiminta on teknisesti tehokasta, jos jotakin tuotosta ei voida lisätä annetuilla resursseilla ilman, että samanaikaisesti vähennetään jonkin toisen tuotteen tuotantoa. Tekninen tehottomuus voi johtua esimerkiksi heikosta johtamisesta tai huonolaatuisista tuotantopanoksista. *Skaalatehokkuus* viittaa puolestaan toiminnan mittakaavan vaikutuksiin. Sen avulla mitataan toiminnan koon optimaalisuutta eli sitä, miten tuotannon määrä muuttuu panosmäärän kasvaessa. Kun panosten kaksinkertaistuminen saa aikaan tuotosten kaksinkertaisuuden, toiminnan mittakaava on optimaalinen. Jos näin ei tapahdu, panoksia kannattaa joko lisätä tai vähentää kunnes optimi-tilanne saavutetaan. Skaalatehokkuuksia tarkastelemalla voidaan saada muun muassa selville, ovatko isot yksiköt tehokkaampia kuin pienet. *Allokatiivinen tehokkuus* (hintatehokkuus) sisältää vaatimuksen tuotantoon käytettyjen panossuhteiden optimaalisuudesta. Siinä tarkastellaan panosten välisiä substituutiovaihtoehtoja. Jotta yksikkö olisi allokatiiivisessä mielessä tehokas, sen tulee hankkia panoksensa minimikustannuksilla, ts. käyttää kustannukset minimoivaa panossuhdetta. Panosten rajatuottojen tulisi siis olla yhtä suuria niiden rajakustannusten kanssa.

Tuottavuus tarkoittaa toiminnan tuotosten ja niiden aikaansaamiseen käytettyjen panosten suhdetta. Tuottavuutta voidaan mitata joko kokonais- tai osittaistuottavuutena, jolloin useimmiten tarkastellaan työn tai pääoman tuottavuutta. Työvoimavaltaisissa organisaatioissa työn tuottavuus ja kokonaistuottavuus eivät juuri poikkea toisistaan. Tuottavuuden parantamisessa on tavoitteena joko pyrkiä saamaan annetuilla panoksilla aikaan mahdollisimman suuri tuotos, tai aikaansaamaan tietty tuotos mahdollisimman vähäisillä panoksilla.

Taloudellisuudessa on kysymys kustannusten ja suoritteiden välisestä suhteesta. Toisin kuin tuottavuudessa, myös panosten hinnat otetaan tarkastelussa huomioon. Kun tuotannon kustannukset jaetaan suoritteiden määrällä, päästään toiminnan yksikkökustannuksiin.

Tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus eivät vielä välttämättä osoita organisaation toiminnan todellista onnistuneisuutta, toiminnan *vaikuttavuutta*. Vaikuttavuudessa tulisi tarkastella kaik-

kia tarkasteltavan toiminnan seuraamuksia, niin hyötyjä kuin haittojakin. Yleensä vaikuttavuus nähdään joko suppeasti asiakasvaikuttavuutena tai laajemmin yhteiskunnallisena vaikuttavuutena. Oleellinen ero on siinä, kenen kannalta vaikuttavuutta tarkastellaan. *Asiakasvaikuttavuudessa* toiminnan vaikutuksia arvioidaan asiakkaiden tarpeiden kannalta. Kysymys on tällöin lähinnä tarkasteltavan yksikön palvelukyvyistä (esim. palveluiden hinta, laatu, saattavuus). *Yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa* toiminnan vaikutuksia arvioidaan yhteiskunnan asettamien kokonaistavoitteiden kannalta. On huomattava, että nämä kaksi lähestymistapaa saattavat antaa erilaisia tuloksia toiminnan vaikuttavuudesta. Tähän vaikuttaa myös tarkastelun aikajänne. Käytännössä vaikuttavuudella tarkoitetaan useimmiten sitä, kuinka hyvin yhteiskunnan päätöstentekijöiden harjoittamalleen politiikalle ja edelleen yksiköiden toiminnalle asettamat tavoitteet on saavutettu. Viime kädessä vaikuttavuudessa on siten kyse yksikön tuosten ja yhteiskunnan (kollektiivisten) tarpeiden välisten suhteiden arvioinnista.

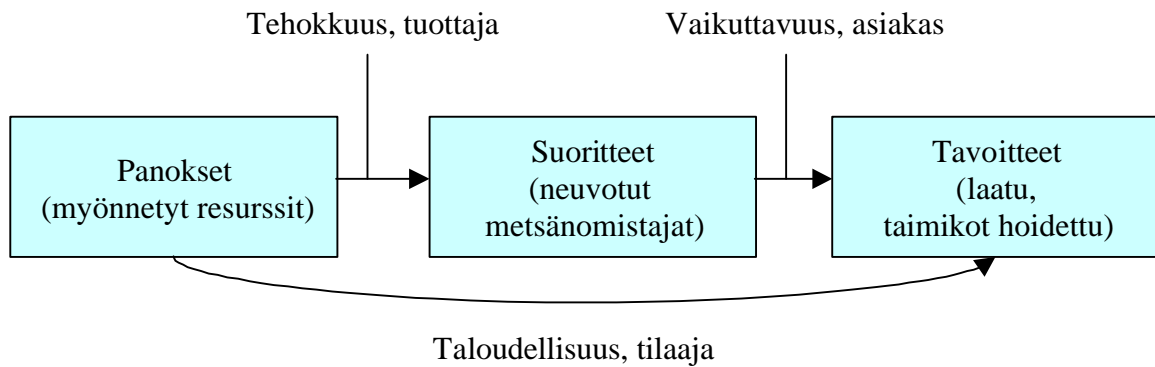
Tehokkuuden (ja myös taloudellisuuden) suhde vaikuttavuuteen voi olla paitsi saman- myös erisuuntaista. Jos esimerkiksi neuvontapalvelun tuottaja palvelee vain niitä ihmisiä, jotka ovat helposti tavoitettavissa, mutta joilla ei juurikaan ole tarvetta neuvontaan, tulokseksi saadaan, että tuottaja toimii taloudellisesti ja tehokkaasti. Toiminnan vaikutukset (lopputulokset) jäävät kuitenkin vaatimattomiksi, joten itse asiassa toiminta onkin kallista. Tällaisessa tilanteessa tehokkuuden aleneminen on hyväksyttävää, jos se johtaa toiminnan vaikuttavuuden lisääntymiseen.

Tuloksellisuudella viitataan toiminnan onnistumiseen. Se kattaa sekä tehokkuuden että vaikuttavuuden. Edellinen vastaa kysymykseen, tehdäänkö asiat annetuilla voimavaroilla oikein, jälkimmäinen tehdäänkö voimavaroilla oikeita asioita. Toiminta on tuloksellista, jos se on sekä tehokasta että vaikuttavaa.

3.2 Tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen

Kaikkien edellä esitettyjen tekijöiden mittaamisen vaatima informaatio asettaa huomattavia vaatimuksia tarkasteltavien tuottajien (toimintayksiköiden) toiminnan kustannusten, tuotannon ja laadunvalvonnan seurantajärjestelmille. Ne edellyttävät myös useamman vuoden aikasarjoja, koska yhden vuoden perusteella voidaan päätyä virhearvioon monestakin syystä. Kyseessä saattaa esimerkiksi olla normaalista poikkeava taloussuhdanne tai tuottajalla saattaa olla muutoin toiminnaltaan normaalista poikkeava vuosi. Tulokset saattavat myös olla olennaisesti erilaisia lyhyellä aikavälillä kuin pitkällä aikavälillä. Varmoja johtopäätöksiä on mahdollista tehdä vasta useita vuosia kokeilun aloittamisen jälkeen.

Erilaiset tuotannon onnistumista kuvaavat mittarit kussakin tuotantoprosessin vaiheessa voidaan jäsentää ns. kolmen E:n mallissa: Efficiency - tehokkuus, Effectiveness - vaikuttavuus ja Economy - taloudellisuus (kuva 3). Sen avulla kyetään havainnollistamaan tuotantoprosessin vaiheistaminen ja siihen liittyvien toimijoiden näkökulman huomioon ottaminen toiminnan onnistuneisuuden arvioinnissa. Kukin toimija tarkastelee onnistuneisuutta omasta näkökulmastaan.



Kuva 3. Kolmen E:n malli kytkettynä tuotantoprosessin vaiheisiin (Aronen ym. 2001).

Palvelun tuottajan kannalta keskeinen mittari on "tehokkuus", esimerkiksi mahdollisimman suuri neuvottujen metsänomistajien määrä suhteessa käytettyihin panoksiin. Palvelun käyttäjä, asiakas, taas arvioi saamaansa palvelua oman toimintansa kannalta: oliko neuvoista hyötyä metsäomaisuuden kartuttamisen tai jonkin muun hänen metsiensä käytölle asettamiensa tavoitteiden suhteen. Toiminnan tilaajan tavoitteena on toiminnan taloudellisuus, joten hän vertailee käytettyjä resursseja ja saavutettuja tavoitteita. Tilaaja on kuitenkin kiinnostunut myös tuotantoprosessin tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta erityisesti silloin, kun hän haluaa vertailla kyseisen toimintamallin etuja esimerkiksi aiemmin sovellettuun toimintamalliin.

Kolmen E:n malli muuttuu ongelmalliseksi, jos palvelun järjestäjällä ja asiakkaalla on eri päämäärät. Tällöin toimivatkaan palvelumarkkinat eivät anna ratkaisua, vaan joudutaan miettimään, kuinka asiakkaan ja tilaajan intressit sovitetaan yhteen. Metsäneuvonnassa tällainen tilanne on täysin mahdollinen. Metsäpolitiikassahan on perinteisesti vallinnut vahva paternalistinen perinne: on ajateltu, etteivät metsänomistajat välttämättä tiedä omaa parastaan ja siksi julkisen vallan tulee säännellä ja ohjeistaa heitä metsiensä käytössä.

Kaikki kuvassa 2 esitetyt mittarit voidaan laskea suhdelukuina, mikäli suoritteet, panokset ja tavoitteet ovat mitattavissa. Tehokkuuden laskeminen edellyttää tuottajayksikkökohtaisia tietoja. Koska määritelmän mukaisesti tehokkuus mittaa toimintaa suhteessa parhaaseen mahdolliseen yksikköön, vastaavat tiedot tarvitaan myös muista kuin pelkästään tarkasteltavasta (kilpailun voittaneesta) tuottajayksiköstä. Tämä tekee tarkasteluasetelman hankalaksi varsinkin, jos muissa yksiköissä tarkasteltavaa työtä (neuvontaa) on tehty muun toiminnan ohella eikä selvästi eriytettynä. Tällöin yhteismitallisia panoksia ja suoritteita koskevaa tietoa ei välttämättä ole saatavilla. Panosten ja suoritteiden mittaminen voi olla muutoinkin ongelmallista, niitä voi olla monilukuisesti eikä niistä välttämättä ole mahdollista saada määrällistä tietoa. Panosten ja suoritteiden monilukuisuus johtaa niiden keskinäiseen painottamiseen, ts. jonkinlaisen painokertoimen rakentamiseen. Jos käytössä on hintatiedot, niitä voidaan käyttää painoina tarkasteltaessa asiaa maksajan kannalta. Tehokkuuden laskenta on mahdollista ilman hintojakin käyttäen ei-parametrisia menetelmiä, kuten DEA tai FDH-analyysiä. Tulokset eivät kuitenkaan aina ole toiminnan arvioinnin kannalta kovin helposti tulkittavissa ja lisäksi ne edellyttävät kohtalaisen suurta joukkoa verrattavia yksiköitä. Tehokkuuden arviointi tuotantoteorian edellyttämällä asetelmalla ei käytännössä useinkaan ole mahdollista yksittäisen kokemuksen osalta.

Vaikuttavuuden mittauksessa lähtökohtana ovat tarkasteltavalle toiminnalle asetetut tavoitteet. Julkisin varoin tuotetun neuvonnan tavoitteena on paitsi ohjata yksilöä julkishallinnossa asetettujen tavoitteiden suuntaan myös auttaa yksilöä (asiakasta) suoriutumaan paremmin omien

tavoitteidensa toteuttamisessa sikäli kuin ne eivät ole ristiriidassa julkisen toiminnan asettamien tavoitteiden suhteen. Vaikuttavuutta tulisi näin arvioida sekä tilaajan että asiakkaan tavoitteiden kannalta. Jos tavoitteet ovat kovin monimuotoisia, vaikuttavuuden arviointi on kuitenkin vaikeaa tai mahdotonta. Tavoitteiden tulisi olla selkeästi määriteltyjä ja yksiselitteisiä, jotta niille voidaan laatia mittarit. Käytännössä tavoitteita joudutaankin usein mitattavuuden vuoksi pelkistämään ja toisaalta rajaamaan osa tavoitteista arvioinnin ulkopuolelle. Tavallisesti otetaan lisäksi huomioon vain toimenpiteen aiheuttamat välittömät vaikutukset ja sivuutetaan välilliset (toissijaiset) vaikutukset.

Tyypillisimmillään mikrotason vaikuttavuusarvioinnissa tarkastellaan yksilön toimintaa tietyn ajan kuluttua tehdyn toimenpiteen, esimerkiksi neuvonnan jälkeen. Yleinen asetelma tällaisissa tutkimuksissa perustuu koe- ja kontrolliryhmien vertailuun. Koeryhmä koostuu toimenpiteeseen osallistuneista. Kontrolliryhmä muodostuu puolestaan niistä henkilöistä, jotka eivät osallistuneet toimenpiteeseen mutta joilla on todettu olevan tarve tehdä neuvonnassa tavoiteltuja toimenpiteitä. Ajatuksena on verrata, missä määrin koeryhmään kuuluvat toteuttavat neuvotut toimenpiteet verrattuna kontrolliryhmän henkilöihin.

Periaatteessa yksinkertaisesta asetelmasta huolimatta koe- ja kontrolliryhmiin perustuvaan vaikuttavuustutkimukseen liittyy useita ongelmia. Keskeinen vaikeus liittyy koe- ja kontrolliryhmien muodostamiseen, koska niiden tulisi olla mahdollisimman samankaltaisia. Paras tapa muodostaa ryhmät on valita toimenpiteen kohdejoukko ja valita siitä satunnaisesti puolet koeryhmään ja puolet kontrolliryhmään. Tämä tulisi tehdä ennen arvioitavan toimenpiteen suorittamista. Käytännössä se ei useinkaan ole mahdollista ja kontrolliryhmä muodostetaan vasta jälkikäteen ottamalla otos sellaisista henkilöistä, joiden tiedetään jääneen tutkittavan toimenpiteen ulkopuolelle. Tällöin on kuitenkin vaarana, että koeryhmään on valikoitunut kaikkein myönteisimmin toimenpiteeseen suhtautuvat henkilöt. Tällainen valikoitumisharha tulisi kyetä eliminoimaan asetelmasta.

Tämänkaltaisessa vaikuttavuustutkimuksissa on olennaista riittävän pitkä seuranta-aika. Tarkasteluhorisontin pituus riippuu arvioitavasta toimenpiteestä. Esimerkiksi maksamattoman laskun perään lähetetyn karhulaskun vaikuttavuuden seuranta-ajaksi riittää muutama viikko, mutta ammatinvalinnanohjauksen vaikuttavuutta saattaa olla järkevä arvioida vasta noin vuosikymmenen kuluttua.

Asiakasvaikuttavuuden arviointi

Vaikuttavuutta voidaan arvioida myös asiakkaan tavoitteiden kannalta. Tällöin on kyse asiakasvaikuttavuudesta eli asiakastytyväisyyden mittauksesta. Asiakkaan palaute voi kohdistua tuotettujen palveluiden laatuun (tekninen laatu) ja toisaalta palveluiden saatavuuteen ja nopeuteen, toiminnan joustavuuteen sekä asiakaskohteluun (toiminnallinen laatu). Asiakastytyväisyys tulisi kartoittaa mahdollisimman pian palvelun jälkeen. Jotta asiakastytyväisyydestä saadaan kattava kuva, tulisi kuitenkin jo ennen palvelua selvittää, mitkä ovat asiakkaan odotukset. Asiakaspalautteesta voidaan arvioida, kuinka palvelu vastasi näitä odotuksia ja edelleen kehittää palvelua.

Asiakastytyväisyyden seuraaminen onkin tullut yritysmaailmassa yhä tärkeämmäksi. Kun markkinat eivät kasva tai kilpailu muuten kiristyy, uusien asiakkaiden hankinta on huomattavasti kalliimpaa kuin vanhojen pitäminen. Asiakas ei kuitenkaan ole uskollinen ellei hän ole tyytyväinen. Tyytyväinen asiakas odottaa vähintään aiemmin kokemaansa palvelua, mieluummin jatkuvasti vähän parempaa. Tämä tekee asiakastytyväisyydestä ja asiakkaiden säi-

lyttämisestä haastavaa. Asiakasuskollisuuden väheneminen onkin nykyään yksi vallitsevista markkinoiden trendeistä.

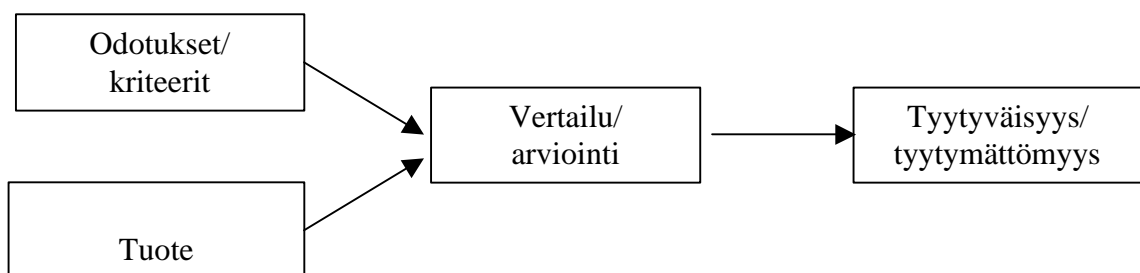
Asiakastyytyväisyyden seuranta on kehitetty johtamisen työkaluksi. Asiakastyytyväisyys on hyvä työkalu siksi, että sen on todettu kuvastavan hyvin palvelun tai tuotteen uudelleenostoaikkeitä. Lisäksi asiakastyytyväisyyden seuranta auttaa ymmärtämään asiakkaan vaatimuksia, paljastaa suurimmat korjausta vaativat asiat ja osoittaa mistä tekijöistä menestyksellinen yhteistyö asiakkaan kanssa riippuu. Nämä ovat välttämätöntä tietoa palvelujen yhä paremmalle tuotteistukselle.

Neuvonta on konsultointipalvelua. Konsultointipalvelussa asiakkaan tyytyväisyys on edellytys konsultoinnin tuloksellisuudelle. Se taas edellyttää luottamusta siihen, että konsultti osaa asiansa, ymmärtää asiakkaan tilanteen ja vastaa hänen palveluodotuksiaan. Näistä syistä asiakastyytyväisyys ennustaa neuvonnan onnistumista ja odotettavissa olevia tuloksia eli vaikutavuutta.

Jotta edellä kuvatut hyödyt saavutetaan asiakastyytyväisyyden seurannassa, mittaaminen on suunniteltava tilanteeseen sopivaksi: mitä asioita seurataan ja millä mittarilla. Asetelman perusrakenne on esitetty kuvassa 4.

Koska asiakastyytyväisyys perustuu asiakkaan subjektiiviseen kokemukseen tuotteesta tai palvelusta, sille ei voida määrittää absoluuttista mittaria. Karkeasti yleistäen voidaan sanoa, että asiakas on sitä tyytyväisempi, mitä paremmin hänen odotuksensa ovat täyttyneet tai jopa ylittyneet, ja päinvastoin. Asiakastyytyväisyyden mittaamisesta saadaan täysi hyöty vasta kun siitä tulee osa tuotantoprosessia, jolloin kumuloituvalla seuranta-aineistolla voidaan arvioida asiakastyytyväisyyden ja sen osatekijöiden kehitystä.

Mitä paremmin asiakkaiden odotukset voidaan määritellä etukäteen, sen paremmin voidaan suunnitella mitä osa-alueita mitataan ja mikä tavoite niille asetetaan. Odotusten selvittäminen etukäteen on tietysti myös osa palvelun suunnittelua ja tuotteistusta. Asiakastyytyväisyyden mittarit olisikin hyvä määrittää jo tuotteistuksen yhteydessä ja kehittää mittareita palvelun mukana. Äärimmilleen viety asiakastyytyväisyyden mittaaminen edellyttää asiakashaastatteluja ja mittareiden testaamista asiakkailla. Asiakastyytyväisyyden mittaaminen ja koko tuotteistus pitää luonnollisesti suhteuttaa tuotteen liikevaihto- ja tulosodotuksiin.



Kuva 4. Asiakastyytyväisyysmittauksen rakenne (Lotti 1996).

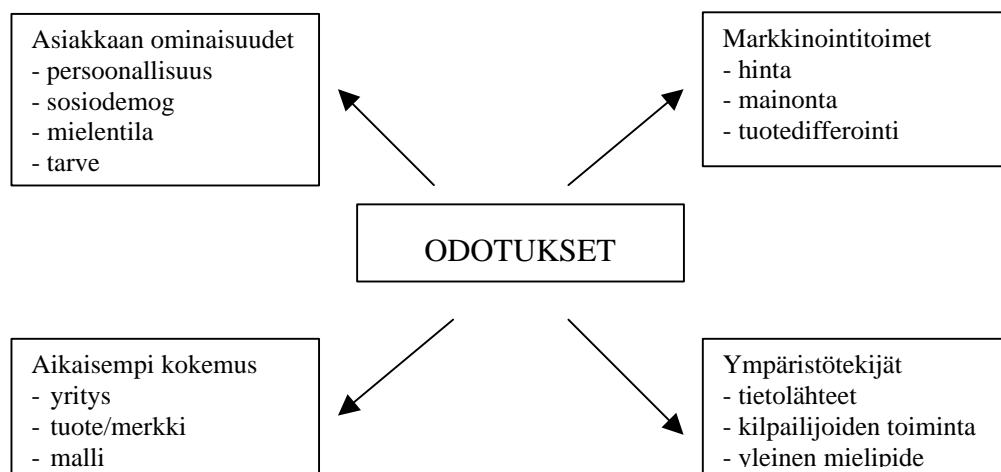
Asiakkaiden odotuksia määriteltäessä on huomattava, että niihin vaikuttavat monet tekijät tuotteen lisäksi. Asiakastyytyväisyys perustuu nimittäin aina asiakkaan kokemuksiin, mielikuviin ja odotuksiin. Asiakkaan odotukset syntyvät usean tekijän yhteisvaikutuksesta, mikä on hyvä tiedostaa, varsinkin jos asiakastyytyväisyyttä mitataan yhden palvelukerran perusteella. Odotuksiin vaikuttavat asiakkaan tuottajasta saamat aikaisemmat kokemukset, tuottajan tunnettuus ja imago, palvelusta luotu mielikuva ja siitä annetut lupaukset. Palvelun tuottajat voivat itse vaikuttaa useimpiin näistä tekijöistä. Palvelukokemuksen tyytyväisyyteen vaikuttavat kuitenkin myös asiakkaan omat henkilökohtaiset ominaisuudet ja tunnetila, kuten palvelun ajankohtaisuus, tarve, mielentila jne. Eräs tapa jäsentää asiakkaiden odotuksiin liittyvää problematiikkaa on esitetty kuvassa 5.

Asiakastyytyväisyyden mittausta on kehitetty etenkin Yhdysvalloissa. Eri toimialoilla on kehitetty hieman erilaisia malleja. Tunnetuin palvelujen mittaamiseen sovellettu malli on Servqual-malli. Se perustuu asiakkaan odotusten ja niiden toteutumisen mittaamiseen. Odotusten ja toteutuman väliin jää ns. laatu kuilu, quality gap, jota analysoidaan. Servqual-mallissa palvelua mitataan viidellä eri ulottuvuudella:

1. Näkyvyys: toimitilat, laitteet, henkilöstö, viestintä.
2. Luotettavuus: kyky toimia itsenäisesti ja täsmällisesti.
3. Vastaanottavaisuus: halu auttaa asiakkaita, asiallinen palvelu.
4. Vakuuttavuus: työntekijöiden osaaminen ja ammattitaito, kyky rakentaa luottamusta.
5. Empaattisuus: kyky huolehtia yksilöllisesti asiakkaista.

Tuloksia voidaan eritellä muuttujittain ja ulottuvuuksittain ja seurata niiden kehittymistä. Tulosten hyväksikäyttö on tehokkaampaa, jos tunnetaan niiden tärkeysjärjestys asiakkaan kannalta. Servqual-malli antaa viitteitä myös siitä mitä asioita metsänomistajien henkilökohtaisessa ja ryhmäneuvonnassa olisi tutkittava.

Asiakastyytyväisyyden seurannassa on viime vuosina korostettu myös niiden asiakkaiden tyytyväisyyden, tai oikeastaan tyytymättömyyden tutkimista, jotka eivät ole asiakkaita, joko eivät ole koskaan olleetkaan tai asiakassuhde on katkennut. Mikäli he kuitenkin selvästi kuuluvat palvelun kohderyhmään, heiltä saisi arvokasta tietoa juuri palvelun kehittämiseen.



Kuva 5. Asiakkaan odotuksiin vaikuttavia tekijöitä (Lotti 1996).

4 Metsänomistajien neuvonta kilpailuttamisen kohteena

4.1 Tausta

Yksityismetsätalouden organisaatioiden keskeisimpiä tehtäviä on aina ollut metsänomistajien neuvonta – usein puhutaankin neuvontaorganisaatioista. Valtio on tukenut metsänomistajien neuvontaa vuosikymmeniä. Metsäneuvonnan tavoitteeksi on asetettu paitsi opastaa metsänomistajia hoitamaan ja käyttämään metsäomaisuuttaan siten, että heidän kokonaishyvinvointinsa lisääntyy, myös tukea metsäpolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

Yksityistaloudellisten tavoitteiden toteuttamiseen liittyvän neuvonnan julkista rahoitusta on perusteltu muun muassa sillä, että valtaosalle metsänomistajista metsätalouden harjoittaminen ei ole taloudellisesti keskeinen heidän toimeentulonsa kannalta. Pääsyyinä tähän on pieni metsälökoko. Vain harvoille metsänomistajille metsätalous on päätoimeentulonlähde. Sivuluonteisen tulon vuoksi metsätalouden harjoittamiseen ei yleensä hankita erikseen ammattikoulutusta. Metsäneuvonnan tehtäväksi onkin nähty metsänomistajien auttaminen ja tukeminen päätöksenteossa. Tavoitteena on, että metsänomistaja neuvonnan jälkeen hoitaa metsäomaisuuttaan aiempaa aktiivisemmin. Koska metsillä on Suomessa tärkeä merkitys omistajien ohella myös muille kansalaisille, elinkeinoille ja teollisuudelle, metsien käyttöä linjataan metsäpolitiikan toimenpitein. Metsäneuvonta on keskeinen keino metsäpolitiikassa asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa.

Metsänomistajien neuvontaan ohjautuu julkisluonteista rahaa metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten kautta. Vuoden 2002 valtion talousarvioesityksessä metsäkeskuksille ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiolle osoitettiin 7,4 milj. euroa metsäneuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen. Kansallisen metsäohjelman linjausten myötä määrärahat ovat lisääntyneet 1990-luvulta. Metsänhoitoyhdistykset saavat metsänomistajilta vuosittain noin 27 milj. euroa veroluonteisina metsänhoitomaksuina. Metsänhoitomaksutulo on metsänhoitoyhdistyslain 12 §:n mukaan tarkoitettu ensi sijassa toimialueensa metsänomistajien metsänhoidolliseen ja metsätaloutta yleisesti edistävään neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen sekä metsänhoitoyhdistyksen hallinnollisiin tehtäviin. Tästä arviolta noin viidesosa eli 5,4 milj. euroa on kohdistunut metsänomistajien neuvontaan, koulutukseen ja tiedottamiseen. Kaikkiaan julkisluonteinen rahoitus metsäneuvontaan on noin 13 milj. euroa vuosittain.

Muun muassa eräät tutkijat ovat esittäneet, että metsänomistajille tarkoitettu julkinen tuki valuu organisaatioiden tehottoman toiminnan tukemiseen ja että julkisorganisaatioiden toimintaansa saama tuki estää muiden metsäalan toimijoiden markkinoille tulon vääristäessään kilpailuasetelman. Julkisia palveluja niin metsätaloudessa kuin muillakin sektoreilla on lisäksi usein arvosteltu organisaatiolähtöisyydestä. Onnistunut palvelujen tuotteistaminen onkin julkisen sektorin suuri haaste: palveluiden tulee nimittäin paitsi sopia asiakkaiden tarpeisiin myös täyttää rahoittajan, julkisen sektorin, tavoitteet. Kansallisessa metsäohjelmassa 2010 tällaiseen kritiikkiin kiinnitettiin huomiota ja asetettiin yhdeksi tavoitteeksi selvittää kilpailuttamisen mahdollisuudet metsänomistajien neuvonnassa. Ohjelman evaluoinnissa metsätalouden tuet herättivät keskustelua. Eräänä evaluoinnin johtopäätöksenä todettiin, että kilpailuttamisen mahdollisuudet tukien jakelussa on tutkittava.

4.2 Metsäomistaja neuvontapalvelun kuluttajana

Julkisin varoinkin tuetussa metsäomistajien neuvonnassa metsänomistaja on asiakas, neuvontapalvelun kuluttaja: hän tekee tavallaan ostopäätöksen neuvonnasta, vaikka ei sitä itse suoraan maksakaan. Metsäomistajan kannalta neuvonta on konsultointipalvelua. Neuvonnan – konsultoinnin – katsotaan onnistuneen silloin, kun metsänomistaja hyödyntää saamansa tiedon. On huomattava, että kaikki metsänomistajien neuvontapalvelut (esimerkiksi yleisneuvonta, veroneuvonta) eivät välttämättä konkretisoidu välittöminä työtilauksina, mutta auttavat metsäomistajaa tehokkaassa ja kannattavassa metsätalouden harjoittamisessa. Kilpailutettaessa tulisikin huolehtia siitä, etteivät neuvontapalvelut kilpailuttamisen seurauksena keskity vain niihin kohteisiin, joissa hyödyt voidaan heti ulosmitata.

Jotta metsänomistaja hyödyntää neuvontapalvelua ja ryhtyy toiminaan, palvelutuotteen pitää olla sekä sisällöltään että laadultaan metsäomistajaa tyydyttävää. Julkisten palvelujen ongelmana on yleensä kaikilla sektoreilla pidetty siitä, että vaikka asiakkaiden ongelmat ja tarpeet tunnistettaisiin, niihin räätälöidyn palvelun kehittäminen, tuotteistaminen, on vaikeaa. Kun julkisen palvelun pitää yhtä aikaa täyttää sekä julkisen sektorin että asiakkaan asettamat tarpeet, voidaan sanoa, että julkisen palvelun tuotteistaminen on haastavampi tehtävä kuin markkinaehtoisen palvelun. Jotta neuvontapalvelu olisi tehokasta ja vaikuttavaa, tuotteistuksen pitäisi olla kunnossa riippumatta siitä kilpailutetaanko neuvontaa vai ei.

Hyvän palvelukonseptin merkitys palvelun hyödyntämisessä kasvaa silloin, kun kuluttaja ei koe palvelun tarvetta aivan akuutiksi. Näin on esimerkiksi usein metsänhoidossa: jos taimikko jää nyt hoitamatta, siitä ei koidu heti kovin konkreettisia seurauksia. Sen sijaan esimerkiksi särkevä hammas on hoidettava heti, vaikka palvelu olisi hankalastikin saatavissa.

Kuluttajat kokevat julkisen palvelun kilpailuttamisen positiivisena, kun kilpailuttaminen lisää tarjontaa (vaihtoehtoja) ja parantaa laatua. On kuitenkin syytä miettiä, mitkä palvelut paranevat kilpailuttamisen kautta ja mitä kannattaa pitää julkisina palveluina, jotta palvelujen kokonaistarjonta säilyy riittävänä ja palvelujen tasavertaisuus toteutuu. Kuluttajan kannalta paras ratkaisu saattaa olla kilpailuttamisen ja perinteisen julkisena tuotetun palvelun yhdistelmä. Metsäneuvonnassa tämä saattaisi tarkoittaa esimerkiksi sellaista mallia, jossa julkisena palveluna tuotettaisiin pääasiassa yleisneuvontaa, joka ei välittömästi johda toimintaan ja toimeksiantoihin, koska muilla toimijoilla ei välttämättä ole riittävää motiivia hoitaa tällaista neuvontaa. Toimeksiantoihin tähtäävää neuvontaa tekevät jo nyt useammat tuottajat, jota kilpailuttamisella voitaisiin kenties vielä tehostaa.

Neuvonnan hyvä tuotteistus edellyttää kohderyhmän kuluttajakäyttäytymisen tuntemista ja ymmärtämistä. Metsänomistajakunnassa vallitseva piirre on metsänomistuksen tavoitteiden moniarvoistuminen. Sen mukana asiakkaiden segmentointi on entistäkin haastavampaa. Segmentoinnin tekee vaikeaksi se, että helposti määriteltävissä ja tunnistettavissa olevat geo- ja sosiodemograafiset tekijät ilmentävät vain osin käyttäytymistä. Metsänomistajan arvot, tavoitteet ja asenteet sekä elämäntilanne vaikuttavat merkittävästi hänen käyttäytymiseensä, ja näitä tulisi myös käyttää segmentoinnin ja palvelujen kehittämisen pohjana. Segmentointia varten metsäomistajakunnasta on metsänomistajatutkimuksista saatavissa hyvä perustieto. Palvelujen kohdentamista ja tuotteistusta varten tarvitaan kuitenkin myös tarkempaa tietoa.

Ohessa on lyhyesti kuvattu suomalaista metsänomistajakuntaa luonnehtivia piirteitä, jotka antavat viitteitä metsäomistajista myös neuvontapalveluiden kuluttajina.

- Enemmistö metsäomistajista pitää tärkeänä samanaikaisesti metsän monia arvoja, sekä taloudellisia että henkisiä. Metsänomistajat voidaan jaotella arvojen ja tavoitteiden mukaan neljään ryhmään: monitavoitteiset, virkistyskäyttäjät, taloudellista turvaa korostavat ja metsästä elävät.
- Metsäomistajakunta on varsin iäkästä ja ikääntyy edelleen. Sosiodemograafisista tekijöistä ikä vaikuttaa eniten kulutuskäyttäytymiseen. Iäkkäät ihmiset eivät enää muodosta kovin yhtenäistä kuluttajaryhmää, mutta palvelujen tarve ja käyttö kasvaa iän myötä, samoin palveluja käyttämään tottuneiden määrä.
- Metsä ei ole päätulonlähde kuin pienelle osalle metsänomistajia. Siksi kaikki eivät ole halukkaita käyttämään aikaansa tiedon hankkimiseen tai huolehtiakseen itse metsistään.
- Perikuntien ja yhteisomistustilojen, joissa päätösvalta jakaantuu usein hyvinkin erilaisien henkilöiden kesken, määrä kasvaa. Varsinkin perikuntien metsälöt ovat usein pieniä ja kun niissä on useita osakkaita (keskimäärin 4,3), metsän taloudellinen merkitys jää vähäiseksi, mikä on omiaan vähentämään mielenkiintoa metsäomaisuuden hoitamiseen.

4.3 Metsänomistajien neuvontapalveluiden ryhmittely

Metsänomistajien neuvonta voidaan karkeasti jakaa kolmeen luonteeltaan ja tavoitteiltaan erilaiseen ryhmään: henkilökohtaiseen neuvontaan, ryhmäneuvontaan ja joukkoneuvontaan. Neuvonta on aina viestintää. Henkilökohtainen ja ryhmäneuvonta ovat viestintää parhaimmillaan, koska molemmissa syntyy vuorovaikutusta – tai ainakin siihen on hyvät mahdollisuudet. Kaikkia edellä mainittuja neuvontamuotoja voidaan täydentää kirjallisella tiedottamisella ja viestinnällä. Neuvontaan ei kuitenkaan lueta sellaista metsätalouden yhteiskunnallista viestintää, jolla pyritään muokkaamaan kohderyhmän käsityksiä ja mielipiteitä metsätaloudesta sekä metsäelinkeinosta ja näin varmistamaan elinkeinon yleisiä toimintaedellytyksiä.

Henkilökohtainen neuvonta on metsäammattilaisen ja metsänomistajan kahdenkeskinen vuorovaikutustilanne, jossa tavoitteena on antaa metsänomistajalle neuvontaa ja ammattiapua erilaisissa metsätalouteen liittyvissä kysymyksissä ja auttaa ongelmien ratkaisemisessa. Päävastuu metsänomistajien henkilökohtaisessa neuvonnassa on metsänhoitoyhdistyksillä, mutta myös metsäkeskuksen toimihenkilöt neuvovat metsänomistajia erityiskysymyksissä (mm. metsäluonnonhoito, julkinen tuki, yritystoiminta) ja varsinkin metsäsuunnitteluun liittyvissä asioissa. Metsäyhtiöt antavat nykyään merkittävässä määrin henkilökohtaista neuvontaa puukaupan yhteydessä myös metsänhoidossa ja varsinkin metsäluonnon erityisen tärkeiden ympäristöjen käsittelyssä.

Ryhmäneuvonnalla tarkoitetaan tavallisesti ajankohtaisista aiheista metsänomistajille järjestettyjä opetusmuotoisia tilaisuuksia, joiden tavoitteena on antaa metsänomistajalle syvällisempi käsitys jostain asiasta tai menetelmästä. Tilaisuuksien osallistujamäärä on korkeintaan muutamia kymmeniä kerrallaan ja niiden kokonaiskesto vaihtelee kolmesta tunnista muutamaan päivään. Tavallisimpia muotoja ovat luennot ja retkeilyt tai monimuoto-opetus, jossa osaan aiheesta tutustutaan omatoimisesti ennakkomateriaalin perusteella. Olennaista on mahdollisuus vuorovaikutustilanteen syntymiseen neuvojan ja metsänomistajien välillä. Ryhmäneuvontatilaisuuksia järjestävät metsänhoitoyhdistykset, metsäkeskukset, metsäalan oppilaitokset sekä kansalais- ja työväenopistot ja jossain määrin myös pankit ja metsäyhtiöt. Metsäoppilaitokset järjestävät metsänomistajille koulutusta sekä ammattitutkintoon tähtäävinä koulutusohjelmina (500–700 tuntia) että lyhytkursseina, joiden kesto on yhdestä viiteen päivään. Lyhyt-

kursseja oppilaitokset järjestävät yhteistyössä metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten kanssa. Ammattitutkintoon tähtäävä koulutusta ei lueta ryhmäneuvontaan.

Joukkoneuvonnan tavoitteena on herättää laajemman metsänomistajajoukon mielenkiintoa metsätaloutta kohtaa ja välittää tietoja kulloinkin ajankohtaisista asioista. Joukkoneuvontaa on monenluonteista, mutta useimmiten siihen luetaan erilaiset metsäpäivät, metsäretkeilyt, messut ja näyttelyt tai kilpailut. Tilaisuuksien osallistujamäärä voi vaihdella useista kymmenistä muutamaan sataan. Joukkoneuvontatilaisuuksia metsänomistajille järjestävät kaikki yllä mainitut organisaatiot.

Neuvonta voi toisinaan perustua myös kokonaan kirjalliseen tiedottamiseen tai viestintään tiedotusvälineiden, esitteiden ja kirjeiden välityksellä. Esimerkiksi silloin, kun on tavoitettava merkittävä osa tai jopa kaikki metsänomistajat, tiedottaminen tai viestintä voi olla ainoa tai selvästi kustannustehokkain vaihtoehto. Tällainen tilanne voi olla jokin merkittävä metsänomistajia koskeva muutos esimerkiksi lainsäädännössä tai verotuksessa. Henkilökohtainen kirje, jota tuetaan muulla tiedottamisella, on varteenotettava tapa viedä tieto mahdollisimman monelle. Tiedon sisäistäminen ei ole kuitenkaan yhtä tehokasta kuin henkilökohtaisessa neuvonnassa. Tulevaisuudessa kirjallinen viestintä voi toimia yhä enemmän sähköisessä muodossa internetin verkkosivujen tai sähköpostin kautta. Metsänomistajat itse pitävät tärkeimpinä tietolähteinään henkilökohtaisen neuvonnan ohella metsäalan artikkeleita sanoma- ja metsäalan lehdissä sekä kotiin tulevia kirjallisia esitteitä ja tiedotteita.

On syytä huomata ero tiedottamisen ja mainonnan välillä. Mainonta on tunnistettavissa olevan lähettäjän maksamaa, lähinnä joukkotiedotusvälineissä tapahtuvaa tiedottamista vastikkeellisista tuotteista ja palveluista. Tavoitteena on luoda kysyntää mainostetulle tuotteelle. Tiedottaminen eroaa mainonnasta siinä, että sen tilaaja/maksaja ei suoranaisesti hyödy lainkaan tai ainakaan yksinään mahdollisesta kysynnän kasvusta tai sillä ei edes haeta minkään erityisen tuotteen tai palvelun kysynnän kasvua. Sen sijaan neuvontaan saattaa liittyä omien tai muiden tuotteiden ja palveluiden mainostamista myyntitarkoituksessa.

Työryhmä päätti keskittyä jatkotarkastelussa henkilökohtaisen neuvonnan ja ryhmäneuvonnan kilpailuttamiseen. Ne ovat keskeisiä metsänomistajille syvällisempiä tietoja ja taitoja välittäviä neuvontamuotoja, joita tuetaan merkittävämmässä määrin julkisella rahoituksella. Kumpaakin neuvontamuotoa on työryhmän käsityksen mukaan mahdollista kilpailuttaa mutta luonteeltaan erilaisina ne vaativat erilaiset seuranta- ja laatu järjestelmät ja myös kilpailuttamisprosesseissa on eroja.

4.4 Henkilökohtaisten neuvontapalvelujen tarjoajat

4.4.1 Julkisluonteiset tuottajat

Metsänomistajien neuvontapalvelut ovat useille metsäalan toimijoille muuhun toimintaan liittyvä oheistoiminto pääasiallisen toiminnan liittyessä esimerkiksi puukauppaan, puunkorjukseen, suunnitteluun tai metsänhoitotöihin. Pelkästään neuvontapalveluihin ei ole keskittynyt yksikään toimija. Jos metsänomistajien neuvontaan osoitettu julkinen rahoitus vastaisuudessa kohdennetaan osittain kilpailuttamisen kautta, markkinoille saattaa tulla sellaisia yrittäjiä, joiden palveluvalikoimassa neuvonta on nykyistä merkittävämpi toimintamuoto.

Metsänomistajille erilaisia henkilökohtaisia metsäpalveluja tällä hetkellä tarjoavat tahot voidaan jakaa julkisluonteisiin ja yksityisiin tuottajiin. Metsäpalveluiden tuottajat voidaan edelleen jakaa toiminnan volyymin perusteella suurin ja pieniin ja niiden maantieteellisen toiminta-alueen perusteella valtakunnallisiin ja paikallisiin toimijoihin.

Metsäkeskukset

Metsäkeskukset (13) ovat pääasiassa julkisin varoin metsänomistajille palveluja tuottavia maakunnallisia toimijoita. Niiden tehtävänä on edistää alueensa metsien kestävä hoitoa ja käyttöä sekä metsien monimuotoisuuden säilyttämistä. Metsäkeskusten tehtävänä on lisäksi kehittää alueellaan metsätalouden yhteistoimintaa ja metsätalouteen perustuvia elinkeinoja sekä tehdä metsätaloutta tukevaa koulutus-, neuvonta- ja tiedotustoimintaa sekä antaa metsänomistajille ammattiapua metsätaloudellisissa kysymyksissä. Alueellinen ja tilakohtainen metsäsuunnittelu on eräs keskeisimmistä tehtävistä. Edistämistehtävien lisäksi metsäkeskusten tehtävänä on valvoa metsätaloutta koskevien lakien noudattamista ja hoitaa muita erikseen määrättyjä viranomaistehtäviä. Viranomaistoiminto on hallinnollisesti eriytetty muusta toiminnasta. Käytännössä tämä on hoidettu siten, että viranomaispäätöksiä tekee ainoastaan johtokunnan valitsema viranomaistoimihenkilö, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön valvonnassa. Viranomaishenkilö ei osallistu metsäkeskuksen muiden tehtävien hoitoon, eikä viranomaistehtävien hoito puolestaan kuulu metsäkeskuksen johtokunnan tai johtajan tehtäväalueeseen. Metsäkeskusten toimintaa säätelee Laki metsäkeskuksista ja Metsätalouden kehittämisskeskus Tapiosta (1995/1474).

Metsäkeskusten toiminnan rahoituksessa erotetaan varsinainen toiminta, josta käytetään nimitystä *valtionaputoiminta* ja toisaalta *liiketoiminta*. Metsäkeskusten saama valtionapu vuodelle 2002 oli yhteensä noin 40 miljoonaa euroa. Liiketoiminta käsittää erilaisten tuotteiden ja palveluiden myynnin, josta merkittävimmän osan muodostaa tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laadinta ja kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten hankkeiden suunnittelu- ja työnjohdottehtävät. Liiketoiminnan osuus metsäkeskusten kokonaisliikevaihdosta on viime vuosina ollut hieman runsas 40 prosenttia.

Metsäkeskuksissa on käytössään metsänomistajarekisteri viranomais- ja edistämistehtäviä varten. Rekisterin hallintaan on rakennettu Aste-järjestelmä. Rekisteri pohjautuu verohallinnolta vuosittain päivitettäviin verotustietoihin mutta lisäksi metsäkeskukset päivittävät rekisteriä kiinteistöjärjestelmän ja maanmittauslaitoksen maksullisilla tiedoilla. Aste-järjestelmän tietoihin metsäkeskukset voivat liittää metsäsuunnittelujärjestelmästäan (Luotsi-Gis) kuviokohtaiset metsävaratiedot.

Metsäkeskuksissa työskentelee vakinaisessa työsuhteessa noin 1 000 metsäammattihenkilöä, joten keskimäärin metsäkeskuksessa on töissä 75 metsäammattilaista. Yksityismetsänomistajien metsämaa-ala toimialueilla vaihtelee 650 000 hehtaarista 910 000 hehtaariin. Metsäkeskuksissa annettiin henkilökohtaista neuvontaa vuonna 2001 yhteensä noin 46 000 metsänomistajalle ja tehtiin runsaat 900 000 hehtaaria alueellista metsäsuunnittelua. Suunnittelusta 622 000 hehtaaria oli tilakohtaista suunnittelua.

Metsänhoitoyhdistykset

Metsänhoitoyhdistykset (206) ovat metsänomistajien muodostamia lakisääteisiä palveluorganisaatioita, joiden tarkoituksena on tukea yksityismetsätalouden kannattavuutta ja metsän-

omistajien metsätaloudelleen asettamien tavoitteiden toteutumista sekä edistää kestävästä metsien hoitoa ja käyttöä. Yhdistykset neuvovat ja avustavat metsänomistajia leimauksessa, puukaupassa ja metsänhoidoissa sekä tekevät metsänhoitotöitä ja puunkorjuuta. Palveluvalikoima on siten hyvin monipuolinen ja kattava. Metsänhoitoyhdistysten jäseniä ovat kaikki yhdistysten toimialueella metsää omistavat ja metsänhoitomaksua maksavat metsänomistajat elleivät he kieltäydy jäsenyydestä. Yhdistykset ovat alueellisesti järjestäytyneet metsänomistajien liitoiksi, joiden kautta ne ovat yhteydessä metsänomistajien valtakunnalliseen edunvalvonta-organisaatioon, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliittoon (MTK). Metsänhoitoyhdistysten toimintaa säätelee Laki metsänhoitoyhdistyksistä (1998/1227).

Edistämistoimintaa varten metsänhoitoyhdistykset saavat metsänomistajilta veroluonteisena maksuna kerätyt metsänhoitomaksuvarat. Metsänomistaja voi vapautua metsänhoitomaksusta tietyin edellytyksin, mutta käytännössä maksu sitoo monet metsänomistajat yhdistysten palveluiden käyttäjiksi. Toisaalta metsänhoitomaksu velvoittaa yhdistyksiä: sen on palveltava tasa-arvoisesti kaikkia metsänomistajia. Vaikka metsänhoitomaksuvarojen osuus yhdistysten tulossa on vähentynyt, niiden merkitys yhdistysten toiminnalle on edelleen merkittävä, monelle yhdistykselle elinehto.

Metsänhoitomaksuvarojen käytöstä säädetään metsänhoitoyhdistyslaissa. Metsänhoitoyhdistyksen tulee käyttää metsänhoitomaksuvarat ensi sijassa toimialueensa metsänomistajien metsänhoidolliseen ja metsätaloutta yleisesti edistävään neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen sekä metsänhoitoyhdistyksen hallinnollisiin tehtäviin. Varoja saa käyttää metsien kestävä hoidon ja käytön edistämiseen sekä metsien biologisen monimuotoisuuden edellytysten turvaamiseen. Varat on tarkoitettu erityisesti puuntuotannon kannalta tärkeiden toimenpiteiden edistämiseen. Metsänhoitomaksuja ei saa käyttää metsänhoitoyhdistyksen antaman työpalvelun varsinaisiin työkuuluihin, eikä muutenkaan sellaisella tavalla, joka merkitsisi olennaista kilpailun vääristymistä. Metsänhoitomaksua ei myöskään saa käyttää puukaupalliseen toimintaan lukuun ottamatta puunmyyntisuunnitelmien laatimista.

Metsänhoitoyhdistykset eivät saa myöskään harjoittaa puukauppaa ostamalla tai myymällä metsänhakkuuoikeuksia tai puutavaraa omaan lukuunsa eikä muutenkaan elinkeinotoimintaa, joka ei suoranaisesti liity sen toimintaan. Metsäkeskukset valvovat yhdistyksiä ja niiden metsänhoitomaksuvarojen käyttöä.

Metsänhoitoyhdistyksillä on käytössään asiakasrekisteri, joka pohjautuu verottajan ylläpitämään metsänomistajarekisteriin. Metsänhoitoyhdistyksillä on oikeus päivittää rekisteriä verottajan tiedoista. Yhdistykset voivat liittää metsänomistajarekisteriinsä myös metsäkeskuksilta hankkimansa aluesuunnittelutietokannan kuviotiedot metsävaroista.

Metsänhoitoyhdistyksessä on vakinaisessa työsuhteessa kaikkiaan noin 1 000 metsäammattilaista. Lisäksi yhdistyksillä on liki 600 metsuria vakituisessa työsuhteessa. Metsänhoitoyhdistykset ovat kooltaan hyvin erikoisia. Pienimmissä yhdistyksissä työskentelee 1 ja suurimmissa 20 henkeä. Enintään kahden toimihenkilön yhdistyksiä on kaikkiaan viitisenkymmentä (25 %). Pienet yhdistykset keskittyvät Länsi-Suomeen. Toimialueiden koko vaihtelee 7 000 hehtaaria 185 000 hehtaariin. Metsänhoitoyhdistyksissä annettiin vuonna 2001 henkilökohtaista neuvontaa noin 120 000 metsänomistajalle ja tehtiin metsäsuunnittelua noin 75 000 hehtaari-

4.4.2 Yksityiset tuottajat

Metsäyhtiöt

Metsäteollisuus hankkii yksityismetsistä lähes kolme neljäsosaa käyttämästään raakapuusta. Kolme suurimman yhtiön osuus tästä on noin kolme neljäsosaa. Yhtiöiden intressinä on varmistaa puun saanti tehtaille. Tähän ne pyrkivät muun muassa solmimalla pitkäaikaisia yhteistyösopimuksia metsänomistajien kanssa. Sopimuksilla tavoitellaan erityisesti suurempien metsälöiden omistajia, joilla on mahdollisuus säännöllisiin puunmyynteihin. Yhtiöt voivat sisällyttää sopimukseen puukaupan lisäksi myös laajempaa palvelukokonaisuutta. Markkinoidakseen palveluitaan ne ovat perustaneet metsäpalvelupisteitä suurimpiin kaupunkeihin tavoittaakseen erityisesti kaupunkilaismetsänomistajia. Yhtiöillä on asiarekisterit niistä metsänomistajista, joiden kanssa ne ovat käyneet puukauppaa. Seuraavassa kuvataan kolmen suurimman metsäyhtiön, joiden toimialueet kattavat koko maan tai useampia läänejä, metsänomistajille tarjoamaa palveluvalikoimaa.

Metsäliitto tarjoaa metsänomistajille jäsenetusopimusta, jolla se sitoutuu ostamaan metsäsuunnitelman mukaiset hakkuumäärät, ja metsäomistaja puolestaan antaa etusijan puukaupassa Metsäliitolle. Metsäliitto antaa myyjille hintatakuun, joka takaa kesäkuun loppuun mennessä myydylle puuerälle kyseisenä vuonna korkeimman Metsäliiton kyseisessä kunnassa käytetyn hintatason. Puukaupan yhteydessä metsänomistajan on mahdollista sopia, että yhtiö vastaa myös kyseiseen puukauppaan liittyvistä uudistamistöistä. Metsänomistaja voi tehdä yhtiön kanssa myös kattavamman metsänhoitosopimuksen. Käytännössä palvelut toteuttaa Metsäliiton tytäryhtiö Metsämännut Oy, joka on erikoistunut yhtiön omien ja asiakkaiden metsien metsänhoito- ja suunnittelupalveluihin. Metsämännut Oy tarjoaa metsänomistajille myös metsätalouden suunnittelupalveluita sekä muita metsänhoitoon ja käyttöön liittyviä palveluita.

Stora Enso Metsä tarjoaa metsänomistajille puukaupan yhteistyösopimusta tai laajempaa metsäpalvelusopimusta. Yhteistyösopimuksella yhtiö sitoutuu ostamaan hakkuusuunnitteen mukaiset puumäärät kilpailukykyiseen hintaan. Sopimukseen liittyy takuuhinta siten, että alkuvuodesta tehdystä puukaupasta saa vähintään saman hinnan kuin loppuvuonna tehdystä. Metsäpalvelusopimustiloilla Stora Enso Metsä suunnittelee ja toteuttaa kaikki metsän hoitoon ja hakkuuseen liittyvät työt ja hankkii niihin liittyvät materiaalit. Vuonna 2002 Stora Enso siirtää Suomessa omistamansa metsät ja niihin liittyvän liiketoiminnan uuteen perustettavaan yhtiöön Tornator Oy:öön. Jatkossa se hoitaa metsänomistajien metsäpalvelut.

UPM-Kymmene Metsä tarjoaa metsänomistajille metsäpalveluja, jotka koostuvat puukaupallisista, metsänhoidollisista sekä neuvontapalveluista. Yhtiö tarjoaa metsänomistajille kattavaa metsäpalvelusopimusta, jossa metsänomistaja sitoutuu antamaan UPM-Kymmenelle suosituisuusaseman puukaupassa. UPM-Kymmene puolestaan sitoutuu ostamaan metsänomistajan myyntiin tarjoamat puut, maksamaan puista markkinahinnan sekä korjaamaan puut hyvän metsän- ja ympäristönhoidon mukaisesti. Myös tähän sisältyy vastaavanlainen hintatakuu kuin Stora Ensolla. Metsäpalvelusopimukseen liittyy myös muita palveluja ja laajimmillaan yhtiö sitoutuu hoitamaan omistajan metsät. Yhtiö on rakentanut metsäpalveluasiakkaita varten myös internet-pohjaisen metsäsuunnitelmien selailupalvelun, Metsä Soppi, jonka avulla metsänomistaja voi selailla ja päivittää suunnitelmaansa.

Metsähallitus - Foria

Metsähallitus on valtion liikelaitos, joka perusti vuonna 2002 uuden tulosalueen, *Forian*, tarjotakseen metsäomaisuuden hoidon palveluja yritys- ja yhteisömetsänomistajille sekä vuodesta 2003 lähtien yksityismetsänomistajille. Tulosalue on tarkoitus yhtiöittää vuonna 2003. Yhtiö on ilmoittanut olevansa kiinnostunut lähinnä yli sata hehtaaria metsää omistavista yksityismetsänomistajista. Forian palveluihin kuuluu puunkorjuu, metsäsuunnittelu ja metsänhoitotyöt sekä puukauppa. Forian toiminta perustuu verkostoitumiselle ja se ostaa tarvitsemansa työpanoksen joko Metsähallitukselta tai esimerkiksi metsäpalveluyrittäjiltä. Metsähallitus tarjoaa Forialle luotettavan ja tunnetun selkänöjan. Foria on riippumaton puunostajista ja etujärjestöistä.

Metsäpalveluyrittäjät

Yksityisiä metsäpalveluyrittäjiä tuli markkinoille 1990-luvun lamavuosina, kun työttömiksi jääneitä metsäammattilaisia (metsureita ja metsätoimihenkilöitä) työllisti itsensä perustamalla oman yrityksen. Metsäpalveluyrittäjien lukumäärää ei tunneta ja se muuttuukin jatkuvasti. Koistinen (1999) arvioi metsäpalveluyrittäjiä olleen viime vuosikymmenen lopulla koko maassa noin 450. Näiden palveluvalikoimaan kuuluu metsänhoidon, perusparannuksen, metsäsuunnittelun ja puunkorjuun palveluja.² Tutkimuksen mukaan valtaosalla yrittäjistä puunkorjuu oli päätoimiala, yrittäjistä kaksi kolmasosaa oli päätoimisia ja kolmasosa sivutoimisia. Yli puolessa yrityksistä ei yrittäjän lisäksi työskennellyt muita henkilöitä ja niissä yrityksissä, joissa oli muita työntekijöitä, he olivat valtaosin osa-aikaisia. Metsäpalveluyrittäjien asiakkaita olivat pääasiassa metsänomistajat ja metsänhoitoyhdistykset mutta myös metsäyhtiöt ja kunnat. Monille metsäpalveluyrittäjille pääosa liikevaihdosta kertyi alihankintatoista muille metsäalan toimijoille. Yrittäjät eivät saa valtion tukea neuvontaan. Se on joko ilmaista, muun toiminnan ohessa annettavaa neuvontaa tai asiakasrahoitteista.

Metsäpalveluyrittäjät ovat siis pääosin pieniä, yhden henkilön yrityksiä, joiden toimialue on suppea ja joilla ei useinkaan ole kapasiteettia ottaa hoitaakseen suurehkoja toimeksiantoja. Isompia toimeksiantoja varten niiden on palkattava tilapäistyöntekijöitä tai tehtävä yhteistyötä muiden metsäpalveluyrittäjien kanssa. Edellä mainituista 450 metsäpalveluyrittäjistä arviolta enintään 150:llä on monipuolisempia palveluita tarjoava metsäpalvelutoimisto. Käytännössä metsäpalveluyrittäjät ovat varsin riippuvaisia metsänhoitoyhdistyksistä paitsi yhdistysten alihankkijoina myös yhdistyksen tarjoaman markkinointikanavan kautta. Yhdistykset välittävät osan työtilauksistaan metsäpalveluyrittäjille. Markkinoinnin ja toimintansa tehostamiseksi metsäpalveluyrittäjät ovat verkostoitumassa, mikä parantaa niiden edellytyksiä kilpailla suu-remmistakin hankkeista.

² Metsäkone- ja kuljetusyrittäjiä tutkimuksessa ei luettu metsäpalveluyrittäjiksi, elleivät he ostaneet puuta omaan lukuunsa.

4.5 Ryhmäneuvontapalvelujen tarjoajat

Ryhmäneuvontaa tarjoavat osin samat ryhmät kuin henkilökohtaista neuvontaa. Teemat ja tavoiteltavat metsäomistajaryhmät vaihtelevat vuodenajan ja kulloinkin ajankohtaisten asioiden sekä järjestäjien omien intressien mukaan. Ryhmäneuvonnan määrä riippuu liiketoiminnan ulkopuolisista rahoitusmahdollisuuksista (valtionapu ja kehittämisrahat). Varsinaisena liiketoimintana ryhmäneuvontaa ei juurikaan tehdä, mutta sitä käytetään esimerkiksi markkinointikeinona tai osana muita palveluita vakioasiakkaille.

Ryhmäneuvontaa järjestävät pääasiassa metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset. Vuonna 2000 ne järjestivät yhteensä runsaat 1 900 tilaisuutta ja vuonna 2001 yli 1 700 tilaisuutta tavoittaen kumpanakin vuonna runsaat 40 000 metsänomistajaa. Osallistujamäärä on jakautunut puoliksi kummankin järjestämien tilaisuuksien kesken. Osallistujamäärissä oli 1990-luvulla vuosittain suurta vaihtelua järjestäjien välillä (kuva 1). Metsäkeskuksilla ryhmäneuvonnan määrä on sovittu maa- ja metsätalousministeriön ja metsäkeskusten tulossopimuksessa mutta toteutuva määrä riippuu myös käytettävissä olevista muista kehittämisvaroista. Metsänhoitoyhdistyksillä kurssi- ja osallistujamäärät vaihtelevat enemmän saatavilla olevien kehittämisvarojen mukaan. Neuvonnan tilastoinnissa on 1990-luvulla ollut eroja, mutta maa- ja metsätalousministeriön metsäosasto on pyrkinyt ohjeistuksella yhtenäistämään tilastointia viime vuosina.

Metsäoppilaitokset järjestävät metsäomistajatutkintoon sekä luonnonhoidon tutkintoon liittyvää koulutusta, joita ei kuitenkaan lasketa ryhmäneuvontaan vaan metsänomistajien koulutukseen. 1980-luvulla metsäoppilaitokset järjestivät yhteistyössä metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten kanssa ja myös itsenäisesti paljon metsänomistajakursseja. Metsäoppilaitokset ovat kuitenkin vähentäneet metsänomistajien kurssitusta huomattavasti, kun toimintaan valtiolla niille osoittama valtionapu on supistunut. Nykyisin vain muutama metsäoppilaitos järjestää metsänomistajien kursseja. Oppilaitokset lienevät ainoita, jotka järjestävät ryhmäneuvontaa jossain määrin myös liiketoimintana.

Kansalais- ja työväenopistot järjestävät metsäomistajien kursseja jonkin verran resurssien ja metsänomistajien kiinnostuksen mukaan lähinnä suurimmissa kaupungeissa. Kansalais- ja työväenopistojen kursseja järjestetään usein periodeina, eli tietty opisto saattaa tarjota kursseja usean lukukauden peräkkäin ja sitten pitää useamman vuoden tauon. Metsänomistajakurssien sisällyttäminen opiston ohjelmaan on usein edellyttänyt aloitetta ja aktiivisuutta metsäammatilaisilta, jotka ovat suunnitelleet kurssiohjelman ja hankkineet luennoitsijat. Myös eri paikkakunnilla toimivat metsänomistajien yhdistykset ovat olleet aloitteellisia kurssien järjestämisessä.

Metsäyhtiöt ja pankit järjestävät ryhmäneuvontatilaisuuksia omille asiakkailleen osana palveluaan tai käyttävät ryhmäneuvontaa markkinointikeinona. Pankit ovat erikoistuneet roolinsa mukaisesti erityisesti sijoitus- ja verotusasioihin, ja metsäyhtiöt puukauppaan.

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio järjestää metsäalan kurssi- ja koulutustilaisuuksia pääasiassa metsäkeskuksissa mutta muissa organisaatioissa toimiville metsäammatilaisille ja muulle henkilökunnalle. Periaatteessa Tapio voisi järjestää myös metsänomistajille tarkoitettuja ryhmäneuvontatilaisuuksia kuten se jossain määrin tekikin ennen vuoden 1995 organisatiouudistusta ja sen seurauksena tehtyjä valtion avun leikkauksia.

4.6 Metsäneuvonnan erityispiirteet kilpailuttamisen kannalta

4.6.1 Metsänomistajien neuvonnan tasapuolisuus

Metsänhoitomaksuvelvollisia metsälöitä on noin 320 000. Näistä yhteisomistuksessa on joka neljäs (perikunnat 14 % ja yhtymät 11 %) ja perheomistuksessa 75 prosenttia. Kun perhemesälöistä liki puolet on puolisoitten yhteisomistuksessa ja perikunnissa on keskimäärin 4,3 ja yhtymissä 3,3 osakasta, metsänomistajien kokonaismäärä on runsaat 600 000 henkilöä. Metsänomistajista puolet asuu vakinaisesti tilalla, vajaa viidesosa tilan sijaintikunnassa mutta tilan ulkopuolella ja kolmasosa tilan sijaintikunnan ulkopuolella. Metsälöistä puolet on pinta-alaltaan alle 20 hehtaaria ja peräti neljäsosa on alle 10 hehtaaria.

Ylläesitetystä käy ilmi, että metsänomistajia on lukumääräisesti suuri joukko ja että puolet heistä omistaa suhteellisen pienen metsälön, jolla hakkuu- ja metsähoitokohteita on vähän jos lainkaan ja joka tapauksessa ne ovat pienialaisia. Lisäksi osa metsänomistajista on vaikeasti tavoitettavissa normaalin työajan puitteissa joko työaikojen tai kaukaisen asuinpaikan vuoksi. Useampia omistajia käsittävät yhteisomistustilat taas voivat olla ongelmallisia mm. epäselvien vastuusuhteiden vuoksi. Jos neuvonnan kustannuksia ja vaikuttavuutta seurataan, neuvottavia valittaessa syntyy helposti houkutus jättää osa metsänomistajakunnasta neuvonnan ulkopuolelle ja keskittyä vain helpoimmin tavoitettaviin metsänomistajiin ja toisaalta riittävän suuriin metsälöihin, joilla todennäköisemmin on tarvetta ryhtyä toteuttamaan neuvottuja asioita.

Useiden metsäalan organisaatioiden ja yritysten metsänomistajille antama henkilökohtainen neuvonta kytkeytyy niiden muuhun toimintaan. Sekä metsäkeskukset, metsänhoitoyhdistykset että metsäyhtiöt antavat neuvontaa pääsääntöisesti sellaisen palvelun yhteydessä, jossa niiden on saatava aikaan omaa liiketoimintaa (esimerkiksi leimaus, puukauppa, metsäsuunnitelma, rahoituslain mukainen hanke, työtilaus jne.). Metsänomistajien neuvonta ei siis useinkaan ole pyyteetöntä vaan liittyy oman liiketoiminnan kasvattamiseen. Neuvonnan kilpailuttamisen kannalta tähän sisältyy sekä hyviä että huonoja puolia, jotka liittyvät paitsi toimijan oman edun tavoitteluun myös metsänomistajien tasapuoliseen kohteluun.

Metsäneuvonnan kilpailuttamisessa on vaarana, että neuvonta kohdistetaan vain tiettyihin selkeästi määriteltävissä oleviin aiheisiin ja metsänomistajaryhmiin. Kohderyhmien ja aiheiden priorisointi lisää tavallaan kilpailua samoista metsänomistajista. Julkisesti tuetun metsäneuvonnan tulisi kuitenkin palvella tasapuolisesti kaikkia metsänomistajia. Lisäksi sen tavoitteena tulisi olla varsinkin sellaisten metsänomistajien tavoittaminen, jotka ovat tahtomattaan jääneet neuvonnan ulkopuolella. Sisällöltään julkisesti tuetun metsänomistajaneuvonnan tulisi painottua erityisesti sellaisiin aiheisiin, joihin ei liity välittömiä taloudellisia hyötynäkökohtia metsänomistajille tai neuvojan taustaorganisaatiolle ja jotka ovat liiketaloudellisin periaattein toimiville yrityksille vähemmän kiinnostavia.

Tuottajille tilaajan osoittaman kohderyhmän sisälläkin saattaa tapahtua tietoista valikointia. Toimija saattaa valita neuvottaviksi vain sellaisia metsänomistajia, jotka on helppo saavuttaa ja joita neuvomalla asetetut neuvonnan tulostavoitteet on helpoin saavuttaa. Tämä on inhimillistä ja voi tapahtua täysin kilpailuttamisesta riippumattakin. Erityisen suuri houkutus valikointiin on kuitenkin silloin, jos toimija tarjouskilpailun voittaakseen on alihinnoitellut tarjouksensa. Esimerkiksi tilallaan asuvat ja työskentelevät tai eläkkeellä olevat metsänomistajat on helpompi tavoittaa kuin toisella paikkakunnalla asuvat palkkatyössä olevat.

Neuvottavien valikointi voi liittyä myös omaan liiketoimintaan. Tällöin neuvonta kohdistetaan pääasiassa sellaisiin metsänomistajiin, joiden tiloilla on mahdollisuuksia kasvattaa omaa liiketoiminnallista laskutusta. Suurehkojen metsälöiden omistajat ovat tässä suhteessa otollisempi joukko kuin pienmetsälöiden omistajat. Periaatteessa julkisin varoin tehtävä neuvontaa olisi kilpailutettaessa kyettävä erottamaan omien tuotteiden ja palvelujen myynnistä. Käytännössä tämä ei useinkaan ole mahdollista. Toisaalta mahdollisuus oman liiketoiminnan lisäämiseen toimii myös neuvontatyön kannustimena.

Metsänomistajien tasapuolisuuden kannalta, tuottajien mahdollisuudet eri syistä valikoida julkisin varoin neuvottavat metsänomistajat, pitäisi kyetä rajoittamaan mahdollisimman vähiin. Tämä edellyttää tilaajalta hyviä valmiuksia valvoa tehtävän suorittamista.

4.6.2 Tasapuolisuus neuvontapalveluiden tuottajien kesken

Metsänomistajien neuvontapalvelut on sikäli otollinen kilpailutettava, ettei neuvontapalvelun tuottamiseen oikeastaan liity vahvoja mittakaavaetuja. Toisaalta lähes kaikilla alan toimijoilla on yhteistuotantoon liittyviä etuja, joten ne eivät tässä suhteessa poikkea suuresti toisistaan. Mittakaavaeduilla tarkoitetaan sitä, että tuotannon (neuvottujen metsänomistajien määrän) kasvaessa yksikkökustannukset (kustannus/metsänomistaja) laskevat lineaarisesti ja suhteellisen voimakkaasti. Mittakaavaedut johtuvat kiinteistä kuluista, jotka joudutaan maksamaan riippumatta siitä, kuinka paljon palvelua tuotetaan. Henkilökohtaisen neuvontapalvelun organisoiminen ei kuitenkaan vaadi raskaita perusinvestointeja rakennuksiin ja laitteisiin. Kustannukset koostuvat lähinnä palkka- ja matkakuluista.

Yhteistuotannon eduilla tarkoitetaan puolestaan sitä, että useita palveluita tuottava "monituoteyritys" voi tuottaa saman palvelun pienemmillä kustannuksilla kuin kaksi yhden ja erilaisen palvelun tuotantoon erikoistunutta yksikköä, sillä ainakin osa tuki- ja jakelupalveluista on palveluille yhteisiä. Esimerkiksi ryhmäneuvontapalveluissa vaaditaan riittävä infrastruktuuri (opetustilat ja välineet), jotka metsäalan oppilaitoksilla on valmiina, koska se liittyy olennaisesti niiden muuhun toimintaan. Henkilökohtaisten neuvontapalveluiden ohessa taas monilla metsäalan toimijoilla on tarjottavanaan metsänomistajille myös muita palveluita ja tuotteita.

Metsäalan toimijat eivät kuitenkaan ole siinä suhteessa tasaveroisessa asemassa, että osalla tuottajista on erityisetuja, joista voi olla merkittävää hyötyä neuvontapalveluiden kohdentamisessa. Kysymys liittyy informaation epäsymmetrisyyteen. Jos esimerkiksi metsäpalveluyritys osoittautuu tarjouskilpailussa kilpailukykyisimmäksi toimijaksi, niin yrityksellä ei välttämättä olekaan käytössään samoja perustietoja metsänomistajista ja heidän metsistään kuin esimerkiksi paikallisella metsäkeskuksella tai metsänhoitoyhdistyksellä.

Metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille on niitä koskevissa laeissa annettu oikeus saada verottajalta edistämis- tai viranomaistehtäviä varten metsänomistajia koskevia rekisteritietoja ja ylläpitää näitä. Näin niillä on mahdollisuus suhteellisen ajantasaisiin ja kattaviin metsänomistajien osoitetietoihin. Metsäkeskukset voivat lisäksi yhdistää rekisteritietoihinsa tuottamansa alueellisen metsäsuunnittelun tiedot, jolloin potentiaalisimmat neuvonnan kohderyhmät on etukäteen poimittavissa esille. Metsänhoitoyhdistyksillä on käytännössä usein samat mahdollisuudet. Metsäyhtiöillä taas on puukaupan volyymin ja laajan maantieteellisen toiminta-alueensa vuoksi jokseenkin mittavat asiakassuhteisiin perustuvat rekisterit. Palvelujensa markkinointitarkoituksessa ne voivat tietyiltä osin täydentää asiakasrekisterin kattavuutta os-

topalveluna. Tässä mielessä niiden toimintaan liittyy ehkä muita toimijoita enemmän yhteistuotannon etuja. Heikoimmassa asemassa ovat epäilemättä pienet metsäpalveluyrittäjät.

Metsänhoitoyhdistykset ovat myös sikäli erityisasemassa, että ne saavat metsänomistajilta veroluonteisen metsänhoitomaksun, jota niiden tulee käyttää edistämislunteeisiin tehtäviin, lähinnä siis metsänomistajien neuvontaan. Metsänhoitoyhdistyksen tuottama neuvontapalvelu on näin subventoitu, mikä vääristää kilpailua. Kilpailuasetelmassa tämä tulisi jotenkin pystyä eliminoimaan.

Eräs toimijoiden tasapuolisuuteen liittyvä kysymys koskee neuvontapalvelun tilaajatahoa, ts. kenen tulisi tilata ja organisoida kilpailuttaminen. Valtakunnallisissa hankkeissa luonteva tilaajataho on maa- ja metsätalousministeriö tai esimerkiksi Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio, jolle ministeriö delegoi kilpailuttamisen. Toisaalta Tapio on mahdollinen tuottaja ryhmäneuvontatilaisuuksille, jolloin sille muodostuisi kaksoisrooli tilaajana ja tuottajana. Maarunnallisissa hankkeissa puolestaan metsäkeskus tuntuu luontevimmalta tilaajalta. Metsäkeskus on kuitenkin keskeinen neuvontapalveluiden tuottaja, jolloin kilpailuttajana se joutuisi kaksoisroolin palvelun tilaajana ja tuottajana.

Kilpailuvirasto on edellyttänyt vanhustenhoitoa koskevassa päätöksessään (6.5.1999; dnro 111/61/98), että "yksityisten palvelutarjoajien kanssa kilpaileva palvelutarjonta olisi pidettävä ehdottomasti erillään lupa- ja valvontaviranomaistoiminnasta". Päätöksessä lupa- ja valvontaviranomaistoiminnalla tarkoitetaan kyseisen palvelun tuottajan toiminnan valvontaa ja luvan myöntämistä toiminnalle. Tilaajatahon tulisivikin pystyä selkeästi eriyttämään tilaaja- ja tuottajayksiköt siten, että ne ovat toisistaan riippumattomia. Metsäkeskuksessa viranomais-toiminto on erillään muusta toiminnasta, joten se tarjoaa valmiin ja ainakin periaatteessa toimivan ratkaisun. Metsäkeskuksen kaksoisroolista ei muodostu ongelmaa, kun viranomais-toiminto hoitaa ja vastaa neuvonnan kilpailuttamisen järjestelyistä. Sen sijaan Tapiolla ei ole vastaavaa muusta toiminnasta eriytettyä viranomais-toimintoa.

Neuvonnan kilpailuttamisen onnistumisen kannalta on olennaista, että potentiaalisia tuottajia on riittävän monta. Tämä liittyy myös tuottajien tasapuoliseen asemaan. Kilpailuttamista on turha yrittää sellaisella seudulla, jossa yhdellä toimijalla on muiden toimijoiden joko puuttuessa tai niiden ollessa selvästi pienempiä selvästi dominoiva asema. Kilpailutettavan hankkeen koolla (maantieteellinen toiminta-alue ja neuvottavien lukumäärä) voidaan mahdollistaa pientenkin toimijoiden osallistuminen tarjouskilpailuun. Kovin pientä neuvontahanketta ei kuitenkaan ole järkevä ryhtyä kilpailuttamaan kilpailun organisoinnin vaatimien kustannusten vuoksi. Pienehkö hanke ei myöskään välttämättä kiinnosta tuottajia, koska tarjouksen jättäminen vaatii joka tapauksessa resursseja. Kilpailuttamisessa tulisi pikemminkin kannustaa pieniä toimijoita verkostoitumaan.

4.6.3 Neuvontahankkeissa tarvittavat tietotarpeet ja lähteet

Vaikuttavan henkilökohtaisen neuvonhankkeen perusedellytyksiä on, että hankkeella on selkeästi määritellyt tavoitteet, teema ja kohderyhmä. Sattumanvaraisesti valituille metsänomistajille annettu yleisluontoinen metsäneuvonta on harvoin tuloksellista.

Metsäneuvonnan tavoitteiden, sisällön ja kohderyhmän suunnittelussa voidaan lähteä joko kohderyhmän ominaisuuksiin liittyvistä tarpeista tai metsän tilaan liittyvistä tarpeista. Kohderyhmällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi uusia metsänomistajia, eläkeläismetsänomistajia, pe-

rikuntia tms. Kohderyhmälähtöisessä neuvonnassa neuvonnan sisältö määrittyy kohderyhmän tarpeiden perusteella. Uudet metsänomistajat saattavat tarvita metsätalouden perusteista lähtevää tietoa, kun taas eläkeläismetsänomistajia voi kiinnostaa esimerkiksi sukupolvenvaihdokseen liittyvät asiat. Usein neuvonnan sisällön painotukset selviävät tarkemmin vasta neuvontatilanteessa. Metsän tilaan perustuvassa neuvonnassa taas lähtökohtana voivat olla esimerkiksi taimikon ja nuoren metsän hoidon puutteet, ojitusalueiden hoito tai harvennushakkuutarpeet tms. Neuvontaprojektin edellyttämässä lähtötietotarpeissa on näiden kahden lähestymistavan välillä huomattava ero, koska oleellista on kyetä tunnistamaan ja paikallistamaan mahdolliset neuvottavat metsänomistajat. Taulukossa 2 on esimerkinomaisesti kuvattu kohderyhmä- ja metsälähtöisen neuvonnan aihealueita ja niiden vaatimia lähtötietoja neuvonnan kohdentamiseksi.

Kohderyhmälähtöisen neuvonnan toteuttamisessa oleellisia lähtötietoja ovat metsänomistajan ominaisuuksia kuvaavat tiedot. Perusjoukosta tulisi pystyä poimimaan kohderyhmää identifioivat ehdot (esim. ikä, ammatti, asuinpaikka, tilan hankintavuosi jne.) mahdollisimman hyvin täyttävä joukko metsänomistajia. Tällaisia tietoja löytyy esimerkiksi

- verohallinnon maa- ja metsätilaluettelosta,
- metsäkeskusten ASTE-rekisteristä,
- metsänhoitoyhdistysten asiakasrekistereistä ja tilakortistoista,
- Maataloustuottajien Palvelu Oy:n Maaseudun Tulevaisuus-lehden metsänomistajanumeron osoiterekisteristä,
- metsäyhtiöiden asiakasrekistereistä.

Taulukko 2. Henkilökohtaisen neuvonnan mahdollisia aihealueita ja neuvonnan kohdentamisen edellyttämiä lähtötietoja.

Kohderyhmälähtöiset	Metsälähtöiset
<ul style="list-style-type: none"> - Eläkeläismetsänomistajat - Yhteisomistustilat - Uudet metsänomistajat - Naismetsänomistajat - Kaupunkilaismetsänomistajat - Ulkopaikkakuntalaiset 	<ul style="list-style-type: none"> - Metsänuudistaminen - Taimikon ja nuoren metsän hoito - Ensi- ja muut harvennukset - Päätehakkuut - Ojitus ja ojitusalueiden hoito - Metsätien rakennus/perusparannus - Metsälaki/luonnonhoitokohteiden käsittely - Hirvi-, hyönteis- tai myrskytuhot - Metsänterveyslannoitus
Tarvittavat lähtötiedot	
<ul style="list-style-type: none"> - metsänomistajan nimi ja osoite - tilan sijaintikunta - tilan saantovuosi - metsänomistajan ikä - tilan omistusmuoto - ammatti 	<ul style="list-style-type: none"> - metsänomistajan nimi ja osoite - tilan sijaintikunta - tiedot uudistusaloista - tiedot metsänhoitokohteista - tiedot harvennus- ja päätehakkuutarpeista - tiedot ojituskohdeista - tiedot luonnonhoitokohteista

Tietosisällöltään kattavin ja ajantasaisin lienee verohallinnon rekisteri, mutta myös metsäkeskusten ASTE-rekisteri on kattava ja ajantasainen siinä määrin kuin se verohallinnon rekisteriin pohjautuvana voi olla. Metsänhoitoyhdistysten asiakasrekisterit ovat todennäköisesti paikallisesti kattavia ja suhteellisen ajantasaisia. Maataloustuottajien Palvelu Oy:n Maaseudun

Tulevaisuus -lehden metsänomistajanumeron asiakasrekisteri lienee valtakunnallisesti kattava ja suhteellisen ajantasainen mutta tietosisällöltään suppea. Metsäyhtiöiden asiakasrekisterit taas saattavat olla kattavuudeltaan ja ajantasaisuudeltaan hyvinkin puutteellisia, koska ne perustunevat lähinnä niiden kanssa asioineisiin metsänomistajiin. Asiakassuhteeseen perustuvissa rekistereissä voi kuitenkin olla paljon muita metsänomistajaa kuvaavia neuvonnan kannalta hyödyllisiä tietoja.

Metsälähtöisessä neuvonnassa tietotarpeet ovat huomattavasti vaativammat. Metsänomistajaa kuvaavia tietoja ei tarvita niin paljon kuin kohderyhmälähtöisessä neuvonnassa. Sen sijaan tilan metsävaroista, hakkuu- ja metsänhoitotarpeista tulisi olla hyvät ja ajantasaiset tiedot. Tällaisia tietoja on lähinnä metsäkeskuksilla ja metsänhoitoyhdistyksillä. Metsäyhtiöillä on jossain määrin käytettävissään myös asiakkaidensa metsävaratietoja.

Periaatteessa ryhmäneuvonnan kohderyhmät ja aiheet voivat paljon olla samankaltaisia kuin henkilökohtaisessa neuvonnassa. Oleellinen ero on, ettei ryhmäneuvontatilaisuudessa useinkaan voida käsitellä yhden henkilön tarpeita kovinkaan syvällisesti, vaan asioita joudutaan käsittelemään yleisemmällä tasolla. Ryhmäneuvontatilaisuus on sitä onnistuneempi, mitä paremmin neuvontatilaisuuteen onnistutaan hankkimaan juuri kohderyhmään kuuluvat metsänomistajat. Tässä mielessä ryhmäneuvontahankkeen lähtötietovaatimukset ovat samankaltaisia kuin henkilökohtaisessa neuvonnassa.

4.6.4 Tietosuojakysymykset

Neuvontapalveluiden tuottajat (kilpailijat) ovat eri asemassa käytettävissä olevien lähtötietojen suhteen. Asiakassuhteisiin perustuvia tietoja ei haluta antaa ulkopuolisille ja henkilötietolaki säätelee rekisteritietojen luovuttamista. Kilpailijoilla tulisi kuitenkin olla samat mahdollisuudet käyttää ainakin viranomaisrekistereiden tietoja neuvontahankkeen toteuttamisessa.

Metsäneuvonnan kilpailuttamisen järjestämisessä keskeisiä kysymyksiä ovat henkilötietojen sekä metsävaratietojen luovuttamiseen ja käsittelyyn liittyvä käytännöt. Näitä säätelee henkilötietolaki (22.4.1999/523) ja osin laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999).

Metsäsuunnittelu- ja henkilötietojen käyttö metsäkeskuksissa

Julkisuuslain osalta maa- ja metsätalousministeriössä on katsottu, ettei julkisuuslakia sovelleta metsäkeskuksen hallussa oleviin metsäsuunnittelutietoihin. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan julkisuuslakia sovelletaan muihin kuin viranomaisiin (esim. metsäkeskus) niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisen vallan käsitteen keskeiseen sisältöön kuuluu lain esitöiden mukaan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Ministeriön mukaan metsäkeskusten suorittamaan metsäsuunnitteluun ei liity julkisen vallan käyttöä. Siten julkisuuslakia ei siis sovelleta metsäkeskuksen, eikä metsänhoitoyhdistyksen tai metsäpalveluyrittäjän hallussa oleviin metsäsuunnittelutietoihin.

Metsäsuunnitelmatiedot voivat tulla julkisuuslain soveltamisalan piiriin muun asiakirjan kautta. Esimerkiksi metsänkäyttöilmoitukseen katsotaan liittyvän julkisen vallan käyttöä, joten metsänkäyttöilmoitus kuuluu julkisuuslain piiriin. Metsänkäyttöilmoitukseen sisältyy joskus metsäsuunnitelmatietoja.

Metsäsuunnittelutietojen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan henkilötietolain soveltamisen piiriin, sillä yksityismetsien kuvio- ja tilakohtaista metsäsuunnittelutietoa voidaan pitää henkilötietolain tarkoittamana henkilötietona. Henkilötietolain 3 §:n mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Henkilötietolain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn.

Myös metsäkeskuksen hallussa olevaa metsänomistajarekisterin sisältämiä henkilötietoja voidaan pitää henkilötietolain mukaisina henkilötietoina. Henkilötietolain 8 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä. Metsäkeskus saa käsitellä metsänomistajatietoja ja metsäsuunnittelutietoja, koska ne liittyvät metsäkeskusten lakisääteisten tehtävien hoitoon. Metsänhoitoyhdistys, metsäteollisuusyrittäjä ja metsäpalveluyrittäjä saavat käsitellä yksityismetsien tilakohtaisia metsäsuunnitelmatietoja asiakas- tai jäsenyysuhteen perusteella. Tietoja voidaan käsitellä myös metsänomistajan yksiselitteisesti antaman suostumuksen perusteella.

Alihankinta ja henkilötiedot

Metsäkeskuksen teettäessä neuvontaa alihankintana, voidaan sen edelleen katsoa suorittavan sille metsäkeskusasetuksessa säädettyä metsätalouden edistämistehtävää. Metsänomistajan henkilötietojen käsittely ja luovuttaminen alihankintaa tekevän toimijan käyttöön tapahtuu siten henkilötietolain 8 § ensimmäisen momentin neljännen kohdan lakisääteisen tehtävän perusteella. Neuvonnan alihankintatilanteessa ei juridisesti ole kyseessä tietojen luovutus.

Teettäessään neuvontaa alihankintana metsäkeskus tekee kirjallisen toimeksiantosopimuksen neuvontapalvelun tuottajan kanssa, jossa todetaan alihankintayrityksen tekevän neuvontatoimintaa metsäkeskuksen toimeksiannosta. Sopimuksessa määritellään myös selkeästi neuvontapalvelun tuottajan tehtävät. Lisäksi sopimuksessa on yksilöitävä mitä neuvontatapahtuman yhteydessä kertyviä päivitettyjä metsävara- ja henkilötietoja alihankkijan on kerättävä. Rekisterinpidon vastuu säilyy metsäkeskuksella.

Suorittaessaan alihankintaneuvontaa neuvontapalvelun tuottajan on tarkasti informoitava kenen toimeksiannosta neuvontapalvelua tehdään, mitä neuvontapalvelu pitää sisällään ja miksi sitä tehdään. Henkilötietojen käsittelyssä alihankkijan on noudatettava henkilötietolain toisessa luvussa määritettyjä henkilötietojen käsittelyn yleisiä periaatteita, kuten huolellisuutta, hyvää tietojenkäsittelytapaa ja yksityiselämän suojaa. Kilpailutettaessa neuvontahankkeita ei ole tarpeen käsitellä metsänomistajan henkilötunnusta tai metsänomistajaa kuvaavia arkaluontoisia tietoja. Henkilötiedot hävitetään neuvontahankkeen jälkeen, ja metsänomistajilla on oikeus kieltää häntä koskevien tietojen käsittely.

Henkilötietolain 19§:n mukaan henkilötietoja voidaan säädetyillä rajoituksilla käyttää suoramarkkinointiin ja muihin kirjallisiin lähetyksiin. Tietojen käyttö on mm. mahdollista ennakolta yksilöityyn ja kestoltaan lyhytaikaiseen markkinointitoimeen tai muuhun lähetykseen. Lain 36 §:n mukaan rekisterinpitäjän on lähetettävä henkilötietojen automaattisesta käsittelystä tietosuojavaltuutetulle rekisteriseloste.

Alihankkijan ja metsänomistajan asiakkuussuhde

Neuvoessaan metsäkeskuksen alihankintatyönä metsänomistajaa, tuottaja tekee työtä metsäkeskukselle. Metsänomistajan ja alihankkijan välille ei kyseistä neuvontahanketta teettäessä

voida katsoa muodostuvan henkilötietolain 9 §:n mukaista asiakas- tai palvelusuhdetta. Asiakassuhteen voidaan kuitenkin katsoa syntyvän, jos neuvontatilanteen jälkeen annetaan metsänomistajan toiveiden mukaisesti eri metsäpalveluja tuottavien organisaatioiden tiedoksi yhteydenottopyyntöjä, joiden välityksellä metsäomistaja ja asianomainen neuvontapalvelun tuottaja sitten sopivat tuotteiden tai palvelujen tuottamisesta.

4.6.5 Arvonlisäverojärjestelmä

Arvonlisäverolaki ei aseta metsäkeskuksia, metsänhoitoyhdistyksiä tai metsäoppilaitoksia eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin yksityisen sektorin tuottajiin, sillä elinkeinotoimintaan kaikki ovat arvonlisäverovelvollisia ja oikeutettuja verollisista ostoista tehtävään alv-vähennykseen.

Jos metsäkeskus tuottaa kilpailutettavan neuvontahankkeen, palvelu on tuotettava elinkeinotoimintana, jolloin toiminta on arvonlisäveron vähennysoikeuden piirissä. Valtionapua ei saa käyttää elinkeinotoimintaan. Hankintasäännösten (1505/1992 § 2 kohta 5) nojalla hanke on kilpailutettava aina, jos julkisen tuen osuus on yli 50 %.

Sen sijaan verottomassa valtionaputoiminnassaan metsäkeskus ei voi hankkeen kilpailuttajana tehdä ostojen arvonlisäverovähennystä, vaan kilpailutettuun hankkeeseen sisältyvä alv jää ns. piiloarvonlisäveroksi ja valtionaputoiminnan lopulliseksi menoksi. Toisin sanoen arvonlisäverollinen hinta otetaan palvelusta, joka myydään verottomana palveluna esim. maanomistajalle. Piiloarvonlisävero on arvonlisäverolain hengen vastaista, koska sitä ei voi vähentää niin kuin laki olisi edellyttänyt. Ongelma syntyy kuitenkin vain silloin, kun maanomistaja ostaa verotomia neuvontapalveluja metsäkeskukselta, eikä voi vähentää palveluun sisältyvää alv-osuutta omassa verollisessa toiminnassaan. Tämä ei kuitenkaan vääristä neuvonnan kilpailuttamisasetelmaa.

Kuntayhtymän omistama metsäoppilaitos on lähtökohtaisesti hyväksytyjen yleishyödyllisten koulutuspalvelujen tuottamisesta veroton, mutta verollinen ansiotarkoituksessa tuotetusta myynnistä (KHO 1995/4028). Kilpailutettavien koulutuspalvelujen myynti on niille liiketoimintaa, joka ei liity oppilaitoksen verottomaan opetustoimintaan.

5 Malli neuvonnan kilpailuttamiseksi

5.1 Neuvontahankkeen kilpailuttamisen lähtökohdat

Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli laatia malli siitä, kuinka erillisen neuvontahankkeen kilpailuttaminen voidaan toteuttaa. Metsänomistajaneuvonnan strategiassa 2002–2010 sekä siitä annetuissa lausunnoissa on lisäksi esitetty, että kokeilun perusteella tulisi pystyä arvioimaan lisääkö kilpailuttaminen neuvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Toimeksiannossa ei täsmennetä, millaiseen neuvontaan kilpailuttamismalli tulisi laatia. Työryhmä katsoo, että sekä henkilökohtaisen neuvonnan että ryhmäneuvonnan hanke ovat kilpailutettavissa. Koska ne ovat kuitenkin luonteeltaan erilaisia, työryhmä ehdottaa, että kilpailuttamista kokeiltaisiin kummassakin neuvontamuodossa.

Kilpailuttamismallin valinta

Neuvontahankkeen kilpailuttaminen voi periaatteessa pohjautua joko tilaaja-tuottajamalliin tai palveluseteliin (ks. luku 2.3). Palveluseteliin perustuva ratkaisu pohjautuisi täydellisimmin markkinamekanismiin. Muilla julkisen tuotannon sektoreilla siihen perustuvista kokeiluista on lisäksi saatu hyviä kokemuksia. Työryhmä katsoi kuitenkin, ettei palvelusetelimalli kovin hyvin sovellu varsinkaan metsänomistajien henkilökohtaiseen neuvontaan. Palveluseteli edellyttää metsänomistajilta aktiivisuutta, jolloin passiivisia metsänomistajia ei välttämättä osallistuisi neuvontaan. Kuitenkin juuri heidän aktivoiminen ja motivoiminen olisi tärkeää. Lisäksi neuvonnan kilpailuttamiskokeiluun palveluseteli ei olisi sovellettavissa kovin nopeasti ja edullisesti. Se edellyttäisi toimiakseen vahvaa tiedottamista palvelusetelistä, sen käytöstä ja sillä palkattavista tuottajista. Tuottajayritysten auktorisointi ei periaatteessa muodostaisi suurta ongelmaa, sillä tuottajat olisivat pääosin metsäalalla entuudestaan tunnettuja toimijoita. Kuitenkin kilpailuttamiskokeiluakin varten tulisi kilpailuasetelman tasapuolisuuden nimissä laatia tuottajien auktorisointijärjestelmä.

Tuottaja-tilaajamalliin perustuva ratkaisu tuntuu luontevammalta vaihtoehdolta neuvonnan kilpailuttamiskokeiluun. Käytännössä tilaaja-tuottaja malli vastaisi tässä tapauksessa näennäismarkkinoita, koska kilpailuttamiskokeilu koskee myös voittoa tavoittelemattomia tuottajia (mm. metsäkeskukset, metsänhoitoyhdistykset, metsäoppilaitokset). Työryhmän näkemyksen mukaan samaa mallia on järkevä kokeilla kummassakin neuvontamuodossa, vaikka palveluseteli saattaisikin olla ryhmäneuvontahankkeen kilpailuttamiseen paremmin perusteltavissa ja sovellettavissa.

Tilaaja-tuottajamallissa on kolme osapuolta: tilaaja, tuottaja ja asiakas. Neuvonnan kilpailuttamisessa *tilaaja* on maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmän käsityksen mukaan ministeriö voi kuitenkin delegoida tehtävän metsäkeskukselle, jolloin siitä tulee tilaaja. Tilaajan tehtävänä on organisoida kilpailuttaminen ja hoitaa siihen liittyvät muut tehtävät. Palvelun *tuottajia* ovat neuvontapalveluita tarjoavat toimijat. Metsäkeskus voi olla myös tuottaja. *Asiakas* on metsänomistaja, joka on neuvonnan edunsaaja.

Kokeilun rahoitus

Kilpailutettavat neuvontahankkeet tulee toteuttaa riittävän suurina, että niiden perustella voidaan tehdä kilpailuttamisella saaduista tuloksista luotettavia johtopäätöksiä ja että hankkeet kiinnostaisivat tuottajia, ts. että hankkeisiin saadaan riittävästi kilpailevia tuottajia. Riittävän

suurten hankkeiden avulla voidaan lisäksi tavoittaa ja palvella useampia ja erilaisia metsänomistajia, jolloin vaara, että hankkeisiin valikoituisi neuvontaan myönteisimmin suhtautuvia metsänomistajia vähenee.

Maa- ja metsätalousministeriön neuvontastrategian 2002-2010 tavoitteena on ohjata osa julkisesta tuesta erikseen määrätyn neuvontapalvelun ostoon. Valtion vuoden 2002 talousarviossa metsäkeskusten ja Tapion valtionapu vuonna 2002 oli neuvonnan, koulutuksen ja tiedotuksen osalta 7,6 milj. euroa ja vuoden 2003 talousarvioehdotuksessa on esitetty 7,7 milj. euroa. Metsänhoitoyhdistysten on arvioitu käyttävän vuosittain noin viidesosan eli 5,4 milj. euroa metsänhoitomaksuvaroista metsäneuvontaan. Metsänhoitomaksuvarat tulee ensisijaisesti käyttää toimialueen metsäomistajien neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen sekä yhdistyksen hallinnollisiin tehtäviin. Maa- ja metsätalousministeriön toimivaltaan ei kuulu metsänhoitomaksuvarojen vuotuinen hallinnointi ja käyttö, joten niitä ei voida käyttää kilpailuttamiskokeiluun.

Työryhmä esittää, että neuvonnan kilpailuttamiskokeiluun varattaisiin määräraha, joka yhteensä vastaa suuruudeltaan enintään 3 % metsäkeskuksille ja Tapiolle neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen yhdelle vuodelle osoitettua valtionapua. Suuruusluokaltaan tämä on noin 230 000 euroa. Koko kustannusrasite ei kohdistu yhdelle vuodelle, koska metsänhoitotiedotteen neuvonnan tuloksia tulee seurata vähintään 3 vuoden ajan. Kilpailuttamiskokeilu voitaisiin rahoittaa osaksi metsäkeskuksille neuvontaan, koulutukseen ja viestintään osoitetusta valtionavusta ja osaksi ministeriön metsäviestintävaroista. Kilpailuttamiseen varattu määrärahan tulee sisältää myös kilpailuttamisen järjestämisestä, hallinnoinnista ja seurannasta kilpailuttavalle metsäkeskukselle tai metsäkeskuksille aiheutuvat kustannukset, jotka kokeilussa ilman valmiita rutiineja muodostuvat tavanomaista suuremmiksi.

Neuvontahankkeen tuotteistaminen

Muilla julkisen tuotannon sektoreilla kilpailuttamisesta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että kilpailuttamisen onnistuminen edellyttää kilpailutettavalta toiminnalta sen tuotteistamista. Käytännössä se tarkoittaa, että kilpailuttajan tulee kyetä mahdollisimman hyvin määrittelemään kilpailutettavan toiminnan tavoitteet ja odotettavissa olevat tulokset. Toisin sanoen neuvontahankkeella tulisi olla selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet, että se kannattaisi kilpailuttaa.

Tuotteistamisessa ei kuitenkaan ole syytä mennä liian pitkälle. Jos neuvontahankkeesta tehdään täysin valmis konsepti, josta tuottaja ei voi lainkaan poiketa, menetetään kilpailuttamiseen olennaisesti liittyvä etu tuottaa uusia, innovoivia tuotteita ja toimintamalleja. Toinen näkökohta liittyy vaikuttavuuden, erityisesti asiakastyytyväisyyden, arviointiin. Asiakkaan arvioidessa neuvontaa, hän ottaa kantaa sekä neuvontakonseptiin, eli neuvonnan sisältöön (vastasiko neuvonta/kurssi odotuksia) että neuvojan toimintaan. Pitkälle tuotteistettua neuvontakonseptia arvioidessaan hän itse asiassa arvioikin tuottajan sijasta kilpailuttajaa, joka tuotteistamisen on tehnyt. Tämä koskee erityisesti ryhmäneuvontahanketta.

Henkilökohtaisen neuvonnan tulisi olla sisällöltään ja tavoitteiltaan sellaista, että sen vaikutukset ovat arvioitavissa. Tarkemmin määrittelemättömän yleisluonteisen neuvonnan vaikuttavuutta on vaikea ellei mahdoton arvioida. Metsänomistajat saattavat tarvita neuvontaa hyvinkin erilaisissa asioissa, jotka lopulta selviävät vasta neuvontatilanteessa. Mikä tai mitkä olisivat tällöin ne mitattavat suureet, joissa odotettaisiin neuvonnan jälkeen tapahtuvan muutoksia? Pahimmillaan eriluonteisia seurattavia tunnuksia olisi kymmenittäin. Osan näistä pi-

täisi olla metsän tilaa kuvaavia ja osan metsänomistajan tietoja kuvaavia (esim. uudistusalan hoito, taimikonhoito, ensiharvennukset, suometsien hakkuut, metsänomistamisen velvollisuuksien tunteminen, luonnonhoidon vaatimusten osaaminen jne.). Useimmilla metsänomistajilla vain parissa seurattavassa tunnuksessa (mittarissa) todella tapahtuisi neuvonnan seurauksena jotain muutoksia. Neuvonnan vaikuttavuuden osoittaminen kiistattomasti (tilastollisesti merkitsevästi) edellyttäisi valtavan suurta kohdejoukkoa (aineistoa), että kaikkiin muuttujiin saataisiin riittävästi vaihtelua. Tällainen kokeilu olisi järjestelyiltään raskas ja kallis toteuttaa. Neuvonnan sisältö tuleekin rajata ja määrittellä tarkoin ja kohdistaa sellaisiin aihealueisiin, jossa tulokset ovat kohtuullisen helposti ja yksiselitteisesti mitattavissa.

Työryhmän ehdottaa, että henkilökohtaisen neuvonnan hanke on varsin pitkälle tuotteistettu, koska se mahdollistaa tällöin neuvonnan vaikuttavuuden arvioinnin. Sen sijaan ryhmäneuvontahankkeessa, jonka vaikuttavuuden arviointi joudutaan paljolti perustamaan asiakastyytyväisyyteen, kilpailuttaja määrittäisi vain kohderyhmän ja neuvonnan sisällön päälinjat. Tuottajalle jäisi silloin toimintavapautta esittää omaperäisiäkin ratkaisuja.

Tarjousmenettely kilpailuttamisessa

Laki julkisista hankinnoista (23.12.1992/1505) määrittelee, kuinka kilpailuttaminen tulee suorittaa. Kilpailuttamisen menettelytavat on syytä kertoa etukäteen tuottajille tarjouspyynnössä ja siksi kilpailuttamisprosessi on suunniteltava kokonaan jo ennen tarjouspyynnön laatimista. Tarjouspyynnössä on mainittava valitaanko halvin vai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Tilattava palvelu on määritettävä riittävän yksiselitteisesti niin, että tarjouksia voidaan verrata keskenään (tuotteistaminen). Jos tuottajille jätetään tilaa omaan tuotteistukseen ja innovointiin, ne kriteerit ja painoarvot, joiden perusteella tarjottavaa konseptia arvioidaan, on kuitenkin kerrottava tarkasti. Neuvonnassa tällaisia kriteerejä voivat olla esimerkiksi neuvojien kokemus ja ammattitaito, neuvonnan sisältö, jaettava materiaali, eri metsänomistajaryhmien tarpeiden huomioiminen, aikaisemmin saatu asiakaspalaute tai referenssit jne. Tarjouspyynnössä on myös mainittava, voiko tuottaja jättää osatarjouksen.

Tarjousten avaamis- ja tarkastelumenettely pitää sovittaa hankkeen kokoon ja muihin tekijöihin. Etenkin silloin, kun tuottaja suunnittelee pitkälle tuotteen tai palvelukonseptin, on syytä harkita, miten konsepti ja hinta arvioidaan. Joskus tarjottavan ratkaisun kuvaus toimitetaan eri kuoressa kuin kustannustiedot. Aluksi arvioidaan vain tarjottavaa palvelukokonaisuutta. Tällä halutaan estää, ettei hinta suoraan pudota mitään ratkaisua pois tarkastelusta. Tarjousten arviointi ja pisteytys on dokumentoitava, ja valitun tarjouksen perusteet on kysyttäessä kerrottava. Tarjouskilpailun tuloksesta tiedotettaessa on annettava myös muutoksenhakuohjeet.

Tehokkuuden arviointi

Neuvonnan kilpailuttamiskokeilussa tehokkuuden mittaaminen siinä mielessä kuin taloustieteen tuotantoteoriassa ymmärretään ei ole työryhmän käsityksen mukaan käytännössä mahdollista. Se edellyttäisi, että olisi useita tuottajayksiköitä, joilla olisi tekeillä kilpailutettavan hankkeen kanssa vastaava hanke ja että tuottajilta saataisiin vastaavat suorite- ja panostiedot. Metsäkeskuksissa ja metsänhoitoyhdistyksissä tehdään metsänomistajien henkilökohtaista neuvontaa pääasiassa muun työn ohessa. Näissä kustannusten ja suoritteiden seuranta ei välttämättä ole riittävän tarkkaa.

Yksinkertaisempi ja riittävä tapa arvioida kilpailuttamiskokeilussa neuvonnan "tehokkuutta" on mitata tehokkuuden sijaan tuottavuutta ja taloudellisuutta, eli suoritteiden ja panosten sekä

kustannusten suhdetta. Tuottavuudessa panokset ovat lähes yksinomaan henkilötyöpanosta, jolloin mittarina on neuvotut metsänomistajat/käytetty työaika. Taloudellisuudessa yksinkertaisin mittari on kustannukset neuvottua metsänomistajaa kohden (yksikkökustannus). Vertailukelpoisia tuottavuus- ja yksikkökustannustietoja on todennäköisesti saatavissa metsäkeskuksista aikaisemmin toteutetuista vastaavankaltaisista tai käynnistettävistä uusista henkilökohtaisen neuvonnan projekteista.

Ryhmäneuvontahankkeista vertailukelpoisia yksikkökustannuksia lienee saatavissa metsänhoitoyhdistyksistä, metsäkeskuksista ja metsäoppilaitoksista. Yksikkökustannukset voidaan laskea "oppilastuntia" kohden, jolloin eripituiset tilaisuudet ovat vertailukelpoisia.

Vaikuttavuuden arviointi

Neuvonnan kilpailuttamiskokeilussa henkilökohtaisen neuvonnan vaikuttavuusarvioinnin tavoitteena on selvittää lisääkö kilpailu neuvonnan vaikuttavuutta. Tällöin asetelmana on verrat kilpailuttamiskokeilun neuvonnan tuloksia perinteisellä mallilla tuotetun neuvonnan tuloksiin. Vaikuttavuustutkimuksen koe- ja kontrolliryhmät on tällöin järkevä muodostaa kilpailun voittajan ja muiden perinteisellä mallilla toimivien tuottajien asiakkaista. Kilpailun voittaneen tuottajan asiakkaat muodostavat koeryhmän ja perinteisesti tehdyn mutta samasisältöisen neuvonnan asiakkaat kontrolliryhmän. Sen osoittamiseksi onko neuvonnalla ylipäänsä vaikutuksia, tarvittaisiin vielä toinen kontrolliryhmä, johon kuuluville ei anneta neuvontaa.

Ryhmäneuvonnassa välittömiä vaikutuksia ei ole perusteltua odottaa, koska neuvonta usein on luonteeltaan yleisempää eikä siinä juuri voida puuttua yksilöä koskeviin erityistapauksiin. Työryhmän käsityksen mukaan ryhmäneuvontahankkeen vaikuttavuusarviointi voisi perustua asiakasvaikuttavuuden (-tyytyväisyyden) arviointiin. Tilaisuuden osallistujilta pyydetään tällöin kyselylomakkeella palaute tilaisuudesta. Mahdollisuuksien mukaan arvioinnissa tulisi selvittää, kuinka palvelun tilaajan, eli ministeriön ja metsäkeskuksen tarpeet ovat toteutuneet ja toisaalta, miten tilaisuus on palvellut asiakkaan, metsänomistajan tarpeita.

5.2 Henkilökohtaisen neuvontahankkeen kilpailuttaminen

5.2.1 Neuvontahankkeen kuvaus

Työryhmä ehdottaa, että henkilökohtaisen neuvonnan hanke perustuisi metsäkeskusten laatimaan metsänhoitotiedotteeseen, jossa yksiselitteisesti tuodaan esille ne puutteet, joissa metsänomistajan tulisi ryhtyä toimenpiteisiin. Metsänhoitotiedote on metsäkeskusten suunnittelu- ja järjestelmästä tulostettavissa oleva karttatuloste, josta käyvät ilmi metsänomistajan välittömät ja lähivuosien metsänhoitotarpeet (liite 1).

Metsänhoitotiedotteen käytön perustelut

Neuvonnan kilpailuttamiskokeilun perustamista metsänhoitotiedotteeseen voidaan perustella sillä, että siihen perustuvien toteutettujen töiden seuranta ja toteaminen on kohtuullisen helpposti järjestettävissä. Lisäksi tiedotteen käyttö tukee metsäsuunnitelman hyödyntämistä, joka on keskeinen tavoite myös Kansallisessa metsäohjelmassa 2010. Tutkimuksin ei kuitenkaan toistaiseksi ole saatu tilastollista näyttöä tilakohtaisen metsäsuunnitelman vaikutuksista metsänomistajan metsänhoidollisiin suoritteisiin. On kuitenkin viitteitä siitä, että metsänhoitoyhdistysten ja metsäyhtiöiden toimihenkilöt käyttävät paljon alue- ja tilakohtaiseen metsäsuun-

nitteluun perustuvia tietoja toimiessaan metsänomistajien kanssa. Maa- ja metsätalousministeriön metsäsuunnitelustrategiassa 2001-2010 esitetään yhtenä avaintehtävänä metsäsuunnittelun vaikuttavuuden parantamista uudistamalla metsänomistajien neuvonnassa käytettäviä tuotteita. Metsänhoitotiedote on juuri sellainen.

Metsänhoitotiedotteen teemoina voivat olla taimikon perustaminen, taimikon varhaishoito, taimikonhoito, nuoren kasvatusmetsän hoito, vajaatuottoisen metsän uudistaminen, kunnostusojitus ja terveyslannoitus. Metsänhoitotiedote on tulostettavissa metsäkeskuksen tekemästä 1–3 vuotta vanhasta välialuesuunnittelun ja tilakohtaisten metsäsuunnitelmien tiedoista. Metsänhoitotiedotteen avulla metsänomistajan mielenkiinto voidaan suunnata omien metsien ajankohtaisiin kysymyksiin ja neuvojan asiantuntemusta voidaan hyödyntää toimenpiteiden suunnittelussa tai käynnistämisessä.

Metsänhoitotiedote lähetetään metsäsuunnitelman hankkineille sekä niille, jotka eivät sitä halunneet tilata. Suunnitelman tilanneilla metsänhoitotiedote toimii jälkimarkkinointina tyyliin ”oletteko huomanneet, että metsäsuunnitelmanne mukaan metsässänne on seuraavia metsänhoidollisia töitä. Neuvoja ottaa lähiaikoina yhteyttä esitelläkseen tarvittavia toimenpiteitä”. Tuottaja neuvoo paitsi metsänhoitotehtävien toteuttamista myös metsäsuunnitelman käyttöä.

Ne metsänomistajat, jotka eivät tilanneet suunnitelmaa, vaikka tiesivät sellaisen olevan tekeillä, näkevät metsänhoitotiedotteesta konkreettisesti erään suunnitelman tuoman hyödyn, ja tuottaja voi markkinoida suunnitelmaa metsänomistajille. Tiedote ei kuitenkaan korvaa metsäsuunnitelmaa, koska siinä on esitetty karttakuvioina vain ne metsiköt, joissa on metsänhoidon tarvetta. Kuvioihin liittyviä mittaus- ja luokittelutietoja ei ole esitetty. Metsänhoitotiedote ei siten ole rinnastettavissa metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun asetuksen 36 § mukaiseen metsäsuunnitelmaan eikä sen perusteella voida saada kestävän metsätalouden rahoitusasetuksen 5 § mukaista täysimääräistä tukea metsänhoitotoimenpiteisiin. Tiedotteen ja mallisuunnitelman avulla metsänomistajalle voidaan kuitenkin markkinoida suunnitelmaa. Metsäsuunnitelman markkinointia voidaan kannustaa antamalla myydyistä suunnitelmasta tuottajalle lisäpalkkio, bonus.

Kilpailutettavan hankkeen koko

Kilpailutettavan metsänhoitotiedotteen neuvontahankkeen tulisi hankkeen toteutuksen ja vertailtavuuden kannalta vastata kooltaan metsäkeskusten projektineuvontahankkeita. Toisaalta neuvojan ennakkotyömäärä on kilpailutettavassa hankkeessa tavanomaista neuvontaprojektia vähäisempi, koska hän saa neuvonnassa tarvittavan materiaalin lähes valmiina tilaajalta. Työryhmä esittää, että neuvontahankkeen koko olisi 200-300 metsänomistajaa.

Vuosina 1999–2001 metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset ovat tehneet alueellista metsäsuunnittelua yhteensä 800 000–1 000 000 hehtaaria vuodessa. Määrä on ollut koko ajan lisääntymässä. Tilakohtaisten metsäsuunnitelmien osuus tästä on ollut lähes 75 %. Tilakohtaisia suunnitelmia on valmistunut vuosittain yhteensä 8 000–10 000 tilalle. Metsäkeskuksittain tilakohtaisten suunnitelmien kappalemäärässä on suuri vaihtelu: vähimmillään suunnitelmia on metsäkeskuksessa valmistunut noin 250 kappaletta ja suurimmillaan 1 300 kappaletta. Kun tilakohtaisen suunnitelman hankkineiden metsänomistajien metsälöt ovat tutkimuksen mukaan noin kaksi kertaa suurempia kuin suunnitelmaa hankkimattomat, tuoreisiin metsäsuunnittelutietoihin perustuva metsänhoitotiedote on laadittavissa huomattavasti suuremmalle metsänomistajajoukolle. Huomattava osa näistä tiloista on kuitenkin pieniä, vajaan kymmenen hehtaarin kokoisia.

Metsänhoitotiedote voidaan ajantasaisuuden oleellisesti kärsimättä tulostaa kolmen viime vuoden aikana valmistuneen metsäsuunnittelutiedon pohjalta. Näin potentiaalinen metsänhoitotiedotteen kohdejoukko kolminkertaistuu. Käytännössä metsänhoitotiedote on tulostettavissa pienemmissäkin metsäkeskuksissa runsaalle tuhannelle metsänomistajalle ja suurimmissa muutamalle tuhannelle. Kaikilla tiloilla ei välttämättä ole metsänhoitotiedotteen tarkoittamia ajankohtaisia metsänhoitotarpeita, ja osa metsänomistajista voi omistaa alueella useampia metsälöitä, mutta tästä huolimatta metsänhoitotiedote voidaan tulostaa jokaisessa metsäkeskuksessa useille sadoille metsänomistajalle. Tavoitteena 200-300 metsänomistajan neuvonta metsänhoitotiedotteen pohjalta on siten mahdollinen.

Metsäkeskukset tekevät aluesuunnittelua ns. alueellisesti kattavasti eli vuosittain työt kohdistuvat tietyille alueille. Metsänhoitotiedotteen neuvonnan kannalta voidaan siten selkeästi määrittää neuvonnan kokeiluhankkeiksi viimeksi suunnittelut alueet. Kilpailutettavaa aluetta valittaessa on varmistuttava, että alueelta löytyy riittävästi toimijoita, joilla on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun ja tuottaa tarvittavat neuvontapalvelut.

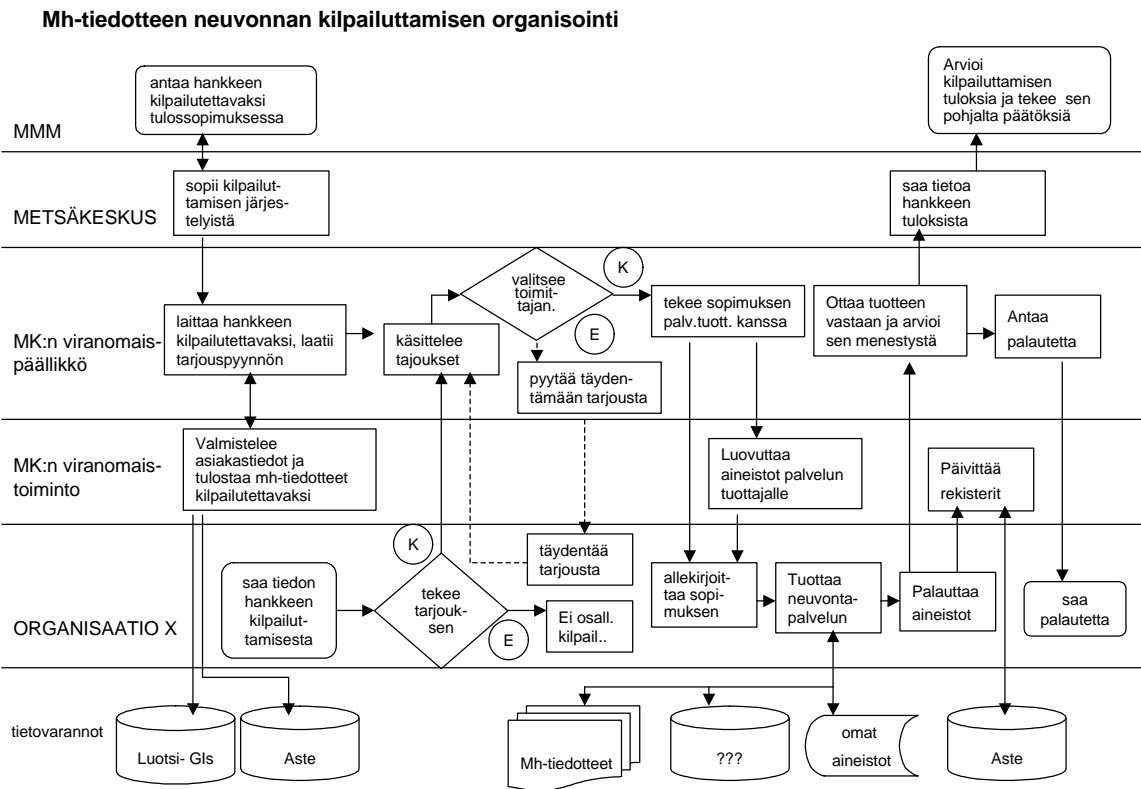
Organisointi ja osapuolten roolit

Henkilökohtaisen neuvontahankkeen kilpailuttamisen ja hankkeen toteutuksen työvaiheet, eri osapuolten tehtävät ja niihin liittyvät aineistot on esitetty kuvissa 4 ja 5

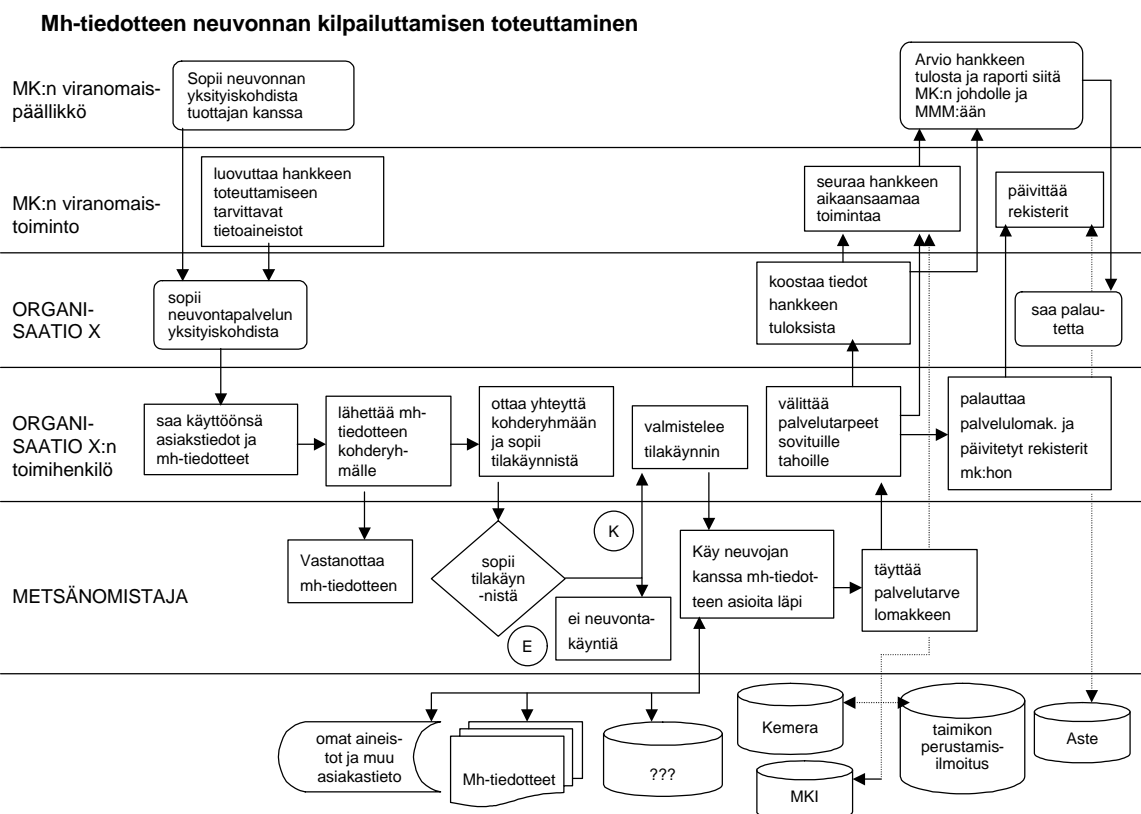
Työryhmä ehdottaa, että maa- ja metsätalousministeriö antaa henkilökohtaisen neuvontahankkeen kilpailuttamisen metsäkeskukselle. Metsäkeskuksessa kilpailuttamisesta vastaa viranomaistoiminto. Kilpailuttamisesta sovitaan metsäkeskuksen tulossopimuksessa, ja viranomaistoiminnon kanssa sovitaan erikseen kilpailutettavan hankkeen yksityiskohdista (hankkeen tavoitteet, sen koko ja kesto sekä tavoiteltava tulos). Metsäkeskus raportoi hankkeen tuloksista ministeriölle.

Viranomaistoiminto määrittelee tarkemmin metsänhoitotiedotteen neuvonnan sisällön ja muokkaa sitä tarvittaessa alueelle sopivaksi. Viranomaistoiminto kilpailuttaa hankkeen avoimella tarjouspyyntömenettelyllä. Viranomaispäällikkö valitsee tarjousten perusteella hankkeen tuottajan. Metsäkeskuksen viranomaistoiminto valmistelee lisäksi aineiston (metsänhoitotiedotteet metsänomistajan yhteystietoineen) ja antaa sen tuottajan käyttöön neuvontahankkeen toteuttamista varten.

Tuottajat jättävät määräaikaan mennessä tarjouksensa palvelun tuottamisesta. Tarjouskilpailun voittanut organisaatio tekee kirjallisen sopimuksen metsäkeskuksen viranomaistoiminnon kanssa metsäkeskuksen toimeksiannosta tapatuvan neuvontapalvelun tuottamiseksi. Sopimuksessa sovitaan palvelun tuottamisen yksityiskohdista. Sopimuksen solmimisen jälkeen neuvontapalvelun tuottaja ryhtyy toteuttamaan neuvontahanketta. Hankkeen päätyttyä tuottaja luovuttaa päivitettyt aineistot metsäkeskukselle ja raportoi hankkeen tuloksista sovitulla tavalla.



Kuva 4. Metsänhoitotiedotteeseen perustuvan henkilökohtaisen neuvontahankkeen kilpailuttamisen organisointi.



Kuva 5. Metsänhoitotiedotteeseen perustuvan henkilökohtaisen neuvontahankkeen toteuttaminen.

Metsänomistaja on hankkeessa asiakas, joka saa tuottajan lähettämän metsänhoitotiedotteen. Tuottaja ottaa yhteyttä metsänomistajaan ja sopii neuvontatilaisuudesta. Neuvontatilaisuudessa tuottaja täyttää palvelulomakkeen ja toimittaa sen tarvittaessa yhteydenottopyyntönä metsänomistajan haluamille metsäalan toimijoille. Tuottaja toimittaa kopiot palvelulomakkeista metsäkeskukseen.

Tietosuojakysymykset

Henkilökohtaisen neuvontapalvelun tuottaja tarvitsee käyttöönsä metsänomistajan henkilötietoja (mm. yhteystiedot, tilan sijainti) ja metsävaratietoja (metsänhoitotiedote). Metsänhoitotiedote koostetaan metsäkeskuksen aluesuunnittelutietojen pohjalta. Tiedotteesta käy ilmi metsänomistajan välittömät ja lähivuosien metsänhoitotarpeet. Metsänhoitotiedotteen laatimiseen metsäsuunnittelutietojen pohjalta tai sen lähettämiseen metsänomistajalle ei kuitenkaan sisälly julkisen vallan käyttöä, joten siihen ei sovelleta julkisuuslakia.

Henkilötietojen käsittelyssä tuottajan tulee noudattaa henkilötietolain toisessa luvussa määritetyt henkilötietojen käsittelyn yleisiä periaatteita, kuten huolellisuutta, hyvää tietojenkäsittelytapaa ja yksityiselämän suojaa. Kilpailutettavissa neuvontahankkeissa ei käsitellä metsänomistajan henkilötunnusta tai metsänomistajaa kuvaavia arkaluontoisia tietoja. Henkilötiedot tulee hävittää neuvontahankkeen jälkeen.

5.2.2 Tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaus

Henkilökohtaisen neuvonnan vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan käyttää palvelulomakkeen tietoja (liite 2), metsäkeskuksen tietojärjestelmän tietoja ja asiakaspalautekyselyn tietoja. Metsänhoitotiedotteessa mainittujen töiden toteutusseuranta perustuu neuvojan täyttämään metsänomistajan palvelulomakkeeseen niiden töiden osalta, jotka metsänomistaja on tehnyt jo ennen neuvontaa ja metsäkeskuksen tietojärjestelmään neuvonnan jälkeen tehdyistä töistä. Metsäkeskusten tietojärjestelmässä on tiedot taimikon perustamisilmoituksista ja kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisista töistä (esim. taimikon hoito, nuoren metsän kunnostus, kunnostusojitus). Metsänomistajan pelkästään omarahoitteisesti tekemien töiden seuranta ei onnistu tietojärjestelmän perusteella lukuun ottamatta taimikon perustamista. Ne tulisi tiedustella erikseen metsänomistajalta, mikä on kuitenkin työläs tapa.

Työryhmä katsoo, että seurantajärjestelmän tulisi olla mahdollisimman kevyt ja että palvelulomake ja metsäkeskuksen tietojärjestelmä riittävät kokeilun tarkoitukseen. Toimenpiteiden seuranta-ajan tulisi olla vähintään pari kolme vuotta, jotta metsänomistajan toimintaan (viive neuvonnasta toimintaan) ja tietojärjestelmän päivittämiseen liittyvät viiveet voidaan minimoida.

Palvelulomakkeen perusteella ei saada selville neuvonnan vaikuttavuutta. Sen perusteella voidaan kuitenkin selvittää jo toteutetut työt ja arvioida odotettavissa olevaa toimintaa (lupausten toteutumista) sekä neuvojan toimintaa. Erilaisten neuvontaprojektien vaikuttavuutta on arvioitu palvelulomakkeista lasketetuista yhteenvetotiedoista, mutta menettely johtaa yliarvioon. Ensinnäkin metsänomistajat olisivat todennäköisesti toteuttaneet osan neuvojalta lupaamisista töistä ilman neuvontaakin, ts. kaikkea toimintaa ei voi lukea neuvonnan ansioksi. Toiseksi neuvojalta annettuja lupauksia ei käytännössä aina toteuteta.

Vaikuttavuuden arvioimiseksi metsähoitotiedotteesta saadaan lähtötiedot (data1), palvelulomakkeelta jo tehdyt työt ja metsäkeskuksen seurantajärjestelmästä määräajan, esimerkiksi kolmen vuoden, kuluttua neuvonnan jälkeen tilalla toteutetut työt (data2).

Kilpailuttamisen neuvonnan vaikuttavuudessa mahdollisesti aikaansaamien muutosten selvittämiseksi, metsäkeskusten tulisi toteuttaa vastaavankaltaisia metsänhoitotiedotteeseen perustuvia neuvontahankkeita ja niissä tulisi käyttää samankaltaista seurantajärjestelmää (palvelulomake ja metsäkeskuksen tietojärjestelmä). Näiden hankkeiden metsänomistajat muodostavat vaikuttavuusarvioinnissa kontrolliryhmän. Menettelystä tulisi sopia metsäkeskusten tulospöytäkirjoissa. Näiden tietojen perusteella on laskettavissa kilpailun vaikutukset neuvonnan vaikuttavuuteen seuraavasti:

Ryhmä	Mittaus1	Toimenpide	Mittaus2
Koeryhmä A	data A1	kilp. neuvonta	data A2
Vertailuryhmä B	data B1	norm. neuvonta	data B2

$$\text{Kilpailun vaikutus} = (A2/A1) - (B2/B1)$$

Aluksi lasketaan sekä koe- että vertailuryhmässä, kuinka paljon (%) ehdotetusta työmäärästä (ha) on toteutettu. Kilpailun vaikutus saadaan koe- ja vertailuryhmän suhteiden erotuksena. Jos erotus on positiivinen, kilpailutettu neuvonta on ollut vaikuttavampaa kuin normaalina toimintana tehty neuvonta. Vaikuttavuutta voidaan tarkastella työlajikohtaisesti tai laskemalla kaikki työlajit yhteen tarvittaessa pinta-aloilla painotettuina. On huomattava, että tällä asetelmalla ei saada selville neuvonnan vaikuttavuutta sinänsä. Tällöin tarvittaisiin vielä toinen vertailuryhmä eli ne metsänomistajat, joita samankaltaisesta lähtötilanteesta (metsänhoitotiedotteella osoitetuista metsänhoidon puutteista) huolimatta ei ole neuvottu.

Neuvonnan vaikuttavuutta tulisi seurata myös metsänomistajan näkökulmasta eli asiakaspalautteella. Tilakäynnin yhteydessä metsänomistajalle jätetään palautelomake, jossa hän arvioi neuvojalta saamaansa palvelua (esim. ammattitaito, asiantuntemus, asiakaskohtelu) ja siitä saamaansa hyötyä. Lomakkeen metsänomistaja palauttaa metsäkeskukseen, jossa se tallennetaan. Kysely palvelee myös tuottajan laadun seurantaa. Asiakaspalautteen antamista tulisi motivoida metsänomistajalle paitsi palvelun kehittämisellä myös vastaajien kesken arvottavilla palkinnoilla. Kilpailuttamisesta huolimatta julkisten neuvontaorganisaatioiden tulisi kehittää asiakaspalauttejärjestelmiään ja niiden tuottaman tiedon analysointia.

Työryhmä ehdottaa, että tehokkuuden sijaan mitattaisiin tuottavuutta ja taloudellisuutta, eli suoritteiden ja panosten sekä kustannusten suhdetta. Käytännössä yksinkertaisin mittari on työpanos (es. työaika) ja kokonaiskustannukset neuvottua metsänomistajaa kohden (yksikkökustannus). Vertailukelpoisia työaika- ja kustannustietoja saadaan metsäkeskuksissa normaalitoimintana toteutettavasta metsänhoitotiedotteen neuvonnasta.

5.3 Ryhmäneuvontahankkeen kilpailuttaminen

5.3.1 Neuvontahankkeen kuvaus

Työryhmä ehdottaa neuvonnan kilpailuttamiskokeiluun henkilökohtaisen neuvonnan ohella ryhmäneuvontahanketta. Ryhmäneuvonnan tuottajia on useita, joten kilpailuttamiselle on edellytyksiä. Ryhmäneuvontahanke on tuotteistettavissa kohderyhmän ja sisällön perusteella.

Luontevia kohderyhmä- ja sisältövaihtoehtoja on useita. Toisaalta kaikki ryhmäneuvontahankkeet eivät välttämättä ole yhtä soveliaita kilpailutettaviksi. Aihealue saattaa rajata osan tuottajista kilpailun ulkopuolelle (esim. aiheen asiantuntijoita vähän) tai valittu kohderyhmä on sellainen, joka ei kiinnosta osaa tuottajista.

Kohderyhmän valinta

Työryhmä ehdottaa kilpailutettavan ryhmäneuvonnan kohderyhmäksi *uusia metsäomistajia*. Uudet metsäomistajat ovat yksi neuvonnan avainryhmä niin metsäpolitiikan kuin metsäalan tuottajien ja palvelutarjoajien kannalta. On tärkeää, että uudet metsäomistajat saadaan aktivoitua mahdollisimman pian, kun metsänomistus on siirtynyt heille. Toisaalta asiakassuhteen luominen uusiin metsänomistajiin kiinnostaa palvelun tuottajia ja motivoi tuottamaan kiinnostavan neuvontapalvelun. Kohderyhmä on tunnistettavissa ja yhteystiedot poimittavissa metsäkeskuksen ASTE-rekisteristä. Perikuntien tiedot ovat tosin puutteellisia. Työryhmä määritteli uusiksi metsänomistajiksi enintään kolme vuotta kilpailuttavan metsäkeskuksen alueella metsää omistavat henkilöt. Tuottajien tulee järjestää neuvontatilaisuudet siten, että myös metsäkeskuksen toimialueen ulkopuolella asuvia metsänomistajia osallistuu neuvontatilaisuuksiin.

Neuvonnan aihe

Työryhmä ehdottaa, että ryhmäneuvonnassa käsiteltäisiin *metsänomistajan oikeuksia ja velvollisuuksia*. Aihe koskettaa jokaista metsäomistajaa mutta on varsinkin uusille metsänomistajille tarpeellinen. Jos perusasiat ovat epäselviä, metsäomistajille voi olla tarpeettoman suuri kynnys tarttua metsäomaisuuden hoidon edellyttämiin tehtäviin. Neuvonnan tavoitteena on tehdä metsänomistajalle tutuiksi olennaisimmat metsäomaisuuden hoitoon liittyvät perusasiat ja organisaatiot sekä osoittaa mistä metsänomistaja voi hankkia lisää tietoja. Aihealue on metsäalan neuvontapalveluiden tuottajille tuttu eikä näin rajaa palvelun tarjoajia ulkopuolelle. Neuvontahankkeen tarkempi rajaus ja tuotteistus on kilpailijoiden tehtävä. Hankkeessa tulisi käsitellä esimerkiksi seuraavia asioita:

- muistilista asioista, jotka metsänomistajan tulisi selvittää ja tietää omasta metsälöstään
- metsäorganisaatiot ja niiden tehtävät
- metsäalan toimijat alueella ja niiden palvelut
- metsään liittyvät verotusasiat
- metsälain ja luonnonsuojelulain velvoitteet
- julkiset tuet ja niiden hakeminen.

Kaikista yllä mainituista asioista voi periaatteessa järjestää vaikka oman tilaisuutensa. Kilpailutettavan neuvontatilaisuuden tarkoitus on kuitenkin antaa lähinnä perustiedot ja osoittaa mistä metsänomistaja voi tarvittaessa hankkia lisätietoja. Työryhmä arvioi, että aihealueiden käsittely karkealla tasolla vaatisi korkeintaan kuusi tuntia. Kilpailuttaja harkitsee tarkemmin ryhmäneuvonnalle asetettavan tuntirajan. Tuottajan määriteltäväksi jää, kuinka monta tilaisuutta ryhmää kohden asiakokonaisuus edellyttää. Työryhmä esittää, että muutoin tuotteistus jätettäisiin kilpailijoiden tehtäväksi (aiheiden painotus, millaisia tilaisuuksia, kuinka monta, missä jne.). Tarjouksia tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon ainakin, miten erilaisten metsänomistajien tarpeet on pyritty ottamaan huomioon, aiheiden käsittely, perustelut valitulle konseptille ja kilpailijan referenssit.

Hankkeen koko

Metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten ryhmäneuvontatilaisuuksissa on ollut Tapion tilastojen perusteella keskimäärin hieman runsas 20 metsänomistajaa. Yhden tällaisen tilaisuuden kilpailuttaminen ei ole kannattavaa. Työryhmä ehdottaa, että ryhmäneuvonnan määrälliseksi tavoitteeksi otetaan noin 250 uutta metsänomistajaa.

Suuruusluokaltaan 250 metsänomistajaa on noin 10 prosenttia keskimääräisen metsäkeskusten alueella kolmen vuoden aikana muodostuneesta uusien metsänomistajien perusjoukosta. Lukuun on päädytty arvioimalla, että vuosittain metsätilan omistajan vaihdoksia on koko maassa noin 10 000, mikä tekee noin 800 vaihdosta metsäkeskusta kohden. Kolmen vuoden aikana omistajanvaihdoksia on noin 2 400 kappaletta. Kaikissa tilakaupoissa ja omistajanvaihdoksissa ei kuitenkaan ole kyse uudesta metsänomistajasta, sillä osa tiloista siirtyy metsää jo aiemmin omistaneille. Vaikka esitetty arvio uusien metsänomistajien lukumäärästä onkin yliarvio, työryhmä katsoo 250 metsänomistajan tavoittamisen realistiseksi.

Uusien metsänomistajien perusjoukko on niin suuri, että se edellyttää tuottajalta tilaisuuksille harkittua markkinointikonseptia. Markkinointi on hankkeessa merkittävässä roolissa myös siksi, että se saattaa olla metsäammattilaisten ensikontakti uuteen metsänomistajaan. Vaikka metsänomistaja ei osallistuisikaan tilaisuuteen, hänelle jää mielikuva yhteydenotosta, jonka perusteella hän saattaa laajemminkin muodostaa näkemyksenä metsäalasta. Markkinointikonseptin toimivuus voisi olla yksi arviointitekijä tuottajaa valittaessa.

Organisointi ja osapuolten roolit

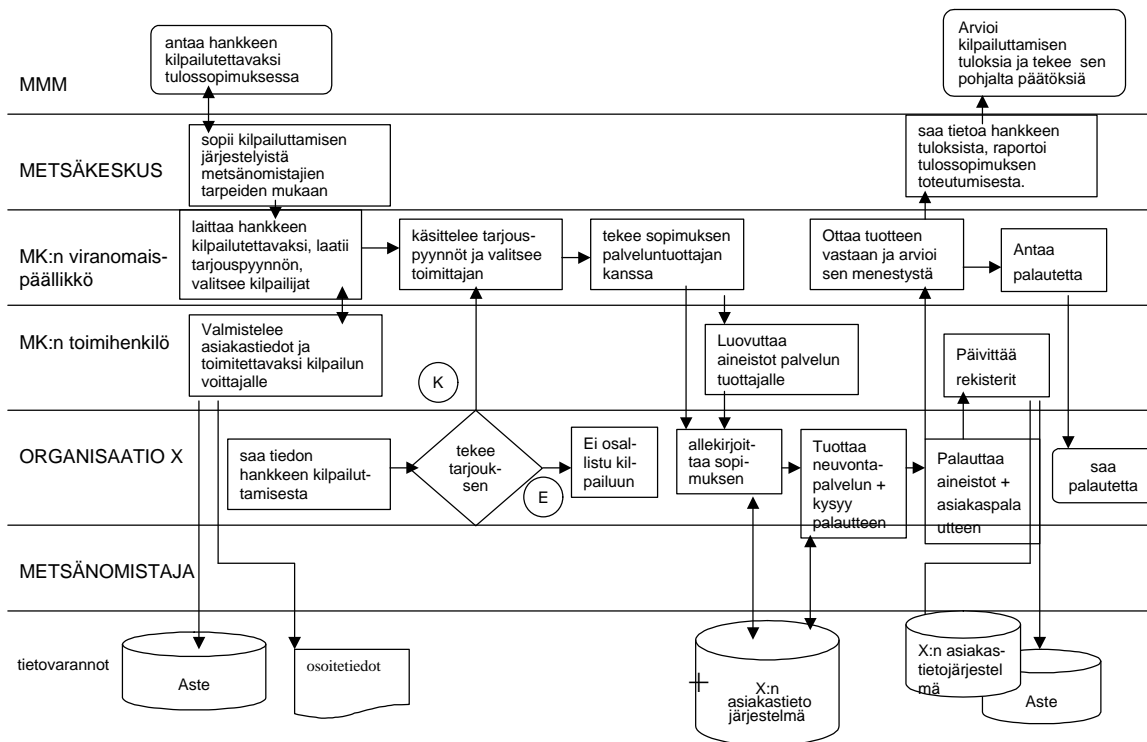
Ryhmäneuvontahankkeen kilpailuttamisen ja hankkeen toteutuksen työvaiheet, eri osapuolten tehtävät ja niihin liittyvät aineistot on esitetty kuvissa 6 ja 7.

Työryhmä ehdottaa, että maa- ja metsätalousministeriö antaa ryhmäneuvontahankkeen kilpailuttamisen metsäkeskukselle. Metsäkeskuksessa kilpailuttamisesta vastaa viranomaistoiminto. Kilpailuttamisesta sovitaan metsäkeskuksen tulossopimuksessa, ja viranomaistoiminnon kanssa sovitaan erikseen kilpailutettavan hankkeen yksityiskohdista (hankkeen tavoitteet, sen koko ja kesto sekä tavoiteltava tulos). Metsäkeskus raportoi hankkeen tuloksista ministeriölle.

Kilpailuttamisesta vastaa ja sen hoitaa metsäkeskuksen viranomaistoiminto. Se tarkoittaa neuvontahankkeen sisältövaatimukset, määrä- ja laatutavoitteet sekä kohderyhmän ja laatii tarjouspyynnön. Tarjouskilpailu järjestetään avoimena. Tarjouspyynnön laatiminen on onnistuneen kilpailuttamisen tärkeimpiä tekijöitä, siksi siihen tulee kiinnittää erityistä huomiota ja varata riittävästi resursseja.

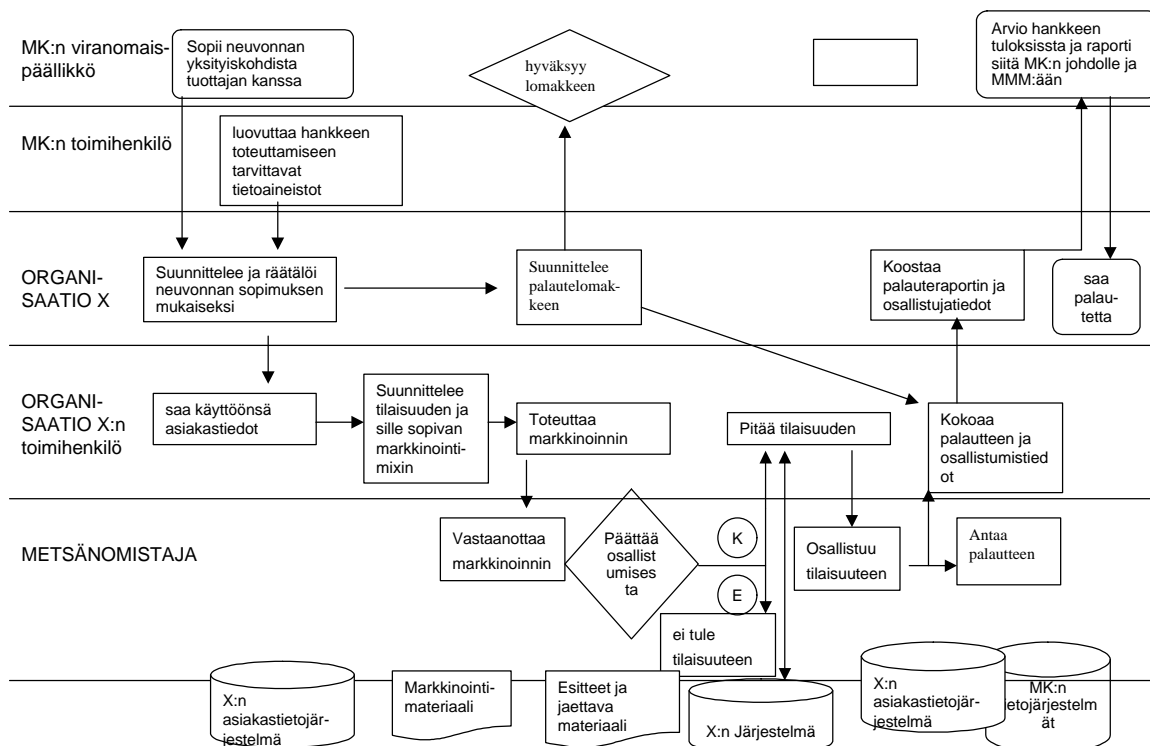
Mitä tarkemmin kilpailuttaja määrittelee neuvontahankkeen etukäteen, jopa tuotteistaa sen, sitä paremmin sen tulee olla selvillä asiakastarpeista. Tällöin kilpailuttaja voi määrittellä neuvonnan sisältöä kuvaavat laatukriteerit jo tarjouspyyntövaiheessa. Asiakastarpeiden ja neuvonnan sisällön tarkemman määrittämisen voi jättää myös kilpailijoiden tehtäväksi, jolloin voidaan hyödyntää heidän kokemustaan. Metsäkeskuksen työmäärä riippuu siitä, kuinka tarkoin määriteltynä – pitkälle tuotteistettuna – metsäkeskus hankkeen kilpailuttaa.

Uusien metsänomistajien ryhmäneuvontahankkeen kilpailuttamisen organisointi



Kuva 6. Uusien metsänomistajien ryhmäneuvontahankkeen kilpailuttamisen organisointi.

Uusien metsänomistajien ryhmäneuvontahankkeen toteuttaminen



Kuva 7. Uusien metsänomistajien ryhmäneuvontahankkeen toteuttaminen.

Tuottaja laatii tarjouksen, jossa se voi myös ehdottaa muutoksia palvelun sisältöön, jos siihen on hyvät perustelut (esimerkiksi asiakastarvekartoitus, aiemmat kokemukset uusien metsänomistajien palvelusta).

Palvelun tuottamista varten metsäkeskuksen viranomaistoiminto kokoaa nimi- ja osoiterekisterin uusista metsänomistajista ja toimittaa sen kilpailun voittaneelle palvelun tuottajalle.

Tuottaja selvittää kunkin tilaisuuden alussa metsänomistajien odotukset ja tilaisuuden lopussa asiakaspalautteen. Saamansa palautteen perusteella tuottaja voi tarvittaessa hankkeen kuluessa parantaa neuvontatilaisuutta. Koko hankkeen päätyttyä tuottaja analysoi hankkeen asiakaspalautteen ja toimittaa sen lähtöaineistoinen metsäkeskukseen, joka tarkistaa tulokset ja tekee oman analyysinsä asiakaspalautteesta. Hankkeen päättyessä tuottaja luovuttaa raportit ja päivitettyt asiakastiedot metsäkeskukselle. Metsäkeskus raportoi ministeriöön sovitulla tavalla kilpailuttamisesta.

Tietosuojakysymyksissä tulee noudattaa samoja periaatteita, jotka edellä esitettiin henkilökoh-taisen neuvonnan hankkeen esittelyn yhteydessä. Hankkeen päätyttyä tuottajan tulee hävittää metsäkeskuksesta saamansa rekisteritiedot.

5.3.2 Tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaus

Kohderyhmäneuvonnan vaikuttavuuden mittauksessa on useimmiten tyydyttävä asiakastytyv- väisyyden (-vaikuttavuuden) mittaukseen. Ryhmäneuvontatilaisuuden vaikuttavuuden arvi- oinnissa osallistujamäärä ja asiakaskyselylomakkeet muodostavat keskeisen neuvonnan onnistumisen arviointiaineiston. Neuvonnan perimmäistä vaikutusta, konkretisoitumista toiminnaksi on vaikea seurata, koska tarpeet ovat hyvin eriluonteisia, metsäomistajat voivat käyttää useita palvelujen tarjoajia eri puolilla Suomea tai välitöntä tarvetta toiminnalle ei edes ole heti neuvontatilaisuuden jälkeen. Tilaisuuden vaikutukset saattavatkin konkretisoitua toiminnaksi vasta vuosien kuluessa.

Asiakastytyväisyyttä pidetään tärkeänä mittarina, koska se korreloi yleensä tuotteiden ja pal- velujen uudelleen ostoaikeisiin. Koska uusille metsänomistajille suunnatun ryhmäneuvonta- hankkeen tavoitteena on saada uusi metsänomistaja kiinnostumaan metsäomaisuuden hoidosta ja innostaa hankkimaan lisää tietoja, asiakastytyväisyys sopii mittaamaan myös uusille met- sänomistajille annettua ryhmäneuvontaa.

Asiakastytyväisyyttä kannattaa mitata vertaamalla asiakkaiden kokemuksia odotuksiin. Pelkkä asiakastytyväisyyden mittaaminen jälkikäteen ei anna riittävää kuvaa palvelun laa- dusta tai siitä, kuinka sisältö vastasi asiakkaiden tarpeita. Parempi tapa on mitata asiakkaiden palveluodotusten ja palvelukokemusten välistä suhdetta. Yksinkertaisin tapa tämän toteutta- miseen on kysyä tilaisuuden alussa mitä metsänomistajat odottavat tilaisuudelta ja tilaisuuden jälkeen, miten se vastasi odotuksia (asiakastytyväisyys). Koska hanke edellyttää useamman ryhmäneuvontatilaisuuden järjestämistä, palautteen perusteella tuottaja voi kehittää tilaisuuk- sia.

Tuottajan onnistumista voidaan mitata niistä tekijöistä, joiden määrittely ja toteutus ovat ol- leet hänen vastuullaan. Tulokset hyödyttävät sekä tuottajaa että metsäkeskusta neuvonta- palvelujen kehittämisessä.

Ryhmäneuvontahankkeen asiakaspalautteessa tulisi mitata seuraavia tekijöitä. Ennakkoodotukset tilaisuudelle:

- mistä asioista metsänomistaja odotti saavansa tietoja ja mikä niistä on tärkein
- mikä sai osallistumaan tilaisuuteen
- oliko markkinointiviestintä onnistunut.

Tilaisuuden jälkeen metsänomistajien tulisi arvioida esimerkiksi seuraavia tekijöitä:

- yleisarvosana tilaisuudesta
- miten tilaisuus vastasiko odotuksia
- luennoitsija (ammattitaito, selkeys, osallistujien arvostus)
- asiasisältö
 - käsiteltiinkö odotusten mukaiset asiat
 - saiko vastauksen tärkeimpiin kysymyksiin
 - mitä puuttui *
 - mikä oli hyvää *
 - vastasiko ennakkomarkkinointia
- ajankohdan sopivuus ja tilaisuuden kesto
- kurssipaikka ja järjestelyt
- mikä oli erityisen hyvää, mitä tulisi parantaa? *

Tekijöitä voidaan arvioida esimerkiksi asteikolla 1 – 4. Silloin arvioijan on otettava selkeästi kantaa oliko asia enemmän positiivisen vain negatiivisen puolella. Osa kysymyksistä on syytä olla avoimia, jolloin saadaan laajemmin informaatiota. Avoimet kysymykset on merkitty tähdellä (*).

Kun halutaan mitata kilpailutuksen vaikutusta neuvonnan asiakastytyväisyyteen, olisi mitattava vastaavia hankkeita samanlaisilla mittareilla. Testiolosuhteiden järjestämisessä on samat ongelmat, joita on jo kuvattu edellä (luku 3.2). Voidaan kuitenkin tarkastella jo kerättyä asiakaspalautetta ja valita näistä muuttujia (kysymyksiä) kilpailuttamiskokeilun palautelomakkeeseen. Monissa metsäkeskuksissa on kokemuksia ryhmäneuvontatilaisuuksien asiakaspalautteen seurannasta. Täysin vastaavia neuvontahankkeita ei kuitenkaan liene toteutettu ja joka tapauksessa asiakastytyväisyyden tutkimisessa on kysyttävä myös sellaisia asioita, joille ei ole vertailutietoa.

Asiakaslähtöisen neuvontapalvelun kehittämisessä keskeinen työkalu on asiakastytyväisyyden seuranta ja analysointi. Kilpailuttamisesta riippumatta asiakastytyväisyyden seuranta tulisi ottaa mukaan neuvonnan tavoitteisiin. Asiakaspalautetta tulisi seurata järjestelmällisesti ja pitkäjänteisesti, koska asiakastytyväisyyden muutokset tuovat keskeistä informaatiota palvelun kehittämiseen.

Ryhmäneuvontahankkeen tehokkuuden mittauksessa on ongelmana vertailuaineistojen saataavuus. Täysin samankaltaisia tilaisuuksia ei välttämättä ole järjestetty eikä vertailuyksiköitä ole tehokkuusanalyysin kannalta riittävästi, tai jos onkin, tuottajien edunmukaista ei välttämättä ole antaa suorite- ja kustannustietoja. Metsäkeskuksen järjestämistä tilaisuuksista lienee kuitenkin saatavilla ainakin suuntaa antavia tietoja. Tehokkuuden arviointiin liittyvien aineistolisten vaatimusten vuoksi on tyydyttävä arvioimaan taloudellisuutta, eli oppilastuntia kohden laskettuja yksikkökustannuksia.

5.4. Kilpailuttamiskokeilun arviointi

Tilaaajan eli ministeriön tehtävänä on arvioida ja tehdä johtopäätökset neuvonnan kilpailuttamiskokeilusta. Metsäkeskukset toimittavat arviointia varten tarvittavat aineistot (kilpailuun valittujen tuottajien raportit sekä kustannus-, suorite- ja vaikuttavuuden seurantatiedot kilpailun tuottajilta ja metsäkeskuksen normaalitoimintana tekemästä metsänhoitotiedotteen neuvonnasta ja ryhmäneuvontakursseista) ministeriöön. Ministeriö voi ostaa analysointipalvelun tai osoittaa sen tulosohjauksessa Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion tai Metsäntutkimuslaitoksen tehtäväksi.

Ryhmäneuvontahankkeen kilpailuttamiskokeilun tulokset on mahdollista saada noin kahden vuoden sisällä kokeilun aloittamisesta, jos kokeilu itsessään vie noin vuoden. Henkilökohtaisen neuvonnan kilpailuttamisesta tulokset voidaan saada noin 3–4 vuoden kuluttua kokeilun aloittamisesta. Neuvontakokeilu ja vertailtava neuvontatoiminta kestävät noin vuoden. Seuranta-aikaa tulee varata 2–3 vuotta. Aineistojen käsittely, analysointi ja raportointi ovat henkilökohtaisen neuvonnan hankkeessa huomattavasti työläämpiä kuin ryhmäneuvontahankkeessa, joten tämä vaihe voi viedä useampia kuukausia.

6 Kilpailuttamishdotuksen arviointia

6.1 Sidosryhmien palaute

Metsäalan sidosryhmille järjestettiin seminaari, jossa esiteltiin työryhmän muistiolounnos ja kilpailuttamiskokeilun ehdotukset (liite3). Muistio oli saatavilla internetistä viikkoa ennen tilaisuutta. Neuvonnan kilpailuttamiseen suhtauduttiin kommenttipuheenvuoroissa ja keskustelussa pääasiassa epäilevästi ja kielteisesti. Tässä luvussa pyritään käsittelemään joitakin esille nousseita neuvonnan kilpailuttamisen ongelmakohtia.

Kilpailu vahingoittaa hyvin toimivaa yhteistyötä

Useammassa puheenvuorossa korostettiin, että kilpailuttaminen vaarantaa metsäalan organisaatioiden yhteistyön metsänomistajien neuvonnassa, joka lamavuosien jälkeen on uudelleen saatu hyvin käyntiin. Myönteisinä nähtiin varsinkin EU-rahoitteiset neuvontaprojektit, joissa eri toimijat ovat löytäneet toisensa.

Kilpailun ei kuitenkaan tarvitse olla este yhteistyölle. Mikään ei estä metsäalan organisaatioita yhdistämästä voimiansa myös neuvontarahoista kilpailtaessa. Hankkeet on tarkoituksella mitoitettu niin suuriksi, että eri osapuolten mahdollinen yhteistyö on järkevää, pienimmille tuottajille jopa välttämätöntä. Lisäksi on syytä korostaa, että jos neuvonnan kilpailuttamisesta tulisi yleinen käytäntö, niin neuvontaan osoitetusta valtionavusta on järkevää kilpailuttaa vain osa.

Miksi kilpailuttaminen, kun neuvonnan suoritteet ovat lisääntyneet?

Neuvonnan suoritteet ovat viime vuosina lisääntyneet mutta kyse on osittain myös lisääntyneestä rahoituksesta. Henkilökohtaisella neuvonnalla vuosittain tavoitettujen metsänomistajien määrä on lähes kaksinkertaistunut vuosina 1999–2001 verrattuna edelliseen kolmeen vuoteen (1996–98) (kuva 1). Vastaavasti ryhmäneuvonnalla tavoitettujen metsänomistajien joukko on samalla jaksolla puolitoistakertaistunut. Henkilökohtaisessa neuvonnassa pääosa lisäyksestä on tapahtunut metsänhoitoyhdistysten toimesta mutta ryhmäneuvonnassa metsäkeskusten. Vuodesta 2000 alkaen metsäkeskuksille ja Tapiolle neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen valtion talousarviossa osoittama valtionapu on kaksinkertaistunut Kansallisen metsäohjelman 2010 myötä. Myös metsänomistajille osoitettu tukirahoitus on lisääntynyt, mikä on lisännyt metsänomistajien kiinnostusta ja edelleen neuvontaorganisaatioiden palveluiden kysyntää. Ainakin osittain neuvonnan suoritteiden lisäys johtuukin lisääntyneestä valtion rahoituksesta. Metsänhoitoyhdistystenkin lisääntynyttä neuvontasuoritetta tämä selittää osittain, mutta kyse on myös lisääntyneen puukaupan aikaansaamasta neuvonnan lisääntymisestä.

Edellä arvioitiin valtion verokertymän tulevaisuudessa todennäköisesti supistuvan (luku 2.1). Tämä saattaa aikaa myöten johtaa leikkauksiin myös metsäneuvonnan valtionavuuissa, mikä puolestaan lisää paineita parantaa julkisen varoin tuetun neuvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta esimerkiksi kilpailuttamisella. Supistuvan rahoituksen olosuhteissa neuvonnan kilpailuttamiskokeilu ei ainakaan ole helpompaa kuin nykyisessä rahoitustilanteessa. Lisäksi on huomattava, että henkilökohtainen neuvonta on vaikuttavin neuvonnan muoto, mutta vaatii myös paljon resursseja. Resurssien supistuminen vähentäisi epäilemättä henkilökohtaista neuvontaa.

Kilpailuttamiskokeilun rahoittaminen

Metsäkeskukset katsoivat, ettei kilpailuttaminen ole tasapuolista, jos kokeilu rahoitetaan metsäkeskusten valtionavuilla esittäen kokeilun rahoittamista muilla varoilla. Budjettivaroin metsänomistajien neuvontaa rahoitetaan pääasiassa vain metsäkeskuksille osoitetulla rahoituksella. Tämä on se julkinen neuvontarahoitus, jota maa- ja metsätalousministeriö voi kilpailuttaa. Muillakaan julkisen hallinnon sektoreilla kilpailuttamiskokeiluihin ei tiettävästi ole osoitettu erityisrahoitusta, vaan ne on tehty kilpailutettaviin palvelutuotantoihin normaalisti osoitetuilla määrärahoilla. Työryhmä kuitenkin esitti, että harkittaisiin mahdollisuutta rahoittaa kokeilua osaksi myös ministeriön metsäviestintävaroista.

Metsänomistajatietojen julkisuus

Metsänomistajien yhteystietojen luovuttaminen tarjouskilpailun voittaneelle tuottajalle kyseenalaistettiin. Metsänomistaja ja metsävaratietojen antaminen alihankintaan tekevän yrityksen käyttöön on mahdollista, kun palvelun tuottaminen tapahtuu metsäkeskuksen lakisääteisen tehtävän ja metsäkeskuksen ja palvelun tuottajan tekemän toimeksiantosopimuksen pohjalta. Erityisesti epäiltiin rekisteritietojen "väärinkäyttöä" sen jälkeen, kun tuottaja on hoitanut tehtävänsä. Voittajan epäiltiin täydentävän omaa asiakasrekisteriään. Henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava henkilötietolain säädöksiä.

Henkilötietolaki määrittää henkilötietojen käsittelyä ja rekisteröintiä koskevat yleiset periaatteet ja turvaa kansalaisen yksityiselämän suojan. Laki ei kuitenkaan sinänsä estä henkilötietojen hankkimista markkinointitarkoituksiin, mutta asianomainen lupa on hankittava. Sen sijaan metsänomistusta koskevien rekisteritietojen hajanaisuus (verotustiedot, kiinteistörekisteri, väestörekisteri) tekee tietojen hankkimisen erittäin vaikeaksi ja kalliiksi vaikeuttaen metsäalan yritysten ja palvelutuottajien asiakasrekistereiden päivytystä ja palvelujen markkinointia kuluttajille. Kilpailuttamiskokeilussa tarjouskilpailun voittanut tuottaja saisi käyttöönsä kohdehenkilöiden yhteystiedot ja metsänhoitotiedotteet. Paikallistasolla toimivalle pienelle metsäpalveluyrittäjälle muutaman sadan metsänomistajan osoiterekisterillä saattaisi olla taloudellista merkitystä mutta maakuntasarjan toimijalle tuskin kovin merkittävää hyötyä. Metsänhoitotiedote sisältää kartan vain metsänomistajan niistä kuvioista, joilla on metsänhoidollisia puutteita. Esimerkiksi metsänomistajan hakkuumahdollisuuksia tiedotteesta ei käy ilmi, joten tietojen käyttömahdollisuus on hyvin rajoitettu. Lisäksi metsäkeskus voi toimeksiantajana edellyttää alihankintaa tekevän tuottajan hävittävän ko. tiedot neuvontatehtävän tultua suoritetuksi. Tätä on kuitenkin vaikea käytännössä valvoa, kuten seminaarissa todettiin. Sen täytyisi perustua kahdenkeskiseen luottamukseen ja asiakassuhteen säilyttämiseen.

Mitä omaisuutta koskevien rekisteritietojen luovuttamiseen ja käyttöön tulee, miksi metsäomaisuutta koskevien tietojen osalla tulisi noudattaa tiukempaa käytäntöä kuin muun omaisuuden osalla. Esimerkiksi Ajoneuvohallintakeskus (AKE) myy ajoneuvojen omistajien yhteystietoja. Tietojen käyttö edellyttää AKE:n lupaa. Tietoenator mainostaa tarkoitukseen luomaansa palvelua, Ajoneuvosuoraa, näin: "Käytösssäsi on yli 4 miljoonan ajoneuvon tiedot, joista voit haluamillasi kriteereillä poimia juuri niiden yritysten tai ihmisten osoitteet, jotka eniten haluat asiakkaiksesi. ...voit kohdistaa viestisi juuri oikeille vastaanottajille esimerkiksi iän, sukupuolen, kielen tai jopa kaupunginosan mukaan." Autoalan liikkeet käyttävät tietoja markkinointitarkoitukseen ja asiakasrekisterinsä osoitetietojen päivittämiseen. Yksityiset ihmiset selvittääkseen käytetyn auton tietoja ja historiaa ostopäätöksensä tueksi. Tietojen käyttöön on liittynyt myös väärinkäytöksiä. Ajoneuvorekisteritietojen perusteella autovarkaavat ovat kysyneet paikallistamaan ja varastamaan "asiakkaalleen" halutunkaltaisen ajoneuvon.

Millaisia väärinkäyttömahdollisuuksia metsäkiinteistöjen omistajatietojen käyttöön voisi liittyä? Periaatteessa on mahdollista, että rekisteritiedoista poimittaisiin epäilyttävissä tarkoituksissa esimerkiksi hyvin iäkkäiden metsänomistajien tietoja. Kiinteistökauppa on kuitenkin tarkoin ohjeistettua ja muodollista ja edellyttää aina ulkopuolista kaupanvahvistajaa, joten väärinkäytösten mahdollisuus lienee vähäinen. Puukaupassa taas ostajan velvollisuus on selvittää omistussuhteet. Markkinointikirjeiltä ja markkinatutkimuksilta välttyäkseen kiinteistön omistaja voi halutessaan kieltään Maanmittauslaitosta luovuttamasta tietojaan ko. tarkoitukseen.

Miten kilpailutettavat hankkeet syntyisivät kilpailuttamisen yleistyessä?

Seminaarissa nousi esiin kysymys, miten kilpailutettavat hankkeet syntyisivät, kuka ne ideoi, jos neuvonnan julkisen rahoituksen kilpailuttaminen kokeilun seurauksena yleistyy. Riippumatta siitä kilpailutetaanko metsänomistajien neuvontaa vai ei, julkisin varoin rahoitetun neuvonnan tavoitteet lähtevät ensisijaisesti metsäpolitiikan tarpeista. Tarpeiden määrittelyä varten tutkimus ja erilaiset seurantajärjestelmät tuottavat jatkuvasti tietoa metsänomistajista, metsien tilasta ja metsänhoidon tarpeista joskin monesti turhan pitkällä viiveellä. Käytännössä toimivat metsäammattilaiset havaitsevat mahdolliset epäkohdat usein nopeammin, joten myös tämä asiantuntemus tulee hyödyntää. Luonteva ratkaisu kulloinkin kilpailutettavien neuvontahankkeiden määrittelemiseksi onkin tulosneuvottelut, jotka maa- ja metsätalousministeriö käy alaistensa metsäorganisaatioiden kesken. Tulosneuvotteluissa toiminnan tavoitteista sovitaan joka tapauksessa.

Toinen näkökohta on, miten kilpailutettavissa hankkeissa onnistutaan ottamaan huomioon metsänomistajien tarpeet. Neuvonnan vaikuttavuuden kannalta olisi myönteisintä, että sekä metsänomistajien että metsäpolitiikan tarpeet olisivat yhteneväiset. Välttämättä näin ei aina ole. Eri kohderyhmien palvelutarpeiden määrittäminen edellyttää nykyistä tarkempaa kuluttajatietoa metsänomistajista. Neuvonnan kehittämisessä tulisikin kiinnittää enemmän huomiota palvelujen rakentamiseen metsänomistajien erilaisia tarpeita varten.

Metsänhoitomaksu ja kilpailuttaminen

Metsänhoitoyhdistykset ovat keskeinen metsänomistajille mm. ammattiapua ja neuvontapalveluja tarjoava toimija. Toimintansa ne rahoittavat toimitusmaksutuloilla ja metsänomistajilta veroluonteisesti kerätyillä metsänhoitomaksuilla. Metsänhoitoyhdistyslain mukaan metsänhoitomaksuvaroja tulee käyttää ensisijaisesti toimialueen metsänomistajien metsänhoitoa ja metsätaloutta edistävään neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen sekä metsänhoitoyhdistyksen hallinnollisiin tehtäviin. Tämä mahdollistaa sen, että metsänhoitoyhdistysten neuvontapalveluista osa on maksuttomia ja maksullistenkin palveluiden hintoja voidaan kompensoida tuella, mikä vääristää kilpailuasetelmaa neuvonnassa. Metsäpalveluyrittäjän on vaikea myydä metsänomistajalle esimerkiksi kahden tunnin neuvontakäyntiä, kun metsänhoitoyhdistyksen neuvojalta sen voi saada ilmaiseksi.

Seminaarissa metsänhoitomaksu rinnastettiin virheellisesti palveluseteliin. Palvelusetelijärjestelmälle on olennaista, että asiakas voi jokseenkin vapaasti valita sen tuottajan, jolta haluaa palvelun. Metsänhoitomaksun kohdalla tämä ei toteudu: palvelua ei voi hankkia edes toisesta metsänhoitoyhdistyksestä saati muilta tuottajilta. Asia olisi toinen, jos metsänomistaja saisikin metsänhoitomaksua vastaan palvelusetelin, jolla hän voisi ostaa tarvitsemansa palvelun haluamaltaan tuottajalta.

Suomalainen metsänhoitoyhdistysjärjestelmä on maailmassa ainutlaatuinen ja sillä on ollut ja on edelleen kiistämättömän merkittävä rooli metsänomistajien neuvonnassa, metsänhoidossa ja puumarkkinoiden toiminnassa. Metsänhoitomaksu on ollut toiminnan keskeinen edellytys. Se saattaa kuitenkin muut palveluntuottajat ja yrittäjät epätasa-arvoiseen kilpailuasetelmaan.

6.2 Ehdotukset jatkotoimenpiteiksi

Työryhmä katsoi tilaaja-tuottajamallin olevan sovellettavissa kilpailuttamiskokeiluun, jossa tuli arvioida lisääntykö neuvontapalvelujen tehokkuus ja vaikuttavuus kilpailuttamisella. Työryhmä arvioi tämän mallin olevan sovellettavissa kokeiluun suhteellisen nopeasti ja kohdullisella lisätyöllä. Kokeilu saattaisi myös herättää etsimään aidosti toimivia ratkaisuja neuvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Palvelusetelimalli tarjoaisi kuitenkin tilaaja-tuottajamallia täydellisemmän tavan hyödyntää markkinamekanismia julkisin varoin rahoitettujen neuvontapalvelujen järjestämisessä. Kokeilun organisointi olisi todennäköisesti ollut haastavampi. Palveluseteliin perustuvaa neuvontapalvelujärjestelmää kannattaisi epäilemättä arvioida tulevaisuudessa laajemmin kuin tässä muistiossa.

Eräs keskeisimpiä ongelmia metsäalan neuvonta- ja muiden palveluiden kohdentamisessa ja markkinoinnissa on vaikeasti saatavilla oleva metsänomistajien osoiterekisteri. Se vaikuttaisi olevan merkittävä este tasapuoliselle kilpailulle: osalla palvelutuottajista on lähes vapaa pääsy kattaviin metsänomistajarekistereihin, toisten on liki mahdoton saada pelkistettyjäkin metsänomistajatietoja. Vaikuttaisi jopa siltä, että metsää omistavien henkilöiden yhteystiedot olisivat suojatumpia kuin henkilötiedot yleensä. Osittain tämä johtuu kuitenkin siitä, että metsäkiinteistöjä ja niiden omistajia koskevat alkuperäistiedot ovat hajallaan monen toimijan takana (Maanmittauslaitos, Väestörekisterikeskus, verohallinto).

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuudet organisoida ja perustaa kattava, jatkuvasti päivittyvä valtakunnallinen metsänomistajarekisteri. Rekisteri sisältäisi yhteystietojen ohella muutamia omistajaa (esim. ikä, sukupuoli, asuinkunta) ja metsälöä kuvaavia tietoja (esim. haltuun saannin ajankohta, omistusmuoto, sijaintikunta, pinta-ala). Tällaisesta rekisteristä kaikkien metsäalan toimijoiden tulisi voida ostaa metsänomistajien yhteystietoja (ellei omistaja ole tätä kieltänyt) vastaavaan tapaan kohderyhmittäin rajattuna kuin esimerkiksi ajoneuvo-rekisteristä. Rekisteritietojen hallinnassa ja käytössä tulee noudattaa henkilötietolain säädöksiä.

Kun metsänomistajien yhteystiedot olisivat kaikille metsäalan palvelutuottajille saatavilla, metsänomistajien neuvonta ja muu palvelutarjonta tulisi luultavasti nykyistä monipuolisemmin hoidetuksi. Osa nykyisin tuetusta neuvonnasta hoituisi tällöin vapailla markkinoilla muun palvelutarjonnan lomassa, ja julkista tukea voitaisiin ohjata sellaiseen neuvontaan, mikä jäisi muutoin hoitamatta sekä varmistamaan metsänomistajien tasapuolisuus neuvontapalvelujen asiakkaina. Kilpailun lisääntymiseen myös julkisten metsäpalvelutuottajien olisi reagoitava.

Kilpailun lisäämiseksi metsänomistajien neuvonnassa ja muussa palvelutarjonnassa metsänomistajien yhteystietorekisterin perustaminen olisi ensimmäinen keino. Samalla se lisäisi edellytyksiä yhdistää julkista ja yksityistä palvelutuotantoa.

Kirjallisuus

- Allen, T. 1995. Kuntien palvelut, kuluttajat ja markkinat. *Talous & Yhteiskunta* 3: 49–60.
- Aronen, K., Järviö, M-L., Luoma, K. & Rätty, T. 2001. Yhteistyöllä ja kilpaillen. Peruspalvelut 2000 -tutkimusraportti. VATT-julkaisuja 31. 131 s.
- Coelli, T., Rao, D. S. Prasada & Battese, G. 1998. An introduction to efficiency and productivity analysis. Kluwer Academic Publishers. 275 s.
- Economic Survey of Finland 2002. 2001. OECD Observer, Policy Brief. December 2001.
- Harstela, P., Kettunen, J., Kiljunen, N. & Meristö, T. 2001. Normitaloudesta yrittäjyyteen. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 819. 77 s.
- Heikkilä, M., Törmä, S. & Mattila, K. 1997. Palveluseteli lasten päivähoidossa. Raportti valtakunnallisesta kokeilusta. Stakes & Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Raportteja 216. 126 s.
- Hjerpe, R. & Mäkelä, P. (toim.) 1998. Tehokkaampaan julkiseen talouteen. VATT-julkaisuja 25. 246 s.
- Hänninen, H. & Viitala, E-J. 1997. Metsälautakuntien tuloksellisuus. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 637. 100 s.
- Hänninen, H., Karppinen, H., Ovaskainen, V. & Ripatti, P. 2001. Metsänomistajan uudistamiskäyttäytyminen. *Metsätieteen aikakauskirja* 4/2001: 615-629.
- Järvinen, R., Tuorila, H. 2002. Yksityiset ja julkiset palvelut kuluttajien arjessa, Keskenään kilpaillen vai toisiaan täydentäen. Kuluttajatutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 33/2002. 23 s.
- Kansallinen metsäohjelma 2010. 1999. Maa- ja metsätalousministeriö. MMM:n julkaisuja 2/1999. 38 s.
- Kaikki haluavat palvella metsänomistajia. 2002. *Metsälehti Makasiini* 4: 28-29.
- Karppinen, H., Hänninen, H. & Ripatti, P. 2002. Suomalainen metsänomistaja 2000. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 852. 83 s.
- Kilpailu tekee terää – omistaja voi olla kuka tahansa. 1998. *Taloustaito* 6/1998.
- Kivinen, K. & Paldanius, J. 2002. Kansallinen metsäohjelma 2010:n evaluointi. Diskurssi Oy. 105 s.
- Koistinen, A. 1999. Metsäpalveluyrittäminen Suomessa. Työtehoseuran julkaisuja 367. 46 s.
- Korpelainen, K. 1999. Markkinointi, Taustaa ja näkökulmia. Markkinointi-instituutin moniste, MIM-R 001 116 038 X., 78 s.
- Kuntalaiset haluavat valita itselleen sopivat palvelut. 2001. *Palvelutyönantaja* 6/2001.
- Kähkönen, L. 1999. Kokemuksia kilpailuttamisesta. Tapaustutkimus siivous- ja ruokapalveluiden kilpailuttamisesta Suomen kunnissa 1990-luvulla. Kunta-alan ammattiliitto KTV ry. Tutkimusosaston julkaisu 2/99. 114 s.
- Kärhä, K., Mäkinen, P. & Salo, E. 2000. Metsäpalveluyrityksen menestyminen ja siihen vaikuttavat tekijät. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 768. 55 s.
- Lampikoski, K. Kuluttajakäyttäytyminen. Markkinointi-instituutin moniste. MIM-R 003 116 038 X, 83 s.
- Lampikoski, K. & Lampikoski, T. 2000. Kuluttajavisiot – näköaloja kuluttajan tulevaisuudesta. WSOY. Markkinointi-instituutin kirjasarja. 273 s.

- Lotti, L. 1996. Markkinointitutkimuksen käsikirja. Markkinointi-instituutin kirjasarja N:O 44. 265 s.
- Lehtoviita, J. 2000. Neuvonnan mallit ja laatu – metsäkeskusanalyysi 2000. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Moniste. 13 s. + liitteet.
- Maa- ja metsätalousministeriön metsäsuunnittelustrategia 2001–2010. 2001. Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio MMM 2001:13. 15 s.
- Malmberg, O. & Niskala, M. 2000. Menettelytavat ja tarjouskilpailu – metsäalan julkiset hankinnat. Kurssimoniste. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. 12 s.
- Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. 2001. Kilpailuvirasto. Selvityksiä 1/2001. 73s.
- Metsähallitus tähyää yksityismetsiin. 2002 Metsälehti Makasiini 4: 31.
- Metsänomistajaneuvonnan strategia 2002–2010. 2001. Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio MMM 2001:17. 20 s.
- Metsänomistajaneuvonnan strategiaa koskeva lausuntomateriaali. MMM.
- Metsätilastollinen vuosikirja 2001. 2001. Metla.
- Mäkinen, H. 1999. Yrityskuvatutkimuksista asiakastyytyväisyyden seuraamiseen. Markkinointi-instituutin moniste, MIMOR 825 B. 57 s.
- Niiranen, V. 2001. Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttaminen – sosiaalipoliittinen näkökulma. Muistio. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. 31 s.
- Niskanen, Y. 2002. Metsäsuunnitelma metsäammattilaisen käytössä Etelä-Savossa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 828. 27 s.
- Palvelujen kilpailutus kasvaa väijäämättä. 2002. Palvelutyönantaja 2/2002.
- Palo, M. 1993. Ympäristötietoisen metsäpolitiikan strategia. Julkaisussa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471: 307-467.
- Palo, M. 1998. Onko uuden metsäpolitiikan linja oikea? Teoksessa: Hänninen, H. (toim.). Puuvarojen käyttömahdollisuudet. Metsäntutkimuslaitos & Metsälehti Kustannus. Ss. 46–56.
- Rope, T. 2000. Suuri markkinointikirja.. Kauppakaari. 645 s.
- Ruotsalainen, M. 1997. Metsänomistajakoulutus ja -neuvonta. Teoksessa: Tapion taskukirja. 23. uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Metsälehti. Ss. 125–129.
- Siira, M-L. 2002. Liikkeellä kuntapalvelujen puolesta. Dialogi 2/2002; 41
- Sipilä, J. 1999. Asiantuntijapalvelujen tuotteistaminen. *Ekonomia*-sarja. 151 s.
- Suominen, R. & Valpola, O. 2002. Palvelut kotiin seteleillä? Selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:10. 70 s.
- Stakesin tiedote Nro 38/27.5.2002. Karjaa on säästänyt terveyden- ja vanhustenhuollossaan, mutta ei riittävästi. <http://www.stakes.fi/tiedotteet/2002/38.htm> (11.6.2002)
- Tapion vuosikirjat 1993–1998 & Tapion vuositilastot 1999–2002. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio.
- Tuomi, T. 2002. Entä palvelusetelin epäkohdat? Mielipide. Helsingin Sanomat 26.8.2002.

Henkilökohtaiset keskustelut

Ylitarkastaja Leena Ahola, Maa- ja metsätalousministeriö, metsäosasto

Toimistopäällikkö Maija Kleemola, Tietosuojavaltuutetun toimisto

Apulaisosastopäällikkö Pentti Lähteenoja, Maa- ja metsätalousministeriö, metsäosasto

Lakiasiainpäällikkö Ossi Malmberg, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio



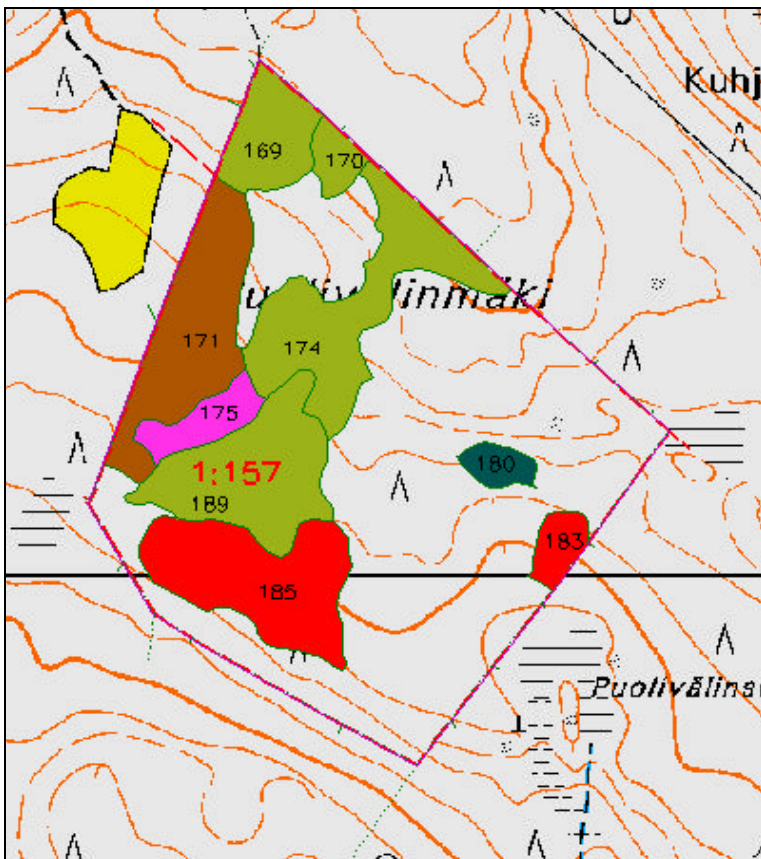
Metsänhoitotiedote (malli)

Oskari Korhonen
Salotaival 3
12345 Kontu

Kunta 999 Kontu
Kylä 428 Soopasaari
Tilat Kuusi 1:157

Maatilatunnus 8200000-1
Mittakaava 1: 10 000
Karttalehti 3622 06D

Suunnittelualue 27
Lohko 1



Toimenpidetarve lähimmän viiden vuoden aikana

(VaalPun)	taimikon perustaminen	(Rusk)	vajaatuottoisen metsikön uudistaminen
(Pun)	taimikon varhaishoito	(rasteri)	kunnostusojitus
(V.Vihr)	taimikonhoito	(pisterasteri)	terveyslannoitus
(T.Vihr)	nuoren kasvatusmetsän hoito	(rasteri)	metsänhoidollisesti kiireellinen

Metsänhoitotiedotteen neuvonnan palvelulomake (malli)

Liite 2

<i>Metsänomistaja/Asianhoitaja</i>		
<i>Osoite</i>		<i>Puhelin</i>
<i>Kunta</i>	<i>Kylä</i>	<i>Metsäala, ha</i>
<i>Tilat (nimet, rekisterinumerot)</i>		
<i>Metsäsuunnitelma</i>	<i>on</i>	<i>ei</i>
<i>Päiväys</i>		<i>Laadintavuosi</i>
		<i>Neuvoja</i>

Metsänomistajan kanssa sovitut taimikon tai nuoren metsän hoitotyöt

Toimenpide	Kuvion numero	Pinta-ala, ha	Tulos	Kuka tekee
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4
1 2 3 4	_____	_____	1 2 3	1 2 3 4

Muita toivomuksia/ palautetta

Toimenpidekoodit		Tulos		Kuka tekee	
Taimikon perustaminen	1	Tehty jo	1	Metsänomistaja	1
Taimikon varhaishoito	2	Tehdään	2	Metsänhoitoyhdistys	2
Taimikonhoito	3	Ei tarpeen	3	Metsäpalveluyrittäjä	3
Nuoren metsän hoito	4			Metsäyhtiö	4
...jne					

Ohje: Rengasta oikea koodi. Täytä rivi jokaisesta Metsänhoitotiedotteen kuviosta. Toimita lomake metsäkeskukseen. Lähetä kopio lomakkeesta tarvittaessa yhteydenottopyyntönä metsänomistajan nimeämille metsäalan yrityksille. Jatka tarvittaessa toiselle lomakkeelle.

Neuvonnan kilpailuttamisen seminaarin osallistujat

Karen Wik-Portin	Rannikon metsäkeskus
Sune Haga	- ” -
Kari Nieminen	Lounais-Suomen metsäkeskus
Rauno Numminen	- ” -
Antti Koskimäki	Hämeen-Uudenmaan metsäkeskus
Kaj Lindh	- ” -
Martti Linna	Kaakkois-Suomen metsäkeskus
Ari Lähteenmäki	Pirkanmaan metsäkeskus
Yrjö Niskanen	Etelä-Savon metsäkeskus
Arto Valkama	Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus
Olavi Rautiainen	Pohjois-Savon metsäkeskus
Pirkko Hyppönen	Lapin metsäkeskus
Ari Keskimölo	- ” -
Tapani Mäkinen	Metsäkeskusten yhteistyöryhmä
Kirsi Greis	Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
Pirjo Kärki	- ” -
Harri Hänninen	Metsäntutkimuslaitos
Pekka Ripatti	- ” -
Johannes Leppänen	Eduskunta
Pertti Litmanen	Metsäteollisuus ry
Markus Lassheikki	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
	MTK ry
Esko Laitinen	Etelä-Suomen metsänomistajien liitto r.y.
Jukka Hujala	Pohjois-Savon metsänomistajien liitto ry
Thomas Selänniemi	Österbottens skogsägarförbund rf
Pauli Rintala	Keski-Suomen Metsänomistajien Liitto ry
Petri Tantt	Itä-Hämeen metsänhoitoyhdistys
Håkan Nystrand	METO – Metsäalan Asiantuntijat ry
Jyrki Ketola	- ” -
Seppo Repo	Metsänhoitajaliitto ry
Toivo Salonen	Suomen Metsätilanomistajien Liitto
Raimo Summanen	Stora Enso Oyj
Timo Rajajärvi	METO - Yrittäjät ry
Janne Soimasuo	Metsämannut
Ismo Näkki	Suur-Savon 4H-piiri
Hannu Humalamäki	Tuomarniemen metsäoppilaitos
Juhani Mäkinen	Kiteen maaseutuopisto
Pentti Lähteenoja	maa- ja metsätalousministeriö
Jouni Suoheimo	- ” -
Anna Rakemaa	- ” -

MMM:n vuonna 2002 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2002:1 Tornionjokityöryhmän loppuraportti
- 2002:1b Slutrapport av arbetsgruppen för Torne älv
- 2002:2 Kotimaisen naudanlihatuotannon elvyttämistä selvittävä työryhmä. Loppuraportti
- 2002:3 Ortoilmakuvatietokantatyöryhmän muistio
- 2002:4 Siemenalan toimintaohjelman loppuraportti
- 2002:5 Ehdotus luonnonmukaisen elintarviketalouden painoaloiksi. Luonnonmukaisen tuotannon tutkimustarpeita arvioivan työryhmän muistio
- 2002:6 Metsämarja ja sienialan –työryhmän muistio
- 2002:7 Kasvisten laadun omavalvontajärjestelmän kehittäminen
- 2002:8 Ehdotus luonnonmukaisen tuotannon valvonnan kehittämisestä
- 2002:9 Salaojituksen tavoiteohjelma 2020
- 2002:10 Maaseudun asunto- ja matkailurakentamisen kehittäminen
- 2002:11 Hyvä hallintotapa maataloushallinnossa
- 2002:12 Maaseutuelinkeinojen rahoituslainsäädöstyöryhmän muistio
- 2002:13 Kalastusmuseo
- 2002:14 Liito-orava työryhmän väliraportti
- 2002:15 Metsiensuojelun luokittelun ja tilastoinnin yhtenäistämistyöryhmä
- 2002:16 Siemenperunakeskuksen tehtävänä olevan toiminnan kehittäminen. Loppuraportti
- 2002: 17 Eläinjätestrategia vuoteen 2007
- 2002: 18 Valtionapuorganisaatioiden taloushallinnon ohjausta ja valvontaa kehittävän työryhmän loppuraportti

