

## **Alueellisten metsäohjelmien 2006–2010 laadinnan hyväksyttävyyden ja vaikuttavuus – Analyysi alueellisista metsäohjelmista**

Heli Saarikoski, Timo Weckroth, Leena A. Leskinen, Marjo Laitala ja  
Jukka Tikkanen

Metlan työraportteja / Working Papers of the Finnish Forest Research Institute -sarjassa julkaistaan tutkimusten ennakkotuloksia ja ennakkotulosten luonteisia selvityksiä. Sarjassa voidaan julkaista myös esitelmiä ja kokouskoosteita yms.

Sarjassa ei käytetä tieteellistä tarkastusmenettelyä. Kirjoitukset luokitellaan Metlan julkaisuominnassa samaan ryhmään monisteiden kanssa.

Sarjan julkaisut ovat saatavissa pdf-muodossa sarjan Internet-sivuilta.

<http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/>  
ISSN 1795-150X

#### **Toimitus**

PL 18  
01301 Vantaa  
puh. 010 2111  
faksi 010 211 2101  
sähköposti [julkaisutoimitus@metla.fi](mailto:julkaisutoimitus@metla.fi)

#### **Julkaisija**

Metsäntutkimuslaitos  
PL 18  
01301 Vantaa  
puh. 010 2111  
faksi 010 211 2101  
sähköposti [info@metla.fi](mailto:info@metla.fi)  
<http://www.metla.fi/>

<b>Tekijät</b> Saarikoski, Heli, Weckroth, Timo, Leskinen, Leena A., Laitala, Marjo & Tikkanen, Jukka			
<b>Nimeke</b> Alueellisten metsäohjelmien 2006–2010 laadinnan hyväksyttävyyden ja vaikuttavuuden – Analyysi alueellisista metsäohjelmista			
<b>Vuosi</b> 2008	<b>Sivumäärä</b> 23	<b>ISBN</b> 978-951-40-2125-1 (PDF)	<b>ISSN</b> 1795-150X
<b>Yksikkö / Tutkimusohjelma / Hankkeet</b> Vantaan toimintayksikkö / Metsien monimuotoisuuden turvaamisen keinot ja yhteiskunnalliset vaikutukset (TUK) / 7251 Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden turvaamisen toimintaohjelman valmisteluyksikkö			
<b>Hyväksynyt</b> Riitta Hänninen, ohjelmajohtaja, 19.9.2008			
<b>Tiivistelmä</b> Metsäkeskusten on metsälain (1093/1996) mukaan laadittava alueellinen metsäohjelma (AMO), jossa määritellään suuntaviivat metsäkeskuksen toiminta-alueen metsien hoidolle, käytölle ja suojelulle. Metsäohjelman laadinta on luonteeltaan osallistuva prosessi, jossa ohjelmaa valmistellaan yhdessä metsäkeskusalueen toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Tässä raportissa analysoidaan, pääasiassa metsäohjelmadokumenttien perusteella, alueellisten metsä-ohjelmien 2006–2010 laadintaprosessia osallistumisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Metsäneuvostoissa alueellisten metsäohjelmien laadintaan on osallistunut laaja joukko sidosryhmiä, jotka ovat tuoneet ohjelmatyöhön erilaisia näkökulmia. Metsäneuvostojen työ koetaan tärkeänä. Selvityksen mukaan neuvoston ja sen työryhmien jäsenistä keskimäärin 70 % on osallistunut työhön. Säännöllisiin kokouksiin perustuva työskentely onkin luonut keskustelu-foorumia ja laajentanut metsäohjelmien tarkastelunäkökulmaa. Jotta osallistujien motivaatio säilyisi, heillä tulisi kuitenkin olla näkyviä vaikutuksia itse ohjelmaan. Ohjelmien laadintaprosessia tulee edelleen kehittää, jotta osallistujat hyväksyisivät kestävänsä metsänkäytön yhteiseksi päämääräksi ja sitoutuisivat sen tavoitteisiin. Myös suuren yleisön osallistumiseen tulisi etsiä uusia menettelytapoja. Metsäohjelmissa on runsaasti eri toimenpide-ehdotuksia. Vastuu toimenpiteiden toteuttamisesta tulisi jatkossa yksilöidä selvemmin ja ohjelman tavoitteiden toteutumista olisi seurattava tiiviimmin kuin tähän asti. Lisäksi tavoitteiden asettamista ja vaikuttavuuden seuranta tulisi kehittää, erityisesti monimuotoisuuden turvaamiseksi.			
<b>Asiasanat</b> alueelliset metsäneuvostot, metsäohjelmat, metsäkeskukset, yhteistoiminnallisuus, metsäsuunnittelu			
<b>Julkaisun verkko-osoite</b> <a href="http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2008/mwp094.htm">http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2008/mwp094.htm</a>			
<b>Tämä julkaisu korvaa julkaisun</b>			
<b>Tämä julkaisu on korvattu julkaisulla</b>			
<b>Yhteydenotot</b> Jukka Tikkanen, Oulun seudun ammattikorkeakoulu, PL 222, 90101 Oulu. Sähköposti <a href="mailto:jukka.tikkanen@oamk.fi">jukka.tikkanen@oamk.fi</a>			
<b>Muita tietoja</b> Taitto: Maija Heino			

## Sisällys

<b>1 Alueellisen metsäohjelman laadintaprosessi .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Analyysin toteutus ja arviointikriteerit.....</b>	<b>6</b>
<b>3 Osallistuminen metsäohjelman laadintaprosessissa .....</b>	<b>7</b>
3.1 Osallistumisen edustavuus.....	7
3.2 Osallistumisprosessi ja -menetelmät .....	10
3.3 Osallistumisen vaikuttavuus .....	12
3.3.1 Vaihtoehtotarkastelu .....	12
3.3.2 Osallistujan rooli .....	14
3.4 Sitoutuminen .....	16
3.5 Prosessin läpinäkyvyys.....	16
<b>4 Ohjelmaprosessin vaikuttavuudesta.....</b>	<b>17</b>
4.1 Metsäohjelmat 2001–2005 .....	17
4.2 Metsäohjelmat 2006–2010 .....	17
<b>5 Johtopäätökset ja kehittämissuhteet .....</b>	<b>20</b>
<b>Lähteet .....</b>	<b>23</b>

## 1 Alueellisen metsäohjelman laadintaprosessi

Metsäkeskusten on metsälain (1093/1996) mukaan laadittava alueellinen metsäohjelma (AMO), jossa määritellään suuntaviivat metsäkeskuksen toiminta-alueen metsien hoidolle, käytölle ja suojelulle. Metsälain mukaan metsäkeskusten on myös seurattava metsäohjelman toteutumista ja tarkistettava ohjelmaa vähintään viiden vuoden välein. Ensimmäiset ohjelmat valmistuivat vuonna 1998 ja ne tarkistettiin kansallisen metsäohjelman 2010 linjausten mukaisesti vuosille 2001–2005. Toinen tarkistus tehtiin vuonna 2005 vuosille 2006–2010.

Jokaisessa metsäkeskuksessa (13 kpl) on vuodesta 2001 lähtien toiminut alueellinen metsäneuvosto. Neuvostot asettaa maa- ja metsätalousministeriö metsäkeskusten esityksestä ja niiden jäseniksi kutsutaan alueen keskeisiä metsäsektorin toimijoita. Viimeisin metsäneuvosto on nimetty vuosiksi 2006–2008. Neuvoston tehtävä on kehittää alueensa kestävä metsätaloutta, tehdä sitä koskevia aloitteita, osallistua metsäohjelman laatimiseen sekä seurata sen toteutumista.

Vuonna 2003 maa- ja metsätalousministeriö asetti aiempien vuosien tapaan alueellisten metsäohjelmien tukiryhmän. Vuoden 2003 tukiryhmän tehtävänä oli ohjata vuosien 2006–2010 metsäohjelmien laadintaa. Ministeriö on kirjeellään (MMM 2004) antanut ohjeita mm. ohjelmien sisällön yhdenmukaistamisesta sekä korostanut osallistavuutta ja erilaisten strategisten toimintalinjojen vaikutusten arviointia. Lisäksi metsäkeskuksia on kannustettu järjestämään yksittäisille kansalaisille mahdollisuuden tulla kuulluksi metsäohjelman valmistelussa. Näissä rajoissa kukin metsäkeskus on voinut vapaasti päättää metsäneuvoston toimintatavoista ja osallistumisjärjestelyistä.

Sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä on korostettu maa- ja metsätalousministeriön Metsäsektorin tulevaisuuskatsauksessa (2006), jonka mukaan: “.alueellisia metsäohjelmia ja muita sidosryhmiä osallistavia menettelytapoja kehitetään siten, että ne edistävät monipuolisesti metsiin perustuvia elinkeinoja ja metsien eri käyttömuotojen yhteensovittamista” (Maa- ja metsätalousministeriö 2006, s. 15). Lisäksi katsauksessa todetaan, että: “Kehitetään edelleen toimintatapoja, joilla lisätään kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia heidän kannaltaan tärkeissä metsähankkeissa” (Maa- ja metsätalousministeriö 2006, s. 15).

METSO-ohjelmatyö oli vielä kesken kun AMO:ia laadittiin. METSO-ohjelman tavoite sen uuden toimintakauden aikana on metsäisten luontotyyppien ja metsälajien taantumisen pysäyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden suotuisan kehityksen vakiinnuttaminen vuoteen 2016 mennessä. Ohjelman painopiste on Etelä-Suomessa. Valtioneuvoston jo aiemmin tekemät päätökset takaavat METSO-ohjelmalle yhteensä 182 miljoonaa euroa vuoteen 2012 mennessä (Etelä-Suomen metsien... 2008).

Suojelu ja metsäluonnon hoito toteutetaan joko määräaikaikaisilla tai pysyvillä sopimuksilla kohteiden ekologisten arvojen mukaan. Myös metsä- ja ympäristöorganisaatioiden yhteistoimintaa, metsänomistajien neuvontaa, metsäalan ammattilaisten koulutusta ja viestintää lisätään ja kehitetään (Etelä-Suomen metsien... 2008).

Tässä raportissa analysoidaan alueellisten metsäohjelmien 2006–2010 laadintaprosessia osallistumisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Analyysissä tarkastellaan sidosryhmien ja muiden tahojen osallistumista metsäohjelmapirosessiin alueellisten metsäohjelmaraporttien pohjalta. Joidenkin yksittäisten kysymysten osalta on hyödynnetty myös metsäneuvostojen pöytäkirjoja sekä puhelimitse suoritettua kyselyä metsäkeskusten AMO-vastaaville. Lisäksi kiinnitetään huomiota metsäohjelmapirosessin vaikuttavuuteen. Vaikuttavuus ja osallistuminen kytkeytyvät toisiinsa:

Jotta ohjelma voi olla alueellisesti ja kansallisesti vaikuttava, sen pitää myös olla osallistuneiden sidosryhmien näkökulmasta hyväksyttävä, ja osallistujien tulee sitoutua toteuttamaan ohjelman tavoitteita.

Analyysi on osa "Alueellinen metsäohjelma hyväksyttävänä ja vaikuttavana prosessina" -hanketta (HyvAMO). Hankkeen muissa osioissa paneudutaan osallistumisprosessien analysointiin ja alueellisten metsäohjelmien vaikuttavuuteen kyselyiden ja haastattelututkimusten avulla.

## 2 Analyysin toteutus ja arviointikriteerit

### Osallistuminen

Osallistumisperiaate metsäohjelmien laadinnassa on määritelty Wienin metsäministerikonferenssin päätöslauselmassa (Ministerial Conference ... 2002): "Osallistuminen tarkoittaa vapaaehtoista toimintaa, jossa ihmiset henkilökohtaisesti tai organisoituna ryhmänä voivat vaihtaa tietoja, ilmaista mielipiteitä ja omia näkökantojaan sekä voivat vaikuttaa siihen, mihin lopputulokseen käsiteltävässä asiassa päästään ja mitä päätöksiä asiassa tehdään". Määritelmää käytetään tässä raportissa metsäohjelmien arvioinnin ohjenuorana: Arvioinnissa tarkastellaan, missä määrin osallistujatahot ovat voineet vaihtaa tietoja, ilmaista mielipiteitä ja omia näkökantojaan metsäohjelmassa käsiteltävistä asioista sekä miten he ovat vaikuttaneet siihen, minkälaiseksi metsäohjelma muotoutuu ja millaisia päätöksiä tehdään.

Arvioinnissa nojataan myös COST E19-ohjelmassa<sup>1</sup> metsäohjelmalle esitettyihin osallistumiskriteereihin sekä osallistuvan suunnittelun teoriaperinteeseen, jossa on laajalti kriteereitä hyvälle osallistumiselle (ks. esim. Tikkanen 2003, Innes 2004). Yhteenveto tarkastelukriteereistä on taulukossa 1.

**Taulukko 1.** Metsäohjelmien analyysiä johdattavat kysymykset.

Teema	Tarkentavat kysymykset
1. Osallistumisen edustavuus/laajuus	Ovatko eri sidosryhmät ja intressitahot kattavasti edustettuna? Onko kaikilla kiinnostuneilla tahoilla ollut mahdollisuus osallistua? Otettiin organisoitumattomat tahot huomioon? Kuinka aktiivista osallistuminen on ollut?
2. Osallistumisprosessi ja -menetelmät	Ovatko osallistumismenetelmät mahdollistaneet tietojen vaihdon ja mielipiteiden ja omien näkökantojen ilmaisun? Onko osallistuminen alkanut varhaisessa vaiheessa? Onko käytetty riippumatonta keskustelujen vetäjää (ns. fasilitaattoria)? Onko prosessi ollut läpinäkyvä ja avoin ja onko kaikki relevantti materiaali eri tahojen saatavissa? Miten osallistumismahdollisuuksista on tiedotettu?
3. Osallistumisen vaikuttavuus	Mikä rooli osallistujilla on ollut ohjelmien valmistelussa? Onko eri tahojen näkemykset raportoitu AMO:iin? Onko esitetty erilaisia tavoite- ja toimenpidevaihtoehtoja; kuka ne on määritellyt? Onko mahdollisesti eriaävät näkemykset dokumentoitu? Onko yleisöpalautetta kirjattu ylös ja raportoitu metsäohjelmiin?
4. Sitoutuminen	Kuinka yksityiskohtaisesti toimenpiteiden toteutus on määritelty tiettyjen toimijoiden vastuulle?
5. Prosessin läpinäkyvyys	Kuinka hyvin osallistumismenettelyt ja osallistujien panos selviävät metsäohjelmaraporteista? Onko raporteissa kuvattu osallistumisprosessi (ajat, paikat ja käsitellyt asiat)?

<sup>1</sup> Väli­raportin 2003 liite 1 "Summary of background papers"

## Vaikuttavuus

Metsäohjelma toteutuu, mikäli metsästä hakataan ja korjataan puuta teollisuuden ja energiatuotannon yritysten käyttöön, hoidetaan ja parannetaan metsiä ekologisesti kestävästi, turvataan monimuotoisuuden säilyttäminen sekä hyödynnetään metsiä monipuolisesti virkistyskäyttöön ja ulkoiluun ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden ja linjausten mukaisesti. Ohjelmatyön vaikuttavuuden arviointi metsäohjelmien perusteella on kuitenkin erittäin vaikeaa. Ohjelmaraporteista ei voida tehdä johtopäätöksiä niissä esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisesta. Tämä edellyttää ohjelman tavoitteiden toteutumista kuvaavien indikaattoreiden luomista ja niiden systemaattista seuranta. Seuranta varten metsäkeskukset laativat vuosittain ”Metsä- ja ympäristökertomuksen”. Metsäkeskus Tapio on parhaillaan laatimassa kehittämissuunnitelmasta koskien kertomuksen sisältöä.

Metsätaloudessa ja sen toimintaympäristössä tapahtuu tällä hetkellä huomattavia muutoksia kuten mm. muutokset paperiteollisuuden tuotteiden kysynnässä maailmanmarkkinoilla, Venäjän raakapuun tulossa olevien vientitullien aiheuttamat muutokset maailman raakapuuvirtoihin, sekä uudet ohjauskeinot monimuotoisuuden turvaamisessa, METSO 2008–2006 toimintaohjelma mukaan lukien. Näiden METSO-keinojen vaikutuksia metsäohjelman laadintaan ja seurantaan ei kuitenkaan voida kiistatta erottaa metsätalouden toimintaympäristössä samaan aikaan tapahtuvien muiden muutosten vaikutuksista. Metsäohjelman vaikuttavuuden määrittelyistä vaikeuttaa myös toimijoiden ja lopullisten päätöksentekijöiden – yksityisten metsänomistajien – huomattavan suuri määrä. Vasta työmäärissä tapahtuneet muutokset osoittavat ohjelmajärjestelmän onnistumisen.

Vaikuttavuuden arvioinnin ongelmia kuvataan Häme-Uusimaan metsäohjelmassa, jonka mukaan ”Metsäohjelman ja metsäneuvostojen merkitystä [metsätalouden tavoitteiden saavuttamisessa] on vaikea arvioida. Toimintaohjelmilla on vähän suoraa vaikutusta puun käyttöön metsäteollisuudessa tai raakapuun hintaan. Metsänomistajien puunmyynti- ja metsänhoitoalukkuuteen vaikuttavat eniten puusta saatavat kantorahatulot. Metsänkäytön päätöksistä vastaavat alueen 35 000 yksityistä metsänomistajaa. Ohjelmilla voidaan kuitenkin vaikuttaa tehtäviin toimenpiteisiin ja asenteisiin ja metsäneuvonnan kohdentamiseen pitkällä aikavälillä, kun kehityksen suunta on tiedossa” (Häme-Uusimaan metsäohjelma 2006–2010, s. 21).

Metsäohjelmien vaikuttavuutta on tässä raportissa arvioitu tarkastelemalla puuntuotannon (hakuiden ja taimikonhoidon) määrällisten tavoitteiden asettamisprosessia, monimuotoisuuden linjausten konkreettisuutta sekä asetettujen toimenpide-esitysten määrää ja laatua. Lisäksi on tehty yhteenveto arvioista, joita ohjelmissa on tehty edellisen ohjelman (2001–2005) toteutumisesta.

## 3 Osallistuminen metsäohjelman laadintaprosessissa

### 3.1 Osallistumisen edustavuus

#### Metsäneuvostot

Metsäohjelmien 2006–2010 valmisteluun on osallistunut kattava joukko alueellisia sidosryhmiä. Kaikissa metsäneuvostoissa ovat olleet edustettuina metsänomistajat, metsäteollisuus, ympäristöhallinto, metsäopetus ja -tutkimus, maakunnalliset hallinto-organisaatiot ja -järjestöt, ympäris-

töjärjestöt sekä ammatillinen edunvalvonta<sup>2</sup>. Poikkeuksena on Pirkanmaan alueellinen metsäneuvosto, josta ympäristöjärjestöt jättäytyivät pois<sup>3</sup>. Etelä-Savon ja Kainuun metsäneuvostoissa on tiedostusvälineiden edustaja, mikä on vaikuttavuuden ja avoimuuden kannalta hyvä ja ennakkoluuloton asia.

Selvästi vahvin edustus kaikkien ohjelmien laadinnassa on ollut metsätalouden verkostolla (Tikkanen ym. 2003), johon kuuluvat metsänomistajat, metsäteollisuus sekä ammatillisen edunvalvonnan organisaatiot kuten Puu- ja eritysalojen liitto, koneyritykset sekä Metsäalan Asiantuntijat ry ja Metsänhoitajaliitto. Tämän verkoston edustajien osuus metsäneuvostojen jäsenistä on keskimäärin 46 %. Myös maakunnalliset hallinto-organisaatiot ovat suhteellisen hyvin edustettuina; niiden osuus metsäneuvostojen jäsenistä on koko maassa 24 %. Ympäristösektorin (ympäristöhallinto ja -järjestöt), maakunnallisten järjestöjen, ja metsäopetuksen ja tutkimuksen osuus oli kunkin 10 %. Vähäisin edustus on ympäristöjärjestöillä (5 %) ja ympäristöhallinnolla (5 %). Näiden yhteenlaskettu osuus on suunnilleen sama kuin maakunnallisten järjestöjen (10 %) ja metsäopetuksen ja tutkimuksen (10 %).

Edustavuudessa ei juuri ollut alueellisia eroja. Metsätalouden verkosto oli vahvimmin edustettuna Etelä-Pohjanmaan metsäneuvostossa (53 %) ja heikoimmin Kainuussa (38 %), jossa eri tahot olivat jokseenkin tasaisesti edustettuna. Maakunnalliset järjestöt olivat parhaiten edustettuna Keski-Suomessa, Kainuussa ja Pohjois-Pohjanmaalla (12 % kaikissa) ja pienin niiden edustus oli Etelä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa (5 %). Ympäristöhallinnon ja -järjestöjen edustuksessa ei ollut alueellisia eroja, paitsi Pirkanmaalla, missä ympäristöjärjestelyt eivät osallistuneet metsäneuvoston työskentelyyn.

Määrällisellä edustuksella on merkitystä mm. silloin, kun metsäneuvostossa äänestään esimerkiksi suositettavan hakkuuvaihtoehdon valinnasta kuten Lapin ohjelmaprozessissa. Lisäksi määrällisellä edustuksella on merkitystä sille, kuinka usein kutakin intressiryhmää kiinnostavat asiat nousevat esiin ja millaista mielenkiintoa ja taustatukea nämä saavat muilta edustajilta.

Metsäneuvostojen jäsenet nimeää maa- ja metsätalousministeriö metsäkeskuksen esityksen mukaan. Esitystä varten metsäkeskus määrittää tärkeimmät taustaorganisaatiot, joilta toivotaan ehdotusta metsäneuvostoon nimettävästä henkilöstä. Neuvostoon esitetyt henkilöt on pääsääntöisesti myös nimetty jäseniksi. Naisten lukumäärän varmistamiseksi on joissain metsäkeskuksissa muutettu ehdokasta yhteisymmärryksessä taustaorganisaation kanssa. Tätä raporttia varten tutkittu aineistosta ei käy ilmi, ovatko kaikki kiinnostuneet tahot päässeet osallistumaan metsäneuvoston toimintaan, tai toisaalta, ovatko kaikki pyydetty osallistuneet työhön.

Johtokunnan jäsenten osuus metsäneuvoston jäsenistä oli keskimäärin 11 %. Osuus oli suurin Kaakkois-Suomessa (24 %) ja pienin Keski-Suomessa (4 %). Johtokunnan jäsenten osallistuminen metsäneuvoston toimintaan takaa sen, että lopullisesta päätöksestä vastaavat ovat hyvin perillä metsäneuvostossa käydystä keskustelusta. Toisaalta johtokunnan jäsenten suuri osuus metsäneuvostossa rajoittaa muiden, uusien edustajien osallistumista metsäohjelmaprozessiin.

Metsäneuvostojen kokouksiin on osallistuttu suhteellisen aktiivisesti. Koko maassa noin 71 % edustajista on käynyt kokouksissa. Runsainta osallistuminen on ollut Häme-Uusimaalla, (94 %

<sup>2</sup> Tutkimuksen edustajia ovat mm. Metla, AMK ja metsäalan oppilaitokset; maakunnallisia organisaatioita ovat TE-keskukset, kunnat, maakuntaliitot ja Metsähallitus; järjestöjä mm. 4H-yhdistykset ja riistanhoitopiirit.

<sup>3</sup> AMO-raportista ei käy ilmi, johtuiko tämä siitä, että ympäristöjärjestöt eivät olleet halukkaita osallistumaan, heillä ei ollut henkilö- tai muita resursseja osallistumiseen, vai eikö heitä oltu kutsuttu metsäneuvostoon.



edustajista) ja Lounais-Suomessa (89 %) ja vähäisintä Kainuussa (46 %) ja Pohjois-Pohjanmaalla (59 %). Sidosryhmistä laimeinta osallistuminen on ollut maakunnallisten hallinto-organisaatioiden (63 %) ja metsäteollisuuden edustajien (58 %) joukossa. Aktiivisimpia puolestaan ovat olleet ympäristöjärjestöt (86 %) ja metsänomistajat (81 %).

Vilkas osanotto kokouksiin selittyy joissain neuvostoissa varsinaisten ja varajäsenien sekä myös muiden kuin jäsenten (Häme-Uusimaa) läsnäololla samoissa kokouksissa. Ympäristöjärjestöjen osallistumisasteessa oli suurta alueellista vaihtelua: Lounais-Suomessa, Häme-Uusimaalla, Kaakkois-Suomessa, Etelä-Savossa, Keski-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa osallistuminen oli 100-prosenttista, Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla 0.

## Työryhmät

Kaikki metsäkeskukset Pirkanmaata lukuun ottamatta olivat perustaneet sidosryhmistä koostuvia työryhmiä tai työvaliokuntia, jotka vastasivat ohjelman yksityiskohtaisemmasta valmistelusta. Teemoja ovat mm. metsävarat ja puuntuotanto, metsien monimuotoisuus ja suojele sekä metsien hyödyntäminen ja aluetalous. Eri sidosryhmien edustus työryhmässä oli vastaava kuin metsäneuvostoissa. Vahvimmin olivat edustettuna metsätalouden verkosto (53 %) ja maakunnalliset organisaatiot (20 %) ja heikoimmin maakunnalliset järjestöt (7 %). Ympäristösektori sekä tutkimus ja opetus olivat jokseenkin yhtä vahvasti edustettuna, 10 % kumpikin.

Työryhmien jäsenet on useimmissa tapauksissa kutsunut metsäkeskus. Kuitenkin ainakin Pohjois-Pohjanmaalla on sovellettu avointa menettelyä, jossa kaikilla kiinnostuneilla oli mahdollisuus osallistua sidosryhmätilaisuuteen ja sen yhteydessä perustettuihin metsäohjelmatyöryhmiin. Ohjelmista ei käy ilmi, osallistuivatko kaikki kutsutut työryhmätyöskentelyyn. Ainoastaan Etelä- ja Keski-Pohjanmaan ohjelmassa on maininta, että ”Kaikki mukaan pyydetty tahot myös nimesivät edustajansa työryhmään”.

## Kansalaisten osallistuminen

Myös yksittäisille kansalaisille, ”suurelle yleisölle”, ja organisoitumattomille intressitahoille on varattu mahdollisuus ottaa kantaa metsäohjelmaan. Ohjelmat ovat yleensä olleen nähtävillä metsäkeskusten internet-sivuilla ja niistä sai antaa palautetta, usein valmiiksi muotoillun kyselykaavakkeen kautta. Pohjois-Karjalan, Etelä- ja Keski-Pohjanmaan, Etelä-Savon ja Pirkanmaan ohjelmissa ei ollut mainintaa palautemahdollisuudesta<sup>4</sup>. Osallistuminen internet-kyselyihin jäi kuitenkin hyvin vähäiseksi. Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa palautetta ei saatu lainkaan ja Kaakkois-Suomessa ja Kainuussa palaute jäi suhteellisen vähäiseksi. Muissa ohjelmissa palautteen määrää ei ollut kommentoitu.

Ainakin Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun<sup>5</sup> metsäkeskukset järjestivät myös avoimia yleisötilaisuuksia, jossa ohjelmaluonnosta esiteltiin ja otettiin vastaan palautetta ja korjausesityksiä. Osanottajien määrä vaihteli 20 ja 40 välillä. Häme-Uusimaalla kaksi metsäneuvoston kokousta järjestettiin seminaariluontoisina ja tilaisuudet olivat kaikille avoimia. Rannikon metsäkeskuksessa järjestettiin kaksi seminaaria, joihin osallistui yhteensä 185 metsäalan toimijaa ja yhteistyötahoa.

<sup>4</sup> On todennäköistä, että kaikista metsäohjelmista sai antaa palautetta internetin kautta. Kaikissa ohjelmissa ei vain ole kirjattu ylös kaikkia osallistumiseen liittyviä asioita.

<sup>5</sup> Tämä ei käy ilmi AMO-raporteista vaan HyvAMO-projektin toisen osaprojektin aikana tehdystä haastattelusta.

Joissain metsäkeskuksissa on myös hyödynnetty kyselyitä ja haastatteluita. Keski-Suomessa muutamien<sup>6</sup> yhteistyökumppaneiden näkemyksiä kartoitettiin haastatteluin ja lisäksi toteutettiin laajahko haastattelukierros puutuotealan yrityksissä. Keski-Suomessa hyödynnettiin myös tutkimusta, jossa selvitettiin eri intressiryhmien suhtautumista kestävään metsätalouteen. Pirkanmaalla metsäkeskuksen edustajat vierailivat yli 25 sidosryhmän luona metsäohjelman painopisteiden löytämiseksi.

Yleisötilaisuuksista on tiedotettu ilmoituksin paikallisissa sanomalehdissä ja metsäkeskusten verkkosivuilla. Todennäköisesti ohjelmaprosessista ja tilaisuuksista on pyritty tiedottamaan myös lehtiartikkeleiden ja paikallisradion kautta. Ainakin Lounais-Suomen ohjelmassa on maininta, että ohjelman valmistelusta on kerrottu tiedostusvälineille. Internet-kyselyistä on saanut tietoa metsäkeskusten verkkosivuilta. Ohjelmista ei käy ilmi, kuinka aktiivisesti sähköisestä palaute-mahdollisuudesta on tiedotettu.

## 3.2 Osallistumisprosessi ja -menetelmät

### Metsäneuvosto

Metsäneuvoston kokousten aikataulua ja niissä käsitellyjä asioita ei yleensä ole dokumentoitu AMO-raporteissa. Poikkeus on Pohjois-Karjalan ohjelma, jossa on havainnollisesti esitetty ohjelmaprosessin vaiheet kuten metsäneuvoston kokoukset ja niissä käsitellyt asiat, metsäkeskuksen johtokunnan kokoukset, sekä seminaarit ja yleisötilaisuudet. Seuraava kuvaus metsäneuvostojen toiminnasta perustuu lähinnä kokouspöytäkirjoihin.

Metsäneuvostojen toiminta on perustunut säännöllisiin kokouksiin, joissa osallistujat ovat voineet vaihtaa tietoja, ilmaista mielipiteitä ja omia näkökantojaan metsäohjelmassa käsiteltävistä asioista. Metsäneuvostot ovat viimeisimmän ohjelmatarjontakokouksen kuluessa kokoontuneet keskimäärin neljä kertaa ja kokoukset ovat kestäneet yleensä 2–3 tuntia. Lisäksi on pidetty päivän kestäviä seminaari- ja työryhmäkokouksia. Kokouksissa on tarkasteltu ohjelmatyöryhmien ja metsäkeskusten laatimia ohjelmaluonnoksia ja tehty näihin lisäys- ja korjausehdotuksia sekä käyty keskustelua alueen metsäsektorin kehittämissuunnista. Lisäksi metsäneuvostot ovat laatineet tai osallistuneet alueen metsäsektorin vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien analyysiin (ns. SWOT-analyysi). Ainakin Lapissa ja Kaakkois-Suomessa metsäneuvostot ovat myös ottaneet kantaa hakkuuvaihtoehtoihin erilaisten pisteytysmenetelmien avulla.

Metsäneuvosto on kaikilla alueilla voinut ottaa kantaa ohjelman valmisteluun jo ohjelmaprosessin alkuvaiheessa, jolloin on keskusteltu ohjelman tavoitteista ja rajauksesta. Pohjois-Savon ohjelmassa korostetaan, että eri tahot ovat voineet kertoa kantansa jo hyvin varhaisessa ohjelman laadintavaiheessa. Useissa tapauksissa metsäneuvosto on voinut keskustella myös omasta roolistaan ohjelman valmisteluprosessissa. Missään AMO-prosessissa ei ole hyödynnetty ulkopuolista keskusteluiden vetäjää (fasilitaattori), vaan puhetta on johtanut metsäneuvoston keskuudestaan valitsema puheenjohtaja, joka yleensä on ollut metsäkeskuksen johtokunnan puheenjohtaja. Metsäkeskuksen edustajat ovat toimineet kokouksen sihteerinä.

AMO-raporteissa on muutamia mainintoja siitä, että metsäneuvoston toiminnassa olisi hyödynnetty menetelmiä, joiden avulla olisi pyritty varmistamaan kaikkien näkökulmien esilletulo. Kainuun ohjelmassa mainitaan, että metsäneuvoston jäsenet vastasivat kyselyyn metsäohjelman

<sup>6</sup> Ei yksilöity, on todennäköisesti osin samoja tahoja kuin metsäneuvostossa.

tavoite- ja toimenpidekokonaisuuksia ohjaavien linjausten löytymiseksi. Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla sidosryhmille tehtiin kysely SWOT-analyysin lähtökohdaksi, ja Pohjois-Pohjanmaalla ohjelmaan sisällytettäviä asioita sekä näkemyksiä tavoitevaihtoehdoista ja toimenpiteistä kartoitettiin kahden kyselyn avulla. Myös Pohjois-Savossa metsäneuvoston jäsenet vastasivat kyselyyn ja lisäksi metsäneuvoston työvaliokunta kuuli keskeisiä sidosryhmiä<sup>7</sup>. Pohjois-Karjalassa ja Keski-Suomessa metsäneuvostojen jäseniltä pyydettiin lausunnot ohjelmaluonnoksesta ennen käsittelyä metsäkeskuksen johtokunnassa. Kyselyjen ja lausuntojen etuna on, että niiden avulla myös hiljaisemmat ja heikommin edustettuina olevat tahot voivat tuoda kantansa esiin selvästi.

Ohjelmaprosesseissa on pyritty soveltamaan myös keskustelua edistäviä menetelmiä, joskin näistä ei ole mainintoja ohjelmaraporteissa<sup>8</sup>. Esimerkiksi Keski-Suomessa hyödynnettiin ulkopuolista tutkimusta, jossa oli selvitetty eri intressitahojen suhtautumista kestävään metsätalouteen arvokeskustelun herättäjänä. Kaiken kaikkiaan keskustelun suuntaaminen uusille urille ja uusien ajatusten löytäminen koettiin haasteelliseksi; ongelma metsäneuvostojen kokouksissa on, että sidosryhmät pitäytyvät jokseenkin perinteisissä rooleissaan ja kannanotoissaan, ja kokouksissa osanottajia ”kuullaan mutta ei kuunnella”<sup>9</sup>.

Kaikilla metsäneuvoston jäsenillä on ollut mahdollisuus tutustua oleelliseen aineistoon etukäteen, ja kaikki metsäohjelman laatimiseen liittyvät tiedot ovat julkisia. Metsäneuvoston kokousten yhteydessä on usein järjestetty myös asiantuntijaesitelmiä ajankohtaista aiheista ja metsäneuvoston jäsenillä on ollut mahdollisuus esittää toivomuksia niiden aiheista ja pitäjistä. Esimerkiksi Lounais-Suomen AMO-prosessissa järjestettiin kaksi teemakokousta, joissa kuultiin monimuotoisuuden ja puuenergian asiantuntijoita, ja Pohjois-Pohjanmaalla järjestettiin puuenergiaan liittyvä asiantuntijakokous.

Metsäneuvoston ja työryhmien jäsenet ovat enimmäkseen olleet järjestäytyneiden sidosryhmien edustajia, jotka ovat osallistuneet metsäohjelman valmisteluun työnsä puolesta. Joissain tapauksissa ympäristöjärjestöjen ja riistanhoitoyhdistysten sekä pienyrittäjien kuten luontomatkaailun edustajat ovat osallistuneet vapaa-aikanaan, jolloin virka-aikaan pidetyt kokoukset ja hankala kokouspaikka<sup>10</sup> ovat saattaneet olla osallistumisen este. Yleisötilaisuudet on järjestetty virka-ajan jälkeen.

Metsäohjelman laadintaprosessi on kestänyt keskimäärin 16 kk. Nopeimmin prosessi on toteutettu Lapissa, 7 kk. Lounais-Suomen ja Pirkanmaan prosessit ovat kestäneet kauimmin eli 20 kk.

## Työryhmät

Kaikissa ohjelmaprosesseissa, Pirkanmaata lukuun ottamatta, oli hyödynnetty työryhmiä, jotka kokoontuivat valmistelemaan tiettyjä osa-alueita metsäneuvoston keskustelun pohjaksi. Useimmissa prosesseissa osa-alueita olivat taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys. Työryhmissä tarkasteltiin metsävaroja ja puuntuotantoa, metsien monimuotoisuutta ja suojelua sekä metsien hyödyntämistä aluetalouden näkökulmasta. Työryhmätyöskentely oli erityisen kattavaa Keski-Suomessa, missä oli perustettu kahdeksan teemaryhmää: puuntuotanto, puuenergia, monimuotoisuus, vesiensuojelu, metsoparlamentti, yrittäjyys, neuvonta ja viestintä, ja puutuotetoimi-ala.

<sup>7</sup> Ei yksilöity, todennäköisesti metsäneuvostossa edustettuina olevia tahoja.

<sup>8</sup> Tiedot perustuvat HyvAMO-hankkeen kehittämistyöryhmässä käytyihin keskusteluihin.

<sup>9</sup> Kommentti Lounais-Suomen metsäneuvoston kokouksessa.

<sup>10</sup> Kannanotto Pohjois-Pohjanmaalta

Työryhmät ovat työskennelleet kiinteämmin kuin metsäneuvostot ja kokoontuneet keskimäärin kuusi kertaa. Pohjois-Pohjanmaalla työryhmätyöskentely oli intensiivisintä ja ryhmä kokoontui 12 kertaa, sitä vastoin Kaakkois-Suomessa ja Pohjois-Savossa työryhmillä oli vain kolme kokousta. Työryhmissä oli keskimäärin 33 jäsentä. Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa työryhmissä oli yli 60 henkilöä ja Lapissa 7.

### 3.3 Osallistumisen vaikuttavuus

Osallistuminen voi olla vaikuttavaa joko suorasti tai epäsuorasti. Osallistumisella on suoria vaikutuksia silloin, kun osallistujat voivat vaikuttaa prosessin lopputulokseen, tässä tapauksessa metsäohjelman sisältöön, ja sen toimeenpanoon. Epäsuorat vaikutukset liittyvät osapuolten suhteiden ja keskusteluyhteyden paranemiseen sekä sosiaalisen pääoman muodostumiseen; yhteydenpidon myötä eri tahot ymmärtävät paremmin toistensa lähestymistapoja ja voivat hyödyntää yhteistyöverkostoja myös metsäneuvoston ulkopuolella (ks. Leskinen 2004). Tämä on todettu osuvasti Keski-Suomen ohjelmassa (s. 21): ”Varmuudella voidaan sanoa, että metsäohjelmatyö on lisännyt eri tahojen välisiä yhteyksiä ja vuoropuhelua sekä tuonut metsätalouden tavoitteiden määrittämiseen selkeyttä ja sellaista osaamista, jota metsäorganisaatioista ei itsestään välttämättä löydy”.

Osallistumisen suoria vaikutuksia tutkitaan tässä raportissa vaihtoehtotarkastelun kautta. Vaihtoehtojen tarkastelu on AMO-prosessin keskeisimpiä vaiheita, sillä siinä strategiset linjaukset konkretisoituvat määrällisiksi tavoitteiksi. Nämä tavoitteet määrittelevät taloudellisen hyödyntämisen määrän ja toisaalta ne asettavat vähimmäisehdot metsien muille käyttömuodoille. Lisäksi vaihtoehtotarkastelu on metsäohjelmien ainut osio, jossa kuvataan osallistujien roolia ohjelman laadinnassa<sup>11</sup>. Muissa osioissa, joita ovat nykytilan kuvaus, SWOT-analyysi, ja toimenpide-ehdotukset, ei ole mainintoja osallistujien roolista tai kannanotoista, vaikka niissäkin vaiheissa metsäneuvoston jäsenillä on ollut keskeinen rooli.

Epäsuoria vaikutuksia on yritetty hahmottaa tarkastelemalla osallistujien roolia prosessissa sekä sitä, miten AMO-raporteissa kuvataan eri näkökantoja. Miten ohjelmassa on yritetty tasapainottaa eri käyttömuotoja kuten metsätaloutta ja luonnonsojuelua ja miten näitä erilaisia käyttöpaineita on kuvattu ohjelmassa.

#### 3.3.1 Vaihtoehtotarkastelu

Vaihtoehtotarkastelu perustuu kaikissa ohjelmissa maa ja metsätalousministeriön ohjeen mukaisesti Metsäntutkimuslaitoksen laskelmiin. Metsien käytön vaihtoehtoja ovat nykyinen taso, suurin kestävä hakkuukertymä ja nettotulojen maksimointi sekä joissain ohjelmissa myös taantuva metsien käyttö ja metsäkeskusten tekemien alueellisten metsäsuunnitelmien yhdistelmä.

Vaihtoehdot on muodostettu Metlan VMI-tietoihin perustuvien MELA-laskelmien perusteella (Metlan Metinfo internetsivusto MELA ja Metsälaskelmat) ja joissain ohjelmissa sekä Metlan laskelmien että myös metsäkeskusten keräämien tietojen pohjalta. Yhdessäkään ohjelmassa ei ole mainintaa, että sidosryhmät olisivat keskustelleet tarkasteltavien vaihtoehtojen sisällöstä. Käytännössä näin on kuitenkin tehty<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Osassa raporteista; osassa ei ole mitään mainintaa osallistujien panoksesta.

<sup>12</sup> Tiedot perustuvat HyvAMO-hankkeen kehittämistyöryhmässä käytyihin keskusteluihin.

Sidosryhmien vähäinen rooli vaihtoehtojen määrittelyssä on mahdollisesti vaikuttanut siihen, että vaihtoehtotarkastelu keskittyy lähes yksistään puuntuotantoon eli vaihtoehtoihin hakkuumääriin. Pohjois-Pohjanmaan ohjelmassa on tarkasteltu myös metsähakkeen käytön, metsien hoidon ja perusparannuksen sekä metsien monimuotoisuuden turvaamisen vaihtoehtoja, joskaan kaikkia vaihtoehtoja ei ole kuvattu ohjelmaraportissa. Lounais-Suomen ohjelmassa on ollut mukana myös suojelupainotteinen vaihtoehto, jossa hakkuutavoite on nykyistä pienempi. Käytännössä viidessä ohjelmassa on ollut mukana nykyisiä hakkuumääriä vähäisempi vaihtoehto, joskin se on esitetty negatiivisessa sävyssä: ”taantuva metsätalous”.

Maa- ja metsätalousministeriön ohjeen (MMM 2004) mukaan vaihtoehtojen arvioinnissa käytetään kriteereinä hakkuukertymää, taimikonhoitoa, metsäteiden perusparannusta, suojelupinta-alaa, lahopuun määrää, metsähakkeen käyttöä, metsätalouden kannattavuutta ja metsäsektorin työllisyyttä. Kriteeristön käyttö varmistaa sen, että vaihtoehtoja punnitaan eri näkökulmista. Näin on tehty kuudessa ohjelmassa (Lounais-Suomi, Lappi, Etelä- ja Keski-Pohjanmaa, Häme-Uusimaa, Kaakkois-Suomi, Rannikko). Joissain ohjelmissa arviointiperusteita on laajennettu, kun kriteeristöön on lisätty elinympäristöjen säilyminen, vesiensuojelun taso, työpaikat metsäalan pk-yrityksissä ja metsämatkailussa, metsien monikäyttö ja maisema sekä energiapuun käyttö. Kaikuu ohjelmassa vaihtoehtoja on vertailu yksinomaan taloudellisiin kriteereihin (tuotoksen välitön ja välillinen kasvu, toimialojen arvonlisäys, työllisyyden muutos) ja kuudessa ohjelmassa vertailua ei ole tehty lainkaan (Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Etelä-Savo, Pirkanmaa, Keski-Suomi, Pohjois-Pohjanmaa).

Sidosryhmät ovat muutamassa metsäneuvostossa osallistuneet vaihtoehtojen vertailuun MMM:n kriteeristöä käyttäen. Häme-Uusimaalla ja Kaakkois-Suomessa on sovellettu ns. Borda count -pisteytysjärjestelmää<sup>13</sup>, Lounais-Suomessa vaihtoehdot pisteytettiin asteikolla 1–6 ja Lapissa jokaisella taholla oli 40 pistettä, jotka ryhmä sai jakaa haluamallaan tavalla. Häme-Uusimaalla pisteytys tehtiin avoimessa sidosryhmäseminaarissa, Kaakkois-Suomessa ja Lapissa pisteytyksestä vastasi metsäneuvosto ja Lounais-Suomessa sidosryhmien edustajista koostuva projektiryhmä. Pisteytysmenetelmien tuloksia ei juurikaan ole esitetty ohjelmissa, mutta siten on tehty Lounais-Suomen metsäohjelmassa. Eri vaihtoehtojen saamat pisteet on kerrottu ohjelmaraportin liitteessä. Lapin metsäohjelmassa puolestaan oli maininta, että valituksi tullut vaihtoehto sai 43 % pisteistä.

Eri näkökulmat ilmenevät erityisen hyvin Kaakkois-Suomen metsäohjelmassa. Siinä on sovellettu erittelevän vertailun periaatetta, jonka mukaisesti ohjelmassa ei yksiselitteisesti esitetä parasta vaihtoehtoa, vaan tarkastellaan vaihtoehtojen edullisuutta eri näkökulmista. Metsien käytön vaihtoehtoja ohjelmassa esitellään neljä ja esimerkiksi vaihtoehdosta D (nettotulojen arvon maksimointi) todetaan että ”Vaihtoehto D on pelkästään maaseudun työllisyyden kannalta arvioituna paras vaihtoehto”, mutta ”Vaihtoehto D ei ole sertifiointin nykykriteerien mukainen.” Lisäksi todetaan, että ”On melko selvää, että vaihtoehdot C ja D eivät mahdollista merkittävien metsäalueiden pitämistä pysyvästi puuntuotannon ulkopuolella nykyisiä suojelualueita tai metsä- ja luonnonsuojelulain kohteita lukuun ottamatta. Toisaalta, koska uudistusalojen määrä kasvaa ja jos suosituksia ja sertifiointin vaatimuksia noudatetaan, niille jätetään säästöpuuta ja sitä kautta lahoppua syntyy pienille alueille erittäinkin runsaasti.” (Kaakkois-Suomen... 2006, 21).

<sup>13</sup> Parhaimmalle toimintavaihtoehdon kriteerille ja sen määrälliselle suoritusasolle annetaan neljä pistettä ja huonoimmalle yksi piste. Pisteytykset laskettiin yhteen ja vaihtoehtoiset hakkuukertymätasot laitettiin paremmuusjärjestykseen 1.–4. Tämän jälkeen kaksi eniten pisteitä saanut toimintalinjaa pisteytettiin uudestaan asteikolla 1–2, jolloin enemmän pisteitä saanut toimintalinja valittiin alueellisen metsäohjelman tavoitetasoksi.

Tämä esitystapa antaa huomattavasti paremman kuvan vaihtoehtoista kuin joissakin ohjelmissa esiintyvät toteamukset ”Pienin hakkuukertymä todettiin alimitoitetuksi ja kaksi suurinta ylimitoitetuksi” tai ”Vaihtoehtotarkastelun jälkeen valittiin se metsien teollisen raakapuun käytön taso, joka vastaa parhaiten taloudellisten, ekologisten ja sosiaalisten tavoitteiden toteutumista”. On aika epätodennäköistä, että yksi vaihtoehto olisi sekä ekologisesta, taloudellisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta paras – yhteensovittamisen ongelma kun syntyy juuri tavoitteiden ristiriitaisuudesta – ja että kaikki osapuolet olisivat asiasta yksimielisiä.

Myös Häme-Uusimaan ohjelma selvittää vaihtoehtoja eri näkökulmista. Ohjelmassa on dokumentoitu vaihtoehtoista käytyä periaatteellista keskustelua ja punnittu vaihtoehtojen etuja ja haittoja, esim. ”Taloustmetsien vajaakäyttö siirtää hakkuumahdollisuuksia tulevaisuuteen, mutta lisää myös luonnonpoistumaa taloustmetsissä. Vajaakäyttö vähentää myös ennen pitkää metsien kasvua ja alentaa nettotuottoa hakkuumahdollisuuksien pienentyessä”, ja ”Luonnonsuojelu ja metsänomistajien vapaaehtoinen monimuotoisuuden edistäminen vähentävät maksimaalista puuntuotantoa ja tulonsaantia metsistä. Toisaalta monimuotoiset metsät ylläpitävät metsien virkistyskäyttöä ja tukevat luontoon liittyvää matkailuyrittäjyyttä”. Myös Etelä- ja Keski-Pohjanmaan ohjelmassa mainitaan että ”Taloudellisessa ja sosiaalisessa tarkastelussa valittu hakkuusuunnitetaso (lähellä suurinta kestävästä hakkuumäärästä olevat tavoitevaihtoehto) on paras, ekologisessa mielessä alempi metsien hyödyntämisen taso olisi parempi”. Tämänkaltainen tarkastelu on osoituksena siitä, että erilaiset näkökulmat on tiedostettu ja niitä on pyritty punnitsemaan keskenään.

Sidosryhmien rooli tavoitevaihtoehdon valinnassa jää epäselväksi useimmissa ohjelmissa. Selvimmin tavoitteen valinta kuvataan Kaakkois-Suomen ohjelmassa. Siinä esitetään sekä metsäneuvoston ehdotus (hakkuukertymä 4,2 milj. m<sup>3</sup>/v), että johtokunnan esityksestä poikkeava lopullinen päätös (4,45 milj. m<sup>3</sup>/v). Lounais-Suomen ohjelman mukaan sidosryhmien edustajista koottu projektiryhmä valitsi tavoitevaihtoehdon pisteytyksen perusteella. Pohjois-Savon ohjelmassa puolestaan mainitaan että ”Metsäneuvosto tuki myös näkemystä [esitystä tavoitevaihtoehdoksi] metsien käytön ja hoidon pohjaksi”.

### 3.3.2 Osallistujien rooli

Metsäneuvostojen rooli kaikissa AMO-prosesseissa on ollut neuvoa-antava, joskin ohjelmissa on käytetty hieman eri sanamuotoja; metsäneuvosto on ”ohjannut”, ”tukenut” tai ’linjannut’ metsäohjelman valmistelutyötä. Ohjelmatekstin työstämisestä vastanneilla työryhmillä ja niihin osallistuneilla sidosryhmillä on ollut suurempi vaikutus siihen, millaiseksi lopullinen ohjelmateksti on muotoutunut, joskin metsäneuvosto, ja viime kädessä metsäkeskuksen johtokunta, ovat tehneet linjapäätökset.

Suuren yleisön roolia metsäohjelmien valmistelussa ei voi päätellä AMO-raporttien perusteella. Ohjelmissa mainitaan esim. että ”Suurelle yleisölle järjestettiin yleisökysely alueellisen metsäohjelman painotuksista”. Raporteista ei kuitenkaan käy ilmi, mitä kyselyissä kysyttiin, miten ne toteutettiin, kuinka paljon – ja minkälaisia – vastauksia saatiin, ja millaisia johtopäätöksiä niistä tehtiin. Etelä- ja Keski-Pohjanmaan ohjelmassa mainitaan, että metsäneuvosto kävi keskustelua sidosryhmiltä saadun palautteen ja yleisökyselyn vastausten pohjalta.

Osallistumisen merkitystä on korostettu useimmissa ohjelmissa. Monissa ohjelmissa myös mainittiin, että tavoitteena on ollut sovittaa yhteen erilaisia näkemyksiä metsien käytöstä. Etelä-Savon ohjelman mukaan ”yhteinen näkemys ja tahtotila” on vaikea, mutta saavutettavissa oleva edellytys metsäsektorin kehittymiselle. Pohjois-Karjalan ohjelmassa mainitaan, että AMO:ssa

haetaan tasapainoa eri intressiryhmien tarpeiden välille, ja Etelä- ja Keski-Pohjanmaan ohjelmaan on kirjattu, että erilaiset tavoitteet on sovittava yhteen vuorovaikutteisella keskustelulla sekä metsäneuvostossa että julkisuudessa. Hieman varovaisempi näkemys intressien yhteensovittamisesta on Lapin ohjelmassa, jossa metsätalouden ja muiden käyttömuotojen yhteensovittaminen nähdään ”haasteellisena” erityisesti saamelaisalueilla. Myös Pirkanmaalla yhteistyö nähdään haastavana, koska taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset tavoitteet ”saattavat olla joiltakin osin ristiriidassa”.

Kainuussa on painotettu yhteistyötä maakunnan muiden kehittämissuunnitelmien kanssa. Ohjelman mukaan yhteistyö maakunnan toimijoiden välillä on toiminut hyvin. Sen sijaan ulkopuoliset toimijat on koettu uhaksi. Ohjelman mukaan ”Suojelutoimien toteutus on edennyt alue- ja paikallistasoa tyydyttävällä tavalla, mutta ulkoa tulevat metsien suojelupaineet eivät ole loppuneet” ja ”Kainuu on ollut reilun vuosikymmenen metsien suojelun polttopisteessä. Laajat suojelupäätökset eivät kuitenkaan luontojärjestöille riitä, vaan vaateita lisäsuojeluun esitetään toistuvasti.” Taustalla ovat vanhojen metsien suojelukiistat, jotka ovat olleet erityisen voimakkaita juuri Kainuussa. Suojeluvaatimukset on koettu heikkoudeksi ja uhaksi erityisesti myös Lapissa ja Pirkanmaalla. Näiden ohjelmien SWOT-analyysin uhkakuvina ja heikkouksina korostuvat ristiriidat ja osapuolten välisen yhteistyön puute samoin kuin ”suojeluvyörytyksen jatkuminen”, ”totaalisuojelun lisääntyminen” ja ”kansainvälinen painostus”. Sen sijaan etenkin Etelä-Savon, Kaakkois-Suomen ja Lounais-Suomen ohjelmat heijastavat paljon myönteisempää näkemystä sidosryhmistä ja näiden yhteistyöstä; yhteistyö ja sen lisääminen sekä hyvät suhteet toimijoiden välillä nähtiin vahvuuksina ja mahdollisuuksina. Lounais-Suomen ohjelmassa toimijoiden yhteistyö on kirjattu yhdeksi metsäohjelman strategiaksi puuntuotannon edellytysten ja monimuotoisuuden turvaamisen ohella: ”Metsätalouden toimijat kehittävät yhteistyötään ja vuorovaikutustaan sekä lisäävät kansalaisten osallistumismahdollisuuksia päätöksentekoon”.

Eriävä mielipide on kirjattu vain yhteen AMO-raporttiin, joten ohjelmat ovat hyvin konsensushenkisiä. Kainuun ohjelmassa korostettiin, että se ilmentää ”sidosryhmien yhteistä tahtotilaa”. Eri käyttömuotojen välillä ei ole nähty ristiriitoja: Lapin ohjelmassa todetaan, että ”Ohjelman toteuttaminen ei vaikuta negatiivisesti metsän muihin käyttömuotoihin”. Kainuun ohjelman mukaan ”ohjelman sosiaaliset ja ekologiset vaikutukset ovat pääosin myönteisiä”, ja Keski-Suomen ohjelmassa todetaan, että painopistealat (mm. metsien täysimääräinen hyödyntäminen, monimuotoisuus ja virkistyskäyttö) eivät ole keskenään kilpailevia. Kaakkois-Suomen ja Häme-Uusimaan ohjelmissa on mainintoja siitä, että puuntuotannon ja toisaalta monimuotoisuuden turvaamisen ja virkistyskäytön välillä voi olla myös kilpailutilanne.

Kaikissa tapauksissa metsäkeskuksen johtokunta teki, metsälain mukaisesti, lopullisen päätöksen ohjelman hyväksymisestä. Joissain tapauksissa johtokunta hyväksyi metsäneuvoston esittämän ohjelman sellaisenaan, joissain tapauksessa taas muutti sitä, mm. suurentamalla hakkuutavoitetta. Pohjois-Karjalassa ja Keski-Suomessa metsäneuvostojen jäseniltä pyydettiin lausunnot ohjelma-luonnoksesta ennen sen käsittelyä metsäkeskuksen johtokunnassa. Keski-Suomessa luonnonsuojelupiiri jätti eriävän mielipiteen ohjelmasta.

AMO:n käsittelykertojen määrä johtokunnassa kertoo johtokunnan roolista prosessissa: Pirkanmaalla johtokunta käsitteli AMO-luonnosta yhdeksän kertaa kun taas Etelä-Savossa, Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa käsittelykertoja oli vain yksi.

### 3.4 Sitoutuminen

Osallistumisen eräs keskeisistä tavoitteista on, että osapuolet voisivat sitoutua yhteisesti sovittuihin kehittämistoimenpiteisiin. Tämä edistää ohjelmien vaikuttavuutta: Ohjelmalla voi olla konkreettisia vaikutuksia ainoastaan silloin, kun eri toimijatahot aidosti kokevat kehittämistoimenpiteet tärkeiksi ja edistävät niitä omassa toiminnassaan.

Sitoutumisen merkitystä on korostettu useassa ohjelmassa. Lapin ohjelmassa todetaan, että ”Metsäohjelman tavoitteiden saavuttaminen vaatii kaikkien metsäorganisaatioiden ja metsänomistajien sitoutumista”. Etelä-Savon ohjelmassa korostetaan kaikkien sidosryhmien, ei yksistään metsäorganisaatioiden, sitoutumista: ”Toimeenpano edellyttää koko metsällisen verkoston sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin”. Myös Etelä- ja Keski-Pohjanmaan ohjelmassa mainitaan, että: ”Uudessa ohjelmassa määritellyt tavoitteet ja toimenpiteet voidaan saavuttaa ja toteuttaa vain toimijoiden hyvällä yhteistyöllä”. Kainuun ohjelmassa sitoutumista ei aseteta pelkästään tavoitteeksi, vaan ohjelman perusteella sitoutumista on tapahtunut: ”Ohjelmassa esitettävää kehittämistavoite- ja toimenpideluetteloa voidaan pitää toimijalistassa mainittujen tahojen yhteisnäkömyksenä ja alustavana sitoutumisena”.

Tärkeä askel sitouttamisessa on ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttajien yksilöinti. Selkeimmin tämä on tehty Lounais-Suomen ohjelmassa, jossa on nimetty tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuksesta pääasiallisesti vastaavat ja vielä erikseen on yksilöity päävastuun kantaja. Yksilöinti varmistaa sen, että toimijat eivät voi pallotella vastuuta toisilleen, sillä jaettu vastuu on usein ”ei kenenkään vastuu.” Toimenpiteiden toteuttajatahot, yksi tai useampia, on nimetty myös kuudessa muussa ohjelmassa (Kainuu, Lappi, Etelä- ja Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi ja Pirkanmaa). Yhdessäkään ohjelmassa toteuttajille ei kuitenkaan asetettu määrällisiä tavoitteita.

### 3.5 Prosessin läpinäkyvyys

Kuten edellä on käynyt ilmi, AMO-raporttien perusteella vaikea muodostaa kuva prosessin kulusta ja sen aikana tehdyistä valinnoista. Metsäneuvostojen ja työryhmien kokousten määrää ja käsittelemiä asioita on raportoitu vaihtelevasti, ja joistakin ohjelmista puuttuu myös luettelo työryhmien jäsenistä (Rannikko, Pohjois-Savo). Kaakkois-Suomen, Pirkanmaan ja Häme-Uusimaan ohjelmassa ei ollut mainittu edes metsäneuvoston jäseniä.

Ohjelmissa ei ollut liitteenä sidosryhmäseminaareihin osallistuneita tai muuta palautetta antaneita tahoja. Myöskään eri tavoin kerättyä palautetta, eikä sidosryhmätahoilta pyydettyjä lausuntoja, ollut dokumentoitu missään ohjelmassa. Myönteinen poikkeus on Pohjois-Karjalan ohjelma, jossa on esitetty ohjelmaproessin aikataulu eri vaiheineen: metsäneuvoston ja metsäkeskuksen johtokunnan kokoukset, yleisötilaisuudet ja niissä käsitellyt asiat. Tämä esitystapa antoi tiiviissä muodossa havainnollisen kuvan prosessista ja sen vaiheista.



## 4 Ohjelmajärjestelmän vaikuttavuudesta

### 4.1 Metsäohjelmat 2001–2005

Alueellisissa metsäohjelmissa vuosille 2006–2010 on tehty arvio edellisen ohjelmakauden 2001–2005 tavoitteiden toteutumisesta. Seuraavassa on esitetty yhteenveto näistä arvioista. Edellisen ohjelmakauden (2001–2005) hakkuutavoite on toteutunut melko hyvin. Kahdeksassa ohjelmassa todetaan, että tavoite on saavutettu, ja muilla alueilla se on saavutettu ”lähes” tai ”tydyttävästi”. Metsä- ja ympäristöraportoinnin kehittyessä kaikilta alueilta saadaan numeerista tietoa tavoitteiden toteutumisesta, mikä vähentää kielellisten ilmaisujen aiheuttamaa epäselvyyttä.

Myös metsänuudistamisen, nuoren metsän hoidon ja metsäteiden kunnostamisen ja uusien teiden rakentamisen, tavoitteet on pääsääntöisesti saavutettu niiltä osin kuin tiedot on raportoitu. Metsäsuunnittelun määrän ja metsänomistajien neuvonnan lisääntymisestä on muutama maininta, ja yhdellä alueella on todettu, että neuvontatavoitetta ei ole saavutettu. Yhdessä ohjelmassa ei ole mainintaa, että metsähakkeen käyttöä koskevia tavoitteita ei olisi saavutettu, ja ainakin neljän metsäkeskuksen alueella käyttö on lisääntynyt tai saavuttanut sille asetetun tavoitteen.

Huonoiten ovat toteutuneet kunnostusohjelmat. Ohjelmia koskevia tavoitteita ei ole saavutettu yhdessä asiasta raportoineen metsäkeskuksen (11 kpl) alueella. Myöskään taimikonhoitoa koskevia tavoitteita ei ole saavutettu kovin hyvin, vaan tavoite on jäänyt toteutumatta 5 alueella, kahdella se on toteutunut, ja kuusi aluetta ei ole raportoitu asiaa. Työpaikat ovat tavoitteista huolimatta vähentyneet, ainoastaan Kaakkois-Suomessa ne ovat lisääntyneet.

Monimuotoisuuteen liittyvissä tavoitteissa on onnistuttu vaihtelevasti. Useilla alueilla monimuotoisuuden edistämiseksi on ”edistytty” tai kehitys on ollut ”myönteistä”. Konkreettisia saavutuksia on Kaakkois-Suomessa, missä metsäneuvostossa käyty keskustelu on osaltaan edistänyt uuden kansallispuiston perustamista sekä Lapissa, missä on ennallistettu suojelualueita ja talousmetsiä. Myös Pohjois-Karjalassa on edistytty, sillä metsäohjelman mukaan kemiallisten torjunta-aineiden käyttö on vähentynyt ja luonnonhoidon ja ympäristötuen toimenpide-ehdotuksen ovat toteutuneet hyvin. Toisaalta raportissa esitellään myös yksityiskohtaisesti puutteita: suojavyöhykkeet ovat riittämättömiä ja vanhojen metsien osuutta ei ole onnistuttu lisäämään. Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla ollaan metsäohjelman mukaan luonnonhoitohankkeiden kärkipäässä ja Pohjois-Pohjanmaa puolestaan jäljessä tavoitteista. Muut alueet eivät ole raportoineet edistystä. Erot raportointitarkkuudessa heijastavat alueellisia eroja käytettävissä olevassa asiantuntemuksessa. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakunta on vahvasti profiloitunut vesiensuojelukysymyksissä.

Myös metsien monikäytössä on onnistumisia ja epäonnistumisia. Virkistyskäyttö Lounais-Suomessa ja riistatalous ja luontomatkailu ovat Pohjois-Karjalassa paikoin edenneet suunnitelmien mukaisesti. Toisaalta metsäkanalintukanta on pienentynyt Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla, Kainuussa hankkeet eivät ole edistyneet ja Pohjois-Karjalassa kalataloustavoitteet, luomurekisteri ja luomukeruualueet eivät ole edenneet toivotusti.

### 4.2 Metsäohjelmat 2006–2010

Metsäohjelmien todellista vaikuttavuutta on arvioitu tarkastelemalla puuntuotannon (hakkuiden ja taimikonhoidon) määrällisten tavoitteiden asettamisprosessia, monimuotoisuuden linjausten konkreettisuutta sekä toimenpide-esitysten määrää ja laatua.

Tavoitteeksi asetettu ainespuun hakkuumäärä on keskeisin kuvattaessa metsien taloudellista käyttöä. Metsäkeskuksilla ja metsäneuvostoilla on tavoiteasettelussa ollut käytössään kaksi keskeistä tietolähdettä: Valtakunnan metsien inventointi (VMI9) ja sen hakkuumahdollisuuksien arviot (Valtakunnan metsien 9. inventointi) sekä yksityismaiden alueellisen metsäsuunnittelun yhteenvedot (MELA-ohjelmisto).

Valtakunnan metsien inventointiin perustuvat hakkuumahdollisuudet kuvaavat metsäkeskusalueen suurimpia kestäviä hakkuumahdollisuuksia ottamatta huomioon tilakohtaista tavoiteasettelua. Alueellisen metsäsuunnittelun yhteenvetotiedoissa otetaan huomioon tilakohtaisen kestävyuden vaatimus ja omistajien erilaiset tavoitteet. Siten niiden taso on suurinta alueellisesti kestävää hakkuumäärää pienempi. VMI9:n mukainen (MELA-ohjelmisto) suurin kestävä suunnite on keskimäärin hieman yli 4 % suurempi kuin AMO:n tavoitteet, enimmillään ero on 19 % (taulukko 2).

Noin puolet metsäkeskuksista on tavoitetta asettaessaan käyttänyt vertailuaineistona yksityismaiden osalta alueellisten suunnitelmien yhdistelmää. Yleistäen voi sanoa, että Pohjois-Suomessa, missä valtion ja yhtiöiden osuus erittäin suuri, yksityismetsien metsäsuunnittelussa arvioitua tasoa ei ole tarkasteltu tavoiteasettelussa.

Etelä-Suomessa yksityismetsänomistajien tavoitteiden tarkastelu on tuonut hakkuutavoitteisiin realistisuutta, mikä parantaa tavoitteiden toteutumisen todennäköisyyttä. Kuitenkin kaikkien metsäkeskusten alueella hakkuutavoite on selvästi nykyisiä hakkuumääriä suurempi, lukuun ottamatta

**Taulukko 2.** Toteutuneet hakkuut, yhdeksännen VMI:n kestävä ainespuun hakkuusuunnite ja AMO 2006–2010:n tavoite eri metsäkeskuksissa.\*

Metsäkeskus	Hakkuut 2001–2005 (keskimäärin) <sup>1</sup>	VMI9 Suurin kestävä suunnite <sup>2</sup> , milj. m <sup>3</sup> /v	AMO:n tavoite 2006–2010 <sup>3</sup>	Erotus VMI9–AMO	Hakkuu- tavoitteen poikkeama VMI:stä, %
Rannikko					
1a	1,31	2,1	1,7	0,4	19,0
1b	1,46	1,6	1,5	0,1	6,3
Lounais-Suomi	3,91	5,5	5,0	0,5	9,1
Häme-Uusimaa	4,92	6,2	6,2	0	0
Kaakkois-Suomi	3,85	4,9	4,5	0,4	8,2
Pirkanmaa	3,65	5,2	4,9	0,3	5,8
Etelä-Savo	5,80	6,5	6,5	0	0
Etelä-Pohjanmaa	3,81	4,3	4,2	0,1	2,3
Keski-Suomi	5,13	5,9	5,9	0	0
Pohjois-Karjala	4,45	5,2	5,2	0	0
Pohjois-Savo	5,11	5,9	5,9	0	0
Kainuu	2,98	3,5	3,3	0,2	5,7
Pohjois-Pohjanmaa	4,36	5,2	4,9	0,3	5,8
Lappi	4,02	4,9	4,3	0,6	12,2
<b>Yhteensä</b>	<b>54,76</b>	<b>66,9</b>	<b>64,1</b>	<b>2,9</b>	<b>4,5</b>

\*Taulukon luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia. Toteutuneiden hakkuuiden määrät perustuvat suoraan Metlan Metinfon tilastoihin, eikä niihin ole lisätty arviota polttopuun sisältämästä ainespuun määrästä. Se arvio puolestaan on mukana sekä VMI9:n perusteella tehdyissä hakkuumahdollisuusarvioissa että alueellisten metsäohjelmien tavoitteissa. Polttopuun sisältämän ainespuun määrä on 2–3 % koko ainespuun hakkuumäärästä. Hakkuutavoitteiden määrittely ei myöskään olemetsäohjelmissa täysin yhdenmukainen. Lähteet: <sup>1</sup>Hakkuut ja poistuma 2007; <sup>2</sup>Nuutinen ym. 2005; <sup>3</sup>Weckroth 2006

ta Rannikon metsäkeskuksen Pohjanmaata (1b), missä metsät ovat lähes täysimääräisessä talouskäytössä. Siten voidaan sanoa, että hakkuumäärätavoitteet ovat ministeriön ohjekirjeen (MMM 2004) hengen mukaisesti ”haastavia, mutta realistia” ja tavoite on harkittu alueellisten olosuhteiden mukaan.

Joillakin alueilla tavoitteen asettaminen VMI9:n suurinta kestävää hakkuumäärä selvästi pienemmäksi perustuu toimintaympäristön rajoituksiin. Esimerkiksi Rannikon metsäkeskuksen eteläosan (1a) hakkuita rajoittaa poikkeuksellisen voimakkaasti yhteiskuntarakenne, kaavoitus ja metsien muu käyttö, jotka onkin otettu ohjelmassa huomioon. Metsäohjelmien realististen hakkuumäärien saavuttamista voi toisaalta vähentää jonkin verran se, että tavoite on saatettu asettaa suurimpaan kestävään määrään vain, jotta myötäiltäisiin Kansallista metsäohjelmaa uskomatta aidosti tavoitteiden toteutumiseen.

Taimikonhoidon tavoitteet on asetettu hyvin samalla tavoin kuin hakkuutavoitteet. Etelä-Suomessa on käytetty tukiaineistona yksityismetsien metsäsuunnittelutietoja ja tavoite on asetettu valtion metsien inventoinnissa (VMI9) esitettyä tarvetta pienemmäksi, mutta selvästi nykyisiä työmääriä suuremmaksi. Ohjelmista välittyy työlajin tärkeys puuntuotannossa. Taimikonhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan myös valtion rahallista, kannustavaa tukea; mikä näkyy metsäohjelmassa esityksinä nostaa tuntuvasti kestävän metsätalouden tuen määrää.

Monimuotoisuuden suojelun tavoitteiden määrittäminen on ollut selvästi haastavin osa-alue metsäohjelmien laadinnassa. Monimuotoisuutta koskevissa ehdotuksissa ohjelmissa oli kaksi selvää toimintalinjaa: Talousmetsien luonnonhoidon kehittäminen ja monimuotoisuuden suojeluun tarkoitettujen alueiden lisääminen vapaaehtoisilla sopimuksilla” (Weckroth 2006, 21).

Taloussuojelun ja vesiensuojelun esitykset keskittyvät jo käytössä olevien toimintamuotojen ja toimijoiden yhteistyön kehittämiseen. Näitä ovat erityisesti metsäneuvostojen toiminta ja metsäsertifiointi sekä kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiset luonnonhoidon edistämistoimet. Lisäksi korostetaan nykyisten luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisen merkitystä. Metsäohjelmien laadinnan jälkeen vuonna 2006 otettiin käyttöön Tapion uudet metsänhoitosuositukset, jotka tarkensivat ja tehostivat luonnonhoitoa ja vesiensuojelua koskevia taloussuojelun tavoitteita (Hyvän metsänhoidon suositukset 2006).

Metsäohjelmajärjestelmän monimuotoisuuden suojelun vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa seurannan puutteellisuus. Suojeluohjelmien toteutumisesta on saatavissa tietoa, mutta kattava, suojelualueluokittainen (ns. SUTI-tiedot) seuranta on järjestämättä. Seurannan toteutuessa kaikki suojeltavat alueet (suojeluohjelmien ja -alueiden lisäksi luonnonsuojelu- ja metsälain luontotyyppien ja elinympäristöjen sekä myös eri toimijoiden muuhun luonnonhoitoon varatut) ryhmitellään suojeluasteen ja maankäyttöluokan mukaan ja tilannetta seurataan vuosittain.

Määrällisiä monimuotoisuuden suojelun tavoitteita ei metsäohjelmissa yleensä kattavasti asetettu, vaan ne keskittyivät olemassa olevien keinojen (ennen kaikkea kestävän metsätalouden rahoituslaki) toteutusmahdollisuuksiin. Uusien, vapaaehtoisten suojelumahdollisuuksien tarpeita ei tarkasteltu, sillä METSO-ohjelmaa vasta laadittiin samaan aikaan AMO:ien kanssa. Tämä näkyy mm. siten, että vapaaehtoisen suojelun rahoitustarve on ohjelmissa 8,4 milj. €/v (silloinen nyky-taso oli 6–7 milj.€/v).

Metsäohjelmien toimenpide-esitysten toteuttaminen takaa osaltaan metsässä tapahtuvan työn lisääntymisen – metsäohjelmajärjestelmän vaikuttavuuden. Tavoitteiden toteuttamiseksi metsäohjel-

missa oli esitetty toimenpide-esityksiä, yhteensä n. 800 kappaletta. Metsäkeskuksittain määrä vaihteli muutamasta kymmenestä jopa yli 150:een.

Toimenpide-esitysten jakautuminen metsäohjelman osa-alueisiin, kpl:

Puuntuotanto	387
Monimuotoisuus ja vesiensuojelu	197
Puutuoteala, työllisyys, monikäyttö	210
Yhteensä	794

Toimenpiteiden kohdentaminen eri aihealueisiin, kpl:

Tiedotus, neuvonta, koulutus ja tutkimus	243
Toiminnan tehostaminen, uudet toiminta-tavat	399
Rahoitus, resurssit, projektit, työohjelmat yms.	152
Yhteensä	794

Toimenpide-esitykset eivät usein ole riittäviä, jotta ne olisivat käytännössä vaikuttavia. Ne ovat myös paljolti päällekkäisiä. Koska esimerkiksi koulutus ja neuvonta ovat yksityismetsätaloudessa keskeisin keino työlajien lisäämiseksi, se mainitaan useimpien tavoitteiden saavuttamisen yhteydessä. Lisäksi tavoite ja keino ovat joskus sisällöltään lähes samoja.

Noin puolet toimenpide-esityksistä liittyy organisaatioiden omien toimintatapojen tehostamiseen ja kehittämiseen siten, että myös tavoitteita voidaan edistää ilman ulkopuolisia resursseja. Keskeisen metsätalouden rahoituslain mahdollisuudet ovat vakiintuneita ja sitä koskevat ehdotukset näkyvät suoraan rahoitusesityksinä. Sen sijaan muita rahoitustavoitteita ei juuri esitetä, johtuen ehkä monimuotoisuuden suojelun keinojen (METSÖ-ohjelma) jäsentämättömyydestä tai tiedon puutteesta muista rahoituskeinoista.

## 5 Johtopäätökset ja kehittämissuositukset

Alueellisten metsäohjelmien laadintaan on osallistunut laaja joukko sidosryhmiä, jotka ovat tuoneet ohjelmatyöhön erilaisia näkökulmia. Metsäneuvostojen ja työryhmien säännöllisiin kokouksiin perustuva työskentely on luonut keskustelufoorumin ja laajentanut metsäohjelmien tarkastelunäkökulmaa. Kaikissa ohjelmissa on pohdittu metsäsektorin kehittämistä taloudellisesta, ekologisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta, ja toimenpide-ehdotuksissa on toimia sekä puuntuotannon että monimuotoisuuden ja monikäytön turvaamiseksi. Painopiste vaihtoehtotarkastelussa ja toimenpide-ehdotuksissa on toistaiseksi ollut selvästi puuntuotannossa.

Osallistumisaktiivisuus metsäneuvoston toimintaan ilmaisee sitä, kuinka mielekkäänä osallistuminen koetaan. Tämän perusteella metsäneuvostoja pidetään tärkeinä, sillä jäsenistä keskimäärin 70 % on osallistunut niiden toimintaan. Aktiivisimpia ovat olleet ympäristöjärjestöt, joiden osallistumisprosentti on ollut yli 80 (ympäristöjärjestöt 86 % ja metsänomistajat 81 %). Ympäristöjärjestöjen aktiivisuus selittyy osin sillä, että metsäneuvosto on tarjonnut niille uuden kanavan osallistua metsäkeskusteluun. Metsänomistajilla taas on luonnollinen intressi osallistua tiiviisti heidän metsiensä käyttöä koskevaan keskusteluun. Ympäristöjärjestöjen aktiivisuus on tosin vaihdellut suuresti; osallistumisprosentti vaihtelee 0 ja 100 välillä. Tämä kertoo siitä, että kaikissa tapauksissa järjestöt eivät ole kokeneet saaneensa ääntään kuuluville.

Jotta osallistujien motivaatio säilyisi, osallistumisella tulisi olla näkyviä vaikutuksia itse ohjelmatyöhön. Ohjelmadokumenttien perusteella ei voi päätellä, kuinka paljon eri tahot ovat osallistuneet ohjelmatekstin muotoiluun ja siinä esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittelyyn. Aiemman tutkimuksen perusteella (Leskinen 2004) ohjelmaprosessin aikana tehdään kompromisseja ja neuvotellaan tavoitteista ja toimenpiteistä. Mielenkiintoinen kysymys on myös se, kuinka voimakkaasti osallistujien voidaan odottaa sitoutuvan ohjelmaan, jonka lopullisesta sisällöstä päättää metsäkeskuksen johtokunta. Johtokunnan, metsäneuvostojen ja erilaisten työryhmien rooli ohjelmatyössä vaihtelee metsäkeskuksittain. Myös metsäneuvoston ohjelman laatimiseen käytämä aika ja neuvostolle kirjattu tehtävä vaihtelevat paljon metsäkeskuksittain. Metsäneuvostoilta odotettu panos ohjelmatyössä ei ilmeisesti ole vielä täysin kirkastunut, mikä saattaa heikentää osapuolten sitoutumista ohjelmaan.

Metsäohjelmien analyysissä ilmeni metsäkeskuksissa hyödynnettyjä hyviä toimintatapoja. Pohjois-Karjalan metsäohjelmassa oli tiiviisti ja havainnollisesti kuvattu prosessi ja sen vaiheet, eli metsäneuvostojen ja johtokunnan kokoukset ja niissä käsitellyt asiat. Tällainen kuvaus parantaa prosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Häme-Uusimaalla kaksi metsäneuvoston kokousta oli järjestetty seminaareina, jotka olivat avoimia myös suurelle yleisölle. Menettelytapa mahdollisti sen, että yleisön kommentit välittyivät suoraan metsäneuvoston jäsenille. Suora vaikutuskanava motivoi myös kansalaisia osallistumaan tilaisuuteen.

Metsäohjelmista löytyy siten esimerkkejä hyviksi havaituista käytännöistä. Niitä tulisikin hyödyntää jatkossa, haettaessa malleja ja keinoja esimerkiksi metsäohjelmien raportoinnin yhtenäistämiseksi. Yhtenäisten ohjeiden avulla ohjelman laadintaprosessia ja itse ohjelmien monipuolisuutta voitaisiin parantaa, ja sitä kautta ohjelmia voitaisiin myös vertailla keskenään nykyistä vaivattomammin.

Pohjois-Pohjanmaalla työryhmien kokoonpanossa oli sovellettu avointa menettelyä, jossa työryhmät koottiin prosessin alussa järjestetyssä avoimessa sidosryhmätilaisuudessa. Tämä varmisti sen, että kaikki kiinnostuneet saattoivat ilmoittautua tärkeiksi kokemiinsa työryhmiin. Rannikon sidosryhmäseminaareilla on tavoitettu hyvin suuri joukko erilaisia toimijoita, sillä kahteen tilaisuuteen osallistui yhteensä 110 henkilöä.

Kaakkois-Suomen ja Häme-Uusimaan ohjelmissa sovellettu erittelevä vertailu esitteli hakkuuvaihtoehtojen vaikutuksia eri näkökulmista ja selvensi vaihtoehtojen etuja ja ongelmia eri kriteereillä arvioituna. Lounais-Suomen ohjelman vaihtoehtotarkastelussa oli otettu huomioon suojelupainotteinen vaihtoehto, joka heijasti metsäneuvostossa esitettyjä toiveita suojelupinta-alan lisäämiseksi. Vaihtoehdon sisällyttäminen vertailuun kertoo siitä, että metsäneuvoston jäsenten näkemykset on otettu huomioon ohjelman tavoitetarkastelussa ”kovassa ytimessä” eikä pelkästään yleisinä lausumina eri käyttömuotojen yhteensovittamisesta.

Hyviä tapoja näkemysten kartoittamiseksi ovat myös kyselyt ja eri tahojen haastattelut, joita oli sovellettu Kainuussa, Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa. Keski-Suomessa hyödynnettiin alueella tehdyn tutkimuksen tuloksia ohjelman laadinnassa. Tulevaisuudessa olisikin järkevää hyödyntää entistä enemmän maakunnallisten organisaatioiden, oppilaitosten ja tutkimuslaitosten yhteistyötä kansalaisten ja eri intressitahojen näkemysten kartoittamisessa. Myös toimenpiteiden toteuttajien yksilöinti, joka oli tehty useassa ohjelmassa, edistää ohjelman tavoitteiden toteutumista.

Kaikkien ohjelmien painopiste, ainakin sivumäärällisesti, on nykytilan kuvauksessa ja hakkuuvaihtoehtojen tarkastelussa. Toimenpiteiden tarkastelu on monessa ohjelmassa jäänyt pelkäksi listaukseksi ja liikkuu usein vielä hyvin yleisellä tasolla, kuten ”lisätään neuvontaa” ja ”parannetaan viestintää”. Vaikuttaa siltä, että nykytilan kuvaus ja hakkuuvaihtoehtojen tarkastelu on vienyt suurimman ajan ja energian, ja toimenpiteiden tarkastelulle prosessin loppuvaiheessa ei ole jäänyt kovin paljon aikaa. Selvin kehittämistarve ohjelmissa onkin toimenpide-ehdotusten tarkempi yksilöiminen ja vastuuttaminen eri toimijoille. Erityisen konkreettisia ja seurattavia vaikutuksia saavutettaisiin, jos jokaiselle taholle asetettaisiin – neuvottelujen tuloksena – määrälliset tavoitteet. Ohjelmatyön kehittämisen kannalta olennaista on selvittää tavoitteet, joiden asettamisessa voidaan edetä tähän suuntaan.

Toimenpide-esitysten käyttöä ja vaikuttavuutta on tehostettava sekä ohjeistuksessa että itse ohjelmatyössä. Koska metsätalouden toimintaympäristö muuttuu nopeasti, ei ehkä olekaan tärkeintä saada kattavaa luetteloa yksityiskohtaisista toimenpiteistä, joiden tarve ja toteuttamismuodot voivat ohjelmaprosessin jälkeen muuttua. Tärkeämpää on luoda ohjelmaprosessin aikana hallittava määrä riittävän konkreettisia ja priorisoituja toimenpidelinjauksia vastuutahoineen, ja seurata näiden toteutumista vuosittain. Tällöin tarkentuu myös AMO-ohjelman idea jatkuvana toimintana, eikä metsäneuvostojenkaan työ lopu ohjelman valmiiksi saamiseen.

Myös suuren yleisön osallistumiseen tulisi etsiä uusia menettelytapoja. Osallistumisaktiivisuus ohjelmatyön aikana järjestettyihin julkisiin kuulemistilaisuuksiin ja internet-kyselyihin on ollut pääsääntöisesti vähäistä, ja AMO-vastaavien mukaan myös sen hyödynnettävyys on kyseenalaista. Yleisötilaisuuksien perusteella ei ole mahdollista saada tilastollisesti luotettavaa kuvaa alueen asukkaiden mielipiteistä, varsinkin kun yleisötilaisuuksiin usein osallistuu ääri näkemyksiä edustavia henkilöitä. Suuren yleisön osallistumismotivaatiota voi tosin heikentää epäily osallistumisen vaikuttavuudesta, mikä näyttäisi olevan osin aiheellinen. Yhdessäkään ohjelmassa ei ollut tiivistelmää yleisöpalautteesta eikä kerrottu, miten palaute oli otettu huomioon ohjelmaprosessissa. Yleistettävän kansalaispalautteen keräämiseksi kannattaisi harkita valtakunnallisen, mutta maakunnallisesti toteutettavan, määrävälein toistettavan metsäbarometrin rakentamista. Vaihtoehtoisesti kansalaiskyselyissä kannattaisi tehdä yhteistyötä alueen korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa.

Raportoinnin läpinäkyvyydessä olisi paljon parantamisen varaa. Ohjelmissa tulisi dokumentoida ainakin metsäneuvostojen ja työryhmien jäsenet. Hyödyllistä tietoa olisi myös metsäneuvoston ja työryhmien kokoontumiskerrat ja käsitellyt asiat, järjestetyt yleisötilaisuudet, osallistujamäärä, ja tiivistelmä esitetystä palautteesta. Osallistumisen mielekkyyttä lisäisi myös se, että ohjelmiin kirjattaisiin eri tahojen näkemyksiä kiistanalaisista asioista. Näin näkemyserot tulisivat ilmi ja samalla saataisiin ”muistilista” asioista, joista tarvitsee hankkia esimerkiksi lisäselvityksiä ja asiantuntijanäkemyksiä, ja jatkaa keskustelua seuraavilla ohjelmakerroksilla. Dokumentointia tulisi siis moneltakin osin lisätä tai ainakin täsmentää, mutta itse ohjelmaraportin kokoa ei pitäisi kasvattaa nykyisestä, pikemminkin päinvastoin. Raportin luettavuuden parantamiseksi mm. kuvaukset vuorovaikutusmenettelyistä, kuten esimerkiksi metsäneuvostojen valintaprosessi, voitaisiin esittää AMO:n erillisissä liitteissä.

Ohjelmaraporttien analyysin perusteella ei ole mahdollista tehdä pitkälle meneviä päätelmiä alueellisten metsäohjelmien vaikuttavuudesta. Yleisesti voidaan todeta, että alueellisissa ohjelmissa esitetty hakkuutavoite on pienempi kuin VMI9-tietoihin perustuva kestävä hakkuumäärä. Siten AMO:ien yhteenlaskettu hakkuutavoite on myös merkittävästi vähemmän kuin Kansallisessa metsäohjelmassa 2008 sovittu tavoite vuodelle 2015. Maa- ja metsätalousministeriö onkin antanut metsäkeskuksille tehtäväksi tarkistaa alueellisten metsäohjelmien hakkuutavoitteet KMO:n tavoitteen mukaiseksi syksyn 2008 kuluessa.

Hakkuut ovat kuitenkin toteutuneet lähes AMO:ien tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteet ovat jääneet toteutumatta ennen kaikkea taimikoiden hoidossa ja ojituksissa. Monimuotoisuuden turvaamisen keinojen määrittely on jäänyt hyvin yleiselle tasolle, joten tavoitteiden toteutumista ei voida arvioida.

Yhteistyötä ja vapaaehtoisuutta korostavat uudet politiikan keinot ovat haaste vaikuttavuuden seurannalle. Monimuotoisuuden turvaamisessa ei myöskään aina pystytä luomaan alueellisia määrällisiä tavoitteita. Alueellisten metsäohjelmien seurannassa korostuvatkin mm. toimenpiteiden toteutumisen seuranta, tavoitteiden saavuttamisen rinnalla, ja toimintaohjelmaan liittyvien hankkeiden evaluointi. Itse seurannan kehittäminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen koko maan laajuisesti korostuvat niin ikään. Seurannassa tärkeää on se, ettei toteuttavia tahoja kuormiteta sen yhteydessä kohtuuttomasti.

## Lähteet

- Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma 2008–2016. Suomen ympäristökeskus. [online] Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=20996&lan=fi>. [viitattu 2.9.2008].
- Hakkuut ja poistuma. Metsäntutkimuslaitos. Metinfo. [online] Saatavissa: <http://www.metla.fi/metinfo/tilasto/index.htm>.
- Hyvän metsänhoidon suositukset. 2006. Metsäkustannus. Helsinki.
- Innes, J. 2004. Consensus Building: Clarification for the Critics, *Planning Theory* 3(1): 5–20.
- Kaakkois-Suomen alueellinen metsäohjelma 2006–2010. 2006. Metsäkeskus Kaakkois-Suomi. Saatavissa: [http://www.metsakeskus.fi/NR/rdoonlyres/F0D98117-8E16-471C-B078-5C9F252533A/5759/Metsaohjelma2006\\_2010\\_netti.pdf](http://www.metsakeskus.fi/NR/rdoonlyres/F0D98117-8E16-471C-B078-5C9F252533A/5759/Metsaohjelma2006_2010_netti.pdf).
- Leskinen, L. 2004. Purposes and challenges of public participation in regional and local forestry in Finland. *Forest Policy and Economics* 6: 605–618.
- MELA-ohjelmisto[online]. Metsäntutkimuslaitos. Metinfo. Saatavissa: <http://www.metla.fi/metinfo/mela/>.
- Metsälaki (1996/1093). FINLEX [päivitetty] 29.9.2008. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961093>>.
- Metsäsektorin tulevaisuuskatsaus. Maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriö 11/2006. [online]. Saatavissa: [http://wwwb.mmm.fi/metso/asiakirjat/Metsaneuvoston\\_tulevaisuuskatsaus\\_021006.pdf](http://wwwb.mmm.fi/metso/asiakirjat/Metsaneuvoston_tulevaisuuskatsaus_021006.pdf).
- Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. 2002. MCPFE Paper 2, April 2002. Public Participation in Forestry in Europe and North America. [online] Saatavissa: [http://www.mcpfe.org/files/u1/publications/pdf/public\\_participation\\_in\\_forestry.pdf](http://www.mcpfe.org/files/u1/publications/pdf/public_participation_in_forestry.pdf).
- MMM 2004. Alueellisten metsäohjelmien tarkistaminen. OHJE 30.12.2004.
- Nuutinen, T., Hirvelä, H. & Salminen, O. 2005. Alueelliset hakkuumahdollisuudet Suomessa. Metsäntutkimuslaitos. Metlan työraportteja 13. [online]. Saatavissa: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2005/mwp013.htm>.
- Tikkanen, J. 2003. Alueellisen metsäohjelmatyön osallistamismenettely Pohjois-Suomen metsäkeskuksissa vuosina 1997–1998 ja 2000–2001. *Metsätieteen aikakauskirja* 3: 321–344.
- Tikkanen, J., Leskinen, L.A. & Leskinen P. 2003. Forestry organisation network in Northern Finland. *Scandinavian Journal of Forest Research* 18: 547–559.
- Valtakunnan metsien 9. inventointi. Metsäntutkimuslaitos. Metinfo. [online]. Saatavissa: <http://www.metla.fi/metinfo/vmi/index.htm>.
- Weckroth, T. 2006. Alueelliset metsäohjelmat 2006–2010 – Yhteenveto metsäkeskusten metsäohjelmista. Maa- ja metsätalousministeriö 4. [online]. Saatavissa: [http://www.mmm.fi/attachments/5enfdAPe1/5gBCpCp6C/Files/CurrentFile/MMMjulkaisu2006\\_4.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/5enfdAPe1/5gBCpCp6C/Files/CurrentFile/MMMjulkaisu2006_4.pdf).