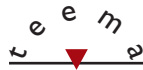


Marja Kokkonen

Politiikan näkökulma metsäsektorin kehittämiseen ja alueelliseen metsäohjelmatyöhön



Harvoin on tapahtunut niin dramaattisia muutoksia jonkin toimialan toimintaympäristössä tuoreiden politiikkalinjausten jälkeen kuin on tapahtunut metsälalla. Valtioneuvosto hyväksyi Kansallinen metsäohjelma 2015:n (KMO 2015) periaatepäätöksensä vuoden 2008 maaliskuussa puupulan tunnelmissa, minkä jälkeen talouden näkymät ovat muuttuneet ratkaisevasti kansainvälisen talouskriisin takia. Metsäteollisuutemme rakenteelliset ongelmat ovat korostuneet uudessa tilanteessa, teollisuuden tuotanto on vähentynyt, puukauppa hiljentynyt ja työllisyys heikentynyt. Miten tämä otetaan huomioon metsäpolitiikassa?

Kansallisen metsäohjelma 2015:n linjauksia

Kansallisen metsäohjelman vuoteen 2015 tähtäävän vision mukaan Suomi on kestävä metsätalouden ja -osaamisen edelläkävijä, jossa osaaminen on jalostunut uusiksi kilpailukykyisiksi tuotteiksi ja palveluiksi, kotimaisen puun käyttö on lisääntynyt merkittävästi ja metsäluonnon monimuotoisuus vahvistunut. Ohjelma painottaa metsäteollisuuden ja -talouden kilpailukykyisiä toimintaedellytyksiä, metsien ilmasto- ja energiahyötyjä, metsien monimuotoisuuden ja ympäristöhyötyjen turvaamista sekä metsien käyttöä kulttuurin ja virkistykseen lähteenä. Metsä-

alan osaamisen ja hyväksyttävyyden vahvistaminen sekä metsien kestävä hoidon ja käytön edistäminen kansainvälisessä metsäpolitiikassa tukevat näitä painopisteitä.

Kansallista metsäohjelmaa seuraava ja koordinoiva metsäneuvosto kävi kesäkuussa 2009 maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttilan johdolla periaatekeskustelun ohjelman linjausten muutostarpeista uudessa tilanteessa. Metsäneuvosto halusi tässä vaiheessa edistää käynnissä olevien metsäalan toimintaedellytyksiä ja uudistumista tukevien hankkeiden toimeenpanoa. Laajempi tavoitteiden, toimenpiteiden ja rahoituksen tarkastelu tehdään KMO 2015:n väliarvioinnin valmistuttua kesään 2010 mennessä, jolloin se on käytettävissä seuraavaa hallitusohjelmaa valmisteltaessa. Tuolloin myös laman ja valtion velanhoitokulujen tulevat vaikutukset julkisen vallan toimintamahdollisuuksiin voidaan arvioida nykyistä luotettavammin.

Periaatekeskustelussa nostettiin esille Metsäteollisuuden ja -talouden toimintaedellytykset, Metsien ilmasto- ja energiahyödyt sekä Muut KMO 2015:n painopisteet. Näitä kokonaisuuksia tarkastellaan seuraavissa kappaleissa.

Metsäteollisuuden ja -talouden toimintaedellytykset

Metsäsektorin maailmanlaajuinen rakennemuutos voi Metsäntutkimuslaitoksen tutkijoiden Lauri Hetemäen ja Riitta Hännisen mukaan johtaa siihen, että vuonna 2020 Suomen massa-, paperi- ja kartonkiteollisuuden tuotanto olisi 20–30 prosenttia alemmalla tasolla kuin vuonna 2008. Tähän vaikuttavat paperi- ja kartonkituotteiden kysynnän lasku Suomen päävientimaissa, metsäteollisuuden tuotannon siirtyminen lähemmäs markkinoita sekä ylituotanto. Puutuoteteollisuuden arvioidaan pysyvän ennallaan tai kasvavan muutaman prosentin vuoteen 2008 verrattuna. Kokonaisuutena teollisuuden puunkäyttö olisi arvion mukaan noin 55 miljoonaa kuutiometriä, josta kotimaista ainespuuta olisi 48 miljoonaa kuutiometriä. Vuonna 2008 ainespuun hakkuut olivat runsaat 53 miljoonaa kuutiometriä ja puun tuonti vajaa 20 miljoonaa kuutiometriä, vuonna 2009 luvut jäävät vielä merkittävästi näitä pienemmiksi.

Metsäteollisuudella ja -taloudella ei siten näyttäisi olevan lähivuosina mahdollisuuksia ohjelman tavoitteiden mukaiseen kasvuun. Pitkällä aikavälillä uusiutuvaan luonnonvaraan perustuvan sektorin mahdollisuudet ovat kuitenkin erinomaiset. Puu on ympäristöystävällinen materiaali, jolla voidaan korvata uusiutumattomista raaka-aineista tehtyjä tuotteita ja siten edistää ympäristö-, ilmasto- ja energiaongelmien ratkaisua. Nämä mahdollisuudet on kirjattu näkyvästi myös Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran johdolla laadittuun Suomen luonnonvarastrategiaan ja työ- ja elinkeinoministeriön johdolla laadittuun ilmasto- ja energiastrategiaan.

Suurimittakaavaiseen uusien tuotteiden tuotantoon on, bioenergiaa ja puutuoteteollisuutta lukuun ottamatta, mahdollisuuksia nykynäkymien mukaan kuitenkin aikaisintaan 2020-luvulla. Koska tuotekehitys vie aikansa, mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää metsäsektorin julkisen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen nostamista mahdollisimman pian KMO 2015:n mukaisesti 200 miljoonaan euroon.

Metsäteollisuuden rakennemuutos kestää vähintään 10–20 vuotta, minkä vuoksi on tärkeää, että nykyisen massa- ja paperi- ja puutuoteteollisuuden kilpailuedellytyksistä huolehditaan eikä metsäteollisuudelle aseteta suurempia rasitteita kuin kilpailijamaissa. Työ- ja elinkeinoministeriössä keväällä

2009 Esko Ahon kilpailukykytyöryhmän työn pohjalta aloittanut Metsäalan strateginen ohjelma hakee nopeavaikutteisia keinoja yritysten saattamiseksi kriisivaiheen yli mutta myös pitkävaikutteisia keinoja yritystoiminnan edistämiseksi. Tässä työssä se täydentää ja tukee erinomaisesti KMO 2015:n toimenpiteitä.

Metsien vuotuinen kasvu, lähes 100 miljoonaa kuutiometriä, ja ainespuun kestävät hakkuumahdollisuudet, 70 miljoonaa kuutiometriä vuodessa, ovat huomattavasti suuremmat kuin lähivuosien ennakoidut hakkuut 50–55 miljoonaa kuutiometriä. On todennäköistä, että kaikelle kasvatetulle hyvälaatuiselle raakapuulle on tulevana vuosikymmeninä käyttöä, kun onnistumme asiakaslähtöisessä tuotekehityksessä. Metsiä tulee siten hoitaa tulevaisuuden puunkäyttömahdollisuuksien turvaamiseksi, jolloin samalla turvataan metsävarojen riittävyys suojeluun, virkistyskäyttöön ja uusiutuvaksi energiaksi. Terveet ja hyväkasvuiset metsät kestävätkin ilmastonmuutosta ja sitovat hiiltä tehokkaasti. Muun muassa kestävä metsätalouden rahoitustuen (Kamera) riittävyys metsänhoito- ja perusparannustöiden edistämiseksi on turvattava. Metsien moniin käyttömuotoihin liittyvät myös metsätalouden uusien tuotteiden kuten vapaaehtoisten suojelusopimuksien, virkistysarvokaupan ja mahdollisten hiilinelukaupan tai -vuokrauksen kehittäminen.

KMO 2015 sisältää useita metsäsektorin rakenteita ja toimintatapoja uudistavia hankkeita, joiden merkitys on entisestään korostunut talouslaman vaikutuksesta. Kaikki metsäsektorin organisaatiot ovat muutoksen alla. Edistämisorganisaatioiden uudistamista valmistelevat johtoryhmä ja kolme valmisteluryhmää ovat aloittaneet työnsä. Valmisteluryhmät tarkastelevat kilpailusäädösten vaikutusta organisaatioihin, erilaisia organisoitumisen malleja ja tutkimustiedon vientiä käytäntöön. Julkisella rahoituksella rahoitettavien organisaatioiden ja yksityisen sektorin toimijoiden välinen raja tulee varmasti työn lopputuloksena muuttumaan, olipa lopullinen organisaatiomalli mikä hyvänsä. Uudesta toimintamallista tehdään päätös vuoden 2010 aikana ja se astuu voimaan vuoden 2012 alusta lainsäädännön valmistuttua. Samaan aikaan aloittaa myös uusi Metsähallituksen organisaatio, joka korvaa nykyisen liikelaitosmallin.

Metsätilojen koon ja rakenteen kehittämishanke paneutuu esittämään keinoja tilojen pirstoutumisen

ehkäisyyn sekä tilakoon kasvattamiseen. Metsätilojen sukupolvenvaihdosten, uusien omistusmuotojen, uusjakojen ja yhteismetsien sekä metsätilojen tarjonnan kehittämisen keinot kartoitetaan ja ensimmäiset esitykset valmistuvat syksyllä 2009. Myös puumarkkinoiden toimivuuden selvityshanke sekä metsäkeskusten metsävaratiedon ja sähköisen asioinnin hankkeet toteutetaan tehokkaasti ja päätökset viedään nopeasti käytäntöön. Metsävaratietojen käytöstä toivoisi löytyvän ratkaisun, joka tietosuojalain puitteissa mahdollistaisi sen, että metsänomistajien tarpeet olisivat nykyistä paremmin palveluiden tarjoajien tiedossa.

Myös metsälainsäädännön tarkistaminen ja metsäverouudistus osana laajempaa verouudistusta tulevat olemaan tärkeitä metsäpolitiikan työvälineitä.

Metsien ilmasto- ja energiahyödyt

Metsien energia- ja ilmastohyödyt toteutuvat puuenergian ja puutuotteiden käytön lisääntymisen sekä metsien hiilinieluvaiikutusten kautta. Talouslamalla on suurin vaikutus puuenergian käyttöön, sillä metsäteollisuuden tuotannon väheneminen johtaa myös puuenergian käytön vähenemiseen. Vuonna 2008 puupolttoaineilla tuotettiin viidesosa maamme energian kokonaiskulutuksesta ja tästä puolestaan puolet metsäteollisuuden jäteliemillä. Mikäli ennusteet massa- ja paperiteollisuuden tuotannon supistuksista toteutuvat, Suomen mahdollisuudet saavuttaa EU:n asettama tavoite nostaa uusiutuvien energiamuotojen osuus 38 prosenttiin kaikesta käytetystä energiasta vaikeutuu merkittävästi.

Metsähakkeen käytölle on asetettu vuoteen 2015 mennessä 12 miljoonan kuutiometrin vuotuinen käyttötavoite. Kehitys on ollut rivakkaa, vuonna 2008 käyttö nousi 4,6 miljoonaan kuutiometriin. Hakkuiden väheneminen aiheuttaa kuitenkin ongelmia, sillä noin 60 prosenttia metsähakkeesta tulee avohakkuualoilta. Metsäteho Oy:n ja Pöyry Energy Oy:n arvion mukaan 12 miljoonan kuutiometrin vuotuisen käyttötavoitteen saavuttaminen edellyttäisi vähintään 55–60 miljoonan kuutiometrin vuosittaisia kokonaishakkuumääriä, 25–30 €/MWh hintaa päästöoikeudelle ja 4–8 €/MWh Kemera-tukea pienpuun korjukseen. Lisäksi hakkeen korjuu- ja kuljetusketjuun tulisi investoida merkittävästi. Mi-

käli tavoite saavutettaisiin, toisi se noin 3 400 työpaikkaa koneen ja autonkuljettajille.

Metsäneuvoston linjauksen mukaan tulee huolehtia siitä, että Kemera-lainsäädännön uudistamisessa mahdolliset uudet ns. vähämerkityksistä tukea koskevat säännökset eivät haittaa metsähakkeen korjuuta ja käyttöä ja että Kemera-tuki korotetaan KMO 2015:n mukaisesti 10 miljoonan euron tasolle. Myös metsäkeskusten energianeuvonnan tehostaminen on tärkeää.

Metsäalan strategisen ohjelman (MSO) ja ilmasto- ja energiastrategian mukaiset kehittämis- ja investointituet metsäenergian käytön lisäämiseksi tarvitaan täysimääräisesti käyttöön samalla kun selvitetään sähkön syöttötariffijärjestelmän käyttööntoitoon liittyvät riskit ja mahdollisuudet. Metsäenergian käytön kannattavuus ei saisi pidemmällä tähtäyksellä olla riippuvainen tuista vaan sen tulisi olla markkinaperusteista toimintaa.

Muut Kansallisen metsäohjelma 2015:n painopisteet

Metsien monimuotoisuutta edistetään KMO 2015:ssa Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman (METSO) vapaaehtoisuuteen perustuvilla toimenpiteillä. Ohjelma on käynnistynyt käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa hyvin. Käytettävissä olevat varat eivät vielä ole kuitenkaan saavuttaneet KMO-periaatepäätöksessä ilmaistua 87 miljoonaa euroa ja varoihin voi kohdistua säästöpainetta muun muassa hakkuiden vähenemisen myötä. Tarve monimuotoisuuden turvaamiseen ei ole kuitenkaan vähentynyt.

Metsien virkistyskäytön ja matkailun osalta ulkomaisen matkailun vähentyminen vaikuttaa lyhyellä aikavälillä kielteisesti, mutta pitkällä aikavälillä luontomatkailun näkymät ovat lupaavat. Sekä matkailun että kansalaisten jokapäiväisen liikunnan kannalta tärkeistä palvelurakenteista ja reiteistä on huolehdittava, sillä käyttäjämäärät tulevat kasvamaan entisestään.

Metsäalan osaamista ja hyväksyttävyyttä tulee parantaa lisääntyvän tutkimus- ja kehittämisrahoituksen avulla. Muun muassa Metsäklusteri Oy, Finnish Wood Research Oy ja osaamiskeskukset sekä sektoritutkimuksen uudistaminen mahdollistavat va-

rojen tehokkaan käytön. Metsäalan koulutuksen uudistamista työelämän tarpeita vastaavaksi niin laadullisesti kuin määrällisestikin jatketaan, samoin toimia ammattien vetovoiman lisäämiseksi. Metsäalan toimijoiden yhteistyötä tarvitaan alan monien mahdollisuuksien esilletuomiseksi.

Kansainvälisessä metsäpolitiikassa on huolehdittava, että Euroopan metsäsektorin kilpailukyky säilyy. Lähiaikoina päätetään muun muassa biomassan kestäväen käytön kriteereistä, laittomien hakkuiden torjunnasta ja ilmasto- ja energiapolitiittisista linjauksista.

Ajatuksia alueellisesta metsäohjelmatyöstä

Alueelliset metsäohjelmat kaudelle 2006–2010 tarkistettiin KMO 2015:n linjausten mukaisiksi syksyllä 2008 vielä verrattain luottavaisessa ilmapiirissä. Uudet alueelliset metsäohjelmat (AMO) kaudelle 2011–2015 laaditaan toisenlaisten näkymien vallitessa. Työhön varataan aikaa vuoden 2011 loppuun, jolloin alueet voivat keskittyä meneillään olevien AMO-hankkeidensa ja koko valtakuntaa koskevien uudistamishankkeiden toteuttamiseen vuonna 2010. Toimintaympäristön muutokset pitäisi voida ottaa huomioon realistisesti, mutta alueen mahdollisuuksiin uskoen. Skenaarioiden laatiminen metsäalan toimintaympäristön muutosten ja alan rakenteellisten ongelmien vaikutuksista olisikin suotavaa ohjelmatyön alussa.

Aikaisempia metsäohjelmakerroksia keskeisempi kysymys on nyt se, kuinka otetaan huomioon tekijät, joihin ei voida aluetasolla suoraan vaikuttaa. Kansallisen metsäohjelman väliarviointi valmistuu keväällä 2010 niin, että kesäkuussa kansallinen metsäneuvosto voi käydä keskustelun ohjelman muutostarpeista. Tähän kannanottoon tarvitaan pohjaksi myös alueellisten metsäneuvostojen näkemykset, sillä linjaukset muutostarpeista tulevat olemaan kansallisen metsäneuvoston kannanotto tulevan hallitusohjelman valmistelua ja siten myös eri ministeriöiden toimien valmistelua varten.

Alueiden viesti pitäisi jatkossa pystyä aikaisempaa tehokkaammin viemään myös muihin valtakunnallisiin metsäalaa koskettaviin ohjelmiin ja strategioihin kuin Kansalliseen metsäohjelmaan. Tähän puolestaan tarvitaan yhteistyötä eri ministeriöiden välillä,

mutta eritoten muiden metsäkeskusalueen toimijoiden kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) ja maakunnan liittojen yhteistyötä ja aktiivista viestintää omille ministeriöilleen.

Alueellisten metsäohjelmien rooli muuttuu aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) toimeenpanon myötä. Alueellisten metsäohjelmien linjaukset tulevat jatkossa olemaan myös maakunnan kehittämisohjelmien linjauksia, joten alueelliset metsäohjelmat käsitellään maakuntahallituksessa ennen lopullista hyväksymistä metsäkeskusten johtokunnassa. Myös ELY:n tulostavoiteasiakirjassa on alueen metsäalan kehittämisosio, jossa alueellisten metsäohjelmien linjaukset tulisi ottaa huomioon. Näiden alueellisten ohjelmien yhteensovittamistarve näkyy myös organisaatioiden edustuksena toistensa hallintoelimityksissä vuodesta 2010 eteenpäin.

Alueelliset metsäohjelmat ovat toimenpideohjelmaa, jotka tarkastelevat yli sektori- ja toimialarajojen metsien monipuolisia käyttömahdollisuuksia. Ohjelmat soveltavat yhteen erilaiset tavoitteet alueellisen hyvinvoinnin lisäämiseksi. Kunkin alueen omien vahvuuksien etsimistä tässä työssä ei voi liikaa korostaa. Metsiin perustuvien tuotteiden ja palveluiden arvoketjuja tulisi tarkastella asiakaslähtöisesti ja monipuolisesti. Ohjelmien tavoitteista ja toimenpiteistä sovittaessa kannattaa hyödyntää jo tehtyjä poliittisia linjauksia ja strategioita (mm. Metsäalan strateginen ohjelma, energia- ja ilmastostrategia, METSO, luonnonvarastrategia, maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma). Näin saadaan tarkasteluun ketjujen kannattavuus ja ekologinen ja sosiaalinen kestävyys metsistä markkinoille saakka. Tällainen lähestymistapa synnyttää myös monipuolisia kehittämishankkeita eri sektoreiden välille.

Ohjelmatyössä on aina vaikeutena saada eri osapuolet mukaan niin, että kaikki tuntevat hyötyvänsä työstä. Osallistumisen tuloksena pitäisi linjauksissa näkyä kullekin taholle tärkeitä asioita tai ainakin prosessin aikana syntyä käsitys, miksi näin ei kaikilta osin ole. Osallistumisen kautta myös innovaatiot, olivatpa sitten paikallistasolla tai tutkimuslaitoksissa syntyneitä, pääsevät esille ja jatkokehitykseen. Onnistunutta osallistumista parantaa myös ohjelmatyön konkretisoiminen siten, että tavoitteista johdettaville toimenpiteille annetaan vastuutaho ja toimeenpano seurataan tiiviisti.

Kansallisessa metsäohjelmatyössä on tutkimuksen hyödyntäminen korostunut vuosi vuodelta sekä ohjelman laatimisessa että toimeenpanossa. Tätä suuntausta tulee vahvistaa myös alueellisissa metsäohjelmissa. Suunnitelmallinen ohjelmatyö on hyvä työkalu valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten tutkimus-, kehittämis- ja neuvontaorganisaatioiden verkostoimiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö on tukenut alueellisen metsäohjelmatyön kehittämistä rahoittamalla Alueellinen metsäohjelma hyväksyttävänä ja vaikuttavana prosessina -hanketta (HyVAMO), jossa on kehitetty ohjelmaprosessia ja siinä hyödynnettäviä työmenetelmiä vaikuttavammiksi. Seuraavan ohjelmakauden työtä tukemaan on perustettu myös laajapohjainen alueellisten metsäohjelmien tukiryhmä, jossa sidosryhmien näkemykset hyvästä ohjelmatyöstä välittyvät ohjelmatyötä ohjaavan ministeriön käyttöön. Samalla tieto ohjelmatyöstä siirtyy välitettäväksi kunkin sidosryhmän organisaatiossa eteenpäin.

Kansallinen metsäohjelma perustuu Johannesburgin vuoden 1992 ympäristökonferenssin linjauksiin metsäohjelmatyöstä, joita on täsmennetty muun muassa Euroopan metsäministerikonferenssin kannanotoilla. Suomessa ohjelman sektorirajat ylittävä ja arvoketjuajattelu on viety kansainvälisesti tarkastellen pitkälle. Alueelliset metsäohjelmat sekä niiden ja Kansallisen metsäohjelman välinen jatkuva vuorovaikutus on maamme ohjelmatyön vahvuus. Vahvuus on myös hallitusohjelman ja Kansallisen metsäohjelman välinen tiivis kytkös, jota jatkossa tulee edelleen kehittää.

Kirjallisuutta

Hetemäki, L. & Hänninen, R. 2009. Arvio Suomen puunjalostuksen tuotannosta ja puunkäytöstä vuosina 2015 ja 2020. Metlan työraportteja 122. 63 s. Saatavissa: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2009/mwp122.htm>.

Kansallinen metsäohjelma 2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.3.2008. Saatavissa: [http://www.metsateollisuus.fi/Infokortit/Kansallinen%20metsäohjelma%202010%20\(KMO\)/Documents/Kansallinen_metsaohjelma_2015_periaatepaatos_20080327.pdf](http://www.metsateollisuus.fi/Infokortit/Kansallinen%20metsäohjelma%202010%20(KMO)/Documents/Kansallinen_metsaohjelma_2015_periaatepaatos_20080327.pdf)

■ Metsäneuvos Marja Kokkonen, maa- ja metsätalousministeriö, metsäosasto
Sähköposti marja.kokkonen@mmm.fi