

Lauri Hetemäki ja Jari Kuuluvainen

Kansallisen metsäpolitiikan kehittäminen

Nykyinen metsäpolitiikkamme perustuu keskeisesti Kansalliseen metsäohjelmaan (KMO), jonka valtioneuvosto hyväksyi vuonna 1999 ja jonka suuntaviivat ulottuvat vuoteen 2010. Parhailtaan maa- ja metsätalousministeriö on käynnistämässä ohjelman päivytystä. Tavoitteena on päivytyksen valmistuminen vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeisen hallituksen ohjelmaa silmälläpitäen. Tämä päivytysprosessi motivoi kysymään miten metsäpolitiikkaa tulisi kehittää? Artikkelin näkökulma on siten tulevaisuuteen painottunut, ja sen tavoitteena on osaltaan herättää keskustelua tulevan metsäpolitiikan periaatteista ja päämääristä.

Metsäohjelman evaluoinnit

Ennen kuin pohditaan KMO:n päivittämiseen ja tulevaisuuteen liittyviä kysymyksiä, on paikallaan ensin tarkastella, miten hyvin ohjelma on onnistunut tavoitteissaan tähän mennessä. Tämä antaa luonnollisesti eväitä ohjelman jatkokehittelylle.

KMO:ta ovat evaluoineet mm. Hilden ym. (1999), Kivinen ja Paldanius 2002, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004) ja Pihlajamäki ja Aulaskari (2005). Selvästi positiivisin arvio KMO:sta esitetään MMM:n konsulttiyritys Diskurssi Oy:ltä tilaamassa raportissa (Kivinen ja Paldanius 2002). Raportti perustuu metsäalan eri toimijoiden haastatteluihin ja työpajoihin, joissa selvitettiin heidän näkemyksiään KMO:sta. Raportin mukaan KMO on ollut tärkeä Suomen metsätaloudelle sekä konkreettisesti että henkisesti. Ohjelma on toiminut koko metsä-

alan yhteistyöfoorumina, linjannut julkishallinnon toimintaa ja kanavoitunut aiempaa enemmän rahoitusta metsäalalle sekä käynnistänyt ja tukenut kehittämistyötä monilla tärkeillä osa-alueilla.

KMO:n kehittämistä ajatellen evaluointien keskeisiä johtopäätöksiä ovat kuitenkin seuraavat seikat: 1) Ohjelman työllisyysvaikutukset, metsäteollisuuden vienninarvon kehitys ja hakkuumäärät ovat osoittautuneet yliarvioiksi; 2) Metsäteollisuustuotteiden maailmanmarkkinoiden ja Suomessa sijaitsevan metsäteollisuuden vaihtoehtoisten kehitysnusteiden tarkasteluun ja niiden seurauksiin ei ohjelmassa kiinnitetty riittävästi huomiota; 3) Perustelua valtion panostukselle metsätaloutteen etsitään ohjelmassa puumarkkinoiden ja metsäteollisuuden tuotannon lyhyen aikavälin kehityksestä, joka kuitenkin on riippumaton ohjelmassa esitetystä julkisen vallan panostuksesta; 4) Ohjelman tavoitteet eivät ole saavutettavissa ohjelmassa käytetyillä keinoilla. Ohjelmassa olisi pitänyt selkeämmin yhdistää tavoitteet, keinot ja tarvittavat resurssit toisiinsa; 5) Ohjelman pääasiallinen painotus on puuntuotannossa. Metsiin liittyvien aineettomien hyötyjen tarkastelu ja niihin liittyvät metsäpolitiikan toimenpiteet ovat jääneet liian vähälle huomiolle.

Edellä esitetyn kritiikin lisäksi evaluoinneissa kiinnitettiin huomiota myös moniin muihin yksityiskohtaisempiin seikkoihin sekä ohjelman laadintaprosessissa ilmenneisiin ongelmiin (mm. ministeriöiden välinen koordinointi ja resurssien täsmällisempi allokointi). Merkille pantavaa on, että eräät KMO:hon liittyvistä ongelmista oli jo nähtävissä ohjelman laadinnan aikana. Esimerkiksi Hilden ym.

(1999) kiinnittivät niihin huomiota jo ennen kuin ohjelma lopullisesti hyväksyttiin.

KMO:ta laadittaessa ohjelmaa kutsuttiin prosessiksi, jonka on kehityttävä ajan mukana. KMO:n evaluoinnit antavat hyvän pohjan ohjelman päivitysprosessin käynnistämiseksi ja todettujen puutteiden poistamiselle.

Tarjonta- ja kysyntälähtöinen metsäpolitiikka

Evaluoinneissa todettiin KMO:n tavoitteiden ja keinojen huono vastaavuus, minkä vuoksi metsäohjelman tavoitteet eivät toteudu. Tavoitteiden ja keinojen johdonmukaisuus edistäisi myös metsäpolitiikan ja ohjelman toimivuutta. Menestyksellisen metsäpolitiikan edellytys onkin se, että tiedetään mihin asioihin metsäpolitiikan käytettävissä olevin keinoin ylipäätään voidaan vaikuttaa. Siitä miten metsäsektorin keskeisten keinojen ja muutostekijöiden odotetaan vaikuttavan metsäsektoriin näyttäisi kuitenkin valitsevan jossain määrin erilaiset käsitykset. Pyrkiesämme tarkemmin kuvamaan mitä tällä tarkoitamme on hyödyllistä tyypitellä ja kuvata Suomessa harjoitetun metsäpolitiikan eri suuntauksia.

Suomessa harjoitetun metsäpolitiikan taustalla voidaan yksinkertaistaen nähdä kaksi eri lähestymistapaa tai näkemystä. Näitä voidaan luonnehtia tarjontalähtöiseksi metsäpolitiikaksi ja kysyntälähtöiseksi metsäpolitiikaksi. Käytännössä suuntauksent ammentavat aineksia toisistaan, eivätkä ne siten yleensä esiinny täysin erillisinä. Kuitenkin tarkasteltaessa metsäpolitiikan keinoja ja tavoitteita on hyödyllistä esittää ne yksinkertaistetussa muodossa, jotta erilaiset painotukset tulevat selvemmin esille.

Tarjontalähtöisen metsäpolitiikan keskeisiä piirteitä voi kuvata seuraavasti. Metsävarat, metsien vuotuiset kestävät hakkuumahdollisuudet ja metsäomistajien aktiivisuus ovat keskeisiä tekijöitä tuotannonalan toiminnassa. Metsäteollisuuden toimintamahdollisuudet seuraavat suoraan näistä. Kun on tiedossa suurin fyysinen puumäärä ja puulajijakauma, joka voidaan kestävästi tuottaa, pyritään metsäpolitiikalla motivoimaan metsänomistajat toimenpiteisiin fyysisen kestävän puuntuotannon maksimoimiseksi. Metsäpolitiikan tehtävänä on myös saattaa puu mahdollisimman täysimääräisesti

markkinoille. Tämän nähdään edistävän parhaiten metsänomistajien, metsäsektorin ja kansantalouden etua. Metsien suojele-, monimuotoisuus- ja virkistystavoitteet asettavat reunaehdoja puuntuotannolle.

Ajattelu perustuu näkemykseen, jonka mukaan puun tarjonta luo kysyntää. Mitä suuremmat ovat hakkuumahdollisuudet ja metsänomistajien halukkuus tuottaa puuta markkinoille, sitä laajempaa on myös puun jalostaminen. Mahdollisimman suuren puun tuotannon katsotaan johtavan paitsi metsänomistajien myös koko kansantalouden näkökulmasta parhaaseen lopputulokseen. Siten kotimainen puu nähdään kriittisenä tekijänä teollisuuden investoinneille Suomessa. Tätä ajatustapaa heijastaa myös metsäpolitiikan suunnittelu alueellisten metsäohjelmien perustalta. Tällöinhän ensin selvitetään mm. alueelliset metsävarat ja hakkuumahdollisuudet, joista seuraavat metsäpoliittiset keinot ja tavoitteet. Metsäpolitiikan tavoitteena on ensisijaisesti vaikuttaa puuntuotannon tukien ja neuvonnan aktivoimien investointien avulla puun kasvatukseen ja markkinoille tuloon.

Kysyntälähtöisen metsäpolitiikan keskeisiä piirteitä voidaan kuvata seuraavasti. Kansainvälinen ja kotimainen metsäsektorin toimintaympäristö määrittää metsäsektorin kehityksen Suomessa. Toimintaympäristö muuttaa metsäsektoria ja metsäpolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa toimintaympäristöön ovat vähäiset. Metsäteollisuustuotteiden kysyntänäköymät, niistä johdetut hinta- ja kustannusennusteet ja pääomamarkkinoilla määräytyvät sijoitusten tuottovaatimukset asettavat tavoitteet niin metsäteollisuuden kuin metsätaloudenkin investoinneille. Metsänomistajien yksityistaloudellisesti optimaalisten metsien käsittelypäätöksien katsotaan johtavan myös kansantalouden näkökulmasta oikein mitoitettuun puun tuotantoon. Toisaalta kansainvälinen ja kotimainen metsä- ja ympäristöpolitiikka ohjaa metsien käyttöä laajemmin kuin pelkkänä puuntuotantokoneistona. Myös kansalaisten metsiin liittyvät arvostukset ja metsien tuottamat muut kuin puuntuotannolliset hyödyt ja palvelut on otettava huomioon metsäpolitiikan suunnittelussa.

Lähestymistapa perustuu pelkistetyimmällään ajatukseen, että kysyntä ohjaa tarjontaa, ja markkinamekanismi tuottaa koko yhteiskunnan näkökulmasta oikean määrän yksityishyödykkeitä, tässä ta-

pauksessa puuta. Julkishyödykkeiden tuotannossa markkinamekanismi sen sijaan ei tuota automaattisesti yhteiskunnallisesti parasta ratkaisua, ja siksi valtiovallan ohjausta tarvitaan.

Käytännössä metsäpolitiikan suunnittelu perustuu useimmiten molempien lähestymistapojen huomioon ottamiseen. Merkitystä on kuitenkin sillä kumpaa lähestymistapaa painotetaan enemmän. Painotus saattaa myös vaihdella ajan myötä. Esimerkiksi sotien jälkeinen Suomi ja sen aikaisen metsäsektorin kansainvälinen toimintaympäristö olivat sellaisia, joissa tarjontalähestymistavan painottuminen oli luontevaa. Nykyisen kansallisen metsäohjelman voidaan nähdä edelleen heijastavan enemmän tarjontalähtöistä kuin kysyntälähtöistä ajattelutapaa. Tästä seuraa myös ohjelman käsitys siitä, että metsäpolitiikan keinoin voidaan merkittävästi vaikuttaa metsäteollisuuden tuotantoon Suomessa ja metsäteollisuuden kotimaisen puun kysyntään. Tässä näkökannassa julkisen vallan onkin luontevaa panostaa puuntuotantoinvestointeihin. Nähdäksemme tämä ajattelutapa ei kuitenkaan ollut perusteltu ohjelmaa laadittaessa, ja nyt se on sitä yhä vähemmän. (Tarjontalähtöiseen lähestymistapaan liittyviin ongelmiin kiinnittivät huomiota jo mm. Hetemäki 1997 ja Hilden ym. 1999.) Syy tähän on metsäsektorin toimintaympäristössä 1990-luvulla tapahtuneet merkittävät ja yhä voimistuvat muutokset.

Muutokset toimintaympäristössä

Metsäpolitiikan keinoja ja tavoitteita ei voida asettaa ennen kuin toimintaympäristön kehityksestä on selkeä käsitys. Metsien kasvatuksen ja ylipäätään metsäsektorin pitkäjänteisyydestä seuraa, että toimintaympäristön muutoksia on pyrittävä arvioimaan myös pitkällä aikavälillä, vaikka tällaisten muutosten arviointi onkin epävarmaa. Käytännön metsäpolitiikan harjoittamisen kannalta on toki tarkoituksenmukaista jakaa suunnitteluhorisontti lyhyeen tai keskipitkään aikaväliin ja pitkään aikaväliin. Lyhyen aikavälin politiikalla pyritään vaikuttamaan välittömiin tarpeisiin ja pitkän aikavälin politiikalla tavoitellaan politiikan suunnan jatkuvuutta tai muutosta, riippuen tavoitteista. Seuraavassa esitetään tiivistysti muutamia keskeisiä muutostekijöitä metsäsektorin toimintaympäristössä. Tarkoituksena on pyrkiä

osoittamaan, että jo tiedossa olevien muutostekijöiden perusteella voidaan perustella tarvetta suunnata uudelleen KMO:n tavoitteita ja politiikkakeinoja.

Metsäteollisuustuotteiden kulutuksen ja tuotannon kasvun painopiste on siirtynyt Länsi-Euroopasta ja Pohjois-Amerikasta Aasiaan, Venäjälle ja Itä-Eurooppaan. Yleisesti arvioidaan, että tämä muutostrendi voimistuu edelleen lähivuosisikymmenien aikana. Kasvavat markkinat ja halvemmat tuotantokustannukset lisäävät metsäteollisuuden suoria investointeja näille alueille ja vastaavasti vähentävät niitä mm. Suomessa. Metsäteollisuuden kapasiteetin vähittäinen vanheneminen Suomessa näyttää väistämättömältä mahdollisista kunnossapitoinvestoinneista huolimatta, ja osa vanhentuneista laitoksista tullaan sulkemaan (Puustinen 2005). Toisaalta trooppisten alueiden massan tuotanto lisääntyy halvempien raaka-ainekustannusten vuoksi entisestään tulevaisuudessa. Tähän yleiseen kehitykseen Suomen metsäpolitiikalla ei juurikaan pystytä vaikuttamaan. Metsäpolitiikkaa tulisikin suunnata alueille, jossa sillä edelleen on keskeinen merkitys ja vaikutusmahdollisuus.

Metsäteollisuuden kansainvälistyminen ja keskittyminen voimistui merkittävästi 1990-luvulla ja jatkuu edelleen. Suomessa toimivien yritysten omistusrakenteen muutosten seurauksena niiden on yhä vaikeampi ellei mahdotonta sitoutua kansalliseen metsäpolitiikkaan. Toisaalta yritysten ja Suomen kansantalouden ja metsäsektorin intressit eivät ole enää samassa mitassa yhteneviä kuin aiemmin. Puhutaan isänmaattomasta pääomasta. Epäilemättä metsäpolitiikalla voidaan kuitenkin edelleen myös vahvistaa yritysten ja Suomessa toimivan metsäsektorin yhteisiä etuja. Tästä huolimatta metsäpolitiikkaa päivitettäessä yhä tärkeämmäksi on noussut kysymys siitä, kuka tai ketkä viime kädessä hyötyvät harjoitetusta politiikasta?

Fossiilisiin polttoaineisiin liittyvät ongelmat ja kustannukset lisäävät kiinnostusta biopolttoaineisiin. Puun käyttöä lisäävistä tuotannonaloista energiapuun käyttö näyttäisikin lähitulevaisuudessa merkittävimältä mahdollisuudelta Suomessa. Metsäpolitiikkaa päivitettäessä on perusteltua pohtia, mikä rooli sillä voisi olla energiapuun käytön edistämisessä ja siitä mahdollisesti seuraavien ongelmien ehkäisemisessä. Metsäpolitiikan koordinointi kauppa- ja teollisuusministeriön energiapolitiikan kanssa

on myös entistä tärkeämpää jatkossa.

Metsien tuottamien muiden hyötyjen – hiilensidonta, ympäristöarvot, ulkoiluympäristö – arvostus kasvaa, ja saattaa muuttaa myös elinkeinorakennetta alueellisesti voimakkaastikin. Esimerkiksi Ylä-Lapin alueella matkailu on jo nyt metsätaloutta suurempi työllistäjä, vaikka myös metsätalous- ja porotalous ovat alueella tärkeitä elinkeinoja. Metsäpolitiikan päivytyksen ja painotusten valinnassa tarjoutuu myös mahdollisuus pohtia sitä, onko edellä kuvatut metsiin liittyvät hyödyt riittävästi huomioitu suhteessa niiden kasvavaan merkitykseen.

Metsäpolitiikan reunaehdot ja mahdollisuudet

Metsäsektorin toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten lisäksi yhteiskunnassa tapahtuu myös yleisempiä muutoksia, jotka todennäköisesti tulevat yhtäältä rajamaan ja toisaalta luomaan uusia mahdollisuuksia metsäpolitiikalle. Näistä muutoksista tässä yhteydessä voidaan nostaa esille mm. seuraavat tekijät. Niiden kansalaisten määrä Suomessa, jotka saavat ensisijaisen toimeentulonsa *nykyisistä* metsäsektorilla olevista elinkeinoista vähenee tulevaisuudessa. Vastaavasti niiden kansalaisten määrä, jotka arvostavat metsiin liittyviä muita kuin puuntuotantomahdollisuuksiin liittyviä arvoja todennäköisesti kasvaa. Metsäpolitiikassa tämä merkitsee tarvetta löytää vastauksia myös seuraaviin kysymyksiin: Mitä metsiin perustuvia elinkeinoja Suomessa kannattaa tulevaisuudessa harjoittaa? Millaiset uudet metsiin perustuvat elinkeinot ovat mahdollisia? Mitä metsät merkitsevät kansalaisille tulevaisuudessa?

Suomen vahvuus ei ole sellaisessa elinkeinotoiminnassa, jota voidaan lähes samassa muodossa harjoittaa vähemmin kustannuksin muissa maissa. Ainoastaan hyödyntämällä osaamiseen ja koulutukseen liittyviä vahvuuksia on Suomella edellytyksiä menestyä pitkällä aikavälillä. Tämä näkemys on myös Suomen hallituksen omaksuma (mm. Valtioneuvosto 2004). Metsäsektorilla tämä merkitsee panostusta tieto-taitoa edellyttäviin tuotteisiin ja palveluihin. Nimenomaan metsäsektoriin liittyvien palveluiden merkityksen odotetaan kasvavan tulevaisuudessa (Vartia ja Ylä-Anttila 2003).

Yleisen liberalistisen talouspolitiikan sekä konk-

reettisten päätösten, kuten EU:n kilpailupolitiikkaa koskevien säädösten, pohjalta julkisen vallan politiikan tulisi pyrkiä ensisijaisesti vaikuttamaan elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksiin suorien investointitukien sijasta. Tämä periaate tarkoittaa käytännössä pyrkimyksiä suunnata politiikkaa yrityksiin suoraan kohdistuvista investointituista eri toimialojen tutkimus ja kehitystyöhön. Metsäpolitiikassa tämä voisi merkitä uudenlaista avautumista. Metsäpolitiikalla pyrittäisiin yhä enemmän vaikuttamaan T&K-panostukseen nykyisten suorien investointitukien asemasta.

On huomattava myös, että puuntuotanto on ainakin Etelä-Suomessa vielä nykyisin kannattavaa taloudellista toimintaa ja metsäinvestointien tuotto on monessa tapauksessa kilpailukykyinen pääomamarkkinoiden pitkän aikavälin reaalituottojen kanssa. Jos näin ei ole, on tarkasteltava ensikädessä mahdollisuuksia kustannusten alentamiseen, eikä mahdollisuuksia kannattamattomien investointien muuttamiseen yksityistaloudellisesti kannattaviksi julkisella tuella. Ylipäätään kannattavan puuntuotannon edellytys Suomessa on kannattava metsäteollisuus tai muu puuta käyttävä tuotantotoiminta. Missä laajuudessa sitä on Suomessa seuraavien vuosikymmenien aikana onkin yksi keskeinen kysymys, jota KMO:n päivytyksen yhteydessä joudutaan arvioimaan.

Nopeat muutokset metsäpolitiikassa eivät ole mahdollisia, eivätkä ehkä edes tarkoituksenmukaisia. Esimerkiksi edellä mainittua muutosta nykyisistä puuntuotantotuista T&K-investointeihin ei olisi todennäköisesti edes poliittisesti mahdollista tehdä ”kertarysäyksellä”. Ajatellaan esimerkiksi tilannetta, että vuonna 2020 Suomessa toimivan metsäteollisuuden kotimaisen puun käyttö olisi tuotantolaitosten sulkemisen, tuontipuun ja teknologian kehityksen myötä vain puolet nykyisestä. Puun reaali hinnat olisivat myös selvästi nykyistä alhaisemmat. Tässä vaiheessa metsäpolitiikan painopisteen muuttaminen puuntuotantoinvestoinneista metsäsektorin T&K-investointeihin, jotka tukisivat puunkäytön lisäämistä tulisivat aivan liian myöhään. Tällöin myös paineet jyrkempään ja nopeampaan muutokseen olisivat suuret. Tällaisen politiikan ensisijaisina kärsijöinä olisivat metsänomistajat. Merkitsevät metsäpoliittiset muutokset ovat poliittisesti vaikeita ja käytännössä aikaa vieviä. Muutokset

saattavat merkitä joidenkin sidosryhmien nykyisten etujen kaventumista tai muuttumista, mikä on syytä pyrkiä ottamaan huomioon politiikan suunnittelussa. Poliitiikan on oltava riittävän pitkäjänteistä sen toteutettavuuden takaamiseksi sekä häittävien vaikutusten minimoimiseksi.

Edellä kuvatun kaltaisten muutostekijöiden ja tulevaisuuden arvioiden tulisi aidosti ohjata metsäpolitiikan suunnittelua. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole itsestään selvä asia. Toimintaympäristön muutosten huomioon ottaminen metsäpolitiikan päivityksessä merkitsi todennäköisesti radikaalejakin muutoksia nykyiseen verrattuna. Tähän liittyikin käytännön metsäpolitiikan sudenkuoppa: politiikan laatijoille ja intressiryhmille nykyisen tilanteen säilyttäminen tai varovainen muuntelu on helpointa ja nopeimmin toteutettavissa. Siksi on olemassa vaara, että tulevaisuuden arviot liitetään politiikan suunnitteluun ilman että ne varsinaisesti vaikuttaisivat jo ennalta päätettyihin tavoitteisiin. Aidosti toimintaympäristön muutoksiin sopeutuvan metsäpolitiikan pitää tarvittaessa pystyä myös uudistamaan perusteitaan siitakin huolimatta, että se voi olla hankalaa ja aikaa vievää.

Metsäpolitiikan tavoitteet ja toteutus

Metsäpolitiikan pitää pyrkiä toteuttamaan *koko yhteiskunnan* metsille asettamia tavoitteita. Julkinen valta toimii kansalaisten ja veronmaksajien edustajana. Siksi metsäpolitiikan tavoitteitakaan ei voida rajata koskemaan vain joitakin intressiryhmiä. Miten siis varmistetaan eri intressi- ja kansalaisryhmien ja koko yhteiskunnan edun huomioiminen metsäpolitiikassa?

Suomessa etujärjestöillä on ollut keskeinen rooli metsäpolitiikan valmistelussa. Maa- ja metsätalousministeriön metsäneuvostossa olevien eturyhmien kautta tulee huomioiduksi merkittävä määrä kansalaisia, joille metsäsektori on erityisen tärkeä. (Metsäneuvoston asettaa maa- ja metsätalousministeriö ja sen keskeinen tehtävä on metsäpolitiikan valmistelu ja toteutuksen seuranta.) Olettaen että eturyhmät edustavat suoraan jäsentensä kantaa, nykyisessä metsäneuvostossa voidaan katsoa olevan edustettuna mahdollisesti jopa vajaat puoli miljoonaa kansalaista. Miten eri eturyhmien vaikutusvalta metsäpolitiik-

kaan käytännössä määräytyy? Onko se esimerkiksi suhteessa jäsenistön määrään, vai johonkin muuhun tekijään? Tätäkin merkittävämpi on kysymys siitä, miten jäljellä olevien noin 4,5 miljoonan kansalaisen edut tulevat huomioiduksi? Merkittävä osa tästä joukosta saattaa olla henkilöitä, joiden voi olla vaikea samaistua eturyhmien näkemyksiin. Erilaisilla ”osallistuvilla” prosesseilla voidaan pyrkiä saamaan laajempaa kansalaisnäkemystä huomioiduksi – näin meneteltiin mm. nykyistä KMO:ta tehtäessä. On kuitenkin epäselvää, kuinka hyvin tällainen prosessi itse asiassa huomioi erilaisia näkemyksiä.

Kansallinen metsäohjelma on viime kädessä *poliittinen* ohjelma. Poliittisen prosessin kautta voidaan myös ajatella laajojen kansalaispiirien saavan näkemyksensä metsäpolitiikasta julki. Mikäli tämä näkemys hyväksytään, KMO päivitystä tehtäessä olisikin ehkä panostettava aiempaa enemmän poliittisen mandaatin integroimiseen metsäpolitiikan suunnitteluun. Yksi mahdollisuus olisi, että MMM ei pyrkisikään tekemään varsinaista metsäohjelmaa tai KMO:n päivitystä vaan *metsäpoliittisen selonteon*. Selonteon pohjalta uusi hallitus ja eduskunta voisivat vuonna 2007 päättää metsäpoliittisesta ohjelmasta. Tällöin ehkä toteutuisi demokraattisen järjestelmän kansalaisten edustuksellisuus paremmin, kuin pitkälle etujärjestöjen laatimassa vaihtoehdossa. Metsäpoliittisessa selonteossa olisi myös helpompi nostaa esille tulevaisuuden skenaarioita, kysymyksiä, ongelmia ja metsäpolitiikan suuntaamisvaihtoehtoja, joita KMO:n tyyppisessä konsensusohjelmassa on vaikea saada julkiseen ja poliittiseen keskusteluun.

Poliittisen mandaatin nykyistä suurempi sitouttaminen metsäpolitiikan suunnitteluun ei saisi kuitenkaan merkitä metsäneuvoston aseman sivuuttamista metsäpolitiikan valmistelussa. Eturyhmissä on sellaista metsäsektoriin liittyvää asiantuntemusta ja laajan jäsenkunnan edustusta, jota ei voi, eikä ole syytä olla käyttämättä metsäpolitiikkaa suunniteltaessa. Poliittinen päätöksenteko olisi kuitenkin myös saatava mukaan valmisteluun riittävän varhaisessa vaiheessa. Toisaalta parhaan mahdollisen saatavilla olevan tutkimustiedon käyttäminen selonteon valmistelussa on tavoiteltavaa. Näin tutkimuksellinen substanssiosaaminen tulisi turvattua.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Seuraavassa esitämme yhteenvedon keskeisistä näkökohdista jotka mielestämme KMO:n päivityksessä tulisi huomioida. Ensimmäinen askel päivityksessä tulisi olla kaikkien KMO:n evaluointiraporttien kritiikin ja parannusehdotusten arviointi ja johtopäätösten tekeminen. Tämä koskee niin ohjelman sisältöä kuin itse päivitysprosessia.

Metsäohjelmassa tulisi painottaa selvästi nykyistä enemmän kysyntälähtöistä ajattelutapaa tarjontalähtöisen näkökulman sijasta. Sekä puuntuotantoon että metsiin liittyvien aineettomien arvojen- ja palvelujen tavoiteltuun määrään vaikuttaa tai tulisi vaikuttaa ensisijaisesti niiden kysyntä. Toisaalta kannattavan puuntuotannon edellytys on kannattava puuta käyttävä metsäteollisuus tai muu kotimaista puuta käyttävä tuotanto (esim. energiateollisuus, kemia- ja elintarviketeollisuus). Kuinka tälle luodaan edellytykset kun saman aikaisesti perinteisen metsäteollisuuden kilpailukyvyyn ylläpitäminen Suomessa tulee vaikeutumaan? Tähän haasteeseen vastaaminen tulisi olla metsäpolitiikan yksi keskeinen tehtävä jatkossa. Käytännössä tämä todennäköisesti edellyttää lisääntyvää panostusta T&K-toimintaan. Vastaavasti yrityksille tai yksityishenkilöille suunnattujen suurien investointitukien määrää olisi asteittain ja pitkäjänteisesti pyrittävä vähentämään.

T&K-investoinneista ei kuitenkaan pidä odottaa ongelmatonta patenttiratkaisua metsäsektorin tulevaisuudelle. Jotta T&K-investoinnit todella johtaisivat alan toimintaedellytysten parantumiseen, edellyttäisi se myös niitä tukevia muita ratkaisuja, kuten esimerkiksi uusien innovaatioiden tuotteistamista ja niiden valmistuksen pysymistä Suomessa. Eri toimijoiden yhteistyöllä ja sektorit ylittävillä politiikkatoimenpiteillä voitaisiin todennäköisesti edesauttaa onnistumisen mahdollisuuksia.

Metsäohjelmaa laadittaessa tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että se integroitaisiin nykyistä selkeämmin osaksi talous-, energia- ja ympäristöpolitiikkaa. Metsäpolitiikan vaikutusmahdollisuudet erillisenä politiikan lohkona ovat yhä rajallisemat muuttuvassa toimintaympäristössä. Metsiin ja metsäsektoriin liittyviin tarpeisiin pystytään todennäköisesti vaikuttamaan tehokkaammin, jos metsäpolitiikka rakennettaisiin vuorovaikutteisesti osana laajempia politiikkatavoitteita. Tämä tavoite edel-

lyttäisi eri ministeriöiden nykyistä tiiviimpää yhteistyötä metsäpolitiikkaa laadittaessa.

Parhaimmillaan metsäohjelma voisi luoda yleisiä suuntaviivoja ja johtaa käytettävissä oleviin keinoihin nähden realististen tavoitteiden asettamiseen niin, että kaikki metsän käyttömuodot tulevat otetuksi huomioon. Metsäohjelma voisi siis esittää tavoitteita siitä, mikä osa metsistä on puun tuotannossa, mikä virkistys- ja suojelukäytössä sekä, kuinka taloudellisesti kannattava puuntuotanto ja metsien käytön kestävyys voidaan toteuttaa samanaikaisesti. Ohjelman tulisi myös vaikuttaa julkisten resurssien suuntaamiseen siten, että metsien markkinattomien hyötyjen tarjonta on yhteiskunnan kannalta toivottulla tasolla.

Metsäohjelman päivitykselle on varattava riittävästi aikaa ja resursseja. Eri ministeriöiden näkökohtien ja tutkimustiedon huomioiminen vie väistämättä aikaa, mikäli niiden halutaan aidosti vaikuttavan metsäpolitiikan sisältöön. Useinhan tämän tyyppisten prosessien ongelmana on, että kiireen takia asiantuntijoiden taustaraporttien merkitystä ei ole ehditty riittävästi pohtia ja niiden hyödyntäminen on jäänyt vajaaksi (ks. Haaparannan 2005 kommentit Valtioneuvoston 2004 raporttiin). Siksi lopullisessa ohjelmassa niiden rooli saattaa jäädä lähinnä retoriikaksi, jolla pyritään valikoiden hakemaan tukea ohjelmalle ilman että taustaraporttien sisältö olisi varsinaisesti vaikuttanut tehtyihin linjauksiin. Aikatauluun liittyvä käytännön näkökohta on myös se, että metsäpoliittinen selonteko on todennäköisesti toteutettavissa nopeammin kuin yhteisesti hyväksytty kansallinen metsäohjelma.

Kirjallisuus

- Haaparanta, P. 2005. Tunnelinäöllä osaavaan, avautuvaan ja uudistuvaan Suomeen? Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2005.
- Hetemäki, L. 1997. Metsäsektori 2010. Pihlaja-sarja 2. Metsälehti Kustannus. 155 s.
- Hilden, M., Kuuluvainen, J., Ollikainen, M., Pelkonen, P. & Primmer, E. 1999. Kansallisen metsäohjelman ympäristövaikutusten arviointi. Loppuraportti 17.9.1999.
- Kivinen, K. & Paldanius, J. 2002. Kansallisen metsäohjelman 2010:n evaluointi. Diskurssi Oy, 16.9.2002.

Saatavissa: http://www.mmm.fi/kmo/english/KMO_evaluointi.PDF

Pihlajamäki, P. & Aulaskari, O. 2005. Kansallisen metsäohjelman väliarviointi. Esitelmä Kansallisen metsäohjelman kehittämisspäivillä 1.4.2005, Helsinki. Jaakko Pöyry Consulting ja Suomen Aluetutkimus. Saatavissa: http://www.mmm.fi/tiedoteliitteet/pihlajamaki_aulaskari.pdf

Puustinen, T. 2005. Suomi eli metsistä. *Talouselämä* 18/2005: 22–28.

Valtioneuvosto. 2004. Osaava, avautuva, ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen lopuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2004. Kansallisen metsäohjelman toimeenpano. Tarkastuskertomus 90/2004.

Vartia, P. & Ylä-Anttila, P. 2003. *Kansantalous 2028*. ET-LA B204, Helsinki.

■ Hetemäki toimii erikoistutkijana Metsäntutkimuslaitoksessa ja Kuuluvainen professorina Helsingin yliopistossa. Artikkelit perustuu kirjoittajien esitelmään MMM:n ja Jaakko Pöyry Consultingin järjestämällä KMO:n kehittämisspäivillä 1.4.2005 Helsingissä. Kiitämme Harri Hännistä hyödyllisistä kommentteista.