

Heikki Pajuoja

Julkinen tuki ja kilpailu metsäalalla

Metsäntutkimuslaitoksen yhdessä muiden tutkimuslaitosten ja yliopistojen kanssa käynnistämä tutkimusohjelma on suunniteltu Maa- ja metsätalousministeriön aloitteesta ja siinä pyritään saamaan selville yhteiskunnan tukeman metsänparannustoiminnan kansantaloudelliset, yksityistaloudelliset sekä aluetaloudelliset vaikutukset ja hyödyt. Myös metsänomistajien valmiudet eri työläjien rahoittamiseen selvitetään. Näillä tutkimuksilla luodaan perusteet tukien tarkoituksenmukaiselle tasolle työläjeittäin ja alueittain. Tutkimusohjelmassa selvitetään metsätalouden eri toiminnoissa, metsänhoitotöissä, metsänparannustöiden suunnittelussa ja toteutuksessa, metsäsuunnittelussa, puunkorjuussa ja puukaupassa vallitseva kilpailu ja sen edistämismahdollisuudet. Ohjelmaa laadittaessa on myös pyritty ottamaan huomioon julkisen sektorin laajempi rooli metsäalan yritysten kilpailu- ja toimintaympäristön luomisessa.

Julkisen sektorin rooli kansantalouden kasvun edistäjänä

Laajaan yksityiseen sektoriin perustuva markkinatalous on osoittautunut tehokkaimmaksi tavaksi organisoida nykyaikainen kansainvälistynyt, monimutkainen ja tietointensiivinen kansantalous. Tällainen talous ei kuitenkaan voi saavuttaa parasta mahdollista tehokkuutta ja kilpailukykyä ilman julkisen sektorin myötävaikutusta. Julkinen sektori voi edistää markkinatalouden tehokasta toimintaa kes-

kittymällä markkinoiden toimintaongelmien (ns. market failures) vähentämiseen. Markkinoiden toimintaongelmat ovat tilanteita, joissa yksittäisen ihmisen tai yrityksen kannalta järkevä toiminta ei johda yhteiskunnan parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen.

Julkisen sektorin taloudellinen rooli nähdään usein pelkästään markkinoiden toimintaongelmien vähentäjänä. Koska julkisen sektorin vastuu ulottuu myös markkinoiden ulkopuolelle, sen rooli voidaan nähdä laajemmin koko talousjärjestelmän tehokkuuden vaalijana. Tämä laajempi rakennepoliittinen rooli sisältää kaksi päätehtävää: (a) elinkeinotoiminnan tehokkuutta ja kilpailukykyä tukevan toimintaympäristön kehittämisen sekä (b) julkisen sektorin oman tehokkuuden parantamisen (Valtiovarainministeriö 1997).

Ensimmäinen tehtäväkokonaisuus pitää sisällään perinteisen markkinoiden toimintaongelmien vähentämisen ohella myös muiden yksityisen sektorin organisatoristen järjestelyjen tehostamisen. Epätäydellistä kilpailua eli markkinoiden toimintahäiriöitä voidaan kuvata esimerkiksi monopolin tai monopsonin avulla. Epätäydellisyydet markkinoilla johtavat helposti kuluttajille korkeampiin tuotteiden hintoihin, tuottajille alempiin panoshintoihin, yritysten pienempään tuotantoon ja ylisuuriin voittoihin verrattuna yhteiskunnallisesti tavoiteltavaan tasoon.

Julkisen sektorin toinen tehtäväalue liittyy siihen, että myös sen omaan toimintaan sisältyy monia toimintaongelmia (ns. government failures). Nämä ongelmat voivat johtua siitä, että julkinen sektori

sekaantuu väärin asioihin, väärällä hallinnon tasolla tai väärillä politiikkainstrumenteilla.

Talouden tehokasta organisointia varten ei ole olemassa yksinkertaisia peukalosääntöjä. Tämän vuoksi jokaista julkisen sektorin interventiota on arvioitava tapauskohtaisesti.

Julkisen sektorin rakennepoliittista merkitystä elinkeinotoiminnan tehokkuutta ja kilpailukykyä tukevan toimintaympäristön kehittämisessä voidaan tarkastella esim. Porterin timanttimallin avulla. Tavoitteena julkisella sektorilla on luoda yrityksille suotuisa toimintaympäristö.

Julkisen sektorin roolin määrittämisessä tietyn taloudellisen toiminnan tai ongelman suhteen tulisi lähteä liikkeelle markkinamekanismin tehokkuuden arvioinnista. Jos markkinamekanismi toimii tehokkaasti, ei julkinen interventio voi parantaa talouden tehokkuutta. Toisaalta, jos markkinamekanismi ei ole tehokas, on seuraavaksi arvioitava yksityisen ja julkisen sektorin muita organisatorisia vaihtoehtoja.

Metsätalouden toimintaympäristö sekä tuki- ja kilpailupolitiikka

Julkisen vallan harjoittaman metsäpolitiikan tarvetta on usein perusteltu näkemyksellä, että se markkinamekanismia täydentäen varmentaa metsätalouden hyötyjen ja kustannusten oikeudenmukaisen jakaantumisen kansalaisten ja eri eturyhmien välillä. Perinteisesti julkisen metsäpolitiikan tarvetta on perusteltu kansantalouden, metsätalouden ja yleisen edun ajamisella. Markkinataloudessa mahdollisesti esiintyviä markkinoiden epätäydellisyyksiä ja/tai onnistumisia on pyritty lieventämään ja vähentämään julkisella ohjauksella. Julkinen ohjaus aiheuttaa aina kustannuksia ja sen tulisi perustua ohjauksen hyötyjen ja kustannusten vertailuun.

Metsäalan ”sisäisten” osamarkkinoiden toimintaa samoin kuin julkisen tuen vaikutusta näiden markkinoiden toimintaan, on Suomessa tutkittu varsin vähän. Niilläkin osa-alueilla, joilla säätelyä on perustellusti olemassa, jää vielä avoimeksi kysymys julkisen metsäpolitiikan optimaalisesta määrästä ja keinoista. Julkisella rahoitustuella pyritään saavuttamaan metsäpolitiikan tavoitteet. Julkisten varojen käyttöä, suunnittelua ja valvontaa hoitavat metsäalan organisaatiot, joiden toiminnasta aiheutuvat vä-

littömät kulut ovat varsin merkittävät.

Julkisen vallan harjoittamalla metsänparannuspolitiikalla on pyritty ohjaamaan yksityismetsänomistajien investointikäyttäytymistä asetettujen kokonaistaloudellisten tavoitteiden mukaisiksi. Kannustimina ovat olleet alueittain ja työlajeittain vaihdelleet avustukset ja lainat. Lisäksi erilaisilla verotukseen liittyvillä kannustimilla on pyritty lisäämään metsänomistajien investointihalukkuutta puuntuotantoon. Metsänparannustoiminnan tavoitteena on ollut lisätä puuston määrää, metsämaan pinta-alaa ja puuston arvoa sekä parantaa kuljetusolosuhteita. Toiminnan tuloksellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikeavuudesta ei ole ollut saatavissa kovinkaan kattavia tietoja.

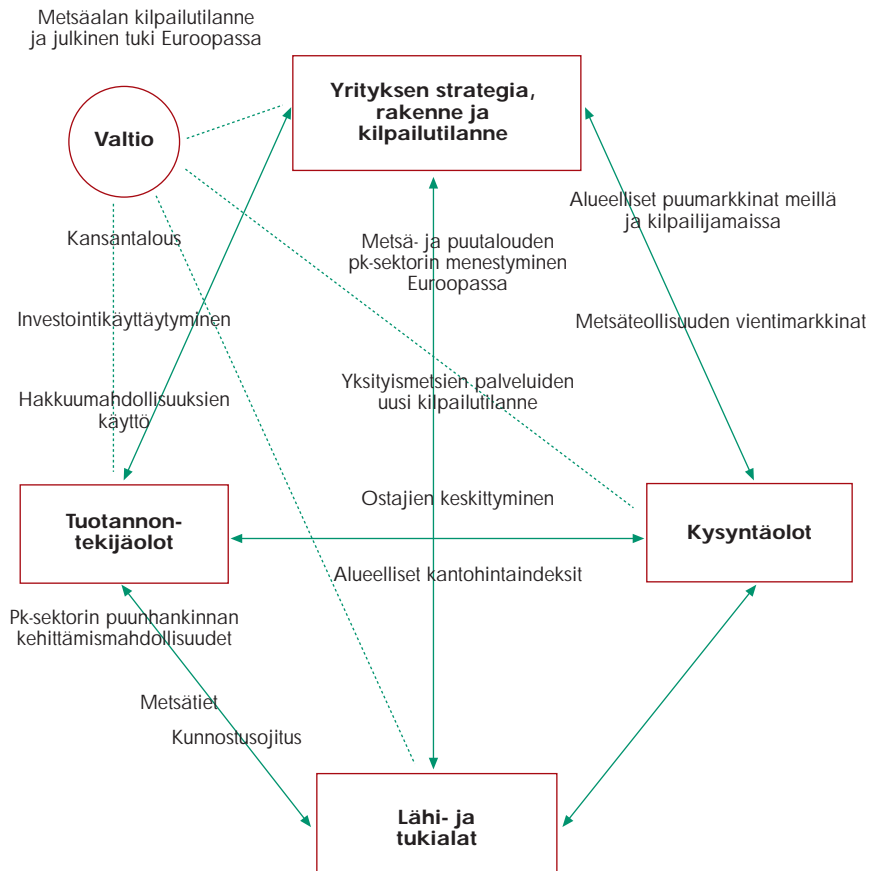
Huoli metsäsektorin eri markkinoiden toimivuudesta on jatkuva julkisessa keskustelussa esiintyvä aihe, jota koskevaa tutkimustietoa on Suomesta verraten vähän tarjolla. Puumarkkinoilla vallitsee voimakkaasti epäsymmetrinen rakenne, joka synnyttää ennakkoköösityksiä siitä, että markkinoilla vallitsee epätäydellinen kilpailu ja sen mukainen hinnanmuodostus. Pelkkä rakenteellinen keskittyneisyys ei kuitenkaan välttämättä johda kilpailun vähäisyyteen (Ronnilla ja Toppinen 1997).

Julkisuudessa on myös esitetty voimakkaita kannanottoja puunkorjuun ja metsäpalvelujen kilpailutilanteesta. Tämän takia tutkimuksen avulla olisi selvitettävä pienen ja keskisuuren teollisuuden puunhankinnan ongelmat sekä metsänhoitoyhdistysten ja metsäpalveluyritysten asema kilpailevien palveluiden tuottajina (Mäkinen ym. 1997).

Suoraa julkista tukea ja kilpailutilannetta tarkastelevien tutkimusten lisäksi on ohjelmaa laadittaessa pyritty ottamaan huomioon julkisen sektorin laajempi rooli yhteiskunnassa. Näyttää siltä, että metsäalan pk-yritykset ovat Suomessa menestyneet heikommin kuin monissa muissa maissa (Petäjäistö ym. 1997). Niin metsäalan kuin maaseudun kehityksen kannalta on tärkeä selvittää, miten metsäalan pk-yritysten kilpailukykyä voidaan edistää ja mikä on julkisen vallan rooli siinä.

Tutkimusohjelman tavoite

Viisivuotisen (1998–2002) tutkimusohjelman tavoitteena on tutkia julkista tukea metsäpolitiikan



Kuva 1. Porterin timanttimali yritysten kilpailukykyyn vaikuttavista tekijöistä ja ohjelman tutkimushankkeet siihen sijoitettuna (Porter 1990, Dunning 1993).

välineenä, metsäalalla vallitsevan kilpailun tehokkuutta sekä luoda kuva tuotannon-tekijäolosuhteista.

- 1) Metsänparannusvarojen käyttöä tutkitaan sekä koko kansantalouden tasolla että eri työläjien kohdalla erikseen. Tavoitteena on tuottaa tietoa tukitoimenpiteiden onnistumisesta Suomessa ja myös muissa Euroopan maissa. Tutkimushankkeissa selvitetään mm. metsänparannustoiminnan julkisen tuen kansantaloudelliset vaikutukset, metsäteiden tekemisen ja kunnostusojitusten kannattavuus, kestävä metsätalouden rahoituslain ja metsäparannustukien vaikutukset investointikäyttäytymiseen ja hakkuumahdollisuuksien käyttöön sekä metsänparannustyöllä aikaansaatu puuston kasvun lisääntyminen.
- 2) Kilpailun toimivuuden selvittäminen metsäsektorin osamarkkinoilla. Tutkimusaiheita ovat esimerkiksi

raakapuumarkkinat, alueelliset puumarkkinat, puun tuonti, vientimarkkinat, kilpailutilanne puunkorjuussa, kaukokuljetuksessa, metsänhoitopalveluissa ja taimituotannossa.

- 3) Ovatko institutionaaliset puitteet, joissa yritykset toimivat, yritysten kilpailukykyyn ja toimintaedellytysten kannalta suotuisat. Tätä aihealuetta käsitellään mm. hankkeissa: metsä- ja puualan pk-sektorin menestyminen Euroopassa, pk-sektorin puunhankinnan kehittämismahdollisuudet sekä pk-yritysten verkostoituminen ja menestyminen.

Tutkimusohjelman tällä hetkellä käynnissä olevat aiheet voidaan esittää Porterin timanttimaliin sijoitettuna, kuva 1. Vaikka timanttimalia käytetään yleensä yritysten kilpailukykyyn tutkimisessa, antaa

se hyvän pohjan arvioida julkisen vallan toimien kokonaisvaikutuksia. Julkisen vallan rooli suhteellisen edun ja yritys kohtaisten kilpailuetujen edistämisenä on muuttunut 1970-luvulla vallinneesta subventiopolitiikasta 1980-luvun aktiivisen tukipolitiikan kautta 1990-luvun edellytyksiä luovaksi politiikaksi. Tutkimusohjelmassa tarkastelu painottuu julkisen vallan toimiin, ja niiden vaikutuksiin yritysten kilpailutilanteeseen, tuotannontekijä- ja kysyntäoloihin.

Kirjallisuutta

Dunning, J. 1993. Internationalizing Porter's Diamond. *Management International Review*, Special Issue, Vol 33, 1993:2. s. 7–15.

Mäkinen, P., Rummukainen, A. & Aarnio, J. 1997. Puunhankinnan organisointitavat. Metsäntutkimuslaitok-

sen tiedonantoja 647. 102 s.

Petäjäistö, L., Elovirta, P. & Selby, A. 1997. Metsäsektorin rakenne ja työllisyys Suomessa, Itävallassa ja Iso-Britanniassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 628. 51 s.

Porter, M. 1990. *The competitive advantage of nations*. The Free Press, New York–Collier MacMillan, Toronto. 855 s.

Ronnala, M. & Toppinen, A. 1997. Testing for oligopoly power in the Finnish pulpwood market. Yhteenveto: Ostajapuolen markkinavoiman testaaminen Suomen kuitupuumarkkinoilla. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 662. 28 s.

Valtiovarainministeriö. 1997. *Julkinen talous kansainvälisessä perspektiivissä*. Edita, Helsinki. 69 s.

■ Kirjoittaja on tutkijana Metlan Helsingin tutkimuskeskuksessa.