

Liisa Saarenmaa

Tutkimustieto kansallisen metsäohjelman valmistelussa

Kansallisen metsäohjelman lähtökohdat

Saatuun metsälainsäädännön kokonaisuudistuksen loppusuoralle Lipposen hallitus päätti helmikuussa 1998 käynnistää kansallisen metsäohjelman (KMO) laadinnan. Ohjelma käsiteltiin hallituksen iltakoulussa 13.1.1999 ja hyväksyttiin valtioneuvoston täysistunnossa 4.3.1999. Viralliselta nimeltään ohjelma on Kansallinen metsäohjelma 2010.

Kansallisen metsäohjelman tavoitteiden asetteiluun vaikutti merkittävästi Paavo Lipposen hallituksen ohjelma, jossa elinkeinopolitiikkaa koskevan luvun viimeinen kappale kuuluu: ”Hallitus selvittää, miten suurempi osa metsien kasvusta saataisiin hyötykäyttöön ekologisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Hallitus edistää jalostusarvon nostamista puuraaka-aineen hyödyntämisessä. Hallitus jatkaa maamme aktiivista osallistumista kansainväliseen metsäpolitiikkaan ja edistää maassamme harjoitettavan kansalliseen yhteisymmärrykseen perustuvan kestävänsä metsäpolitiikan tunnettavuutta.”

Hallitusohjelman koulutusta, tiedettä ja kulttuuria koskevassa luvussa todetaan, että kansallista innovaatiojärjestelmää kehitetään kokonaisuutena niin, että perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen tasapaino toteutuu. Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusasemien rakenteellista kehittämistä jatketaan. Hallitus tukee kansallista pyrkimystä nostaa tutkimus- ja tuotekehitysvarojen kansantuoteosuutta.

Kansallisen metsäohjelman lähtökohdaksi otettiin Suomen kestävänsä metsätalouden visio ”Kestävänsä hyvinvointia monimuotoisista metsistä”. Visio tarkennettiin kuudeksi osatavoitteeksi, jotka edustavat asioiden toivottua tilaa vuonna 2010 (kuva 1).

Ohjelmatyössä korostettiin alusta alkaen sen prosessiluonnetta. Tavoitteena ei ollut tehdä kerralla valmista ohjelmaa seuraavaksi 10 vuodeksi, vaan paremminkin luoda puitteet ohjelman jatkuvalla päivittämiselle ja seurannalle. Kansallista metsäohjelmaa tehtiin avoimen kansalaiskeskustelun hengessä, mikä oli uutta aikaisempien metsäohjelmien valmisteluun verrattuna. Työryhmien, asiantuntijalausuntojen, kirjallisten lausuntojen, tiedotteiden ja tiedotustilaisuuksien lisäksi järjestettiin kansalaisfoorumeita ympäri maata ja perustettiin KMO-sivut internetiin, jonka kautta ohjelman eri vaiheisiin tutustui lähes 7000 kävijää (taulukko 1).

Kansallista metsäohjelmaa valmisteltiin kolmessa työryhmässä, jotka olivat metsien hoidon ja suojelun työryhmä, metsien käytön ja markkinoiden työryhmä sekä metsätalouden innovaatiotyöryhmä. Työryhmien työskentelyä koordinoi työvaliokunta, johon niiden puheenjohtajat kuuluivat jäseninä. Työryhmien tehtävä oli tuottaa johtoryhmää varten vaihtoehtoja.

KMO:n loppuraportti on metsäpoliittinen kannanotto, jonka valmistelussa kansalaismielipide tuli esiin kansalaisfoorumien kautta ja tutkimus sai äänensä kuuluviin työryhmien työn kautta. Työryhmien näkemystä muokattiin työvaliokunnassa ja



Kuva 1. Suomen kestävän metsätalouden visio vuoteen 2010.

johtoryhmässä ennen ministeriryhmän käsittelyyn menoa, jonka jälkeen asiat saattoivat vielä muuttua. Tutkimustietoon alun pitäen perustuneet vaihtoehdot laimentuivat ja poliittinen näkemys voimistui, mitä yleemmäksi päätöksentekojärjestelmässä tultiin (kuva 2).

Tutkimus kansallisen metsäohjelma palveluksessa

Monet aikaisemmat metsäohjelmat, erityisesti Metsä 2000 -ohjelma ja sen tarkistusohjelma, ovat olleet korostetusti tutkijavetoisia. Myös KMO:n valmistelussa tutkijat ja tutkimus olivat tärkeitä.

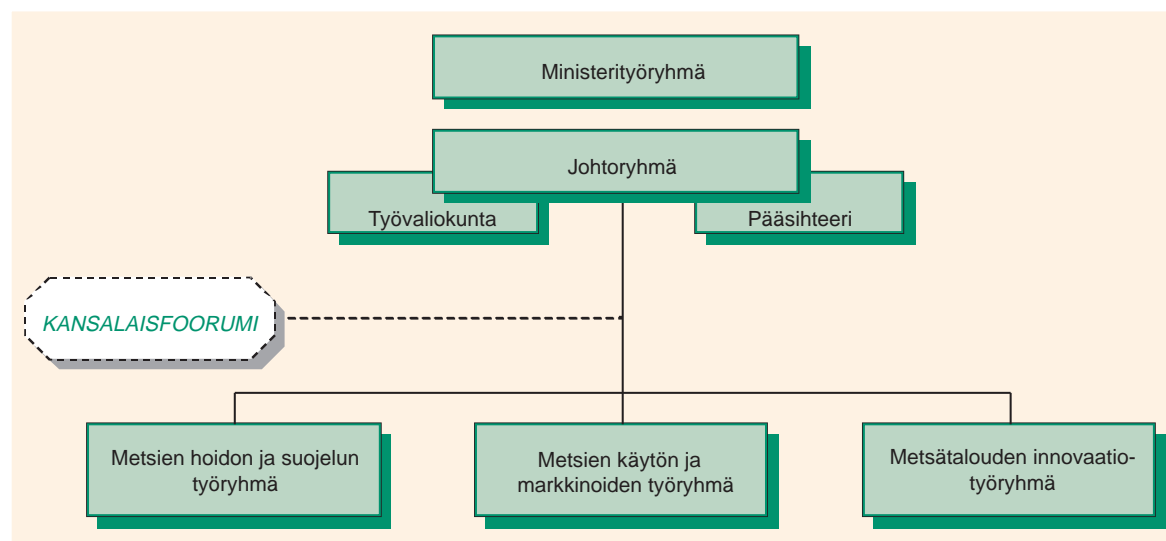
Kansallisen metsäohjelman valmisteluun osallistui johtoryhmän ja työryhmien jäsenenä 60 henkilöä, joista 13 oli tutkijaa. Työryhmät kuuluivat kokouksissaan 38 asiantuntijaa, joista 11 oli tutkijaa. Johtoryhmään kuului 4 tutkijaa, joista yksi oli ohjelman pääsihteeri. Eniten tutkijoita oli jäsenenä metsätalouden innovaatiotyöryhmässä, jonka 11 jäsenestä 6 oli tutkijoita. Heistä kolme oli professoreita. Metsien hoidon ja suojelun työryhmään kuu-

Taulukko 1. Kansalliseen metsäohjelmaan (KMO) liittyvät toimenpiteet 21.2.–31.12.1998.

Toiminto	Määrä
Työryhmien kokoukset	83
Asiantuntijalausunnot	38
Kansalaisfoorumit	59
– osanottajia	2879
Kirjalliset lausunnot	140
www-käyntikerrat	6833
www-puheenvuorot	44
Tiedotustilaisuudet	28
Tiedotteet	17

lui 14 jäsentä, joista 2 oli tutkijoita ja heistä toinen professori. Työryhmän kolmesta sihteeristä kahdella oli tutkijatausta. Metsien käytön ja markkinoiden työryhmän 11 jäsenestä kukaan ei ollut tutkija, mutta yhdellä kolmesta sihteeristä oli tutkijatausta.

Täysin uutta aikaisempiin ohjelmiin verrattuna oli se, että tutkimusta käsiteltiin substanssiasiana omassa työryhmässään. Metsätalouden innovaatiotyöryhmän tehtäväksi annettiin valmistella metsätalouden



Kuva 2. Kansallisen metsäohjelman valmisteluorganisaatio.

julkisen ja yksityisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan tavoitteet, laatia metsätalouden innovaatio-ohjelma, jonka avulla varmistetaan sekä tutkimustiedon tuottaminen metsien kestävästä käytöstä ja suojelun perustaksi että innovaatioiden tehokas siirtäminen käytäntöön ja tehdä ehdotus metsätutkimus ja kehittämistoiminnan resurssoisemmaksi ja organisoidummaksi.

Työryhmän tekemän ehdotuksen perusteella päätettiin perustaa metsäalan innovaatiofoorumi, jonka tehtävä on toimia tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien välisenä vuorovaikutuskenttänä. Tavoitteena on vahvistaa kansallista innovaatiojärjestelmää parantamalla tutkimustiedon käyttöä tuotantolämässä.

Tutkimusasioita käsiteltiin myös muissa työryhmissä. Metsien hoidon ja suojelun työryhmä kartoitti tutkimustarpeita metsien kestävästä käytöstä ja suojelun osalta. Yksi keskeisistä kehittämiskohteista oli metsänuudistamisen seurantarjestelmän kehittäminen ja käynnistäminen. Metsien käytön ja markkinoiden työryhmä painotti tietotaidon ja osaamisen merkitystä. Se ehdotti mm., että Suomeen luodaan kattava puuosaamiskeskusten verkko. Tavoitteena on puutuotteiden jalostusasteen nostaminen ja puutuotteiden myyntiarvon kaksinkertaistaminen vuoteen 2010 mennessä.

Työryhmät käyttivät tutkimusta hyväkseen harjoittamansa mukaan. Ohjelman valmistelu käynnistettiin helmikuun lopulla ja sen piti valmistua saman vuoden joulukuun loppuun mennessä, joten valmisteluun jäi aikaa vajaa vuosi. Valmistelu-aika oli niin lyhyt, ettei siinä olisi ehditty tuottaa uusia tutkimuksia, jolloin ainoaksi mahdollisuudeksi jäi tukeutua jo olemassa olevaan tutkimustietoon.

Tutkimustiedon käyttö vaihteli aihealueittain. Esimerkiksi energiakysymykset, markkinat ja yksityismetsätalouden kannattavuutta koskevat kohdat perustuvat tutkimusraportteihin. Työryhmien sihteerien tehtäväksi jäi valita, mitä tutkimustietoa ryhmien raporteissa esitettiin. Pääsihteeri muotoili työryhmien tekstien pohjalta tekstiluonnokset johtoryhmän käsittelyä varten. Ennen johtoryhmän käsittelyä työvaliokunta, jolla työryhmiin verrattuna oli selvästi poliittisempi rooli, kommentoi pääsihteerin laatimia luonnoksia. Työvaliokunta pyrki yleensä ennakoimaan johtoryhmän kantaa.

Koska työryhmien jäsenet oli valittu taustaorganisaatioidensa edustajina, saattoi syntyä eriäviä käsityksiä siitä, kenen tuottama tieto kelpasi. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten tuottama tieto koettiin neutraaliksi ja luotettavaksi, kun taas etujärjestöjen tuottamaan tietoon suhtauduttiin kriittisesti, vaikka tieto sinänsä olisi ollut oikeellista.

Hakkuuvaihtoehdot

Metsien kehitysnusteet ja tulevat hakkuumahdollisuudet laskettiin Metsäntutkimuslaitoksen Mela-ohjelmistolla KMO:n määrittelemillä neljällä eri hakkuuvaihtoehdolla, jotka olivat 50 miljoonan, 60 miljoonan, 70 miljoonan ja 80 miljoonan vuotuisen hakkuukertymä.

Ohjelmassa hakkuukertymätaavoitteeksi valittiin 63–68 miljoonaa kuutiometriä, jonka pohjalta tehtiin valtionvarainministeriön Kessu-mallilla kansantaloudelliset laskelmat ja alustava ympäristövaikutusten (YVA) arviointi. YVAa joudutaan kuitenkin oikeuskanslerin vaatimuksesta vielä täydentämään, ennen kuin valtioneuvosto voi ohjelman lopullisesti hyväksyä.

Mela-laskelmat ja metsien hoitotarpeet eivät ohjelmatyössä kohdanneet. Mela osoittaa tulevaisuuden hakkuumahdollisuuksien suuruusluokan. Se olettaa että metsänhoitotyöt tehdään täysimääräisesti, mitä ei todellisuudessa tapahdu, joten tulevaisuus on huonompi kuin laskelmat näyttävät. Metsien hoitotarpeet johdettiin valtakunnan metsien inventointitiedoista ja metsäkeskusten laatimista alueellisista tavoiteohjelmista sekä tutkimusraporteista saaduista pinta-aloista.

Sihteerin kertoman mukaan yksittäisiä tutkimusraportteja käyttökelpoisempia lähdeteoksia olivat Metsäntutkimuslaitoksen ja Metsälehti kustannuksen yhteisjulkaisut Kannattava puuntuotanto ja Puuvarojen käyttömahdollisuudet. Niiden kaltaisille synteisiraportteille olisi ilmeisesti tulevaisuudessakin tarvetta.

Metsänhoidon ja luonnonhoidon vaikutusten arviointi jäi ohjelmatyössä oppineen arvauksen varaan. Ekologinen kestävyys ja metsien suojeleminen ovat aiheita, joista ei juurikaan ollut saatavilla tutkimustietoa. Talousmetsien suojeleminen vaikutuksia on tutkittu Ruotsissa enemmän kuin meillä, joten kansallisessa metsäohjelmassa jouduttiin tukeutumaan naapurimaan tietoihin.

Kritiikkiä

Kansallinen metsäohjelma sai valmisteluvaiheen aikana kovaa kritiikkiä osakseen. Erityisesti kansalaisjärjestöt mutta myös tutkijat arvostelivat ohjel-

maa korporatiiviseksi. Erittäin kovaa arvostelua syntyi siitä, että ohjelmatyön alussa vuotuisiksi hakkuukertymätaavoitteeksi asetettiin 70 miljoonaa kuutiometriä. Kritiikin vuoksi tavoitetta laskettiin jonkin verran.

Kansallista metsäohjelmaa on joissakin tutkijapiireissä arvosteltu myös siitä, että ohjelmassa suhtaudutaan metsänhoitoon itseisarvona. Ajatellaan että huonosti hoidetut metsät johtavat metsätalouden romahtamiseen. Todellisuudessa hyvä metsänhoito ei yksin riitä turvaamaan metsätalouden toimintaa, vaan tarvitaan toimenpiteitä, joilla puun markkinoille tulo varmistetaan.

Ohjelmassa ohitettiin yhteiskunnalliset ja sosiaaliset näkökohdat, jotka usein ratkaisevat, tuleeko puuta markkinoille vai ei. Jos metsänomistaja ei myy puuta, hänen omansa ja valtion sijoitukset metsänhoitoon menevät hukkaan. Samoin käy, jos teollisuus ei pysty käyttämään kaikkea kotimaassa tuotettua puuta. Riskianalyysi olisi tarpeen, jotta voitaisiin arvioida kuinka tehokkaasti valtion metsänhoitoon osoittamat varat lopulta käytetään.

Puun kysyntä ja tarjonta ovat yhä enemmän markkinavoimien varassa, kun niiden säätelyyn tarkoitettuja metsäpoliittisia keinoja on purettu. Tulevaisuuden ennakkointia varten pitää tietää, mitkä mekanismit vaikuttavat puumarkkinoihin. Nyt tarvitaan tutkimustietoa markkinoiden toiminnasta.

Tutkijat arvostelivat myös osallistavaa prosessia siitä, ettei se antanut mahdollisuutta analysoida asioita. Jotkut tutkijat kyseenalaistivat koko osallistamisen, jota he eivät pitäneet aitona. Kansalaisfoorumeihin osallistuville olisi pitänyt voida esittää tavoitelista ja sen rinnalle olisi pitänyt antaa keinovalikoima. Poliittisen päätöksenteon tehtäväksi jää valita, mitkä keinot valitaan.

Puutteena pidettiin myös sitä, että kansallisen metsäohjelman raportissa ei ole kirjallisuusviitteitä. Näin ollen on mahdotonta päätellä, kuinka ohjelmassa esitettyihin valintoihin on päädytty.

Tutkijoiden ohjelman valmistelua kohtaan osoittama kritiikki on ymmärrettävää, koska heidän tehtävänsä on tuottaa faktatietoa päätöksenteon tueksi. Ideaalitalanteessa päätöksenteko perustuisi tutkijoiden laatimiin malleihin, jotka kuvaisivat päätöksentekoympäristön täydellisesti. Täydellisen mallin laatiminen ei kuitenkaan ole nykyisin jos milloinkaan mahdollista, sillä mallien validointiin

tarvittavat empiiriset aineistot ovat puutteellisia ja yksipuolisia. Siitä syystä oppineeseen arvaukseen perustuvat päätelmät voivat tuottaa jopa paremman lopputuloksen kuin tutkijoiden laatimat mallit. Ongelmaksi jää se, että eri vaihtoehtojen numeerinen vertailu ei ilman malleja ole mahdollista. Mallien käyttöön liittyvä ongelma on se, että poliittisessa päätöksenteossa, mitä myös KMO edustaa, pyritään yhteisymmärrykseen, jolloin eri näkökohdat täytyy yrittää sovittaa yhteen. Laskentamalleja ei ole yleensä rakennettu niin, että ne tuottaisivat konsensusratkaisuja.

Kuinka eteenpäin?

Kansallisen metsäohjelman valmistelu poikkesi edeltäjistään monessa suhteessa. Kun aikaisemmat metsäpoliittiset ohjelmat ovat olleet tutkijavetoisia, kansallinen metsäohjelma laajensi osallistujajoukkoa kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Lopputuloksena syntyi metsäpoliittinen linjaus vuoteen 2010. Ohjelmaa on kuitenkin tarkoitus päivittää jatkuvasti.

Kansallisen metsäohjelman kireästä valmistelu-aikataulusta johtuen primääristä tutkimustietoa käytettiin vähän. Jatkossa on varauduttava KMO:n päivittämiseen tarvittavista tietotarpeista huolehtimiseen. Ilman uutta tutkimustietoa KMO:n toteuttamisessa ollaan tyhjän päällä. Tutkijoiden rooli ohjelmatyössä oli kolmijakoinen: he toimivat asiantuntijoina, tiedon tuottajina ja kriitikoina. Ohjelman jatkotyössä näitä kaikkia rooleja pitää edelleen vahvistaa.

Ennen kansallisen metsäohjelman toteuttamisvaihetta tarvitaan palautekeskustelu, jonka pohjalta prosessia kehitetään. Seurannassa voitaisiin käyttää nelivaiheista menettelyä, joka johtaisi yhteiseen näkemykseen:

- Tehdään tavoiteanalyysi, listataan yhteiset tavoitteet, laaditaan keinovalikoima
- Tehdään riskianalyysi
- Toteutetaan osallistaminen tavoiteanalyysin ja riskianalyysin pohjalta
- Valitaan vaihtoehdot poliittisen päätöksenteon kautta

Tutkijoiden tehtävä olisi palautteen antaminen kussakin vaiheessa.

Kansallista metsäohjelmaa aiotaan toteuttaa kaikkien osapuolien yhteistyönä. Ohjelman toteutusta ja seurantaa varten perustetaan metsätoimikunta, jonka puheenjohtajana toimii maa- ja metsätalousministeri. Toimikunnan sihteeristöksi on tarkoitus kutsua kolmihenkinen professoritasoinen asiantuntijaryhmä, jotka edustavat taloudellista, ekologista ja sosiaalista kestävyyttä. Toimikunnan alaisuuteen perustetaan myös metsäalan innovaatiofoorumi, jonka tärkeimpiä tehtäviä on koko sektoria koskevien uusien tietotarpeiden kartoitus ja esittely.

■ MMT Liisa Saarenmaa (liisa.saarenmaa@mmm.fi) toimii metsäneuvoksena maa- ja metsätalousministeriössä. Hän oli Kansallisen metsäohjelman metsätalouden innovaatiotyöryhmän puheenjohtaja.