

## **Hollannin malli (transition management) ja sen soveltuvuus metsien käytön politiikkaan**

Hanna Hartikainen ja Lauri Hetemäki

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 julkaisu toiminnassa 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 2102  
sähköposti [julkaisutoimitus@metla.fi](mailto:julkaisutoimitus@metla.fi)

**Julkaisija**

Metsäntutkimuslaitos  
PL 18, 01301 Vantaa  
puh. 010 2111  
faksi 010 211 2102  
sähköposti [info@metla.fi](mailto:info@metla.fi)  
<http://www.metla.fi/>

<b>Tekijät</b> Hanna Hartikainen ja Lauri Hetemäki			
<b>Nimeke</b> Hollannin malli (transition management) ja sen soveltuvuus metsien käytön politiikkaan			
<b>Vuosi</b> 2008	<b>Sivumäärä</b> 44	<b>ISBN</b> 978-951-40-2140-4 (PDF)	<b>ISSN</b> 1795-150X
<b>Yksikkö / Tutkimusohjelma / Hankkeet</b> Vantaa toimintayksikkö / 50168 Metsien käytön tulevaisuus Suomessa / 3495 Bioenergia- ja metsäteollisuustuotteidenmarkkinat: kansainvälinen toimintaympäristö ja vaikutukset Suomen metsäsektoriin			
<b>Hyväksynyt</b> Jussi Uusivuori, professori, 50168 hankkeen vetäjä, 4.12.2008			
<b>Tiivistelmä</b> <p>Tämän raportin tarkoituksena on esitellä ja analysoida Hollannissa 2000-luvun vaihteessa kehitettyä ja käyttöön otettua lähestymistapaa politiikan suunnittelulle ja teolle. Lähestymistavan pyrkimys on auttaa hallitsemaan toimintaympäristössä tapahtuvia rakennemuutoksia ja löytää ratkaisuja niiden tuomiin uusiin haasteisiin. Se on kehitetty yhteistyössä tutkijoiden ja politiikantekijöiden välillä vastaamaan politiikan rakenteellisiin haasteisiin. Lähestymistavan perustana ovat pitkän ja lyhyen aikavälin suunnittelun koordinointi, laaja näkökulma, innovointi eri intressiryhmien välillä, ja jatkuva pyrkimys oppimiseen sekä kehittämiseen. Se on erityisesti kehitetty tilanteisiin, joissa rakennemuutos on jo käynnistynyt. Lähestymistapa pyrkii hyödyntämään muutosta ja tavoittelee samanaikaisesti luonnonvarojen entistä kestävämpää käyttöä ja elinkeinoelämän intressien huomiointia. Lähestymistapaa on sovellettu muun muassa Hollannin energiapolitiikassa.</p> <p>Hollannin mallin esittely on mielenkiintoista ja ajankohtaista Suomen metsien käytön politiikan näkökulmasta. Suomen metsäalalla on käynnistynyt rakennemuutos, jonka suurimmat vaikutukset mitä ilmeisemmin ovat vasta edessäpäin. Metsäalan toimintaympäristön muutoksia, niiden vaikutuksia ja niihin varautumista onkin viime vuosina selvitetty ahkerasti. Selvästi vähemmälle huomiolle on jäänyt kysymys siitä, <i>onko se tapa jolla politiikkaa tehdään parhain mahdollinen muuttuvassa toimintaympäristössä</i>. Eli kun metsäalan rakenteet muuttuvat merkittävästi, onko tarvetta myös muuttaa itse politiikan tekotapaa ja prosessia?</p> <p>Tämän raportin tarkoitus on osaltaan edesauttaa edellä esiin nostetun kysymyksen tarkastelua ja herättää siitä keskustelua. Raportissa kysymystä lähestytään Hollannin mallin esittelyn kautta. Raportti pohtii kysymystä: Tarjoaako tämä lähestymistapa hyödyllisiä uusia ajatuksia ja toimintamalleja Suomessa harjoitettavalle metsäalan politiikalle?</p>			
<b>Asiasanat</b> rakennemuutoksen hallinta, metsäpolitiikka, hollannin malli, transition management			
<b>Julkaisun verkko-osoite</b> <a href="http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2008/mwp101.htm">http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2008/mwp101.htm</a>			
<b>Tämä julkaisu korvaa julkaisun</b>			
<b>Tämä julkaisu on korvattu julkaisulla</b>			
<b>Yhteydenotot</b> Lauri Hetemäki, Metsäntutkimuslaitos, PL 18, 01301 Vantaa. Sähköposti: lauri.hetemaki@metla.fi			
<b>Muita tietoja</b>			

## Sisällys

<b>Esipuhe .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>6</b>
1.1 Mitä Hollannin mallilla tarkoitetaan? .....	6
1.2 TM-lähestymistavan kehitys.....	6
1.3 TM-lähestymistavan sovellukset .....	8
1.4 Raportin tavoite ja sisältö .....	9
<b>2 TM-lähestymistapa .....</b>	<b>9</b>
2.1 Lähestymistavan periaatteet ja käsitteet .....	10
2.2 Kokemuksia Hollannin Energy Transition -ohjelmasta.....	18
2.3 Yhteenveto.....	20
<b>3 Suomen metsäpolitiikka .....</b>	<b>22</b>
3.1 Kansalliset metsäohjelmat .....	22
3.2 Metsäalan tulevaisuusraportit .....	28
3.3 Metsien käytön politiikan haasteet .....	29
<b>4 TM-lähestymistapa ja metsäpolitiikka .....</b>	<b>34</b>
4.1 TM-lähestymistavan ja metsäpolitiikan erot.....	34
4.2 Mahdollisuudet ja heikkoudet.....	38
<b>5 Johtopäätökset.....</b>	<b>41</b>
<b>Kirjallisuus.....</b>	<b>43</b>

## Esipuhe

Suomen metsäalan nähdään hyvin yleisesti olevan merkittävässä rakennemuutoksessa. Muutos johtuu kansainvälisessä ja kotimaisessa toimintaympäristössä tapahtuneista ja odotettavissa olevista muutoksista. Tällaisia ovat mm. muutokset metsäteollisuustuotteiden kansainvälisillä markkinoilla, ilmastonmuutos ja sen seuraukset, uusiutuvien energiamuotoja tukeva politiikka, suomalaisen yhteiskunnan elinkeinorakenteen ja arvojen sekä metsäomistuksen rakenteelliset muutokset. Nämä muutokset käynnistyivät aiempaa voimakkaammin vuosituhannen alussa ja niiden odotetaan edelleen voimistuvan lähivuosisikymmenien aikana. Näin ollen Suomen metsäalan rakennemuutoksesta on vasta nähty ensi askeleet.

Edellä mainittujen muutosten vaikutuksia Suomen metsäalalle on tällä vuosituhannella selvitetty useissa eri raporteissa. Hallitus on pyrkinyt vastaamaan muutoksiin laatimalla Kansallisen metsäohjelman 2015, joka hyväksyttiin keväällä 2008. Pääministerin asettama ns. Ahon työryhmä selvitti puolestaan metsäsektorin lyhyen- ja pitkän aikavälin muutoksia ja miten niihin tulisi politiikalla varautua. Kuluvan vuoden kesällä hallitus päätti myös merkittävästä väliaikaisesta metsäveromuutoksesta, joka ei sisällynyt Kansalliseen metsäohjelmaan 2015 ehdottamiin toimenpiteisiin. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti kesällä 2008 strategisen kolmivuotisen Metsäala 2030-hankkeen, jossa pyritään tunnistamaan tulevaisuuden kannalta keskeisimmät metsäsektorin haasteet sekä kehittämään yhdessä eri intressitahojen kanssa kestävätkä keinot näihin vastaamiseksi.

Vuosina 2002–2007 on ollut käynnissä myös Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma (METSO), jossa tavoitteena on aiempaa paremmin turvata metsäisille luontotyypeille ja uhanalaisille lajeille tärkeitä elinympäristöjä ja metsien rakennepiirteitä. Voidaankin todeta, että viime vuosina on tehty tai parhaillaan on käynnissä useita metsäalan politiikkaa tukevia selvityksiä ja ohjelmia.

Metsäalan toimintaympäristön muutoksia, niiden vaikutuksia ja niihin varautumista selvästi vähemmälle huomiolle on jäänyt kysymys siitä, *onko se tapa jolla politiikkaa tehdään parhain mahdollinen muuttuvassa toimintaympäristössä*. Eli kun metsäalan rakenteet muuttuvat merkittävästi, onko tarvetta myös muuttaa itse politiikan tekotapaa ja prosessia? Muun muassa edellä mainitut hallituksen ja ministeriöiden jossain määrin päällekkäiset ohjelmat, selvitystyöt ja toimenpiteet viittaavat siihen, että myös tämä kysymys on ajankohtainen ja tärkeä pohdittaessa Suomen metsäalan rakennemuutosta.

Tämän raportin tarkoitus on osaltaan edesauttaa edellä esiin nostetun kysymyksen tarkastelua ja herättää siitä keskustelua. Raportissa kysymystä lähestytään ulkomaisen esimerkin avulla. Esittelemme Hollannissa kehitettyä lähestymistapaa, jota parhaillaan sovelletaan mm. maan energiapolitiikkaan, joka tavoittelee radikaalia ja kunnianhimoista siirtymistä uusiutumattomista energiamuodista uusiutuviin energiamuotoihin. Pohdimme, tarjoaako tämä lähestymistapa hyödyllisiä uusia ajatuksia ja toimintamalleja Suomessa harjoitettavalle metsäalan politiikalle?

Raportti on laadittu Metlan hankkeissa *Metsien käytön tulevaisuus Suomessa* (Hanke 50168) ja *Bioenergia- ja metsäteollisuustuotteiden markkinat: kansainvälinen toimintaympäristö ja vaikutukset Suomen metsäsektoriin* (Hanke 3495). Raportin laatimisen on mahdollistanut valtion korkeakouluharjoittelupaikaturaha (Hanna Hartikainen, taloustieteen laitos, Helsingin yliopisto) sekä Metsämiesten Säätiön tuki hankkeelle *Metsien käytön tulevaisuus Suomessa*. Kiitämme Jakob Donner-Amnellia, Harri Hännistä, Risto Seppälää ja Jussi Uusivuorta saamistamme rakentavista kommentteista.

Vantaalla, 28.11.2008

Hanna Hartikainen ja Lauri Hetemäki

## 1 Johdanto

### 1.1 Mitä Hollannin mallilla tarkoitetaan?

Tämän julkaisun otsikossa olevalla ”Hollannin mallilla” viitataan hollantilaisten teknologian tutkijoiden, sosiologisten ja myöhemmin politiikantutkijoiden vuosituhaten vaihteessa kehittämään lähestymistapaan nimeltä *transition management* (TM). Lähestymistavan tavoite on olla kehikko, joka antaa suuntaviivat politiikan harjoittamiselle. Se on kehitetty erityisesti tilanteisiin, joissa tarvitaan perustavanlaatuista muutosta politiikassa esimerkiksi toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten myötä (esim. ilmastonmuutos). Merkittäviin toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseen tarvitaan paitsi muutoksia politiikassa, myös yhteiskunnan eri järjestelmissä, kuten maatalous- ja energiajärjestelmissä, sekä ajattelutavoissa. Lähestymistapa ehdottaa erilaisia tapoja ja prosesseja hallita sekä edistää tällaisia siirtymiä.

Lähestymistapa pyrkii radikaaleihin muutoksiin sovittamalla yhteen nykyisen politiikan, sidosryhmien yhteistyön, pitkän aikavälin suunnitelmat, lyhyen aikavälin toimet ja prosessijohtamisen (Rotmans ym. 2000). Lähestymistavalla on siis yhtäläisyyksiä perinteisiin politiikan tekotapoihin, eikä sen tarkoitus olekaan tyystin syrjäyttää perinteistä politiikkaa. Sen sijaan se pyrkii parantelemaan politiikan tekoa pidentämällä entisestään suunnitteluajankavaliä (25–50 vuoteen), sovittamalla yhteen lyhyen - ja pitkän aikavälin toimet, motivoimalla eri osapuolet yhteistyöhön, lisäämällä politiikan johdonmukaisuutta, takaamalla jatkuvan muutosvalmiuden ja loppujen lopuksi parantamalla koko prosessin hallintaa erilaisin keinoin.

Transition management termistä ja lähestymistavasta on julkaistu suomen kielellä hyvin vähän (esim. Kivisaari 2002; Lovio 2005; Rio Nytt 5/2004), eikä laajempaa ja yksityiskohtaista lähestymistavan sekä siihen liittyvän kirjallisuuden esittelyä ole ilmeisesti aiemmin julkaistu. Tästä johtuen myöskään transition management termistä tässä yhteydessä ei ole olemassa mitään vakiintunutta suomenkielistä käännöstä. Termin voi kääntää suomeksi monella eri tavalla, ja siitä onkin käytetty myös vaihtelevia, ehkä hieman hankalia käännöksiä, kuten *rakennesiirtymä-ratkaisumalli*, *rakennemuutoksen suuntaaminen* ja *rakenteellinen innovaatiopolitiikka* (Kivisaari 2002; Lovio 2005; Rio Nytt 5/2004;).

Työn otsikossa on kuitenkin päädytty käyttämään termiä *Hollannin malli*, koska lyhyttä ja sujuvaa suomennosta, jossa ilmenevät lähestymistavan erikoispiirteet, ei ole esitetty. Termi eroaa myös muissa yhteyksissä vakiintuneista termeistä, kuten *muutoksen hallinta*, *muutosjohtaminen* tai *rakennemuutos*. Hollannin malli ei kerro terminä lähestymistavasta tosin vielä juuri mitään, mutta se ehkä helpottaa orientoitumaan ja erottamaan uuden lähestymistavan paremmin kuin edellä kuvatut termit. Jatkossa tässä raportissa tullaan Hollannin mallista käyttämään kuitenkin yksinkertaisempaa lyhennettä TM, joka viittaa alkuperäiseen englanninkieliseen termiin.

### 1.2 TM-lähestymistavan kehitys

Menneinä aikoina on tapahtunut useita rakeenteellisia muutoksia yhteiskunnan järjestelmissä, kuten esimerkiksi teollistumisen ja vihreän vallankumouksen myötä. Näille muutoksille on ollut yhteistä se, että lähes aina ne ovat olleet enemmän tai vähemmän hallitsemattomia. Kestävän kehityksen, eli taloudellisen -, sosiaalisen - ja ekologisen tilan samanaikaisen ja toisistaan riippuvan kehityksen tavoittelu on nyt luonut uuden haasteen yhteiskunnalle. Kestävän kehityksen kannalta välttämättömät toimet, kuten ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siirtyminen uusiutu-

mattomista energiamuodoista uusiutuviin energiamuotoihin, edellyttävät yhteiskunnan nykyisten järjestelmien muuttumista, jotta muutokset todella tukisivat kestäväää kehitystä, tarvitaan jatkossa johdonmukaista muutoksen hallintaa sekä keinoja, joilla voidaan käsitellä muutoksien tiellä olevia esteitä (van den Bergh & Kemp 2006, 3). Esteet, kuten erimielisyys päämääristä, lyhyen aikavälin ajattelu, epävarmuus ja pirstaloitunut politiikka, voivat hidastaa ja vääristää halutunlaista muutosta. Tällöin saatetaan päätyä esimerkiksi sellaiseen uuteen energiajärjestelmään, joka ei lopulta tuekaan kestäväää kehitystä.

Hollannin aiemmissa kansallisissa ympäristöpolitiikkaohjelmissa (ns. NMP1–NMP3) on kohdattu edellä mainittuja kestävään kehityksen tiellä olevia esteitä. Ohjelmia on esimerkiksi kritisoitu siitä syystä, että ne ovat heikentyneet aina kompromissien takia. Monet yritykset olivat jarruttaneet vaatimuksillaan ympäristöpolitiikan tavoitteita, ja tämän seurauksena tavoitteet olivat muuttuneet suunniteltua vaatimattommiksi. Vaikka näiden politiikkaohjelmien tavoitteet siis saavutettiin, niin parannukset eivät pystyneet kumoamaan kokonaan taloudellisen kasvun myötä lisääntyvää ympäristörasitusta, saatika edistämään kestäväää kehitystä (Smith & Kern 2007, 8-9). Poliitikantekijät toki myönsivät tämän hankalan tilanteen, mutta perustelivat harjoitettua politiikkaa ainoana tapana varmistaa, että kaikki, myös ei-innovatiiviset yritykset, ottaisivat vastuun ympäristöstä (Kemp & Loorbach 2005, 4).

Edellä mainitut ongelmat loivat pohjaa uudelle lähestymistavalle. Valmiutta luoda uusia lähestymistapoja oli puolestaan kehitetty tutkijoiden piirissä. Hollannissa on jo 1970-luvulta asti tutkittu teknologian, yhteiskunnan ja innovaation suhteita. 1990-luvulla alettiin tutkia miten kestäväää kehitystä voitaisiin viedä eteenpäin, ja Hollannissa perustettiin useita ympäristön ja teknologian välisiä tutkimusohjelmia. Ohjelmat keskittyivät pääasiassa *ekotehokkuuden* tutkimiseen, joskin osa tutkijoista pyrki myös löytämään radikaalimpia ja kokonaisvaltaisempia ratkaisuja.<sup>1</sup> Erinäisten kokeilujen perusteella tässä ryhmässä vakuututtiin, että pitkän aikavälin kestävyys pyrkivät tavoitteet antavat aikaa löytää tehokkaita ratkaisuja saavuttaa nämä tavoitteet, rohkaisevat yhteiseen oppimiseen ja luovat lopulta paremman pohjan järjestelmien hallitulle rakenteelliselle muutokselle (Smith & Kern 2007, 10). Tämä työ tarjosi siten perustan kehittää uutta lähestymistapaa, jossa haetaan keinoja käsitellä rakenteellista muutosta jarruttavia esteitä.

Hollannin ympäristöasioista vastaavan ministeriön (VROM) johtamissa kansallisissa ympäristöpolitiikkaohjelmissa oli keskitytty aiemmin lähinnä vain yhteiskunnan rakenteiden ja teknikkoiden paranteluun kestäväää kehitystä tavoiteltaessa. Ajan myötä näihin ohjelmiin kohdistui kuitenkin kasvavaa tyytymättömyyttä, ja etsittiin uusia lähestymistapoja politiikan tekoon. Kun sitten neljättä kansallista ympäristöpolitiikkaohjelmaa (NMP4) alettiin valmistella 2000-luvun vaihteessa, sen laatijat pyysivät rakenteellisen muutoksen lähestymistapaa kehittäneiltä tutkijoilta selvityksiä lähestymistavasta voidakseen tutustua siihen paremmin (Smith & Kern 2007, 8 & 11–12).<sup>2</sup> Nämä selvitykset ja yhteistyö NMP4-työryhmän kanssa kehittivät rakenteellisen muutoksen ajatusmallia vielä pidemmälle, ja käsite *TM-lähestymistavasta* alkoi vähitellen saada muotonsa. Lähestymistapa, jota tutkijat olivat alkaneet kehittää 1990-luvulla, jalostettiin siten edelleen tutkijoiden ja ministeriöiden virkamiesten tiiviissä vuorovaikutuksessa 2000-luvun

---

<sup>1</sup> Ekotehokkuuden ajatusmallissa pyritään taloudellisen kasvun ohella samanaikaisesti vähentämään toimien haitallista vaikutusta ympäristöön. Malli ei yleensä pyri laajoihin radikaaleihin muutoksiin, vaan jonkin yksittäisen ongelman tai tilanteen optimoimiseen mikrotasolla.

<sup>2</sup> Ohjelmaa olivat laatimassa eritoten ympäristöasioista, taloudesta, rakentamisesta ja maataloudesta vastuussa olevat ministeriöt.

vaihteessa. Kun lähestymistapaa tällöin ryhdyttiin myös soveltamaan, oli se vasta karkea luonnos, joka on sittemmin tarkentunut ja saanut lisää piirteitä (Kemp & Loorbach 2005, 7).

Hollannin tapauksessa yhdistyi samanaikaisesti kaksi tosiaan tukevaa kehityskulkua. Ympäristöpolitiikassa oli tarvetta muutokselle ja uudelle konseptille ja samanaikaisesti tutkijoilla oli tarjota uusi lähestymistapa politiikan suunnittelua varten. Lisäksi tutkijat ja politiikantekijät olivat halukkaita tiiviiseen yhteistyöhön uuden lähestymistavan kehittämiseksi käytäntöön soveltuvaksi (Smith & Kern 2007, 8).

### 1.3 TM-lähestymistavan sovellukset

Hollannin neljäs kansallinen ympäristöpolitiikkaohjelma (NMP4) oli ensimmäinen ohjelma, jossa alettiin soveltaa uutta TM-lähestymistapaa. Aiemmat kolme ohjelmaa oli uusittu aina neljän vuoden välein ja niiden tavoitteet oli asetettu suhteellisen lyhyelle aikavälille. Uuden ohjelman tavoitteet asetettiin 30 vuoden päähän. Ohjelman päälinjauksiksi tulivatkin pitkän aikavälin suunnittelu sekä kunnianhimoiset kestävän kehityksen tavoitteet. Ohjelman tavoitteiden oletettiin lisäksi vaativan perustavanlaatuisia muutoksia yhteiskunnan järjestelmissä, kuten energia- ja liikennejärjestelmissä (Kemp & Loorbach 2005, 2-3).

Kuten aikaisemmat ympäristöpolitiikat, kosketti uusi ympäristöpolitiikkaohjelma useiden ministeriöiden toiminta-alueita, ja sen hyväksyi yhdeksän ministeriötä. Koska ympäristön tilan paraneminen nähtiin myös taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta hyödylliseksi kehityssuunnaksi, nähtiin lähestymistapa myös muissa kuin ympäristöstä vastaavassa ministeriössä kiinnostavana. Käytännössä tosin kaikki ministeriöt eivät kuitenkaan nähneet lähestymistapaa otollisena omalta kannaltaan, vaan heidät saatiin mukaan lähinnä sen takia, että lähestymistapa oli joustava ja melko löyhä konsepti, eikä se suoranaisesti uhannut jo olemassa olevia politiikkoja. Eri ministeriöt pystyivät edelleen jatkamaan melko vapaasti omia tavoitteitaan, ja siksi niiden oli helpompi hyväksyä uusi ohjelma (Smith & Kern 2007, 10 & 13–14).

TM-lähestymistavasta on tehty useita tutkimuksia Hollannissa, ja sitä on sovellettu jo ainakin kolmessa eri kohteessa: kestävän energian sekä maatalouden ja liikenteen rakenteellisten muutosten ohjaamisessa (Kemp ym. 2007, 327). Hollannin energiapolitiikasta vastaava talousministeriö (MINEZ) oli ensimmäinen ja selkeästi innokkain ottamaan TM-lähestymistavan käyttöönsä energiapolitiikan suunnittelua varten (Smith & Kern 2007, 15). Pääasiallinen syy tähän oli se, ettei ministeriö ollut tyytyväinen vallitsevaan energiajärjestelmään. Katsottiin, ettei se vastannut riittävän hyvin uusiin kestävän kehityksen ja talouden tavoitteisiin. Ministeriö esimerkiksi arvioi, että uusiutuville energiamuodoille perustuva energiatuotanto edesauttaisi kestäväää kehitystä, mutta myös vetäisi puoleensa uutta liiketoimintaa ja yrityksiä sekä parantaisi valtion ja yritysten välistä yhteistyötä (Kemp & Loorbach 2005, 8-9). Talousministeriön vetämänä laadittiinkin kunnianhimoinen *Energy Transition* (ET)-ohjelma vuonna 2006, joskin sen ensimmäinen kokeilu oli aloitettu jo vuotta aiemmin (Smith & Kern 2007, 15–16). Ohjelman pitkän aikavälin tavoitteina oli siirtyä kokonaan uusiutumattomista energiamuodoista uusiutuviin, pyrkiä energiasäästöihin, vähentää hiilidioksidipäästöjä merkittävästi sekä samanaikaisesti kuitenkin jatkaa taloudellista kasvua (Energy Transition Task Force 2006, 5).

Tähän mennessä TM-lähestymistavasta on vasta muutamia ja edelleen käynnissä olevia käytännön sovelluksia. Menetelmän toimivuudesta onkin siis vaikea vielä vetää johtopäätöksiä käytännön kokemusten pohjalta, vaikka kehityksen kulkua voidaan toki jo alustavasti arvioida. Tähän mennessä TM-lähestymistapaa ei ilmeisesti ole myöskään vielä sovellettu systemaattises-



ti Hollannin ulkopuolella. Kiinnostusta lähestymistapaan on tosin ollut esimerkiksi EU:ssa. EU tukee TM-lähestymistapaa, ja EU:n ehdotuksesta tullaan myös käymään keskusteluja lähestymistavasta Hollantia ympäröivien maiden kanssa, jotta sille voitaisiin luoda alueellinen tuki (Energy Transition Task Force 2006, 6).

TM-lähestymistapa on myös herättänyt kiinnostusta Hollannin ulkopuolella tutkijoiden keskuudessa. Esimerkiksi Smith ja Kern Sussexin yliopistosta (Englanti) ovat arvioineet lähestymistapaa (Smith & Kern 2007). Suomessa lähestymistapaa ovat käsitelleet esimerkiksi Lovio ym. (2007). He pohtivat seminaariesitelmässään *Does transition management travel? Two case studies from Finland*, kuinka Hollannissa kehitetty malli toimisi Suomen olosuhteissa. Kaiken kaikkiaan tutkimus painottuu vielä melko voimakkaasti Hollantiin, mikä heijastuu myös tämän raportin taustakirjallisuudessa.

## 1.4 Raportin tavoite ja sisältö

Tämän raportin tavoite on esitellä TM-lähestymistapaa, sen sovelluksia ja arvioida lähestymistavan toimivuutta. Kuten edellä mainittiin, tietävästi tällaista katsausta ei Suomessa ole aiemmin julkaistu. Raportissa esitellään lyhyesti myös Suomessa 2000-luvulla harjoitettua metsäpolitiikkaa, erityisesti kahta viimeisintä kansallista metsäohjelmaa (Kansallinen metsäohjelma 2010 ja 2015) ja niistä käytyä keskustelua. Tämä luo perustan vertailla missä määrin Suomessa harjoitettu metsäpolitiikka on yhteneväinen tai eroaa TM-lähestymistavan mukaisesta tavasta suunnitella ja tehdä politiikkaa. Toisaalta metsäpolitiikasta ja kansallisista metsäohjelmista käytyä keskustelua on mielenkiintoista tarkastella siitä näkökulmasta, missä määrin samantyyppisiä haasteita ja kehittämisehdotuksia politiikan tekemiselle on esitetty niin meillä kuin Hollannissakin. Raportin yksi keskeinen tavoite onkin herättää keskustelua, voisiko TM-lähestymistapa tarjota uusia ajatuksia ja sopivia toimintamalleja metsien käytön politiikalle Suomessa. Mitä uutta lähestymistapa tuo politiikkaan – vai tuoko se mitään uutta? Tarjoaako se merkittäviä ja käytäntöön sovellettavia keinoja parantaa sekä kehittää Suomen metsäalan sopeutumista ja kehittymistä pitkällä aikavälillä?

Raportin päämääränä onkin nimenomaan keskustelun ja kiinnostuksen herättäminen sen käsittelemään otsikkoteemaan ja meillä toistaiseksi vähäistä huomiota saaneeseen lähestymistapaan. Työ ei siten pyri antamaan ohjeita politiikan suunnittelijoille tai tekijöille, vaan tavoittelee vuoropuhelun ja uusien ajatusten esiin nostamista.

## 2 TM-lähestymistapa

TM-lähestymistavan kehittämistä ovat ohjanneet selkeästi käytännön politiikan tarpeet. Se on tutkijoiden ja politiikan suunnittelusta vastuussa olevien virkamiesten vuoropuhelun tulosta. Tämän seurauksena TM-lähestymistapa on myös ymmärrettävä ensi sijassa ajattelua ja suunnittelua ohjaavana kehikkona, eikä formaalina teoriana tai mallina. Lähestymistapa tarjoaa erilaisia tapoja ja prosesseja hallita, ymmärtää sekä edistää rakenteellista muutosta. Se auttaa myös luomaan suuntaviivat poliittisille toiminnolle ilman, että määritellään tiukkoja ja pysyviä tavoitteita, jotta nämä tavoitteet voivat siten muuttua prosessin aikana (Rotmans ym. 2000). Keskeistä on asettaa hyvin pitkän aikavälin visioita ja tavoitteita (tyypillisesti 20–50 vuotta), ja koordinoida lyhyen aikavälin toimet näiden kanssa. Osana lähestymistapaa ovat myös toimet, joilla pyritään purkamaan nykyrakenteisiin lukkiutuneita ja muutosta estäviä sääntöjä, lakeja ja

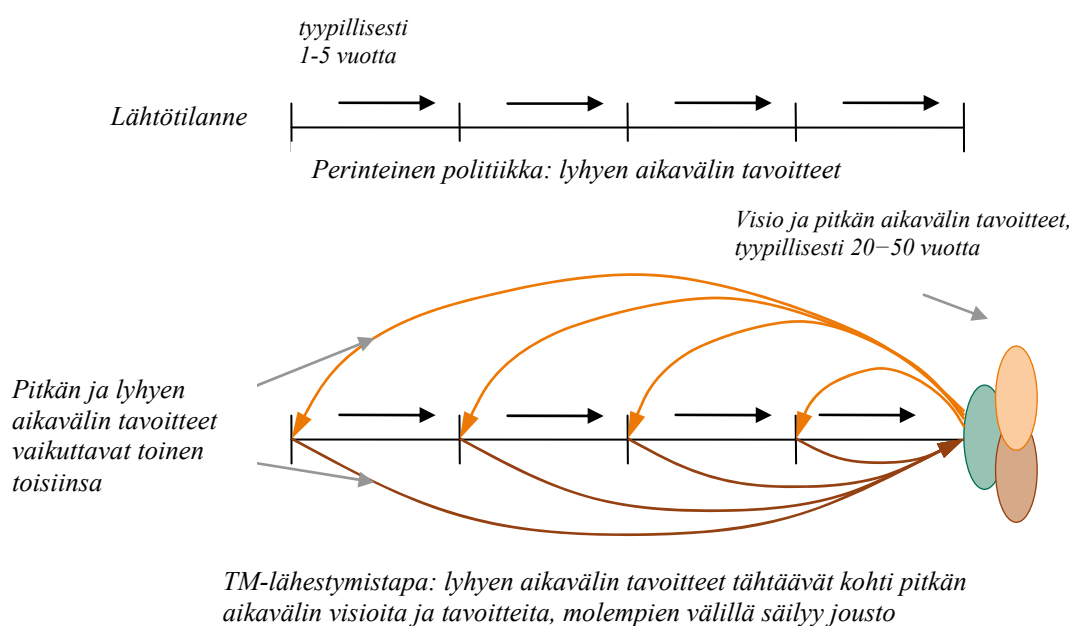
toimintatapoja ja ajattelua. Jatkuva muokkaus ja tekemällä oppiminen tuo toimiin joustavuutta kuitenkin unohtamatta pitkän aikavälin tähtäintä (Kemp & Loorbach 2005, 2 & 10).

Lähestymistapaa on pyritty formalisoimaan useissa eri julkaisuissa (esim. Loorbach 2007; Rotmans ym. 2001). Sille on myös koko ajan pyritty kehittämään omaa käsitteistöä ja rakennetta. Lähestymistavan kriittinen tarkastelu kuitenkin herättää ajoittain esiin kysymyksiä siitä, missä määrin lähestymistapa on itse asiassa formalisoitavissa ja kuinka hedelmällistä se on ollut. Toisaalta voidaan kysyä, missä mitassa formalisointi on tuonut esille jotain aidosti uutta ja missä määrin se vain esittää aiempia ajatuksia, malleja ja käsitteitä uusilla termeillä.

## 2.1 Lähestymistavan periaatteet ja käsitteet

Koska TM-lähestymistapa on esitetty nimenomaan käytännön politiikan apuvälineeksi, on hyödyllistä lähteä tarkastelemaan sitä lähemmin pohtimalla, miten se eroaa aiemmista politiikan tekotavoista. Tätä on pyritty havainnollistamaan kuviossa 1.

Kuviossa ylempänä olevassa perinteisessä politiikka prosessissa kuljetaan askel askeleelta saavuttamalla lyhyen tähtäimen tavoitteita, jotka toteutetaan usein pohtimatta mikä olisi paras toimintatapa pitkällä aikavälillä. Nämä lyhyen aikavälin tavoitteet perustuvatkin lähinnä nykyrakenteiden pieniin parannuksiin. TM-lähestymistavassa liikutaan niin ikään askel askeleelta, mutta prosessiin vaikuttaa pitkän aikavälin tavoitteet. Lisäksi siinä jatkuvan oppimisen kautta tapahtuu politiikan uudelleen muokkaamista. Tilanteen eteneminen arvioidaan jatkuvasti uudelleen, mutta säilytetään pidemmän ja lyhyemmän aikavälin tavoitteiden keskinäinen tiivis yhtenäisyys. Asteittaisten parannuksien lisäksi lähestymistapa pyrkiikin aktiivisesti löytämään järjestelmistä rakenteellisia muutosmahdollisuuksia, joiden saavuttaminen vaatii pitkää aikaväliä ja pitkän tähtäimen tavoitteisiin pyrkiviä harkittuja lyhyen aikavälin toimia. TM-lähestymistavassa pyritään siis koko ajan pitämään kokonaisuus ja pitkän aikavälin tavoitteet toimien suunnittelussa mukana.



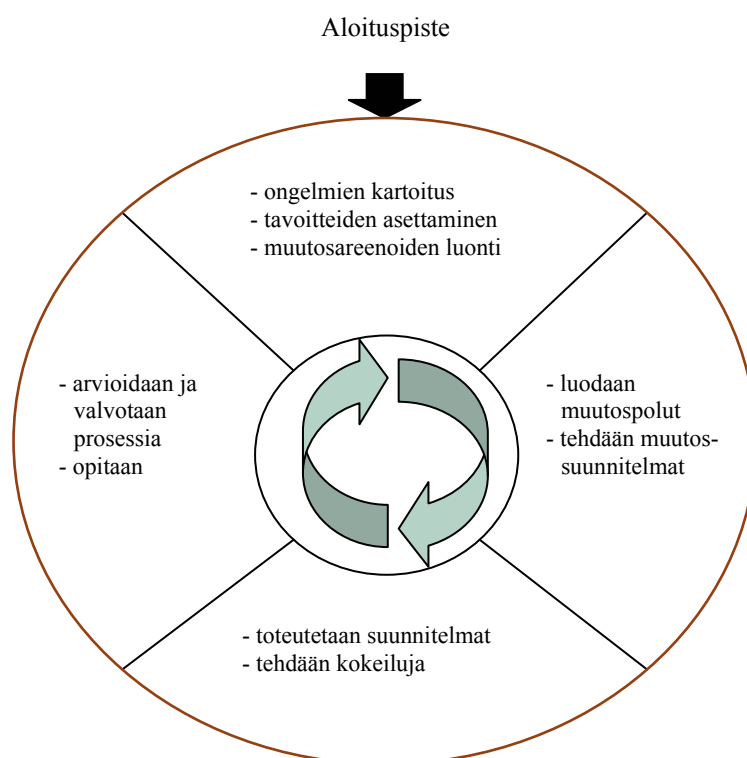
**Kuvio 1.** Perinteinen politiikka verrattuna TM-lähestymistapaan (muok. Kemp & Loorbach 2003, 12).

Edellä esitetty erottelu on pelkistävä ja kenties jopa kärjistävä, sillä epäilemättä on olemassa aiempia esimerkkejä, joissa on pyritty systemaattisesti lyhyen- ja pitkän-aikavälin poliittisten tavoitteiden yhdistämiseen. Kuvio 1:n mukainen lähestymistapa ei siten vielä itsessään tarjoa mitään mullistavaa ajattelukehikkoa politiikan tekoon. Se onkin tulkittava vasta lähtökohdaksi, jonka saavuttamiseksi lähestymistapa tarjoaa joukon erilaisia keinoja, joihin paneudutaan seuraavaksi.

Tarkemman käsityksen saamiseksi TM-lähestymistavan joustavasta ja vuorovaikutteisesta prosessista on hyödyllistä tarkastella kuviota 2. Kuviossa havainnollistetaan, kuinka lähestymistavan eri toimet muodostavat kiertävän kehän, jonka aloituspiste on kuviossa ylhäällä.

Tarkemman käsityksen saamiseksi TM-lähestymistavan joustavasta ja vuorovaikutteisesta prosessista on hyödyllistä tarkastella kuviota 2. Kuviossa havainnollistetaan, kuinka lähestymistavan eri toimet muodostavat kiertävän kehän, jonka aloituspiste on kuviossa ylhäällä.

Ensin muodostetaan perusnäkemys koko siitä kentästä, millä työskennellään ja minkälaisia mahdollisia ongelmia voidaan kohdata. Seuraavaksi luodaan ja muokataan pitkän aikavälin tavoitteet, jotka voivat koostua aluksi suurpiirteisistä ja myöhemmin niiden tarkemmista tavoitteista. Tavoitteita tulee olla useita, sillä liian pieni määrä tavoitteita kahlitsee. On myös suotavaa pitää erilaiset tavoitteet mukana niin kauan, kun ne eivät poissulje toisiaan. Näitä jokaista tavoitetta varten luodaan niin sanottu *muutosareena* (transition arena), joka on innovointia, keskusteluja ja ongelman ratkaisuja varten muodostettu tila. Areenoilla tarkennetaan tavoitteita lisää ja muodostetaan *muutospolkuja* (transition path), jotka ovat pitkän aikavälin ohjelmia. Näillä ohjelmilla pyritään ensisijaisesti tutkimaan mahdollisuuksia lähestyä tavoitetta, eivätkä ne ole siis välttämättä pysyviä ohjelmia. Koska uusiin ohjelmiin investoiminen (julkinen valta ja yritykset



**Kuvio 2.** TM-lähestymistavan eri toimet (muok. Kemp & Loorbach 2003, 13).

investoivat) on epävarmaa, ja koska kaikki ohjelmat eivät välttämättä toteudu halutunlaisesti (joten niitä ei enää jatketa), tulisi ohjelmia olla useita. Nämä ohjelmat (muutospolut) ja tavoite muodostavat yhdessä *muutossuunnitelman* (transition action plan) (Energy Transition Task Force 2006, 9 & 19; Kemp & Martens 2007, 3; Kemp ym. 2007, 323).

Lähestymistavan seuraavassa vaiheessa tehdään kokeiluja jokaisen muutossuunnitelman pohjalta. Kokeilujen, eli konkreettisten projektien avulla voidaan toteuttaa pitkän aikavälin tavoitteita. Muutospolut toimivat ikään kuin ohjaavana linkkinä kokeilujen ja pitkän aikavälin tavoitteiden välillä. Kokeilujen on myös tarkoitus voimistaa toisiansa, ja niiden avulla tutkitaan muutospolkuja sekä tuetaan tulevaa muutosta (Kemp & Rotmans 2004, 150). Tämän jälkeen kokeiluja myös seurataan ja arvioidaan, ja kokeilujen arvioinnin lisäksi arvioidaan koko prosessi ja oppimisen taso. Prosessissa opittua tietoa hyödynnetään jatkossa jälleen uusissa kokeiluissa (Rotmans ym. 2001, 10). TM-lähestymistapa pohjautuu juuri jatkuvaan oppimisprosessiin. Oppiminen tekemällä ja tekeminen oppimisen kautta ovat molemmat lähestymistavan peruspilarit. Eli siinä pyritään kannustamaan oppimiseen, vuoropuheluun ja kriittiseen ongelmanasetteluun, mitkä luovat lopulta mahdollisuudet muutoksille (Loorbach 2007, 12 & 22).

Yksi tällainen sykli (kuvio 2) voi kestää aina kahdesta vuodesta viiteen vuoteen, joten syklejä on useita vuosikymmeniä kestävässä muutoksen aikana (Kemp & Rotmans 2004, 146).

Kuvion 2 käsitteitä ja toimia voidaan konkretisoida esimerkiksi Hollannin energiapolitiikasta. Hollannin talousministeriö aloitti *Energy Transition* (ET)-ohjelman vuonna 2006, missä tavoitteena on luoda kestävä energiajärjestelmä, joka on luotettava, halpa ja pyrkii välttämään yhteiskunnan hyvinvointia ja ympäristön tilaa heikentäviä vaikutuksia. Energiapolitiikan pitkän aikavälin tavoitteena on vähentää hiilidioksidipäästöjä vuoteen 2050 mennessä 50 %:lla vuoden 1990 tasosta, tavoitella jatkuvia energiasäästöjä ja pyrkiä pelkästään uusiutuvien energiamuotojen käyttöön sekä edesauttaa taloudellista kasvua. Näiden tavoitteiden taustaksi tehtiin tulevaisuuden skenaarioita, ja identifioidiin ohjelmalle tavoitteita, jotka ottavat huomioon eri tulevaisuusskenaarioiden mahdollisuuden (Energy Transition Task Force 2006, 5; Kemp & Loorbach 2005, 13–15).

Tähän mennessä näitä tarkempia tavoitteita on luotu seitsemän: kehitetään uusi/puhtaampi kaasu, vähennetään riippuvaisuutta fossiilisista polttoaineista suosimalla bioraaka-aineita, tuetaan kestävästi liikenteen kehittymistä, pyritään elinkaarihokkuuteen, tehdään energian hankinnasta kestävämpää, lisätään energian säästämistä rakennetussa ympäristössä ja tehdään kasvihuoneista fossiilisesta energiasta riippumattomia<sup>3</sup> (Energy Transition Task Force 2006, 23–33; SenterNovem). Jokaista tavoitetta varten luotiin muutosareena, ja näillä muutosareenoilla tarkennettiin tavoitteita entisestään ja muodostettiin vaihtoehtoisia muutospolkuja, joita seuraamalla voitaisiin saavuttaa tavoitteet. Esimerkiksi bioraaka-aineiden yleistymiseen pyrkivän muutosareenan tarkempaan tavoitteena on korvata 30 % fossiilisista polttoaineista bioperäisillä raaka-aineilla vuoteen 2030 mennessä. Tämän tavoitteen pitkän aikavälin ohjelmia, eli muutospolkuja ovat muun muassa: bioraaka-aineen tuottaminen kestävästi ja tehokkaasti, sekä niiden kehittäminen materiaaleiksi, liikennevälineiden polttoaineeksi, sähköksi ja lämmöksi (SenterNovem).

---

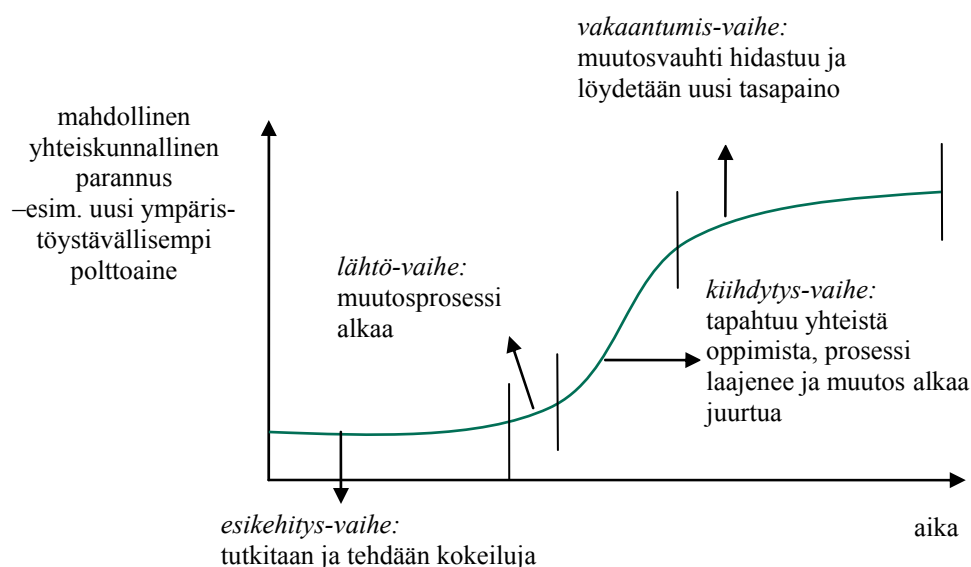
<sup>3</sup> Koko prosessin jatkuvasta laajenemisesta kertoo se seikka, että uusia tarkempia tavoitteita on tullut vähitellen lisää, ja joista viimeisin: kasvihuoneiden saaminen fossiilisesta energiasta riippumattomiksi, otettiin ohjelmaan mukaan vuonna 2007.

Muutospolkujen pohjalta Hollannissa on myös aloitettu jo kymmeniä käytännön kokeiluja eri muutosareenoilla. Bioraaka-aineiden muutosareenalla on aloitettu muun muassa bio-dieseliin, bio-etanoliin ja bio-muoviin liittyviä kokeiluja. Aloitetut kokeilut eivät ole täysin sattumalta valittuja, vaan ne suuntautuvat ennen kaikkea niille alueille, missä hollantilaisilla on ennestään osaamista. Lisäksi pyrittiin valitsemaan kokeiluja, joiden uskottiin olevan kustannustehokkaimpia. Jatkossa kokeilujen avulla voidaan nähdä, mitkä muutospolut ovat tavoitteen kannalta tärkeitä ja mitkä eivät, ja testataanko niitä taas uusilla kokeilla, vai kannattaako aloittaa täysin uusia muutospolkuja (Energy Transition Task Force 2006, 17; SenterNovem; Smith & Kern 2007, 22).

## Muutoksen syntyprosessi

Itse muutoksen syntyprosessia on hyödyllistä tarkastella kuviossa 3 esitetyn *s-käyrän* avulla. Muutospolut seuraavat ainakin teoriassa *s-käyrän* muotoa. *S-käyrä* jakaantuu neljään eri vaiheeseen. *Esikehitys-vaiheessa* (pre-development phase) tutkitaan eri vaihtoehtoja ja tehdään kokeiluja, mitkä ovatkin koko tapahtuvan muutoksen lähtökohdat. *Lähtö-vaiheessa* (take-off phase) muutosprosessi alkaa ja *kiihdytys-vaiheessa* (acceleration phase) tehdään läpimurto: prosessi laajenee ja muutos alkaa juurtua. *Vakaantumis-vaiheessa* (stabilization phase) muutosvauhti hidastuu ja löydetään uusi tasapaino. Saavutetaan täten uusi taso, ja jos kehityskohteena oli esimerkiksi uusi ympäristöystävällisempi polttoaine, niin syntyy myös yhteiskunnallinen parannus.

TM-lähestymistavan oletuksen mukaan rakenteellinen muutosprosessi on hidas ja kestää kauan (tyypillisesti yhdestä kahteen sukupolvea, eli noin 25–50 vuotta), mutta varsinainen muutos (kiihdytys-vaiheessa) on suhteellisen nopea (Loorbach 2007, 18). Esimerkkinä tällaisesta *s-käyrää* noudattavasta muutosprosessista on Hollannin siirtyminen hiilestä maakaasuun. Tämän muutoksen esikehitysvaiheen voidaan katsoa alkaneen jo 1920-luvulla, kun kaasua testattiin erilaisissa kohteissa Euroopassa ja USA:ssa, ja se todettiin käyttökelpoiseksi niin teknillisesti kuin taloudellisestikin. Hollannissa muutos hiilestä maakaasuun tapahtui pitkän esikehitysjakson jälkeen nopeasti, kun useampi osatekijä edesauttoi sitä. 1960-luvun aikana, tarkkaan



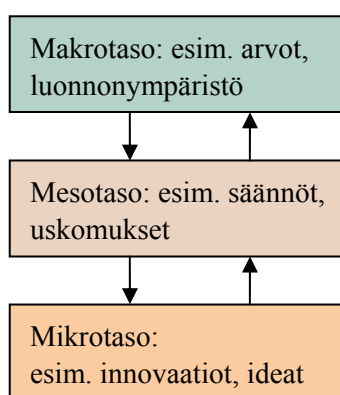
**Kuvio 3.** Muutoksen syntyprosessi ja S-käyrä (muok. Rotmans ym. 2000)

sanoen kuudessa vuodessa, muun muassa maasta löydetty iso kaasuesiintymä ja Hollannin hiilikaivoksien heikko tuottavuus vaikuttivat siirtymiseen hiilestä maakaasuun. Tämän jälkeen tilanne vakiintui jälleen vähitellen (Rotmans ym. 2001, 6-8).

Muutosprosessit voivat olla toki muodoltaan hyvin monennäköisiä, mutta s-käyrä on tyypillisin muoto (Kemp & Rotmans 2004, 139). S-käyräkin on hyvin yksinkertaistettu versio todellisesta prosessin kulusta, ja tässä sen tarkoitus on lähinnä auttaa havainnollistamaan, ettei rakenteellinen muutos ole lineaarinen, se tapahtuu tiettyjen olosuhteiden vallitessa, ja että se vaatii suhteellisen pitkän ajan toteutuakseen. Nämä olosuhteet pyritään luomaan TM-lähestymistavan avulla.

TM-lähestymistavassa pyritään myös ymmärtämään, millaisten tekijöiden yhteisvaikutus aiheuttaa siirtymisen s-käyrän alatasanteelta ylätasanteelle. Rakenteellista muutosta voidaan tarkastella eri tasojen vuorovaikutuksien avulla, kuten kuviossa 4. Kehityksen tulee tapahtua eri tasoilla: mikrotasolla, kuten olemassa olevien teknologioiden, *innovaatioiden* ja ideoiden tasolla, mesotasolla (eli instituutioiden tasolla), kuten vallitsevien sääntöjen ja yhteisten uskomuksien tasolla, sekä makrotasolla, kuten arvojen, trendien ja luonnonympäristön tasolla.<sup>4</sup> Mesotason tekijät ohjaavat päätöksentekoa ja käyttäytymistä, ja mikrotason tekijät pyrkivät rikkomaan ja kehittämään mesotasoa. Makrotason tekijät muuttuvat usein automaattisesti näiden kahden tason johdosta, mutta samalla makrotaso myös rajoittaa ja ohjaa toisten tasojen toimintaa. Nämä kolme tasoa ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa toisiinsa, ja muutoksen tulee läpäistä kaikki tasot, jotta se olisi rakenteellinen (Loorbach 2007, 20; Rotmans ym. 2001, 5-6). Tämän näkemyksen pohjalta TM-lähestymistavassa pyritäänkin tunnistamaan ja kyseenalaistamaan kaikki nämä muutoksen syntyyn ja ongelmanasetteluun vaikuttavat tekijät, jotta voidaan löytää tilaa rakenteellisille muutoksille.

Näiden eri tasojen yhteisvaikutusta voidaan havainnollistaa esimerkiksi Hollannin siirtymisestä hiilestä maakaasuun. Hollannin hiilikaivokset olivat 1960-luvulla huonosti tuottavia (makrotaso), maasta löydettiin iso kaasuesiintymä (makrotaso), kaasuesiintymän omistajiksi tulivat valtio ja öljy-yhtiöt (mesotaso), kaasu täytti hyvin kotitalouksien ruuanlaiton ja lämmityksen energiatarpeet (mikrotaso), ja kansa tehtiin tietoiseksi sen olemassa olostaan ja hyvistä ominaisuuksista mainoskampanjoiden välityksellä (mikrotaso). Poliitikantekijöiden johdolla vaihdos uuteen energiamuotoon tapahtui nopeasti 60-luvun aikana (Rotmans ym. 2001, 7-8).



**Kuvio 4.** Muutoksen eri tasojen tiivis vuorovaikutus (muok. Rotmans, Kemp & van Asselt 2001, 7).

<sup>4</sup> Innovaatio on laaja termi, joka voi tarkoittaa uutta teknologiaa tai tuotetta, tai vaihtoehtoisesti muutosta markkinoissa, järjestelmissä, logistiikassa tai rahoituksessa (van den Bergh & Kemp 2006, 15).

Muutoksien dynamiikkaa tarkasteltaessa voidaan yhteenvedona todeta, että perustavanlaatuiset muutokset ovat useiden erilaisten tekijöiden summa ja melko monimutkaisia. TM-lähestymistavassa pyritään näiden tekijöiden tunnistamisen ja paremman ymmärtämisen kautta oivaltamaan, että missä olosuhteissa muutosprosessi lopulta käynnistyy, eli saavuttaa lähtövaiheen, ja lähtee kasvamaan. Muutosteorian avulla onkin ymmärretty, ettei muutoksia voida ennakoida kovinkaan tarkkaan tai kontrolloida tiukasti, mutta sen sijaan voidaan kuitenkin vaikuttaa muutoksen suuntaan ja nopeuteen (Kemp & Loorbach 2003, 9). On lisäksi ymmärretty, että muutoksien ohjaaminen haluttuun suuntaan tapahtuu parhaiten ja tehokkaimmin markkinoiden, suunnitelmien ja tavoitteiden (muutossuunnitelmat), sekä instituutioiden avulla. Suunnitelmat ja tavoitteet ohjaavat tehokkaasti muutosta samoin kuin markkinoilla hinnat. Instituutiot, eli yhteiset käytännöt, normit, odotukset ja uskomukset (mesotaso) rajoittavat taasen vaihtoehtoja, ja siten johtavat myös muutosta tiettyyn suuntaan (Kemp & Rotmans 2004, 142–143). Kun näitä ohjausvälineitä muokataan halutunlaisiksi, lähestytään kohti toivottua lopputulosta.

### **Käytännön soveltamisen näkökohtia**

TM-lähestymistavassa kannustetaan sidosryhmiä avoimeen vuoropuheluun, sen sijaan, että politiikantekijät jakelisivat ylhäältä alaspäin ohjeitaan ja määräisivät toimenpiteitä. Toimenpiteiden toteuttaminen lähtee pikemminkin alhaalta ylöspäin. Tavoitteena lähestymistavassa on pohtia eri vaihtoehtoja ja tehdään päätöksiä yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Sidoryhmiä voivat olla esimerkiksi yritykset, viranomaiset, asiantuntijat ja erilaiset kansalaisjärjestöt, kuten ympäristöjärjestöt. Sidoryhmistä valitaan prosessiin mukaan jäseniä sillä perusteella, että saadaan erityyppistä osaamista, erilaisia näkökantoja käsiteltäviin ongelmiin ja halua muutokseen. Tällä tavoin pyritään välttämään näkökulman kapenemista ja prosessin sementoitumista nykytilanteeseen (Kemp ym. 2007, 317; Loorbach 2007, 89; Rotmans ym. 2001, 10).

Lähestymistavassa alussa valitaan pieni ryhmä, jonka tehtävänä on pyrkiä ymmärtämään syvemmin ongelmien luonteita ja muodostaa käsitystä siitä, mihin tulevaisuudessa tulisi pyrkiä. Tämän jälkeen osanottajien määrä kasvaa, kun luotuja tavoitteita varten muodostetaan alaryhmiä eli muutosareenoita. Näissä kehitellään tarkempia tavoitteita ja niihin vieviä muutospolkuja, ja tehdään kokeiluja (Loorbach 2007, 321). Yhteistyö areenoilla on prosessin kannalta tärkeää, sillä näin saadaan eri osapuolien ongelmanratkaisutaidot käyttöön ja eri toimijat voivat muodostaa yhteisiä tavoitteita ja strategioita. Demokraattisen päätöksenteon avulla voidaan myös vähentää tyytymättömyyttä eri sidoryhmien keskuudessa ainakin jonkin verran (Norton ym. 1998, 203).

Lähestymistavassa katsotaan tärkeäksi asettaa kunnianhimoisia pitkän aikavälin tavoitteita, jotka maksimoisivat yhteiskunnan hyötyä, ja ottaisivat huomioon mahdollisimman hyvin kaikki osapuolet. Esimerkiksi öljy polttoaineena voidaan nimittäin nähdä eri näkökulmista katsottuna muun muassa niukkana luonnonvarana, ja siten kalliina, tai vastaavasti suurena riskinä ympäristölle tai yhteiskunnalle (esim. ilmastonmuutos). Eri näkökulmien edustajat painottavat siten eri asioita, kuten polttoaineen halpaa hintaa, ympäristöystävällisyyttä ja riskittömyyttä. Perinteisessä politiikassa voidaan tehdä lyhyellä tähtäimellä useita erilaisia kompromisseja näiden välillä, mitkä ovat aina jonkun kannalta epäedullisia ratkaisuja, eivätkä useinkaan tue kestäväää kehitystä. Pitkän aikavälin tavoitteet uudelle energiamuodolle voisivat sen sijaan olla samanaikaisesti niin halpuus, ympäristöystävällisyys kuin riskittömyyskin (Kemp & Loorbach 2003, 14).

Virkamiesten ja poliitikkojen rooli on myös merkittävä prosessin eri vaiheissa: heidän tulisi luoda muutosareena ryhmien toimintaa varten, kannustaa osapuolia keskusteluihin ja rohkaista heitä kehittämään pitkän aikavälin innovatiivisia ratkaisuja (Rotmans ym. 2000). Innovatiivisia

ratkaisuja pyritään edistämään esimerkiksi kannustamalla sellaisiin ideoihin, jotka eivät liity jo olemassa oleviin järjestelmiin. Poliitikantekijöiden rooli on myös antaa ryhmille tarvittaessa taustatietoja (Kemp & Rotmans 2004, 147).

Prosessin tavoitteena on vähentää mahdollisia rajoitteita ja lukkiutumista nykyrakenteisiin. Pyrkimys on luoda sellaiset olosuhteet, että osapuolet voivat kehittää yhdessä vapaasti ideoita. Prosessin vastuuhenkilöillä on myös tärkeä rooli kannustaa osapuolia pitkän aikavälin innovointiin, sillä sidosryhmillä on tyypillisesti taipumus suosia lyhyen aikavälin tavoitteita ja ratkaisuja (Smith & Kern 2007, 18). Usein tällainen lyhyellä aikavälillä harjoitettu politiikka johtaa näkyvämpiin toimiin ja siksi niitä suositaan, esimerkiksi lähestyvien vaalien alla. Tyypillisesti lyhyen aikavälin tavoitteisiin perustuvat toimet eivät kuitenkaan pysty ratkaisemaan monimutkaisia yhteiskunnan ongelmia, ja ne edellyttävät pitkän aikavälin strategioita ja pitkäjänteistä politiikkaa. TM-lähestymistavassa pyritään luomaan keinoja, jolla pitkän-aikavälin tavoitteenasettelu voitaisiin politiikassa ottaa nykyistä paremmin huomioon (Rotmans ym. 2001, 10).

Keskustelujen ja innovoinnin jälkeen ns. lähtö-vaiheessa, poliitikantekijöiden tulee olla varovaisia, sillä kiihdytys-vaiheessa muutoksen suuntaa voidaan vielä ohjata, mutta sitä ei enää voida kumota (Rotmans ym. 2001, 12). Kiihdytys-vaiheessa muutos alkaa jo pyörittää itse itseään, ja onkin siis tärkeää, että muutos on edelleen haluttu. Uuden kehityssuunnan saadessa muotonsa tulee mukaan uusia toimijoita, mikä nopeuttaa kehitystä vain entisestään. Esimerkiksi energiateollisuudessa, jossa yhä useammat öljy-yhtiöt suuntautuvat kohti uusiutuvien energiamuotojen tuotantoa, nähdään tällaisen itseään voimistava prosessin olevan meneillään (Kemp 2008a, 2). Sekä lähtö- että kiihdytys-vaiheessa poliitikantekijöiden tulee tukea oppimisprosessia, jotta tilanne voidaan jatkuvasti arvioida, ja jotta voidaan vaikuttaa kehityssuuntaan. Vakaantumisvaiheessa poliitikantekijät pyrkivät taasen ehkäisemään mahdollisia takapakkeja ja negatiivisia vaikutuksia (Rotmans ym. 2001, 11).

TM-lähestymistavassa lähdetään siitä ajatuksesta, että muutos on hyvin riippuvainen markkinoista (Loorbach 2007, 319). Uudet *innovaatiot*, kuten uudet energiamuodot, tarvitsevat toteutumakseen toimivat markkinat. Poliitikantekijöiden tuleekin ohjata markkinoiden syntyä, jottei muodostu mm. markkinoiden epäonnistumisia, kuten monopolia, vaan pyritään kohti taloudellisesti tehokkaita täydellisen kilpailun markkinoita. Uusien innovaatioiden ja niitä kehittävien yritysten markkinoille tuloa voidaan tukea esimerkiksi verotuksen ja tukien avulla sekä luomalla suhteita markkinoiden toimijoihin. Parhaimmassa ja toivotussa tapauksessa innovatiivisten yritysten tukeminen johtaa myös muidenkin mukaan tuloon, ja vähentää vaihe vaiheelta yritysten kehitystä jarruttavia toimia. Poliitikantekijöiden tulisi kuitenkin vain keskittyä parantamaan olosuhteita eri keinoin ja antaa markkinoiden löytää vapaasti tasapaino (Kemp & Loorbach 2005, 23; Rotmans ym. 2001, 11).

Oikein ohjattuina markkinat alkavat voimistaa muutosta itsestään, ja tekevät sen tehokkaammin kuin pelkkä julkinen tuki. Perinteisesti monet poliittiset ohjelmat nojautuvat julkiseen tukeen, ja näillä ohjelmilla on usein toiveena, että yritykset ja muut yksityiset tahot investoisivat niihin lisää. Varsinkaan suuria rakenteellisia muutoksia ei pystytä saavuttamaan, jos niitä ei rahoiteta riittävästi. Esimerkiksi Hollannin ET-ohjelmassa julkinen tuki on toki merkittävässä asemassa, mutta sen tarkoitus on vain kannustaa uusien hankkeiden käyttöönottoa, kunnes ne pärjäävät markkinoilla ilman julkista tukea. Ohjelman pyrkimyksenä on, että jatkossa kehitystä tukevat markkinat, joiden olosuhteita poliitikantekijät vain ohjaavat toivottuun suuntaan (Energy Transition Task Force 2006, 17).



Politiikantekijöiden roolia voidaan pitää TM-lähestymistavassa lopulta kaksitahoisena: heidän tulee yhdessä sidosryhmien kanssa asettaa perimmäiset tavoitteet, jotka halutaan saavuttaa, esimerkiksi energijärjestelmän muutos, ja heidän vastuullaan on lopulta, että koko prosessi toimii halutunlaisesti ja saa yhteiskunnan tuen puolelleen. Perinteisestä politiikantekijän roolista tämä tiivistys ei sinällään poikkea, mutta keinot, joilla politiikantekijät huolehtivat prosessin toimivuudesta poikkeavat perinteisestä politiikan teosta. Ylhäältä alaspäin ohjatun tiukan sääteilyn sijaan pyritään lähinnä aktivoimaan eri sidosryhmiä mukaan politiikan valmisteluun sekä luodaan mahdollisuudet vuorovaikutukselle ja innovoinnille (Rotmans ym. 2001, 12 & 16).

Sidosryhmien ja politiikantekijöiden toimintaa voidaan vielä havainnollistaa esimerkiksi Hollannin energiapolitiikasta. Hollannissa tutkijat tekivät erilaisia tulevaisuuden skenaarioita ja ehdottivat tarkempia tavoitteita, jotka sopivat eri skenaarioihin ja täyttivät samalla talousministeriön asettamat pitkän aikavälin tavoitteet. Näiden selvitysten pohjalta käytiin keskusteluja eri sidosryhmien välillä talousministeriön johtamana, ja todettiin, että kaikki tukivat tutkijoiden esittämiä tarkempia tavoitteita, eli tulevia muutosareenoita. Sidosryhmiä olivat ministeriöiden virkamiesten lisäksi yritykset, kansalaisjärjestöt ja tutkijat, joista kaikista muutosareenoille valittiin mukaan joukko ihmisiä lähinnä sen perusteella, minkälainen vaikutus heillä uskottiin olevan innovaatioihin. Näillä muutosareenoilla osapuolet muodostivat vieläkin tarkemmat tavoitteet ja muutospolut tavoitteiden pohjalta.

Lisäksi areenoilla ehdotettiin erilaisia kokeiluita, joita tulisi jatkossa tehdä. Näitä kokeiluja alettiin rahoittaa julkisilla varoilla, ja kokeilujen saadessa jalansijaa markkinoilta, myös yksityiset tahot alkoivat rahoittaa niitä. ET-työryhmän tehtävänä oli luoda kaikille osapuolille tila innovointiin ja helpottaa muutenkin kaikin tavoin osapuolien toimia, ja samalla valvoa sekä koordinoita toimintaa niin, että se tukisi pitkän aikavälin tavoitteita. Työryhmään kuului yrityksiä edustajia, kansalaisjärjestöjä, ministeriön virkamiehiä sekä henkilöitä tutkimuslaitoksista ja yliopistoista. Eri ministeriöistä koostuvan virkamiesryhmän (IPM) tehtävänä oli puolestaan parantaa nykyisten politiikkojen ja asiakirjojen yhteensopivuutta uudistettujen järjestelmien kanssa. (Energy Transition Task Force 2006, 9–11; Kemp & Loorbach 2005, 14–15; Loorbach ym. 2008, 307; SenterNovem; Smith & Kern 2007, 15–16). Edellä esitetty ET-ohjelman hallinnollinen rakenne on myös havainnollistettu taulukossa 1.

TM-lähestymistavan tarkoitus on täydentää nykyisiä politiikkaohjelmia, eikä täysin korvata niitä. Nähdään, että yhtäkkinen radikaali muutos vallitsevaan politiikkaan ja toimintatapoihin ei ole realistinen – se ei todennäköisesti saisi edes riittävästi tukea, jotta se onnistuisi. Eli nykyiset ja uudet toimet pyrkivät täydentämään toisiaan, tai vaihtoehtoisesti uudistukset voivat toimia ponnahduslautoina innovaatioille (Rotmans ym. 2001, 10). Vaikka TM-lähestymistapa perustuu muutokseen, ei se näe muutosta itsetarkoituksena. Voi olla tapauksia, joissa saatetaan todeta, että pelkästään nykyisten järjestelmien parantaminen riittää, eikä perustavanlaatuisia muutosta tarvita (Kemp & Loorbach 2003, 13).

TM-lähestymistavalla ei myöskään ole tarkoitus aloittaa muutostapahtumaa, vaan se on tarkoitettu jo meneillään olevien muutoksien ohjaamiseen. Sen avulla identifioidaan muutos ja pohditaan systemaattisesti vaihtoehtoisia tulevaisuudennäkymiä ja luodaan strategioita (Loorbach 2007, 319). Muutosprosessi on myös hidas ja asteittainen prosessi, koska sillä tavoin voidaan haluttaessa vaihtaa suuntaa ja käyttää prosessissa opittua tietoa hyväksi seuraavissa vaiheissa. Siten muutos voidaan tuoda hiljalleen jo olemassa oleviin järjestelmiin, tarvitsematta luoda täysin uusia järjestelmiä. Näin ne ovat myös helpommin hyväksyttävissä. TM-lähestymistavan voidaankin katsoa etsivän ja hyödyntävän aktiivisesti ennemminkin järjestelmissä olemassa olevia mahdollisuuksia ja kehityskulkuja, sen sijaan, että se pakottaisi yhteiskuntaa muutokseen

(Rotmans ym. 2001, 11). Esimerkiksi Hollannin tapauksessa energiajärjestelmässä muutosprosessi fossiilisten polttoaineiden korvaamiseksi vaihtoehtoisilla energiamuodoilla oli ollut jo pitkään käynnissä, ja TM-lähestymistapa otettiin käyttöön ohjaamaan tätä prosessia.

## 2.2 Kokemuksia Hollannin Energy Transition -ohjelmasta

Hollannin energiapolitiikasta vastuussa oleva talousministeriö (MINEZ) oli ensimmäisiä ministeriöitä, joka lähti kokeilemaan TM-lähestymistapaa käytännössä. Ministeriön kiinnostukselle oli useita syitä, kuten tarve korvata uusiutumattomat energiamuodot uusiutuvilla sekä uusien yritysten ja liiketoiminnan houkuttelu Hollantiin. Tarve uudistaa Hollannin energiajärjestelmää on seurausta ilmastomuutoksesta, tavoitteesta nostaa energiaomavaraisuutta ja hillitä öljyn hinnan nousun vaikutuksia, kehitysmaiden taloudellisen kasvun tukeminen ja ylipäätä luonnonvarojen kestävämpi käyttö. Hollannin energiajärjestelmän tulkittiin myös olevan s-käyrän (kuvio 3) esikehitys-vaiheessa, lähellä lähtö-vaihetta, jolloin muutosprosessi alkaa jo tapahtua. Koska muutos näytti väistämättömälle, tuli päättää mihin suuntaan muutoksen haluttiin etenevän. Uskottiin myös, ettei tätä haluttua muutoksen suuntaa voitu päättää saatikka ohjata käyttämällä vain perinteistä politiikan lähestymistapaa. Tätä varten haluttiin ottaa uusi TM-lähestymistapa käyttöön, jonka nähtiin tarjoavan keinoja päästä yhteisymmärrykseen muutoksen suunnasta, hallita muutosta ja löytää uusia ratkaisuja (Loorbach ym. 2008, 295, 302 & 312).

Hollannin Energy Transition (ET)-ohjelma on yksi ensimmäisistä hankkeista, jossa kokeillaan TM-lähestymistapaa käytännössä, ja siksi sovellus on tärkeä lähestymistavan tulevaisuuden kannalta. Ohjelman hallinnollinen rakenne ja eri toimijoiden tehtävät on esitetty taulukossa 1.

Ensimmäisten arvioiden mukaan ET-ohjelma noudattaa TM-lähestymistapaa vain osittain. Monet tutkijat ja eräät poliitikot ovatkin kritisoineet ET-ohjelmaa. Kritiikkiä on esitetty mm. seuraavista seikoista: ohjelmassa on osallistujina lähinnä virkamiehiä ja yrityksiä (nekin lähinnä energiapuolelta), eikä mukana ole juurikaan tahoja, jotka laajentaisivat kokonaiskuva ja kenties suosisivat radikaalimpia ratkaisuja. On myös väitetty, että ohjelma koostuu henkilöistä, jotka pyrkivät jarruttamaan radikaaleja muutoksia eivätkä anna tilaa innovaatioille. Keskusteluja ohjaavat yritysten omat intressit ja tiettyjen asiantuntijoiden lausuntoihin nojaututaan liiaksi. Olemassa olevat instituutiot kaventavat näkökulmaa sekä painottavat lyhyen aikavälin muutosta pitkän aikavälin tavoitteiden sijaan.

Ongelmana on nähty myös eri ryhmien ja teemaohjelmien liian vähäinen yhteistyö (Kemp ym. 2007, 326–327; Smith & Kern 2007, 16–18). Kritiikkiä on esitetty lisäksi siitä, että ohjelmassa keskitytään liiaksi teknologisiin muutoksiin laajojen yhteiskunnallisten muutosten sijaan. Toisaalta taas strategiaan seikkoihin, kuten järjestelmien analysointiin tai ongelmien asetteluun ei ole myöskään panostettu riittävästi, vaan on keskitytty liikaa kokeiluihin ja konkreettisten tuloksien saantiin. Lisäksi eri vaihtoehdot on kartoitettu pinnallisesti, ja vaikka muutossuunnitelma on laaja, niin ohjelma keskittyy lähinnä vain hiilidioksidin vähentämiseen. Kaiken kaikkiaan tähän mennessä käyttöön otetun lähestymistavan ei ole nähty eroavan vielä suurestikaan perinteisestä politiikan teosta (Kemp ym. 2007, 322–326; Loorbach ym. 2008, 311).

Kritiikistä huolimatta, ET-ohjelmassa arvioidaan myös jo saavutetun paljon. Vaikka prosessi itsessään ei ole vielä kokenut suuriakaan muutoksia, on Hollannin talousministeriön suhtautuminen omaa toimintaansa kohtaan muuttunut merkittävästi. Ottaessaan käyttöön TM-lähestymistapaa ministeriö on vähitellen oppinut omista toimistaan ja uudistanut niitä. Esimerkiksi ministeriön toimet ovat nykyään ennemminkin prosessin helpottamista kuin tiukkaa sääte-

**Taulukko 1.** Hollannin Energy Transition- ohjelman hallinnollinen rakenne

Toimielin	Jäsenet	Tehtävä
<i>Poikkisektoriaalinen ohjelman johtoryhmä (Interdepartmental Programme Management, IPM)</i>	Kuusi eri ministeriötä ja niiden virkamiehet	Käynnistää, vetää ja edesauttaa ET-ohjelmaa. Sovittaa yhteen eri ministeriöiden politiikat, edesauttaa dialogiprosessia hallituksen ja yhteiskunnan välillä
<i>Johtokunta (Board)</i>	Kuuden eri ministeriön ylijohtajat muodostavat johtokunnan.	Johtaa ET-ohjelmaa
<i>Työryhmä (Task Force)</i>	Yritysten edustajia (pääasiassa energia-alan ja pankkien), yliopistot ja tutkimuslaitokset, kansalaisjärjestöt, ministeriöiden virkamiehiä: 17 varsinaista jäsentä; 4 sihteeriä; 7 teemaohjelman (platform) vetäjää	Laatia ohjelman toteuttamissuunnitelma (Transition Action Plan) sekä ohjata ja seurata sen etenemistä
<i>Teemaohjelmat (Platforms)</i> Sustainable Mobility Biobased Raw Materials Chain Efficiency New Gas Sustainable Electricity Energy in the Built Environment The "Greenhouse as Energy Source"	Ministeriön virkamiehiä, yritysten edustajia, kansalaisjärjestöjä ja tutkijoita. Jokaisella areenalla 18–10 henkeä.	Vision laatiminen (2020/2050) kustakin teemasta; määrittellä muutospolut, jotka vievät kohti visiota. Muutospolkuihin liittyvät asteittaiset toimet. Kehityksen esteiden identifiointi politiikassa ja lainsäädännössä.

Lähde: <http://www.senternovem.nl/energytransition/>

lyä. Erityisesti ministeriön sisäiset arviot ja keskustelut energia-alan toimitsijoiden sekä asiantuntijoiden kanssa ovat muuttaneet käsityksiä hallituksen roolista muutosprosessin aikana. Käsitys ministeriöiden muuttuvasta roolista on levinnyt myös laajemmalle, kun yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa on vaikuttanut heidänkin käsityksiinsä omasta roolistaan. Nämä käsityksissä tapahtuneet muutokset ovatkin käytännön esimerkki siitä, miten TM-lähestymistavan kulmakivet: oppimisprosessi ja keskustelut toisten osapuolien kanssa, voivat johtaa lopulta prosessin parantumiseen (Loorbach ym. 2008, 312).

ET-ohjelman asettamat tavoitteet ovat myös tavanmukaista kunnianhimoisempia – siinä pyritään jatkuvaan oppimiseen ja parannuksiin sekä avoimempaan kommunikointiin. Eri sidosryhmien, kuten virkamiesten ja yritysten, välinen yhteistyö on lisääntynyt, ja päämäärästä on tullut mukana oleville tahoille yhteinen. ET-ohjelma koskettaa kuuden eri ministeriön toimintalueita, minkä takia yhteistyö näiden ministeriöiden välillä on lisääntynyt. Lisäksi hankkeisiin on investoitu enemmän kuin aikaisemmin, ja ne ovat saaneet myös paljon lisää huomiota ja toimijoita. Esimerkiksi vuonna 2006 yksityiset tahot tukivat kestävästä energijärjestelmästä noin 5 miljardilla eurolla ja julkinen valta noin miljardilla eurolla, eli rahallisesti panostus oli merkittävä.<sup>5</sup> Lisäksi samana vuonna ET-ohjelmassa oli mukana jo yli 200 toimijaa, kun kokeiluvaiheessa vuonna 2000 ohjelmassa oli vain noin 10 toimijaa (Energy Transition Task Force 2006, 5; Kemp & Loorbach 2005, 20–21; Loorbach ym. 2008, 311; SenterNovem; Smith & Kern 2007, 18).

<sup>5</sup> Yksityisten tahojen tuki käsittää kaikki vuoden 2006 sijoitukset energiaa säästäviin ja kestäväan energiaan perustuviin tuotteisiin sekä palveluihin. Julkinen tuki koostuu osin Hollannin talousministeriön rahoituksesta ja osin verotuksen kautta saatavista tuloista (Energy Transition Task Force 2006, 13 & 17).

Positiivinen kehitys johtuu etupäässä siitä, että TM-lähestymistavan menestys kohteissa joissa sitä on jo käytetty, on tuonut Hollannin talousministeriölle luottamusta lähestymistapaan. Ministeriön johtamina käydyt keskustelut lähestymistavasta ovat tuoneet sille lisää huomiota, ja siten enemmän rahaa ja toimijoita. Näin prosessi on alkanut voimistumaan lähes itsestään, eikä lähinnä kokeiluna alkanutta ET-ohjelmaa voida siis enää pitää vain kokeiluna (Loorbach 2007, 323).

Kemp (2008a, 3), yksi lähestymistavan kehittäjistä, arvioi, että TM-lähestymistapa on jo saavuttanut laajan hyväksynnän Hollannin yhteiskunnassa. Vaikka lähestymistavan ensimmäiset kokeilut ovat vielä aluillaan, nähdään sillä olevan suuria mahdollisuuksia jo tässä vaiheessa. Muutama kokeiluista on jo alkanut tuottamaan positiivisia tuloksia. Esimerkiksi teollisuusprosessien hiilidioksidipäästöjä on onnistuttu hyödyntämään kasvihuoneissa kasvien kasvua edistämässä, ja biomuovi on korvannut jo osan muovituotteista, joiden valmistukseen käytetään fossiilisia raaka-aineita (SenterNovem). Onnistumisten ja koko prosessin laajentumisen myötä uskotaankin yhä voimakkaammin, että kunnianhimoiset tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Toki tämä edellyttää, että jatkossa kaikki osapuolet omistautuvat prosessiin, ja että hankkeita tutaan jatkossa vieläkin enemmän rahallisesti (Energy Transition Task Force 2006, 5).

Tulevaisuudessa ET-ohjelmaa pyritään myös kehittämään lisää muun muassa kasvattamalla sidosryhmien määrää, käymällä keskustelua muiden maiden kanssa ja lisäämällä prosessin valvomista ja arvioimista (Kemp & Loorbach 2005, 23). Keskustelu ja yhteistyö muiden maiden kanssa ovatkin tärkeitä, sillä kestävä kehityksen kannalta muutoksien tulee tapahtua laajemmalla alueella, kuin vain yhden maan tasolla. Lisäksi toki muissakin maissa pohditaan samoja ongelmia kuin Hollannissa, ja yhteistyöllä voidaan entisestään parantaa prosessia (Energy Transition Task Force 2006, 21).

## 2.3 Yhteenveto

Koska TM-lähestymistava on vasta viime vuosien aikana kehitetty menetelmä, ei siitä ole vielä vankkaa kokemuspohjaa. Useat TM-lähestymistapaa tutkineet, kuten lähestymistapaaideoimassa ja kehittämässä olleet Loorbach ja Kemp, ehdottavatkin lisätutkimuksia ja kehittämistä, jotta lähestymistapa voisi tulevaisuudessa juurtua käyttöön (ks. esim. Loorbach 2007; van den Bergh & Kemp 2006). Esimerkiksi eri ohjauskeinojen käyttö ja oikein tehdyt valinnat on merkittävä vaihe TM-lähestymistavan tulevaisuuden kannalta, sillä niiden avulla voidaan helpottaa muutoksen syntyä.

TM-lähestymistavan on kehitetty Hollannissa tiiviissä yhteistyössä tutkijoiden ja politiikantekijöiden kesken vastaamaan käytännön politiikan teon ongelmiin. Erityisesti se on kehitetty politiikan teon apuvälineeksi meneillään olevien yhteiskunnallisten rakennemuutosten hallintaan ja ohjaamiseen. Tästä käytännön läheisyydestä kenties johtuu myös, että pyrkimykset formalisoida ja luoda teoreettista perustaa TM-lähestymistavalle näyttävät ainakin vielä tässä vaiheessa jossain määrin sekavilta. Toisaalta tässä taas herää kysymys, että miksi TM-lähestymistavan pitäisikään olla valmis konsepti tai malli? Onko lähestymistavan formalisoinnista todellista hyötyä politiikan teolle? Eivätkö nämä "löyhät" ideat ja teoriat voi yhtäläillä tarjota kiinnostavan lähtökohdan kyseenalaistaessaan perinteistä tapaa tehdä politiikkaa?

Voidaan myös kysyä, missä määrin lähestymistapa pystyy luomaan aidosti jotain uutta, ja missä määrin se tuo esille jo ennestään kehitettyjä teorioita ja käsitteitä? Esimerkiksi van der Bergh ja Kemp (2006, 11–12) toteavat, että monet taloustieteistä tutut konseptit ja mallit on vain keksitty uudelleen lähestymistavan yhteydessä. Tosin nämä vanhat konseptit ja mallit voivat luoda hy-

vän pohjan lähestymistavalle, koska niiden aikaisemmista sovelluksista voidaan oppia. Myös muutosteorian hyödyntäminen ja historiassa tapahtuneiden muutoksien tutkiminen auttaa tiedostamaan miten rakennemuutos tapahtuu ja mitkä tekijät edesauttavat sitä. Esimerkiksi jo aiemmista yhteyksistä tuttua s-käyrää on hyödynnetty jäsentämään rakennemuutosta myös TM-lähestymistavassa (kuvio 3).

Lähestymistavan keskeiseksi tukipilariksi voidaan nähdä laaja sidosryhmätyö, innovatiivisuus, pitkän-aikavälin tavoitteiden ja lyhyen aikavälin toimien koordinointi sekä jatkuvan oppimisen korostaminen. Esimerkiksi politiikan ajautumista lyhyen aikavälin kompromisseihin pyritään välttämään asteittaisen ja joustavan kehityksen kautta, joka nojaa yhdessä luotuihin pitkän aikavälin strategioihin ja jatkuvaan oppimiseen. On hyvin todennäköistä, että prosessia joudutaan jossain vaiheessa muuttamaan ja viemään eteenpäin erilailla kun alussa ajateltiin. Siksi oppiminen ja muutosten mahdollisuus mielletään alusta lähtien osaksi prosessia. Lisäksi yhteistyöllä lähestymistavan kaikissa vaiheissa (kuvio 2) pyritään yhtenäistämään eri osapuolien näkökantoja sekä odotuksia (Kemp & Loorbach 2003, 20).

Pitkän aikavälin tavoitteet pyritään myös pitämään mahdollisimman suurpiirteisinä ja avoimina, jotta erilaiset näkemykset toivotusta kehityksestä voidaan sisällyttää siihen (Kemp & Loorbach 2005, 20–22). Tällä pyritään parantamaan yhteistyötä mahdollisesti erimielisten, mutta uudistushaluisten vastapuolien kesken. Esimerkiksi ympäristöjärjestöt ja yritykset voivat pohtia ratkaisuja yhdessä aikaisempaa tiiviimmin, kun he ovat molemmat tavoitteiden asettamisesta lähtien mukana prosessissa, eivätkä vain seuraa sitä ulkopuolelta.

Tästä yhteistyön merkityksestä esimerkkinä on Hollannin ET-ohjelman bioraaka-aineiden muutosareena. Arenalla eri osapuolet ideoivat erilaisia biomuovista valmistettuja esineitä. Yhteistyön kautta eri osapuolet onnistuivat kehittämään kolmen vuoden aikana biomuoveille strategiset suuntaviivat ja joitakin onnistuneita biomuoviesineitä sekä hankkeelle logon ja internet-sivut. Tällainen kehitys ei olisi onnistunut yksittäiseltä yritykseltä, sillä säännökset kielsivät biomuovin käytön, jälleenmyyjät eivät suostuneet myymään sitä ja se saattoi kuluttajat ymmällään. Yhteistyö politiikantekijöiden, eri yritysten ja muiden sidosryhmien välillä yhdisti eri osapuolien näkemyksiä, ja muutti vähitellen olosuhteita sellaisiksi, että biomuovi pystyi menestymään laajemmassa mittakaavassa (Kemp & Loorbach 2005, 18).

TM-lähestymistavassa yhteistyöhön ja oppimiseen liittyvä yksi tärkeä ulottuvuus on ministeriöiden välinen poikkisektoriaalinen politiikka. Perinteisesti eri ministeriöt ovat hoitaneet omia vastuualueitaan. Lähestymistavassa muutoksia ohjataan avoimen prosessin kautta, jossa pyritään jatkuvasti oppimaan ja korjaamaan omia toimia. Eri ministeriöiden sitoutuminen tällaiseen avoimeen prosessiin luo kehykset poikkisektorialiselle politiikalle ja edesauttaa siten yhteistyötä (Kemp & Loorbach 2005, 25–26). Tällainen kehityssuunta on toivottava, sillä kestävä kehitys väistämättä koskettaa useimpien ministeriöiden vastuualueita.

Esimerkiksi Hollannin ET-ohjelmassa lähdettiin siitä, että eri ministeriöt saataisiin paremmin mukaan yhteistyöhön ja muutosprosessiin, jos ne voisivat osallistua muuttamatta heti radikaalisti vallitsevia ohjelmiaan. Ministeriöiltä ei myöskään vaadittu tarkkojen päämäärien asettamista, vaan ne pidettiin joustavina. Nähtiin, että ministeriöiden politiikka ja tavoitteet voisivat muuttua prosessin, yhteistyön ja oppimisen myötä. Joustavuuden havaittiin olevan reitti pitkän aikavälin suunnitteluun, innovointiin ja uusien suhteiden luomiseen tai vähintään nykyisten menetelmien parempaan perusteluun. Lähestymistapaa kehittämässä olleet pitivät joustavan lähestymistavan vahvuuksina johdonmukaisuutta ja strategisuutta, joskin monet muut osapuolet näkivät sen hyvänä puolena lähinnä menetelmän uudelleenmuotoiltavuuden (Smith & Kern 2007, 14–15).

Joustavuuden heikkous onkin, että se ei takaa kaikkien sitoutumista muutosprosessiin, vaikka he siinä näennäisesti olisivatkin mukana.

Epävarmoina rakennemuutoksen aikoina pitkän aikavälin tavoitteet eivät myöskään aina houkuttele kaikkia osapuolia. Esimerkiksi jotkut ympäristöjärjestöt kokivat Hollannin uuden energiapolitiikan pitkän aikavälin tavoitteet vastuun pakoiluna (Kemp & Loorbach 2005, 8). Monet pitivät TM-lähestymistapaa lisäksi menetelmänä, joka koostuu vain erilaisista löyhistä ideoista, ilman tiukkaa ja pysyvää teoriaa, vaikka lähestymistapaa onkin pyritty formalisoimaan eri tahojen toimesta. Van den Berghin ja Kempin (2006, 23) mukaan tämä kritiikki johtuu ainakin osittain siitä, ettei lähestymistapa ole vielä täysin valmis konsepti, ja aiheuttaa siksi hämmennystä.

On myös syytä ottaa esille TM-lähestymistapaan mahdollisesti liittyvä ongelma parlamentarismiin liittyen. Lähestymistavassa politiikantekijöiden ensisijainen tehtävä on luoda edellytyksiä ja olosuhteita muutoksille, sen sijaan että he aktiivisesti ohjaavat ja valmistelevat päätöksiä. Vastaavasti yrityksille ja muille toimijoille sälytetään aiempaa suurempi vastuu päätöksenteossa. Perinteisen demokratian ja parlamentarismien kannalta tällaiseen kehitykseen sisältyy kuitenkin mahdollinen ongelma, vaaleilla valittujen päättäjien rooli suhteessa muihin toimijoihin voi nimittäin pienentyä. Tämä on periaatteelliselta kannalta iso kysymys, johon palataan tämän raportin luvussa 4.

Kaiken kaikkiaan TM-lähestymistapa tarjoaa jo osin tuttuja keinoja ja ajatuksia politiikan tekoon. Lähestymistavan kontribuutio on paremminkin siinä, että se vie politiikan tekoa kohti systemaattisempaa, laaja-alaisempaa ja pitkäjänteisempää tavoitteenasettelua. Se korostaa politiikan tekoa jatkuvana oppimisprosessina, eikä sen avulla voida täysin kontrolloida muutosta. TM-lähestymistapa onkin ehkä paras mieltää kannustinjärjestelmäksi innovointiin ja järjestelmien uudistamiseen kuin tiukaksi poliittiseksi ohjelmaksi.

### 3 Suomen metsäpolitiikka

Tässä luvussa esitellään hyvin tiivistetysti Suomen metsäpolitiikkaohjelmat tällä vuosituhanella ja niistä käytyä keskustelua. Lisäksi referoidaan joitakin viimeaikaisia metsäalan tulevaisuusraportteja, koska ne luovat osaltaan perustan arvioida sitä, kuinka hyvin metsäpolitiikka näyttää vastaavan tulevaisuuden haasteisiin. Lopuksi tehdään yhteenveto metsien käytön politiikan kehittämistarpeista. Luvun tarkoituksena on taustoittaa ja luoda perustaa luvulle 4, jossa pohditaan TM-lähestymistavan käyttökelpoisuutta Suomen metsien käytön politiikassa.

#### 3.1 Kansalliset metsäohjelmat

Suomen kansalliset metsäohjelmat (KMO:t) sisältävät Suomen metsäpolitiikan keskeisimmät linjaukset ja toimet. Jo 1960-luvulta lähtien on ilmestynyt metsäohjelmia, ja tähän mennessä niitä on tehty useita. *Kansallinen metsäohjelma 2010* -ohjelma valmistui vuonna 1999 ja siinä tulevaa kehitystä ja politiikka luodattiin nimensä mukaisesti vuoteen 2010 (Maa- ja metsätalousministeriö 1999). Uusin ja voimassa oleva metsäpolitiikan ohjelma on *Kansallinen metsäohjelma 2015*, jonka hallitus hyväksyi keväällä 2008 (Maa- ja metsätalousministeriö 2008). Näitä kahta metsäohjelmaa vertailemalla voidaan nähdä, miten viimeaikaiset toimintaympäristössä ja asenteissa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet uuteen ohjelmaan.

## Kansallinen metsäohjelma 2010

Kansallinen metsäohjelma 2010 pyrki etsimään tasapainoa metsätalouden ja metsien muiden käyttömuotojen välillä. Sillä haluttiin turvata puuntuotanto ja metsäalan työllisyys sekä metsien monimuotoisuus, elinvoimaisuus ja virkistysarvot. Kansainvälistymisen ja mm. Rion-prosessin myötä kestävä kehitys nousi tärkeäksi osaksi ohjelmaa. Edellisiin metsäohjelmiin verrattuna siinä pyrittiin ottamaan paremmin huomioon myös ekologinen -, sosiaalinen - ja kulttuurinen kestävyys taloudellisen kestävyuden lisäksi. Ekologista kestävyyttä pyrittiin parantamaan esittämällä lisää suojelualueita ja talousmetsien monimuotoisuutta. Tämän ohella ympäristökuormitusta pyrittiin vähentämään ja hiilinielu pyrittiin pitämään positiivisena puuston tilavuuden kasvun myötä. Metsien tuottokyky yritettiin myös säilyttää parannetuilla metsien hoitomenetelmillä. Sosiaalista - ja kulttuurista kestävyyttä suunniteltiin parannettavan kasvattamalla metsien virkistyskäyttöä. Energiapuun korjuu, metsien hoidon ja jalostusasteen noston ohella, olivat lisäksi keinoja, joiden avulla pyrittiin hidastamaan työvoiman jatkuvaa vähentymistä metsäalalla. Tarkoituksena oli myös parantaa Suomen metsäosaamista ja innovaatio toimintaa lisäämällä tutkimus- ja kehitystyötä sekä koulutusta.

Kotimaisen puun vuotuista käyttöä suunniteltiin kasvatettavan 5-10 miljoonalla kuutiometrillä vuoteen 2010 mennessä. Tälle perusteena oli puu- ja paperituotteiden odotettu kysynnän kasvu. Myös kilpailukykyä pyrittiin pitämään yllä nostamalla puutuotteiden jalostusarvoa ja laajentamalla tuotantoa. Esimerkiksi energiapuun (metsähakkeen) vuotuista käyttöä oli tarkoitus nostaa 5 miljoonalla kuutiolla vuoteen 2010 mennessä. Metsätaloutta yritettiin tehostaa lisäämällä kilpailua ja edistämällä markkinoiden toimivuutta, mutta samalla häiriöttömän puukaupan edellytyksiä pyrittiin parantamaan jatkamalla neuvottelumenettelyitä. Koska Suomen metsäteollisuus on kansainvälisestä kaupasta riippuvainen, oli tämän kaiken muun ohella lisäksi tärkeää tukea vielä kansainvälisen kaupankäynnin esteettömyyttä ja vapaata kilpailua.

Kaiken kaikkiaan ohjelmassa arvioitiin, että jos metsäohjelma toteutuisi suunnitelmien mukaisesti, se lisäisi vientituloja ja parantaisi valtiontalouden ja julkisen talouden rahoitustasapainoa. Lisäksi se parantaisi metsätalouden kannattavuutta ja hidastaisi metsäalan työllisyyden vähentymistä. Kuitenkaan tällaiseen kehitykseen ei ohjelmaa tehtäessä voitu täysin luottaa, vaan huomautettiin, että monet epävarmuustekijät varjostavat tulevaisuutta. Esimerkiksi kehitysennusteet eivät ehkä toteutuisikaan, eikä metsätalouden kannattavuus välttämättä säilyisi toivotulla tasolla varoimista huolimatta.

Metsäohjelman valmisteluprosessi oli periaatteessa avoin ja virkamiesten ja asiantuntijoiden lisäksi siinä oli mukana eri sidosryhmiä ja kansalaisia. Lopulliset päätökset linjattiin kuitenkin maa- ja metsätalousministeriössä ja sen alaisuudessa toimivassa metsäneuvostossa. Myös ohjelman toteuttamisesta ja seurannasta vastasi metsäneuvosto, johon kuului eri ministeriöiden virkamiesten lisäksi eturyhmien edustajia ja asiantuntijoita.

KMO 2010-ohjelmaa ovat arvioineet mm. Hilden ym. (1999), Kivinen ja Paldanius 2002, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004) ja Pihlajamäki ja Aulaskari (2005). Positiivisin arvio KMO:sta esitetään maa- ja metsätalousministeriön konsulttiyritykseltä tilaamassa raportissa (Kivinen ja Paldanius 2002). Raportti perustuu metsäalan eri toimijoiden haastatteluihin ja työpajoihin, joissa selvitettiin heidän näkemyksiään KMO 2010:sta. Raportin mukaan KMO on ollut tärkeä Suomen metsätaloudelle sekä konkreettisesti että henkisesti. Ohjelma on toiminut koko metsäalan yhteistyöfoorumina, linjannut julkishallinnon toimintaa ja kanavoanut aiempaa enemmän rahoitusta metsäalalle sekä käynnistänyt ja tukenut kehittämistyötä monilla tärkeillä osa-alueilla.

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

Edellä esitetyn lisäksi evaluoinneissa kiinnitettiin huomiota myös moniin muihin yksityiskoh-taisempiin seikkoihin sekä ohjelman laadintaprosessissa ilmenneisiin ongelmiin (mm. ministere-riöiden välinen koordinointi ja resurssien täsmällisempi allokointi).

Hetemäki ja Kuuluvainen (2005) pohtivat laajemmin kysymystä, miten kansallista metsäpoli-tiikkaa tulisi kehittää. Heidän mukaan metsäpolitiikassa tulisi painottaa selvästi nykyistä enem-män kysyntälähtöistä ajattelutapaa tarjontalähtöisen näkökulman sijasta. Puuntuotantoon ja metsiin liittyvien aineettomien arvojen- ja palvelujen tavoiteltuun määrään tulisi vaikuttaa ensi-sijaisesti niiden kysyntä. Toisaalta kannattavan puuntuotannon edellytys on kannattava puuta käyttävä metsäteollisuus tai muu kotimaista puuta käyttävä tuotanto (esim. energiateollisuus, kemia- ja elintarviketeollisuus). Kuinka tälle luodaan edellytykset kun samanaikaisesti perinteisen metsäteollisuuden kilpailukyvyn ylläpitäminen Suomessa tulee vaikeutumaan? Tähän haas-teeseen vastaamisen nähtiin olevan metsäpolitiikan yksi keskeinen tehtävä jatkossa.

Hetemäen ja Kuuluvaisen mukaan tämä edellyttää politiikan suuntaamista aiempaa voimak-kaammin T&K-toimintaan. Jotta T&K- investoinnit johtaisivat alan toimintaedellytysten paran-tumiseen, edellyttäisi se myös niitä tukevia muita ratkaisuja, kuten esimerkiksi uusien innovaatioiden tuotteistamista ja niiden valmistuksen pysymistä Suomessa. Eri toimijoiden yhteistyöllä ja sektorit ylittävillä politiikkatoimenpiteillä voitaisiin todennäköisesti edesauttaa onnistumisen mahdollisuuksia. He ehdottavat, että metsäohjelma integroitaisiin nykyistä selke-ämmin osaksi talous- energia- ja ympäristöpolitiikkaa, koska metsäpolitiikan vaikutusmahdolli-suudet erillisenä politiikan lohkona ovat yhä rajallisemmat muuttuvassa toimintaympäristössä. Metsiin ja metsäsektoriin liittyviin tarpeisiin pystyittäisiin todennäköisesti vaikuttamaan tehok-kaammin, jos metsäpolitiikka rakennettaisiin vuorovaikuteisesti osana laajempia politiikkata-voitteita. Tämä tavoite edellyttäisi eri ministeriöiden nykyistä tiiviimpää yhteistyötä metsäpolitiikkaa laadittaessa.

Hetemäen ja Kuuluvaisen mukaan metsäohjelma voisi luoda yleisiä tavoitteita siitä, mikä osa metsistä on puun tuotannossa, mikä virkistys- ja suojelukäytössä sekä kuinka taloudellisesti kannattava puuntuotanto ja metsien käytön kestävyys voidaan toteuttaa samanaikaisesti. Ohjel-man tulisi myös vaikuttaa julkisten resurssien suuntaamiseen siten, että metsien markkinattomi-en hyötyjen tarjonta on yhteiskunnan kannalta toivotulla tasolla.

## **Kansallinen metsäohjelma 2015**

Usean eri tekijän johdosta (mm. tulevat eduskuntavaalit 2007 ja uuden hallituksen muodostami-nen) päätettiin aloittaa Kansallinen metsäohjelma 2010 päivittäminen vuonna 2005. Koska



KMO 2015-ohjelmassa on juuri pitkälti kysymys päivityksestä, ei sitä lähdetty tekemään puhtaalta pöydältä. Tämä lienee myös osasy siihen, että ohjelma ei esitetä radikaaleja muutoksia KMO 2010-ohjelman perustavoitteisiin, strategiaan ja linjauksiin.

Avaintavoitteina uudessa Kansallinen metsäohjelma 2015 raportissa olivat pyrkimykset puun käytön monipuolistamiseen ja kotimaisen puun vuotuisten hakkuiden lisääminen. Samoin metsien puuntuotannollisen tilan ja puuston kasvun ylläpitäminen olivat keskeisiä tavoitteita. Näihin tavoitteisiin pyritään siten, että metsien monimuotoisuus ei vaarannu.

Ohjelmassa nähdään, että Suomen metsäteollisuuden kilpailukykyä kasvatetaan suosimalla entistä asiakaslähtöisempiä ja kilpailukykyisempiä tuotteita ja palveluita. Jos tässä onnistutaan, voidaan metsä- ja puutuoteteollisuuden tuotannon arvoa lisätä 20 prosentilla vuoteen 2015 mennessä. Tuotantorakennetta on tarkoitus myös monipuolistaa entisestään. Koska kotimaisen raakapuun tarpeen arvioidaan nousevan tuontiriippuvuuden vähentämisen ja EU:n vaatiman uusiutuvan energian käytön lisäämisen myötä, vuotuisia hakkuita pyritään kasvattamaan 10–15 miljoonalla kuutiometrillä. Tämän lisäksi EU:n vaateet ja energiaomavaraisuuden nostaminen johtavat metsähakkeen käytön kasvuun energian lähteenä. Hakkeen vuotuinen käyttö nousee arviolta 8-12 miljoonaan kuutiometriin, eli reippaasti korkeammalle edellisten vuosien tasosta (3,4 milj. m<sup>3</sup> v.2006). Jatkossa puuperäisen energiatuotannon kasvu lisää kilpailua myös raaka-puusta, mikä on yksi merkittävimmistä tekijöistä, miksi puuston vuotuista kasvua pyritään lisäämään talousmetsien olosuhteita parantamalla. Metsätalouden kannattavuutta tullaan myös nostamaan esimerkiksi kasvattamalla yksityismetsälöiden keskikokoa.

Talousmetsien hakkuissa pyritään ottamaan huomioon paremmin metsien monimuotoisuus ja myös ympäristökuormitusta on tarkoitus pienentää entisestään. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmalla (METSÖ) pyritään turvaamaan metsien monimuotoisuus. Lisäksi ekologista kestävyyttä voidaan parantaa lisäämällä metsien hoitoa ja sahatavaran käyttöä, joiden seurauksena hiilen sidonta kasvaisi. Sosiaalista ja kulttuurista kehitystä edistetään metsien virkistyskäyttöä lisäämällä, eli esimerkiksi luontomatkailuun perustuvaa yrittäjyyttä pyritään edistämään. Lisäksi inhimillistä pääomaa on tarkoitus kasvattaa rahoittamalla lisää tutkimus- ja kehitystyötä, ja kouluttamalla enemmän osaavaa ja ammattitaitoista työvoimaa metsäalalle. Metsäalan hyväksyttävyyttä pyritään myös jatkossa kasvattamaan muun muassa viestinnän kautta. Myös lasten sekä nuorten suhdetta metsiin on tarkoitus kohentaa.

Toteutuessaan metsäohjelma nostaisi metsäsektorin tuotannon arvoa, minkä takana olisivat ennen kaikkea uudet energia- ja biojalosteet. Nykyisten tuotteiden valmistus jatkuisi kuitenkin jatkossa huomattavana, sillä uusien tuotteiden laajamittainen valmistus ei olisi vielä mahdollista näin lyhyellä aikavälillä. Ohjelman mukaan lisäksi valtion verotulot kasvaisivat ja työpaikkojen määrän lasku metsäalalla hidastuisi. Energiapuun korjuu vaikuttaisi haitallisesti metsäluontoon ja sen moninaisuuteen, mutta tätä haittaa pyrittäisiin pienentämään eri keinoin. Metsien kasvavat hakkuut laskisivat hiilinieluvaikutusta vain tilapäisesti, ja asianmukaiset hoitotoimet kääntäisivät nieluvaikutuksen jälleen kasvuun 2020-luvulla.

Kuten edellisessäkin metsäohjelmassa, otetaan myös uudessa ohjelmassa huomioon epävarmuustekijät. Ohjelman mukaan metsäala elää lähihistoriansa voimakkainta muutoskautta, ja merkittävimmät muutosvoimat ovat globaaleja, joihin Suomi ei voi yksin vaikuttaa. Tuotteiden ja raaka-aineiden kysynnän ja tarjonnan kehitys, sekä hintojen määräytyminen ovat epävarmoja ja riippuvaisia useista eri tekijöistä. Lisäksi yksityisten toimijoiden odotuksia ja toimia ei ole helppo arvioida. Tällainen ilmapiiri tekee tulevaisuudesta hyvin epävakaa. Uusien tuotteiden

käyttöön otossa on myös paljon epävarmuutta, ja ennen kaikkea julkisen rahoituksen riittävyys kaavailtuihin hankkeisiin on keskeinen huolenaihe.

Kansallista metsäohjelmaa 2015 oli laatimassa jälleen laaja joukko, johon kuului ministeriöitä, metsäalan osajia ja toimijoita, kuten tutkijoita ja eri eturyhmiä. Sen apuna käytettiin metsäkeskusten laatimia alueellisia metsäohjelmia sekä eri tahojen laatimia tulevaisuuskatsauksia. Ohjelmaa toteutetaan koordinoitusti eri hallinnonalojen omien ohjelmien ja yhteisteisten strategioiden pohjalta. Tarkoituksena on myös pyrkiä tiiviiseen yhteistyöhön metsäalan eri toimijoiden kanssa. Ohjelman viestinnästä pyritään lisäksi tekemään avointa ja osallistavaa. Suomen metsäpolitiikan hallinnollinen rakenne on esitetty tiivistettynä Taulukossa 2.

Maa- ja metsätalousministeriön tilaama KMO 2015 arviointiraportin laati Indufor Oy yhteistyössä Suomen Itsesuunnittelu Oy:n kanssa (Kansallisen metsäohjelman ennakoarviointi 2007). Arvioinnissa ohjelmaa kiitetään mm. selkeydestä ja johdonmukaisuudesta sekä tavoitteiden ja toimenpiteiden keskinäisestä loogisuudesta. Metsäohjelmaa puolestaan kritisoitiin osin samoista syistä kuin aiempaa metsäohjelmaa (KMO 2010): esimerkiksi tavoitteiden liiallisesta tarjontalähtöisyydestä. Metsäohjelman nähdään perustuvan liiaksi nykyisiin tuotantomahdollisuuksiin uusien mahdollisuuksien sijaan, eikä siinä ole siten ymmärretty vielä riittävän syvästi markkinalähtöisyyttä. Kuitenkin edelliseen metsäohjelmaan verrattuna siinä todetaan tapahtuneen parannusta. Arviointi myös peräänkuulutti metsäohjelmalta priorisoinnin tarvetta.

**Taulukko 2.** Suomen metsäpolitiikan hallinnollinen rakenne

Toimielin	Jäsenet	Tehtävä
<i>Hallitus</i>	Ministerit eri puolueista	Hyväksyy metsäohjelmat
<i>Metsäneuvosto</i>	Maa- ja metsätalousministeri (puheenjohtaja); MMM metsäosaston osastopäällikkö (varapuheenjohtaja); 20 jäsentä, jotka edustavat lähinnä eri ministeriöitä ja eturyhmiä. <sup>1</sup>	Tukee MMM:ää laajakantoisissa ja periaatteellisissa tärkeissä metsäpoliittisissa kysymyksissä. Yhteistyöfoorumi julkisen vallan ja yksityisen sektorin välillä. Edistää ja toteuttaa KMO 2015-ohjelmaa. Toimikausi 3 vuotta.
<i>Metsäneuvoston sihteeristö</i>	MMM, metsäosaston osastopäällikkö (pj.), KMO 2015 pääsihteerit (vpj.) ja 10 jäsentä <sup>1</sup>	Metsäneuvoston työn ja kokousten valmistelu. KMO 2015 toteutumisen seuranta. Seminaarien järjestämien yhdessä työryhmien kanssa.
<i>Työryhmät</i>	Ministeriöiden virkamiehet, hallinnon alan toimihenkilöt	Toimii asioiden valmistelijana ja apuna sihteeristölle ja metsäneuvostolle. Seuraa KMO 2015 edistämistä, laati seurantaraportin luonnoksen, tekee esityksiä muutostarpeista.
	1. Metsäteollisuuden ja- talouden kilpailukykyiset toimintaedellytykset	
	2. Metsien ilmasto- ja energiahyödyt	
	3. Metsien monimuotoisuus ja ympäristöhyödyt	
	4. Metsien käyttö virkistykseen ja kulttuurin lähteenä	
	5. Metsäalan osaaminen ja hyväksyttävyys	
	6. Kansainvälinen metsäpolitiikka	

Lähde: <http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/kmo.html>

Ohjelma pyrkimys kompromisseihin nähdään sekä vahvuudeksi että heikkoudeksi. Ohjelma pyrkii ottamaan huomioon useiden osapuolien toiveet, joskin Suomen luonnonsuojeluliitto jätti siihen eriävän mielipiteen. Kompromissit voivat myös johtaa tilanteeseen, jossa jotkut tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään. Arvioinnissa pohditaan esimerkiksi lisääkö hakkuumäärien kasvattaminen metsäalan kannattavuutta, vai johtaako se jopa kannattavuuden laskuun. Tavoitteina kun on sekä hakkuiden lisääminen että kannattavuuden parantaminen. Lisäksi kompromissien myötä toimenpiteiden ja panoksien uskottaan suuntautuvan liian laajalle alueelle, jolloin vaikutus jää osittain heikoksi.

Ennakoarvioinnin mukaan uudesta metsäohjelmasta saa sellaisen kuvan, että globalisaatio koetaan uhkana. Näkemys on päinvastainen verrattuna edelliseen metsäohjelmaan, jossa vielä markkinoiden vapautuminen käsitettiin positiivisena asiana Suomen kannalta. Arvioinnin mukaan globalisaatio tulisi kuitenkin kokea mieluummin mahdollisuutena kuin uhkana. Se aiheuttaa muutoksia toimintaympäristössä, mikä voi johtaa esimerkiksi puuraaka-aineen riittävyysongelman osittaiseen kumoutumiseen, kun metsien muut käyttömuodot tulevat kannattavammiksi.

Arviointiraportissa kiitetään kunnianhimoista tavoitetasoa, mutta samalla kritisoidaan prosessin hallintovetoisuutta. Yksityissektori on toki mukana suunnittelussa, mutta sitä ei ole sitoutettu riittävästi ohjelman toteutukseen. Julkisen vallan roolin painopistettä tulisi siirtää metsän kasvatuksen ja puumarkkinoiden tukipolitiikasta sekä ohjauksesta enemmän metsäalan toimintaympäristöä, muutosta ja innovaatioita tukevaksi.

Ympäristön tilan arvioidaan paranevan, mutta todetaan lisäksi, että tämä oletus sisältää joitakin epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi bioenergian vaikutuksia ympäristöön ei ole vielä selvitetty riittävästi. Ennakoarvioinnissa ehdotetaan, että bioenergian tuotannon elinkaarietjuja tulisi arvioida kestävyuden näkökulmasta, ja että kestävyydelle tulisi luoda kansalliset kriteerit. Lisäksi toivottiin, että metsäsektorin pitkän aikavälin elinkelpoisuuden tulisi olla ohjelman ensisijainen tavoite. Ennakoarvioinnin väliraporttia lainaten: *"Vaikka maailma muuttuu nopeasti, metsä muuttuu hitaasti Suomen olosuhteissa. Sen vuoksi pitkän aikavälin tarkastelujen merkitys korostuu erityisesti metsäpolitiikassa (Kansallisen metsäohjelman 2015... 2007b, 14)."*

Suomen luonnonsuojeluliitto kritisoi uutta metsäohjelmaa ja jätti siihen eriävän mielipiteen (ks. Maa- ja metsätalousministeriö 2008, 44). Liiton mukaan metsien käytön tehostamisen vastapainoksi ei ole esitetty riittäviä keinoja, joilla voitaisiin kompensoida metsien käytöstä aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia. Liitto muun muassa korostaa, että ohjelman tulisi tarjota tehokkaampia keinoja huolehtia metsien monimuotoisuudesta ja kasvattaa metsien hiilivarastoja.

Ennakoarvioinnissa mukana olleet Ojala, Kuuluvainen ja Simula (2008) näkivät, että uudessa metsäohjelmassa pyritään ratkomaan uusia ongelmia vanhoilla toimintatavoilla, jotka on kehitetty 1970- ja 1980-luvuilla sen aikaisiin tilanteisiin. Esimerkiksi valvonta- ja viranomaisjärjestelmät ovat turhan raskaita nykyisiin oloihin. He toteavat, että monet julkisen vallan toimet voitaisiin hoitaa tehokkaammin yrittäjävoimin. Metsäalan kannattavuuden alhaisuus on vähentänyt kiinnostusta alaan, mutta yrittäjien tuoman kilpailun lisäyksellä voitaisiin parantaa myös metsätalouden kannattavuutta, ja lisätä sen kautta metsäalan kiinnostavuutta sekä toimijoiden määrää alalla. Kannattavuuden parantamisen tulisikin olla keskeistä, eikä sitä heidän mukaansa saavuteta sellaisilla keinoilla, kuten hakkuiden voimakas lisääminen tai metsäbyrokraatia, joita uusi metsäohjelma tarjoaa.

Kritiikistä huolimatta molemmat metsäpolitiikkaohjelmat (KMO 2010 ja KMO 2015) ovat saaneet poliittisen ja todennäköisesti melko laajan metsäalan tuen taakseen. Metsäohjelmia tekmässä olleet ja ne hyväksyneet eturyhmät ovat olleet niihin pääasiassa tyytyväisiä, lukuun ottamatta Suomen luonnonsuojeluliittoa. Näiden tahojen hyväksyntä on myös ollut keskeistä sille, että ohjelmat on voitu panna toimeen.

### 3.2 Metsäalan tulevaisuusraportit

Tällä vuosituhanalla metsäalan tulevaisuuden kehitystä on arvioitu useissa raporteissa. Viimeaikaiset toimintaympäristön muutokset, kuten globalisoituminen, ovat lisänneet entisestään tarvetta tällaisille arvioinneille. Seuraavassa tulevaisuuden kehitysarvioita tarkastellaan kahden laajan ja suhteellisen tuoreen julkaisun avulla: ”Suomen metsiin perustuva hyvinvointi 2015” (Hetemäki ym. 2006) ja ”Metsän uusi aika” (Niskanen ym. 2008).

Hetemäki ym. (2006) raportti laadittiin maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2006 julkaiseman Metsäsektorin tulevaisuuskatsauksen ja Kansallinen metsäohjelma 2015 taustaksi. Raportin laatimiseen osallistui noin 70 Metlan tutkijaa ja sitä kommentoi työprosessin aikana maa- ja metsätalousministeriön useat työryhmät sekä raportin ohjausryhmä. Niskanen ym. (2008) raportti syntyi maa- ja metsätalousministeriön rahoittaman Metsäalan Tulevaisuusfoorumin työn tuloksena. Raportissa hyödynnetään tulevaisuusfoorumin useita erillisselvityksiä, seminaareja ja metsäalan asiantuntijoille osoitettuja kyselytutkimuksia.

Edellä mainitut raportit eroavat toisistaan jo niiden tekotavan erilaisuudesta johtuen. Yksityiskohdissaan ne myös tuovat eri asioita esille ja samoja asioita erilailla. Kuitenkin niiden metsäalan toimintaympäristön analyysi, näkemykset tulevaisuuden haasteista sekä kehittämistarpeista ovat siksi samansuuntaisia, että ne voidaan tiivistää seuraaviksi päätelmiksi.

Raporteissa merkittävänä muutoksina nähdään muun muassa paino- ja kirjoituspaperien kulutuksen kasvun hidastuminen Länsi-Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa, massa- ja paperituotannon lisääntyvä siirtyminen kehittyviin talouksiin, tuontipuun väheneminen Venäjältä ja energiapuun kysynnän kasvu ilmasto- ja energiapolitiikan takia. Kaiken kaikkiaan metsäalan globaalien kilpailun odotetaan olevan monien muutoksien taustalla.

Suomessa toimintaympäristön muutokset ovat jo näkyneet muun muassa metsäteollisuuden tuotantokapasiteetin ja henkilöstön leikkauksina. Jatkossakin tuotannon ennakoitaan supistuvan. Tulevaisuuteen vaikuttavat erilaiset taloudelliset, ekologiset -ja sosiaaliset muutostekijät, kuten EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan kiristyminen, ilmastonmuutoksen ympäristövaikutukset ja väestön ikääntyminen sekä kaupungistuminen. Näihin muutostekijöihin on kuitenkin haasteellista reagoida muun muassa siksi, että ne voivat joko vahvistaa tai heikentää toinen toisiaan. Raportit näkevät, että tässä tilanteessa Suomen metsäalan perinteiset menestystekijät enää riitä, vaan tarvitaan uusiutumista.

Niskanen ym. (2008) tunnisti metsäalalla vallitsevan neljä eri näkökulmaa, kuinka tuleviin haasteisiin ja globalisaation epävarmuuteen tulisi suhtautua. Nykysektori -näkökulma suhtautuu muita näkökulmia optimistisemmin nykytilaan, ja tukee nykyisten yritysten kustannustehokkuuden ja jalostusasteen nostamista, eli se kannattaa melko varovaista muutosta. Uusbisnes -näkökulman mukaan tulisi liikkua kustannustehokkuudesta innovointiin siirtämällä voimavaroja uuteen tuotantoon ja luomalla tilaa uusille yrityksille. Kestävyys -näkökulma suosii ennen kaikkea sellaisia tuotteita, jotka tukevat kestäväää kehitystä ja edistävät metsien monikäyttöisyyttä.

Suomen etu -näkökulma taasen painottaa Suomen omia voimavaroja ja vähäisen riskin toimintaa, kuten bioenergian tuotantoa. Niskanen ym. mukaan melko selkeästi toisistaan poikkeavat näkökulmat kertovat metsäsektorin henkisestä murroksesta ja tulevaisuuden epävarmuudesta.

Kenties tärkein yksittäinen viesti, jonka tulevaisuusraportit viestittävät, on Suomen metsäalan monipuolistumisen tarve. Tämä tarve on koko metsäalan läpimenevä: tarvetta on metsäalan elinkeinorakenteiden, metsien eri käyttömuotojen, organisaatioiden, tutkimuksen ja politiikan nykyistä monipuolisemmalle kehitykselle. Elinkeinoelänteessä monipuolistumisen mahdollisuudet ovat erityisesti energiatuotannossa, biojalosteissa, puutuoteteollisuuden kehittämisessä, pakkaamisessa ja luontomatkailussa. Myös metsiin liittyviin palvelualoihin, panostaminen nähdään tärkeänä – niissä on edelleen kasvumahdollisuuksia.

Metsäteollisuuden nykytuotteiden rakenneongelmat ja taloudellisen merkityksen väheneminen korostavat tarvetta löytää metsiin liittyviä uusia elinkeinoja ja toimijoita; globaalin ja kotimaisen yhteiskunnan arvojen kehitys puolestaan edellyttää metsien eri käyttömuotojen nykyistä monipuolisempaa huomioon ottamista. Nämä haasteet puolestaan edellyttävät uudistumista kaikilta metsäalan toimijoilta.

Tulevaisuusraportit viittaavat siihen, että jos monipuolistumisessa ei onnistuta, ongelmaksi voi muodostua alan taloudellisen merkityksen vähenemisen ohella sen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden heikkeneminen. Eli kansalaiset kokevat metsäalan vastaavan yhä vähemmän heidän tarpeisiinsa.

Hyväksyttävyyttä lisääviä tekijöitä ovat muun muassa uudet tuotteet, metsien aineettomien palveluiden kehittäminen, energia- ja ilmastonmuutoshasteisiin vastaaminen, metsien ekologisesta kestävydestä huolehtimien ja metsäalan nykyistä parempi avautuminen muuhun yhteiskuntaan. Hetemäki ja Donner-Amnell (2006) tiivistävät jälkimmäisen tavoitteen mukailien presidentti Kennedyn usein lainattua virkaanastujaispuheen sitaattia ”metsäalan ei pidä kysyä mitä yhteiskunta voi tehdä metsäalalle, vaan mitä metsäala voi tehdä yhteiskunnalle” (s. 173).

Monipuolistumista tulisi edistää muun muassa rahoittamalla tutkimusta ja kehitystä, tukemalla muutosta poliittisin keinoin, monipuolistamalla alan opiskelua ja neuvontaa. Tämä edellyttää myös rahoituksen kasvua erityisesti tutkimus- ja kehitystyössä, ja siksi olisi tärkeää saada myös yritykset mukaan aiempaa voimakkaammin.

### **3.3 Metsien käytön politiikan haasteet**

#### **Toimintaympäristön muutokset ja pitkän aikavälin strategia**

Hetemäki ym. (2006, s. 141) toteavat, että ”Suomen metsäalan toimintaympäristön muutosten myötä ne yhteiskunnalliset paineet, joihin julkisen politiikan keinoin joudutaan reagoimaan, ovat enenevästi ylisektorialisia, - sellaisia, joiden vastuut eivät ole osoitettavissa perinteisen valtion hallintojärjestelmän jakojen mukaisesti. Näin myös metsäpolitiikan harjoittaminen ei rajoitu metsähallinnon alan perinteiseen ydinalueeseen, vaan sitä harjoitetaan enenevästi useilla hallinnonaloilla. Keskeinen johtopäätös tästä on, että perinteinen *metsäpolitiikka* laajenee *metsien käytön politiikaksi*. Tällöin metsäasioiden hallinnollisen koordinoinnin tarve korostuu.”

Yhteiskunnan ja kansantalouden kannalta tulisikin jatkossa pohtia enemmän, miten metsävarojen käyttö jaetaan eri kohteisiin siten, että hyöty metsistä muodostuu mahdollisimman suureksi.

Samoin hyvinvointia maksimoitaessa olisi pohdittava, missä määrin kehitetään vanhaa ja missä määrin edistetään uutta. Tavoitteena tulisi olla harjoittaa sellaista metsien käytön politiikkaa, joka saa mahdollisimman laajan kannatuksen koko yhteiskunnalta, mutta ottaa myös huomioon, miten yhteiskunnan tarpeet todennäköisesti kehittyvät jatkossa. Tällainen lähestymistapa parantaa politiikan hyväksyttävyyttä ja helpottaa sen onnistumista sekä maksimoi yhteiskunnan metsien käytöstä saamaa hyötyä (Hetemäki ym. 2006, 23).

KMO 2015 kyllä tunnustaa tarpeen monipuolistaa metsäalaa. Ohjelman toimintaympäristön analyysi ja retoriikka ovat myös yhteneväisiä edellä esitettyjen tulevaisuusraporttien kanssa. Tämä on odotettua, sillä molemmat raportit olivat maa- ja metsätalousministeriön ”tilaamia” tai rahoittamia. Sen sijaan varsinaisten toimien ja rahoituksen suuntaamisen osalta KMO 2015 ei painota samassa määrin metsäalan monipuolistamista ja uudistumista. Sen keskeiset toimet ja painotukset kumpuavat kapeammasta näkökulmasta kuin sen taustalla olevat tulevaisuustyöt.

Ohjelma lähtee keskeisesti siitä, että puuvarojen tarjontaa lisäämällä pystytään parhaiten vastaamaan metsäalan muuttuviin tarpeisiin, olivat ne sitten mitä tahansa. Tämä ajatustavan seuraus on, että ohjelman toimenpide-ehdotuksien ja rahoituksen voidaan itse asiassa edelleen nähdä tukevan pääasiassa nykyrakenteiden ylläpitoa. Niskanen ym. (2008) toteavat, että ”Metsiin ja puuhun perustuvien uusien arvoketjujen ja elinkeinojen kehittäminen vaikuttaa kuitenkin jääneen vähemmälle huomiolle ohjelman rahoitussuunnitelmassa” (s. 251) ja, että ”Raaka-aine ja työvoimakysymyksiin keskittyvä metsäpolitiikka ei poista metsäalan yksipuolisesta tuotantorakenteesta johtuvia ja asteittain pahenevia rakenteellisia ongelmia (s. 252).

Edellä esitettyjen tulevaisuusraporttien valossa toinen keskeinen puute KMO 2015:ssa on sen strateginen aikajänne – se on liian lyhyt. Esimerkiksi globaali ja kansallinen energia- ja ilmasto-politiikka asettavat tavoitteita ajanjaksolle 2020–2050. Toisaalta puunjalostuksessa on kehitteillä uusia teknologioita ja tuotteita, joiden laaja-mittainen kaupallistaminen näyttää toteutuvan vasta noin 2015 jälkeen. Myös metsien ekologiset kysymykset ja metsien kasvatusta edellyttävät hyvin pitkäjänteistä tavoitteenasettelua. Lisäksi pitkäjänteisyyden tarvetta korostaa parhaillaan käynnissä oleva metsäalan rakennemuutos. Pitkän aikavälin strategisten tavoitteiden toteuttaminen pitäisi aloittaa niin pian kuin mahdollista, jotta muutoksiin voitaisiin reagoida ajoissa ja hallitusti sekä muutoksesta väistämättä aiheutuvat haittavaikutukset minimoida. Tätä taustaa vasten metsäpoliittisen ohjelman strategioiden ja politiikkatoimenpiteiden tarkastelu vain vuoteen 2015 asti on riittämätöntä.

Koska KMO 2015 on hallituksen politiikkaohjelma, on tietenkin luonnollista, että se esittää toimia nyt ja lähivuosille. Tämä ei kuitenkaan ole este sille, että voitaisiin asettaa pitemmän aikavälin strategisia tavoitteita ja että lyhyen aikavälin politiikkatoimet pyrittäisiin koordinoimaan näiden kanssa.

### **Metsäpolitiikan koordinaatio ja joustavuus**

Metsien käytön politiikan sisällön ohella haasteita kohdistuu itse politiikan valmisteluun ja tekoon. Vuonna 2008 on julkaistu tai käynnistetty useita hallituksen ja ministeriöiden osittain päällekkäisiä selvityksiä ja ohjelmia. Tähän kiinnitti huomiota myös MMM:n metsäneuvoston kokousmuistio syksyllä 2008: ”Useassa puheenvuorossa kommentoitiin Kansallisen metsäohjelman, metsäneuvoston, TEM:n Metsäala 2030-hankkeen ja Esko Ahon työryhmän välistä suhdetta. Metsäneuvoston ja eri ohjelmien roolien tulee selkeytyä” (Metsäneuvoston pöytäkirja 26.9.2008). Samansuuntainen näkemys on esitetty myös työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM).

Ministeri Mauri Pekkarinen on todennut, että ”Maa- ja metsätalousministeriön vastuulla oleva Kansallinen metsäohjelma, VM:lle kuuluvat veroasiat, LVM:n hoitamat infra-asiat, OPM:n päätösvallassa oleva koulutus ja TEM:lle kuuluvat alan työvoiman, rahoituksen, yrittäjyyteen, innovaatiotoimintaan ja energiaan liittyvät vastuut osoittavat esimerkinomaisesti, että valtion puolella tarvitaan metsäsektorilla koordinaatiota ja strategista otetta.” (Pekkarinen 2008).

Metsäalaaan liittyvän politiikan selkeyttämisen ja koordinaation tarpeesta näytetään olevan yhtä mieltä, mutta käsitykset miten näihin tavoitteisiin päästään saattavat erota. Pekkarinen (2008) näkee, että koordinaatiovastuu tulisi olla TEM:llä: ”Metsäsektorin strategisen hankkeen veto-vastuu olisi alaisellani, TEM:iin sijoitetulla, ”salkunhoitajalla”.” Maa- ja metsätalousministeriössä puolestaan saatetaan pitää kiinni nykyisestä keskeisestä vetovastuuroolista metsäasioissa. Yhteenvetona voidaan todeta, että metsiin liittyvä politiikka ja siihen liittyvät vastuunjaot ovat tällä hetkellä eräänlaisessa käymistilassa.

Metsäpolitiikan tekotapaa pohtivat myös Hetemäki ja Kuuluvainen (2005) ja kysyvät, kuinka toimiva nykyinen tapa valmistella kansallisia metsäohjelmia ohjelmia on? Ohjelman lopullinen sisältö ja toimenpide-ehdotukset valmistellaan ja päätetään viime kädessä maa- ja metsätalousministeriössä ja sen alaisuudessa toimivassa metsäneuvostossa, metsäneuvoston sihteeristössä ja työryhmissä. Metsäpolitiikkaohjelmat tulevat hallituksen ja parlamentaariseen järjestelmän päätettäväksi jo hyvin valmiina ohjelmina, ja hallituksella ja eduskunnalla jää lähinnä hyväksyjän rooli. Tilannetta kuvaa metsäneuvoston varapuheenjohtaja Aarne Reunala toteamus, että ”metsäneuvosto teki suuren työn laatimalla Kansallisen metsäohjelman, jonka valtioneuvosto hyväksyi sellaisenaan. Se (*metsäneuvosto*) myös seuraa ja kehittää ohjelman toimeenpanoa.” (Metsäneuvoston pöytäkirja 26.9.2008).

Metsäneuvostossa ja metsäpolitiikan valmistelussa erityisesti etujärjestöillä on ollut keskeinen rooli. Tämä on osin hyvä asia. Metsäalan eturyhmissä on alan laajaa asiantuntemusta, jota voidaan hyödyntää politiikan suunnittelussa. Toisaalta eturyhmien kautta tulee huomioiduksi merkittävä määrä kansalaisia, joille metsäsektori on erityisen tärkeä. Olettaen, että eturyhmät edustavat suoraan jäsentensä kantaa, nykyisessä metsäneuvostossa voidaan katsoa olevan edustettuna mahdollisesti jopa noin puoli miljoonaa kansalaista.

Eturyhmien rooli ei kuitenkaan ole ongelmaton. Miten esimerkiksi eri eturyhmien vaikutusvalta metsäpolitiikkaan käytännössä määräytyy? Onko se suhteessa niiden jäsenistön määrään, vai johonkin muuhun tekijään? Tätäkin merkittävämpi on kysymys siitä, miten jäljellä olevien noin 4,5 miljoonan kansalaisen edut tulevat huomioiduksi? Merkittävä osa tästä joukosta saattaa olla kansalaisia, joiden voi olla vaikea samaistua eturyhmien näkemyksiin.

Nykyinen tapa tehdä metsäpolitiikka nostaa esiin myös kysymyksen: Miten joustavasti lukuisista eri eturyhmistä koostuva metsäneuvosto pystyy reagoimaan metsäalan rakenteellisiin muutoksiin? Toimintaympäristön merkittävät rakenteelliset muutokset saattaisivat edellyttää myös politiikan rakenteellisia muutoksia, mitkä puolestaan johtavat usein eturyhmien etuuksien ja vallitsevan tasapainon muutoksiin. Tällaisessa tilanteessa metsäneuvoston kaltainen elin päättyy tyypillisesti kompromissiin. Haetaan ratkaisu, jonka takana kaikki osapuolet voivat olla. Eturyhmien eduista muodostuu sitten pienimmän yhteisen nimittäjän kautta yhteinen etu.

Kansallinen metsäohjelma on viime kädessä *poliittinen* ohjelma. Parlamentaarisen prosessin kautta voidaan myös ajatella laajojen kansalaispiirien saavan näkemyksensä metsäpolitiikasta julki. Hetemäen ja Kuuluvaisen (2005) mukaan metsäpolitiikan valmistelussa olisikin kenties panostettava aiempaa enemmän poliittisen mandaatin integroimiseen metsäpolitiikan suunnitte-

luun. Yksi mahdollisuus olisi, että MMM ei pyrkisikään tekemään varsinaista metsäohjelmaa vaan *metsäpoliittisen selonteon*. Selonteon pohjalta uusi hallitus ja eduskunta voisivat päättää metsäpolitiikan linjauksista. Tällöin ehkä toteutuisi demokraattisen järjestelmän kansalaisten edustuksellisuus paremmin, kuin pitkälle virkamiesten ja etujärjestöjen laatimassa vaihtoehdossa. Metsäpoliittisessa selonteossa olisi myös helpompi nostaa esille tulevaisuuden skenaarioita, kysymyksiä, ongelmia ja metsäpolitiikan suuntaamisvaihtoehtoja, joita nykyisen kaltaisessa valmistelutavassa on vaikea saada julkiseen ja poliittiseen keskusteluun.

Poliittisten päättäjien ottaminen mukaan jo metsäpolitiikan valmisteluvaiheeseen ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Heillä saattaa olla puutetta tarvittavasta asiantuntemuksesta ja asioiden tarkasteluhorisontti voi olla politiikalle tyypillinen eli suhteellisen lyhyt. Poliitikkojen tulo metsäpolitiikan suunnitteluvaiheeseen saattaisi myös mutkistaa asioiden valmistelua. Haasteet ja kehittämistarpeet liittyvätkin siihen, miten poliittinen mandaatti voitaisiin sitouttaa nykyistä paremmin metsäpolitiikan suunnitteluun niin, että se ei johtaisi pitkäjänteisyyden, asiantuntijatiedon ja eturyhmien edustaminen ryhmien näkemyksien haitalliseen sivuuttamiseen metsäpolitiikan valmistelussa. Siksi onnistunut vuoropuhelu poliitikantekijöiden, virkamiesten, eturyhmien ja asiantuntijoiden välillä olisi aiempaakin tärkeämpää jo valmisteluprosessivaiheessa.

Kansallisiin metsäohjelmiin on sisäänrakennettuna tietty jäykkyys, jota vain voimistaa niiden sitominen hallitusohjelmiin. Isoja muutoksia niihin on ollut vaikea tehdä, vaikka jatkuvia tarkistuksia ja väliarviointeja tehdäänkin. Esimerkiksi kun KMO 2015 ohjelmaa vuonna 2007–2008 laadittiin, ei siinä juurikaan voitu nähdä edellytyksiä poiketa linjauksista, jotka oli omaksuttu jo 19.4.2007 hyväksytyssä hallitusohjelmassa. Tämä siitä huolimatta vaikka paikka paikoin analyysi ja kehitys saattoivat puoltaa ainakin jossain määrin siitä poikkeamista. Toisaalta kun KMO on lopulta hallituksessa hyväksytty mittavan valmistelutyön tuloksena, siitä pidetään kiinni hallituksen toimikauden ajan. Se sitoo virkakoneiston kädet, taikka vapauttaa sen pohtimasta muita vaihtoehtoja aina siihen asti, kunnes taas tehdään seuraava ohjelma uuden hallituksen myötä.

Ohjelmien jäykkyydestä aiheutuvia ongelmia korostaa se, että ne ovat tiettyssä määrin olleet jo syntyessään vanhentuneita. Tämä puolestaan on ollut sen seurausta, että niissä ei ole kyetty riittävästi ennakoimaan toimintaympäristön muutoksia. Esimerkiksi KMO 2010-ohjelma ei osannut riittävästi ennakoida puun tuonnin merkittävää kasvua (vuodesta 1998 vuoteen 2005 vajaan 80 %).

Samoin KMO 2015:n analyysi ja toimenpiteet saattavat osoittautua osin jo vanhentuneiksi. Kun ohjelmaa viimeisteltiin, oli puutulliasia voimakkaasti esillä ja nähtiin tarpeelliseksi edistää keinoja, joilla kotimaista puun kasvua ja tarjontaa voitaisiin entisestään lisätä. KMO 2015 tavoittelee kotimaisen puun vuosittaisten hakkuiden lisääntymistä 10–15 miljoonalla kuutiolla. Kuitenkin metsäteollisuuden kysynnästä (lopputuotemarkkinoista) ja kilpailukykytekijöistä johtuen hyvin mahdollinen kehityskulku on sellainen, jossa tuontipuun mittavasta vähenemisestä huolimatta kotimaisen ainespuun tarve ei lisääntynyt, vaan saattaa jopa vähentyä.

Ennakoarvio vuoden 2008 markkinahakkuista on noin 3 miljoonaa kuutiota pienempi kuin keskimäärin tällä vuosituhannella. Vuonna 2009 hakkuut todennäköisesti kasvavat tuontipuun vähentyessä. Vaikka teollisuuden puunkäytön pienentyminen johtuu osin huonosta suhdannetilanteesta, on sen taustalla myös pysyvät kapasiteetin sulkemiset, joita tullaan todennäköisesti tekemään jatkossakin. Toisaalta uutta ja laajamittaista ainespuuhun perustuvaa jalostustuotantoa ei ole näköpiirissä vuoteen 2015 mennessä. Tätä taustaa vasten KMO-ohjelman tavoittelema



hakkuiden kasvu-ura näyttää epärealistiselta. Taustalla on ensisijaisesti metsäteollisuustuotteiden markkinakehitys ja yleiset kilpailukykytekijät, ei niinkään puun tarjonta mihin KMO:n toimenpiteet keskittyvät.

Edellä esitetty viittaa siihen, että jatkossa metsäpoliittiset ohjelmat pitäisi pystyä tekemään joustavammiksi ja niiden ennakoitukykyä lisätä. Viime mainittu seikka liittyy itse asiassa enemmän kykyyn linjata politiikkaa uudella tavalla ennakoituvuuden seurauksena, kuin siihen, että ei olisi ollut saatavilla informaatiota, joka ennakoisi toimintaympäristön muutoksia. Esimerkiksi tuontipuun merkittävä kasvu nähtiin useissa analyyseissä 1990-luvun lopulla hyvin mahdolliseksi. Toisaalta metsäteollisuuden merkittävä kapasiteetin supistuminen ennakoitiin jo KMO 2015 ohjelman laadintaprosessin alkuvaiheissa, mm. sen taustalla olevissa tulevaisuustöissä. Kuitenkaan näiden muutosten vaikutuksia ei ole onnistuttu riittävästi ottamaan huomioon ohjelmissa.

Miksi sitten toimintaympäristön muutoksia ei onnistuttu riittävästi ottamaan osaksi ohjelmia? On vaikea esittää mitään selkeää johtopäätöstä tästä ja taustalla on varmaankin ollut useita eri tekijöitä. Tässä raportissa kallistutaan kuitenkin siihen tulkintaan, että ainakin osin tämä on ollut KMO laadintaprosessin ja rakenteiden seurausta. Kuten aiemmin on argumentoitu, metsäneuvosto on luonteeltaan vallitsevan tilan (status quo) säilyttämiseen pyrkivä, eikä totuttua metsäpolitiikkaa ja toimintatapoja herkästi muuteta, vaikka toimintaympäristöstä kantautuvat viestit saattaisivat sitä edellyttää.

Metsäpolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa on kaksi eri vaihetta: valmistelu ja toimeenpano. Erityisesti valmisteluvaiheen tulisi olla avoin, kriittinen, monipuolinen ja joustava. Nämä ovat edellytyksiä sille, että ohjelma tuottaa uusia avauksia, linjauksia ja reagoi riittävän herkästi toimintaympäristön muutoksiin.

KMO:ssa metsäneuvoston kokousten ja mahdollisten muutosten valmistelu sekä ohjelman toimeenpanon seuranta on erityisesti metsäneuvoston sihteeristön tehtävä. Sihteeristö toimii myös ”suodattimena” KMO-prosessin työryhmien ja metsäneuvoston välissä, sillä asiat välittyvät sen kautta. Sihteeristö on suppeahko (12 henkeä), joka sinänsä tarjoaa edellytykset tiiviimmälle ja joustavammalle työskentelylle. Toisaalta sen näkökulma on ehkä liian kapea, sillä siinä ei esimerkiksi ole edustettuna energia- ja ympäristöjärjestöjen tai yritysten edustajia. Tutkimuksen osalta siinä on edustettuna tutkimushallinto, mutta ei tutkimuksen substanssi. Tyypillisesti sihteeristön jäsenet ovat myös sellaisessa asemassa, että he ovat varsinaisessa virkatyössään hyvin kiireisiä, minkä vuoksi heidän edellytyksensä valmistella ja innovoida KMO-prosessiin uusia avauksia ovat rajalliset. Siksi sihteeristö ei välttämättä kykene reagoimaan riittävästi toimintaympäristön muutoksiin.

Tässä esitetty analyysi viittaa siihen, että on perusteltua uudelleen arvioida KOM-prosessia ja pyrkiä kehittämään metsäpolitiikan suunnittelu- ja toimeenpanoprosesseja. Hyödyllisiksi nähtiin erityisesti seuraavat kehittämistarpeet:

- Nykyistä pitemmän aikavälin strategian laatiminen metsäpolitiikalle
- Eri politiikanlohkojen parempi koordinaatio ja vastuiden selkeyttäminen
- Metsäpolitiikan taustatöiden analyysien ja johtopäätösten sekä politiikkaohjelmien painotusten parempi koordinaatio
- Poliittikaohjelmien joustavuuden ja ennakoituvuuden lisääminen, mitkä lisäisivät politiikan reagoitukykyä toimintaympäristön muutoksiin

## 4 TM-lähestymistapa ja metsäpolitiikka

Edellisessä luvussa keskusteltiin tarpeista kehittää metsäpolitiikkaa niin, että se vastaisi nykyistä paremmin metsäalan rakennemuutoksen haasteisiin. Toisaalta viitattiin siihen, että voisi olla perusteltua pohtia, olisiko jokin muu kuin nykyinen tapa valmistella ja koordinoida metsäpolitiikka parempi? Nämä asiat ovat tämän luvun taustana, kun tarkastellaan mitä TM-lähestymistapa voisi metsäpolitiikan uudistamiselle tarjota?

### 4.1 TM-lähestymistavan ja metsäpolitiikan erot

Keskustelun aluksi on hyödyllistä pohtia, missä määrin metsäpolitiikan valmistelu ja metsäohjelmien prosessi Suomessa poikkeaa TM-lähestymistavan politiikkaprosessista. Tätä ei pidä ymmärtää niin, että TM-lähestymistapa edustaisi ihannetilaa, jota tavoitellaan. Tarkoitus on pääasiasiassa havainnollistaa, voisiko lähestymistapa tuoda lisäarvoa metsäpolitiikan tekoon. Lisäksi vertailu on siinä mielessä hypoteettinen, että se vertaa ideaalia lähestymistapaa käytännön esimerkkiin. Todellisuudessa mikään malli tai lähestymistapa ei toteudu täysin niin kuin haluttaisiin, vaan siihen vaikuttavat muun muassa toimintaympäristö ja toimijat. Esimerkiksi Hollannin ET-ohjelmaa analysoitaessa huomattiin, että merkittävä osa politiikan teon vanhoista ajatusmalleista säilyi, ja TM-lähestymistapaa noudatettiin vain osittain.

Taulukossa 3 on eritelty joitakin TM-lähestymistavan ja KMO 2015-ohjelman keskeisiä ominaisuuksia. Kyseessä on karkeahko tyypittely, jolla pyritään antamaan yleiskuva eri tavoista valmistella politiikkaohjelmia.

Kummassakin tavassa valmistella politiikkaa tärkeimmät toimijat ovat pääosin samoja. Molemmissa virkamiehet ovat vastuussa prosessin käynnistämisestä ja viime kädessä sen etenemisestä. TM-lähestymistapa pyrkii tosin vähentämään myös virkamiesten perinteisesti voimakasta suoraa kontrollia ja ylhäältä alaspäin tapahtuvaa hallinnointia. Virkamiesten vastuualueena korostuu prosessin suunnittelu sekä vuoropuhelun ylläpitäminen eri osapuolien välillä.

Merkittävä ero toimijoiden osalta on, että Suomessa metsäpolitiikan tekoon vaikuttavat voimakkaasti etujärjestöt, kun taas TM-lähestymistavassa yksittäiset yritykset ovat vastaavassa roolissa. Esimerkiksi energia-alan yritykset ovat keskeisesti mukana Hollannin ET-ohjelmassa.

Hollannissa yritysten suora osallistuminen nähtiin hyvin tärkeänä mm. ET-politiikkaprosessissa. Jos ja kun politiikkaohjelmilla pyritään edesauttamaan elinkeinoelämän uudistumista, yritykset ovat luonnollisesti avain asemassa uuden teknologian ja innovaatioiden käyttöön oton kannalta. Esimerkiksi pyrkimyksissä uusiutumattomista uusiutuviin energiamuotoihin yritysten rooli on keskeinen. Lisäksi yritysten kautta toivotaan myös saatavan rahoitusta, koska muutos ei onnistu pelkästään julkisin varoin.

Jatkossa olisikin hyödyllistä selvittää, miten yrityksissä olevaa osaamista ja niiden kautta saatavaa rahoitusta voitaisiin hyödyntää osana Suomen metsäpolitiikkaa. Yritysten roolihan näyttää kasvavan myös yhteiskunnan muilla politiikkalohkoilla. Tulopolitiikkaa harjoitettiin vuosikymmeniä niin sanotun kolmikantamallin mukaan, jossa hallitus, työnantajien keskusjärjestö ja palkansaajien keskusjärjestö yhdessä valmistelivat tulopoliittisen kokonaisratkaisun. Nyt tästä on osin luovuttu ja palkkapolitiikka ei enää ole samassa määrin etujärjestövetoista, vaan on siirtynyt lisääntyvässä määrin yritystasolle.

**Taulukko 3.** Metsäpolitiikkaprosessin ja TM-lähestymistavan vertailua

	<b>KMO 2015</b>	<b>TM-lähestymistapa</b>
<b>Tärkeimmät toimijat</b>	Virkamiehet, metsäalan etujärjestöt, asiantuntijat. Poikkisektorialinen.	Virkamiehet, yritykset, asiantuntijat, kansalaisryhmät. Poikkisektorialinen.
<b>Ohjausperiaate</b>	Yhdessä laadittu metsäohjelma ohjaa julkisen ja yksityisen sektorin omia ja yhteisiä toimenpiteitä. Yhteisen valmistelun kautta sitouttaminen. Tavoitteet hallituskaudelle.	Vaihtoehtoja kokeilemalla etsitään tavoitteet toteuttavia toimintatapoja ja politiikkakeinoja. Puretaan nykyrakenteisiin lukkiutumista muuttamalla instituutioita, lakeja ja toimintatapoja. Pitkän aikavälin tavoitteet.
<b>Ohjausmekanismit</b>	Ohjelman tavoitteet. Tuet, instituutiot, markkinat. Painotus politiikkatoimissa ja rahoituksessa.	Ohjelman tavoitteet ja muutospolut, yritykset ja markkinat, tuet, instituutiot. Painotus prosesseissa ja instituutioissa, ei yksittäisissä ohjuskeinoissa.
<b>Tavoitteenasettelu ja joustavuus</b>	Metsäsektorin hyvinvoinnin kasvattaminen. Tavoitteet lähinnä vuoteen 2015. Ohjelmaa noudatetaan pääsääntöisesti vaiheittain hallituskausien ajan.	Yhteiskunnan hyvinvoinnin kasvattaminen ja kestävä kehitys. Pitkän aikavälin tavoitteet, joista johdetaan lyhyen aikavälin toimenpiteet. Ohjelmaa voidaan jatkuvasti korjata.
<b>Oppimistyyppi</b>	Ohjelma tehdään perinteisten hallinnollisten tapojen mukaan ja perinteisillä toimijoilla keskeinen rooli. Ei juurikaan kyseenalaisteta vallitsevaa politiikantekotapaa ja ohjelman asettelua.	Kokeilut ja oppiminen keskeistä. Kyseenalaistetaan vallitsevia tapoja ja tavoitteita. Edistetään muutoksen jalkauttamista. Vuorovaikutteisuus keskeistä.
<b>Sopeutuvuus</b>	Raskas rakenne. Tarkistuksia ja pieniä muutoksia voidaan tehdä. Periaatteellisia muutoksia ei tehdä.	Joustava, asteittainen eteneminen. Muutokset hyvin mahdollisia.
<b>Strategian merkitys</b>	Tärkeä lyhyellä aikavälillä (hallituksen toimikausi)	Tärkeä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.
<b>Hyötyjen jakautuminen</b>	Metsätalouden ja metsäteollisuuden edut keskeisessä roolissa. Näiden kautta hyvinvoinnin odotetaan jakaantuvan laajemmin koko yhteiskuntaan. Muut metsien käyttömuodot ja tahot huomioitu, mutta ei yhtä keskeisiä.	Yhteiskunnan hyvinvointi. Hyvinvoinnin nähdään kasvavan kestävä kehityksen ja uusien taloudellisten mahdollisuuksien kautta. Innovatiivisia edelläkävijäyrityksiä tuetaan ja luodaan kasvumahdollisuuksia uusille toimialoille.
<b>Muutostyyppi</b>	Lähinnä olemassa olevien järjestelmien ja instituutioiden parannukset.	Toimintaedellytysten luominen uusille markkinoille, järjestelmille ja instituutioille.

Toisaalta yritysten roolin kasvu politiikan teossa ei ole välttämättä ongelmatonta. Esimerkiksi Hollannin energiapolitiikassa niiden voimakas rooli on aiheuttanut myös kritiikkiä. Sen on nähty mm. kaventavan ohjelman näkökulmaa ja johtaneen lyhyen aikavälin toiminnan painottumiseen pitkän aikavälin tavoitteiden sijasta (Kemp ym. 2007, Smith & Kern 2007). TM-lähestymistavassa tämä yritysten mukaan saaminen suoraan prosessiin saattaa siis kääntyä lopulta lähestymistapaa vastaan.

TM-lähestymistavassa keskeinen periaate on myös, että politiikan suunnittelu ja soveltaminen sekä niiden arvioiminen on eri tahojen vastuulla. Suomessa metsäpolitiikkaohjelmien evaluointi ei ole riippumaton politiikan laatijoista ja soveltajista. Maa- ja metsätalousministeriö suunnittelee, tilaa, vastaa ja rahoittaa metsäohjelmien ulkopuoliset arvioinnit. Lisäksi ohjelmien seurannasta vastaa metsäneuvosto ja sen sihteeristö, jotka ovat ministeriön alaisia toimielimiä. Käytännön syistä tämä toimintatapa on epäilemättä luonteva ja perusteltu, mutta selkeästi riippumattomampi analyysi voisi täydentää ja tuoda lisäarvoa politiikkaprosessille.

Koska TM-lähestymistapa on erityisesti kehitetty rakennemuutokseen tilanteisiin ja kestävään kehityksen pyrkivän politiikan apuvälineeksi, siinä korostuu tavoite hyödyntää ja edesauttaa muutosta. Yksi tähän liittyvä piirre on, että lähestymistapa pyrkii samaan mukaan ennen kaikkea ne toimijat, jotka näkevät muutoksissa uusia mahdollisuuksia ja edistävät innovatiivisuutta.

Uudistumista ja innovaatioiden käyttöön ottoa jarruttaa tyypillisesti muutoshaluttomuus sekä saavutetuista eduista ja vallitsevasta tasapainosta kiinni pitäminen. Esimerkiksi Hollannin aikaisemmat ympäristöpolitiikkaohjelmat (NMP1–NMP3) muuttuivat osin näistä syistä suunniteltua vaatimattomimmiksi lyhyen tähtäimen kompromisseiksi. Suomessakin metsäalan uudistaminen kohtaa samantyyppisiä esteitä. Metsäpolitiikan laadinnassa etujärjestöt ovat keskeisessä roolissa ja ne ovat tyypillisesti taipuvaisia pitämään kiinni ”saavutetuista eduista” ja vallitsevasta tasapainosta, mikä helposti vesittää uudistuksia tavoittelevaa politiikkaa.

TM-lähestymistavassa pyritään määrätietoisesti torjumaan lukkiutumista vallitsevaan tilanteeseen ja tuomaan esille uusia ideoita. Lukkiutumia ja uudistuksia estäviä rakenteita on instituutioissa, säännöissä ja laeissa sekä toimintatavoissa. Näiden esteiden purkamista varten muutospoluilla etsitään uusia ratkaisuja. Lukkiutuneeseen tilaan ajautumista pyritään myös ehkäisemään hyödyntämällä innovatiivisten edelläkävijäyritysten ja toimijoiden valmiutta muutokseen sekä rohkaisemaan kunnianhimoisten tavoitteiden asettamista. Esimerkiksi edelläkävijäyrityksiä saatetaan tukea rahallisesti, jotta ne alkaisivat hyödyntää muutosta ja uusia innovaatioita. Innovointia varten eri sidosryhmille luodaan myös tila, muutosareena. Edelläkävijöiden tukemisen toivotaan johtavan myös muiden mukaan tuloon ja siten vähentävän vaihe vaiheelta muutosta jarruttavia tekijöitä. Toki vaarana on aina, että lähestymistapa ei saa motiivitua kuin edelläkävijäyritykset mukaan ja innovatiivinen politiikka voi latistua.

TM-lähestymistavassa pitkän aikavälin tavoitteet ovat päämäärä, joista lyhyen aikavälin toimenpiteet johdetaan. Tavoitteita kohti pyritään myös kokeilujen ja oppimisen kautta ja siksi TM-prosessi on ainakin teoriassa joustavampi kuin KMO-prosessit. Erilaisia ohjelmia eli muutospolkuja toki asetetaan, mutta jos ne eivät osoittaudu kokeiluissa tavoitteiden kannalta sopiviksi ja toisiaan tukeviksi, ne hylätään. Opittaessa prosessista enemmän myös tavoitteita voidaan lisätä, vähentää ja muokata jatkuvasti sopivammiksi, eli varsinaista aikataulua tavoitteiden asettamiseen ei tarvita. Toisaalta TM-lähestymistavan käytännön heikkous saattaa olla se, että tällaiseen oppimis- ja muutosprosessin sitoutuminen ja konkreettisten politiikkatoimien asettaminen on vaikeampaa kuin esimerkiksi KMO-prosessissa.

Kansallisen metsäohjelman tavoitteet on asetettu suhteellisen lyhyelle aikavälille, lähinnä hallituksen toimikauden ajaksi. Aikaväli on niin lyhyt, että ohjelmassa huomio keskittyy lähinnä nykyisiin metsien käyttömuotoihin ja prosesseihin. Metsäohjelmassa tavoitteita ja niiden pohjalta tehtäviä päätöksiä tarkastetaan toki aika ajoin, mutta pääasiassa ne ovat melko sitovia hallituksen toimikauden ajan.

Hollannin ET-ohjelman erääksi merkittäväksi hallintoon liittyväksi saavutukseksi on nähty se, että talousministeriö on oppinut prosessin kautta ja muuttanut omia perinteisiä toimintatapojaan ja käsityksiään omasta roolista politiikkaprosessissa. Kansallisessa metsäohjelmassa korostuu enemmän tarkka suunnittelu, ohjaus ja tavoitteiden asettaminen. Myöskään vastuuministeriön (MMM) oma politiikkaprosessi ei ole kokenut merkittävää muutosta kuluneen 10-vuoden aikana, jolloin KMO-ohjelmia on laadittu.

KMO 2015:ssa ja TM-lähestymistavassa politiikan ohella markkinoilla ja instituutioilla on tärkeä rooli kehityksen ohjaamisessa. TM-lähestymistavassa markkinoiden annetaan melko vapaasti ohjata toimintaa, ja politiikantekijöiden tarkoituksena on ensisijaisesti vain varmistaa taloudellisesti tehokkaat markkinat ja auttaa uusia innovaatioita menestymään markkinoilla. KMO:ssa julkisen vallan rooli on keskeisempi ja tukipolitiikalla ohjataan toimintaa kontrolloidummin. TM-lähestymistavassa painotetaan myös instituutioiden rakenteellisten muutosten tarvetta.

Kansallisessa metsäohjelmassa tunnustetaan myös tarve kehittää metsäalan instituutioita, mutta siinä ei aseteta tavoitteita tai konkreettisia toimia tähän liittyen. Esimerkiksi metsäneuvoston jäsenistö, joka on keskeisessä roolissa lopullisen ohjelman kannalta, on pitkään ollut lähes muuttumaton. Siinä ei esimerkiksi ole edustettuna metsien käytön kannalta yhä tärkeämmäksi muodostuvaa energia-alaa. KMO 2015:ssa korostuivatkin metsäneuvoston nykyjäsenistön näkökannat, eikä tältä osin kaikkien jäsenien näkemyksiä voitu huomioida (kuten Suomen luonnonsuojeluliiton). Johtuen osin tästä instituutioiden vakiintuneisuudesta sopeutuminen metsäalan muutoksiin on suhteellisen hidasta ja perustuu etupäässä nykyjärjestelmien parannuksiin.

Metsäohjelman varovaista politiikkaa ja tukeutumista voimakkaasti olemassa oleviin malleihin ja toimintatapoihin puoltaa epävarmuus tulevasta. Halutaan edetä varovaisesti lähinnä tutkivalta uusista mahdollisuuksista ja luottaen nykyisen toiminnan mahdollisuuksiin.

TM-lähestymistapa ei myöskään pyri muuttamaan nykyjärjestelmiä kertaheitolla, vaan asteittain ja jatkuvasti kokeillen eri mahdollisuuksia. TM-lähestymistapa eroaakin tässä metsäohjelmista siten, että siinä kokeilut ja tutkimus ovat keskeisessä roolissa. Ne on myös koordinoitu pitkän aikavälin tavoitteiden kanssa. Tällöin politiikka painottuu vain niihin toimiin, joiden uskotaan edistävän pitkän aikavälin tavoitteita.

Sekä TM-lähestymistapa että kansalliset metsäohjelmat hyödyntävät osallistavaa päätöksentekoa. Eri osapuolien osallistumisella halutaan lisätä politiikan hyväksyttävyyttä. Osallistava päätöksenteko TM-lähestymistavassa tavoittelee pelkän osallistumisen lisäksi myös aidosti osapuolien vaikutusmahdollisuuksien ja aktiivisuuden parantamista. TM-lähestymistavassa politiikantekijöiden rooli on edesauttaa ja organisoida prosessi niin, että aito vuorovaikutus sekä eri osapuolien vaikuttavuus ja aktiivisuus toteutuu.

KMO-prosessi alkaa yleensä hyvin laaja-alaisena ja osallistavana, mutta päättyy lopulta kaipaampaan näkökulmaan. Yksi tähän vaikuttava seikka on ohjelman valmistelun kiireellinen aikataulu prosessin loppuvaiheessa. Poliittikatoimenpiteet ja ohjelman rahoitus on lyötävä lukkoon yhdessä ja lopullisessa ohjelmapaperissa. Päätökset kasautuvat loppuun ja ne joudutaan tyypillisesti muokkaamaan yhä pienemmässä piirissä ja muutaman keskeisen eturyhmän myötävaikutuksella. Siksi lopullisessa valmistelussa näkökulma helposti kapenee, eikä muun muassa mahdollisia ristiriitoja tai päällekkäisyyksiä eri tavoitteiden välillä aina havaita tai pystytä ratkaisemaan. Myöskään pidemmän aikavälin arviointia ei välttämättä ennätetä tekemään.

Hollannin energiapolitiikan tapauksessa prosessiin valittiin henkilöitä, joilla uskottiin olevan edellytyksiä edistää innovaatioita. Nämä henkilöt olivat etupäässä yritysten edustajia ja tutkijoita, eikä heillä ollut kovinkaan suuresti toisistaan eriäviä näkökantoja (Loorbach ym. 2008, 307). Tässä tapauksessa osapuolet pystyivät myös löytämään yhteisiä tavoitteita. Haittapuolena tässä kuitenkin nähtiin se, että yhteisymmärrys osapuolien kesken ei ehkä luonut merkittävää katalyyttia, joka olisi voinut synnyttää enemmän keskusteluita ja uusia ideoita osapuolien välillä. Jos Hollannin energiapolitiikassa olisi noudatettu paremmin TM-lähestymistapaa, olisi mukana ollut tasaisemmin eri intressiryhmiä. Laajempi joukko eri sidosryhmien edustajia olisi ehkä voinut johtaa radikaalimpiin innovaatioihin tai ainakin tarjonnut kattavamman näkökannan eri ongelmiin.

Käytännössä laaja-alainen eri sidosryhmien mukana olo kuitenkin myös vaikeuttaa prosessia. Aina on olemassa riski, ettei päästä yhteisymmärrykseen ja syntyy pattitilanne. Yksikin taho voi helposti jähmettää koko prosessin toiminnallaan. Näyttäsikin siltä, että TM-lähestymistavassakaan ei päästä kokonaan osallistavaan päätöksentekoon väistämättä liittyvistä ongelmista. Sekä hyvin kapea että hyvin suuri osallistavuus tuovat päätöksentekoon omat ongelmansa.

## 4.2 Mahdollisuudet ja heikkoudet

Edellä käyty keskustelu viittaa siihen, että ainakin periaatteellisella tasolla TM-lähestymistapa saattaisi antaa eväitä kehittää Suomen nykyistä metsäpolitiikan prosessia. Erityisesti seuraavien TM-lähestymistapaan liittyvien tavoitteiden ja tapojen hyödyntämistä metsäpolitiikan laatimisessa olisi hyödyllistä pohtia:

1. Pitkän aikavälin (20-30 vuotta) tavoitteiden asettaminen ja lyhyen aikavälin toimien johtaminen niistä. Asteittainen mutta määrätietoinen muutos kohti tavoitetilaa.
2. Nykyrakenteisiin lukkiutumisen ja uudistumisen tiellä olevien hidasteiden purkaminen. Nykyjärjestelmien kyseenalaistaminen sekä tavoitteet ja keinot, joilla edistetään muutosta ja valmiuksia rakenteellisten muutoksien tekemiseen tarvittaessa. Tähän liittyen myös erilaisten kokeilujen tekeminen ja jatkuvan oppimisprosessin omaksuminen.
3. Laaja-alaisempi ”yhteiskunnallinen” näkökulma politiikan tekoon. Yhteiskuntaa laajemmin edustavien, ei vain metsäalan etujärjestöjen, näkökulman huomioon ottaminen. Toisaalta metsien uusien ja nousevien käyttömuotojen nykyistä parempi huomioon ottaminen.
4. Ministeriöiden poikkisektorialisen koordinaation ja yhteistyön syventäminen. Esimerkiksi Hollannin energia-alan politiikkaohjelman johtoryhmän muodostavat kuuden eri ministeriön ylijohtajat.
5. Yritysten mukaan ottaminen politiikkaprosessiin. Yritykset ovat suoraan mukana prosessissa, ei vain etujärjestöjensä kautta. Tätä kautta ohjelman rahoituskin voisi parantua.

Jatkossa olisi tärkeää pohtia, minkälaisia mahdollisuuksia ja heikkouksia TM-lähestymistapa ja edellä esitetyt kehittämistoimet voisi sisältää Suomen metsäpolitiikkaan sovellettaessa. Onnistunut soveltaminen ei riipu yksinomaan siitä miten hyvä tai huono uusi malli tai lähestymistapa on, vaan myös niistä olosuhteista, joissa sitä lähdetään toteuttamaan.

Periaatteessa lähtökohtien Suomen metsäpolitiikan uudistumiselle pitäisi olla hyvät. Suomi on pieni maa, jossa metsäalalla on keskeinen rooli yhteiskunnassa. Metsäasiat eivät ole poliittisesti, omistusoikeudellisesti tai etnisesti niin tulenarkoja kysymyksiä kuin monissa muissa maissa. Myös julkinen valta on sitoutunut metsäalan kehittämiseen ja metsäalaa panostetaan suhteellisesti enemmän kuin missään muussa maassa (Niskanen ym. 2008, 162 & 263–264).

Toisaalta uudistumisen mahdollisuuksia rajoittavat voimakkaat metsäsektoriin liittyvät perinteet sekä metsien eri käyttömuotojen välillä vallitsevat jännitteet. Metsäteollisuuden ja metsätalouden, erityisesti teollisuuden ainespuun tuotannon keskeinen rooli yhteiskunnassa ja niiden sama huomio politiikan teossa ovat syvään juurtuneita. Metsäala ja sen tarpeet nähdään yhä voimakkaasti niiden kautta, vaikka muut metsiin liittyvät elinkeinot, toimijat ja metsien käyttömuodot ovat vahvistuneet. Ymmärrettävästi perinteiset toimijat haluavat myös pitää kiinni saatavetuista eduista ja vallitsevasta tasapainosta, kun taas uudet toimijat haluaisivat aiempaa suuremman roolin politiikan teossa.

Tällaisissa tilanteissa ajaututaan helposti kompromisseihin, pienimpään yhteiseen nimittäjään, mikä usein on uudistumisen tulppa. Toimintaympäristön rakenteelliset muutokset edellyttäisivät merkittäviä ja radikaaleja muutoksia, mutta kompromissit tuottavat vain pieniä muutoksia nykyrakenteisiin.

Tätä taustaa vasten ei ole yllättävää, että Suomen kansalliset metsäohjelmat ja metsäpolitiikka ovat tällä vuosituhanella olleet melko varovaista. Voidaan jopa väittää, että perusteiltaan osin melko samanlaista kuluneet 60 vuotta. Toki politiikka on monipuolistunut ja myös metsien muut kuin metsätalouskäyttö huomioidaan, mutta politiikan keskiössä on edelleen hyvin samantyyppiset puuntuotannolliset tavoitteet kuin menneinä vuosikymmeninä. Kuitenkin yhteiskunnan ja metsäalan rakenteelliset muutokset viittaavat siihen, että myös politiikan mittavammalle muutokselle on tarvetta. Tällaisessa tilanteessa on erityisen kiinnostava pohtia, voisiko TM-lähestymistavan kaltainen lähestymistapa toimia katalyyttinä, joka saisi metsäpolitiikan radikaalimman uudistumisen tielle.

Yksi tapa lähteä tutkimaan ja analysoimaan TM-lähestymistavan mahdollisuuksia ja heikkouksia olisi tässä esitettyä perusteellisempi vertailu Suomen metsäohjelmien ja Hollannin energiaohjelman (Energy Transition-ohjelma) välillä. Lähtökohtaisesti ollaan ainakin samantyyppisten ongelmien edessä. Hollannin energia-ala on murroksessa toimintaympäristön muututtua, ja samoin Suomen metsäala on murroksessa sen toimintaympäristössä tapahtuneiden merkittävien muutoksien takia. Muutokset ovat myös osittain samoja molemmissa maissa. Yksi yhteinen muutosajuri on esimerkiksi ilmastonmuutos ja siitä johtuvat EU:n ilmasto- ja energiapolitiittiset tavoitteet. Etenkin biopoltoaineiden käytön lisääminen on sekä metsä- että energia-alalla tulevaisuudessa haasteena.

Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutoksien myötä molemmissa maissa onkin nähty tärkeänä uudistaa olemassa olevia rakenteita ja myös tapa, millä politiikkaa tehdään, on kyseenalaistettu kummassakin maassa. Hollannissa tämä on jo johtanut TM-lähestymistavan omaksumiseen ja ainakin jossain määrin politiikkaprosessin muutokseen. Muutospaineita politiikan tekemiselle aiheutti uskomus, ettei nykyinen politiikka ole riittävä, jos halutaan siirtyä uusiutumattomista uusiutuviin energiamuotoihin. Hollannin aikaisemmat energia- ja ympäristöpolitiikkaohjelmat olivat heikentyneet aina aikaisemmin kompromissien myötä, eivätkä ne näyttäneet edistävän riittävästi tavoitteisiin pääsemistä. Suomessa metsäpolitiikan linjauksista vastaavia Kansallisia metsäohjelmia on myös kritisoitu siitä, etteivät ne ole pystyneet riittävästi vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin.

Vaikka TM-lähestymistavan avulla tavoitellaan radikaaleja muutoksia pitkällä aikavälillä, pyritään toimijat saamaan mahdollisimman laajasti mukaan etenemällä asteittain kohti tavoitetta. Nähdään, että tällä tavoin on realistista saada myös nykyrakenteisiin ja toimintatapoihin juurtuneet toimijat muutosprosessiin mukaan. Suomen metsäalalla ei myöskään ole realistista odottaa, että kaikki keskeiset toimijat olisivat heti valmiita nopeaan muutosprosessiin. Ehkä TM-lähestymistavassa esitettävistä keinoista jalkauttaa muutos tällaiseen ilmapiiriin vois olla hyötyä metsäpolitiikalle.

On kuitenkin syytä todeta, että eräitä TM-lähestymistavan piirteitä on jo pyritty hyödyntämään Suomen metsäpolitiikkaprosesseissa, kuten esimerkiksi laajaa osallistavaa prosessia ja vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä. Käytännössä tässä ei ole kuitenkaan onnistuttu TM-lähestymistavan ideaalin mukaisesti. Tähän mennessä saadut käytännön kokemukset Hollannista viittaavat siihen, ettei sielläkään tässä olla aivan onnistuttu.

TM-lähestymistavan soveltaminen metsäpolitiikkaan voisi myös pahentaa joitakin ongelmia. Luvussa 3.3 viitattiin Hetemäen ja Kuuluvaisen (2005) näkemyksiin, joiden mukaan metsäpolitiikan valmistelussa olisi kenties perusteltua panostaa nykyistä enemmän poliittisen mandaatin integroimiseen metsäpolitiikan suunnitteluun. Nyt virkamiehet ja eturyhmät valmistelevat ohjelman, jonka poliitikot (hallitus) vahvistavat käytännössä sellaisenaan. Tämän seurauksena ohjelmasta ei juurikaan käydä poliittista keskustelua ja laaja yhteiskunnan edustuksellisuus jää kenties liian vähälle huomiolle.

TM-lähestymistavassa politiikkojen rooli näyttäisi vähenevän entisestään ja vastaavasti muiden toimijoiden (virkamiehet, yritykset, kansalasisjärjestöt, asiantuntijat) kasvavan. Kuitenkin metsäpolitiikan pitäisi pyrkiä toteuttamaan koko yhteiskunnan ja kaikkien kansalaisten metsille asettamia tavoitteita. Parlamentarisessa järjestelmässä nämä intressit välittyvät politiikkojen kautta. Tästä näkökulmasta TM-lähestymistavan mahdollisesti mukana tuoma politiikkojen roolin pienentyminen olisi epätoivottava kehitys.

Näiden muutamien esimerkkien pohjalta voidaan yhteenvedona todeta, että TM-lähestymistavassa pyritään käsittelemään useita Suomen metsäpolitiikassakin esille tulleita haasteita, joihin Kansalliset metsäohjelmat eivät ole kunnolla pystyneet vastaamaan. Se myös esittää toimintatapoja, joilla näitä haasteita voidaan ratkaista. Käytännön kokemukset TM-lähestymistavasta Hollannissa viittaavat kuitenkin siihen, että lähestymistavan soveltaminen käytäntöön ei onnistu aivan halutulla tavalla. Sielläkin on törmätty samoihin ongelmiin kuin Suomen metsäpolitiikkaprosessissa.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö TM-lähestymistavan soveltamista Suomen metsäpolitiikkaan kannattaisi harkita. Päinvastoin, tässä esitetty tarkastelu ja havainnot viittaavat siihen, että jatkossa kannattaisi selvittää perusteellisemmin lähestymistavan tai sen osien soveltuvuutta metsäpolitiikkaan.



## 5 Johtopäätökset

Hyvin laajasti on tunnustettu, että Suomen metsäala käy jälleen läpi yhtä isoa rakennemuutosta. Tähän liittyvät mm. metsäteollisuustuotteiden markkina- ja tuotantonäkymät, ilmasto- ja energiapolitiikan haasteet ja yhteiskunnan muuttuvat arvot metsien eri käyttömuotojen suhteen. Toimintaympäristössä jo nähdyt ja odotettavissa olevat muutokset viittaavat siihen, että metsäala on vasta tämän murroksen alkutaipaleella – suurimmat muutokset ovat vielä edessä.

Tässä raportissa on tarkasteltu kysymystä: vastaako Suomen nykyinen metsäpolitiikka ja tapa tehdä tätä politiikkaa edessä oleviin haasteisiin? Pitäisikö myös metsäpolitiikkaprosessin muuttua, jos metsäalan rakenteet muuttuvat?

Kansallisista metsäohjelmaprosesseista on kuluneen noin kymmenen vuoden aikana kehitetty hyvin systemaattisia ja tarkan käsikirjoituksen mukaan eteneviä hallituksen metsäpolitiikkaohjelmia. Niiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon osallistuu laaja joukko eri tahoja, joskin keskeinen ja päälinjat lopulta päättävä rooli on metsäneuvostolla ja sitä avustavalla sihteeristöllä. KMO-prosessiin on kokemuksen myötä tehty jatkuvasti hienosäätöä, mutta periaatteeltaan se on pysynyt samanlaisena kuluneen vuosikymmenen. Kaiken kaikkiaan ohjelmat ovat vaativia ja hyvin työläitä prosesseja maa- ja metsätalousministeriön virkamiehille.

Kansalliset metsäohjelmat ovat hallituksen hyväksymiä ohjelmia. Tämän seurauksena ne myös johtavat konkreettisiin politiikkatoimiin, joihin hallitus on sitoutunut toimikautensa ajan. Kansalliset metsäohjelmat ovat myös saaneet tukea erityisesti metsäalan tärkeiltä etujärjestöiltä, kuten MTK:lta ja Metsäteollisuus ry:ltä.

Monista hyvistä puolistaan huolimatta KMO-ohjelmia kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Kritiikki on tuonut esiin mm. sen, että ohjelmat heijastelevat liian kapeaa näkökulmaa metsien käyttöön ja reagoivat liian hitaasti toimintaympäristön muutoksiin. KMO-ohjelmien joustamattomuus reagoida muutoksiin on tässä raportissa esitetyn analyysin mukaan osin sen seurausta, että ne ovat osa hallitusohjelmaa ja niihin on ollut vaikea tehdä merkittäviä muutoksia hallituksen toimikauden aikana. Metsäpolitiikan yksi haaste jatkossa onkin se, miten yhdistää poliittinen tuki sekä politiikan linjaukset joustavuuteen ja reagointikykyyn.

KMO-ohjelmien strateginen aikajänne (alle 10 vuotta) nähtiin tässä työssä myös liian lyhyeksi ja peräänkuulutettiin pitemmän aikavälin tavoitteiden asettamista (20–30 vuotta). Lyhyen aikavälin toimet puolestaan tulisi johtaa pitkän aikavälin tavoitteista ja koordinoida nämä keskenään. Lisäksi KMO-ohjelmien kritiikki on tuonut esiin sen, että ohjelmat ovat pääasiassa esittäneet toimia, jotka itse asiassa paremminkin ylläpitävät nykyrakenteita kuin johtavat merkittäviin uudistuksiin. Kuluneen vuoden aikana on myös peräänkuulutettu tarvetta koordinoida ja määrittää vastuut nykyistä paremmin metsien käytön politiikan ja hallituksen muiden politiikanlohkojen sekä eri ministeriöiden välillä.

Tässä raportissa metsäpolitiikan kehittämiskysymystä lähestyttiin esittelemällä Hollannissa kehitettyä ja sovellettua TM-lähestymistapaa. Lähestymistapa on syntynyt tutkijoiden ja virkamiesten sekä käytännön toimijoiden vuoropuhelun tuloksena. Lähestymistapaa on pyritty viime vuosina myös formalisoimaan. Formalisoinnissa ei ehkä vielä ole riittävästi onnistuttu, sillä tähän pyrkinet julkaisut ovat jossain määrin sekavia ja toistavat osin jo tuttuja käsitteitä muista yhteyksistä. Voidaan jopa esittää kysymys, missä määrin on hedelmällistä pyrkiä formalisoimaan lähestymistapaa, joka on kehitetty käytännön politiikan apuvälineeksi.

Tarkastelun perusteella TM-lähetymistapa ja siitä saadut kokemukset Hollannissa osoittavat, että se pitää sisällään monia elementtejä, jotka voisivat olla hyödyllisiä kehitettäessä Suomen metsäpolitiikkaa. Näitä ovat muun muassa: 1. pitkän aikavälin tavoitteiden asettaminen ja lyhyen aikavälin toimien johtaminen näistä tavoitteista; 2. toimintatavat ja keinot hallita ja hyödyntää rakenteellista muutosta; 3. laaja-alaisen yhteiskunnallisen näkökulman huomioon ottaminen politiikan teossa; 4. ministeriöiden poikkisektorialisen yhteistyön ja koordinaation syventäminen; 5. yritysten mukaan ottaminen politiikkaprosessiin ja 6. jatkuvan oppimisprosessin hyödyntäminen politiikkaohjelmassa.

Osin edellä mainittuja seikkoja onkin jo yritetty ottaa huomioon metsäpolitiikkaohjelmissa, mutta tässä on vielä parantamisen varaa, kuten ohjelmien saama kritiikki on tuonut esiin. On itse asiassa nähtävissä, että nykyisten metsäohjelmien perustalta on kehitettävissä prosessi, jossa TM-lähetymistavan eräät keskeiset piirteet integroidaan osaksi politiikanvalmistelua, kuten esimerkiksi juuri edellä mainitut kuusi elementtiä. Kenties asteittainen metsäpolitiikkaprosessin uudistaminen ja sen rakentaminen nykyiselle perustalle onkin realistisin tapa lähteä uudistamaan nykyprosessia.

TM-lähestymistavan ”ideaalia” ei myöskään sellaisenaan ole järkevä pyrkiä soveltamaan metsäpolitiikkaan, vaan olosuhteiden rajoitteet ja mahdollisuudet väistämättä muovaavat sen käytäntöön ottamista. Lähestymistapaan liittyy myös piirteitä, joiden soveltaminen saattaa tuoda uusia ongelmia. Tässä yhteydessä esille nostettiin raportissa muun muassa parlamentaarisen järjestelmän rooli. Ongelmana nähtiin, että TM-lähestymistapa sellaisenaan saattaisi tätä heikentää.

Metsäpolitiikan keskeinen ja jatkuva haaste on se, että metsien käyttöön liittyy monia erilaisia intressejä, ja kukin taho luonnollisesti haluaa korostaa omia tavoitteitaan. Kuitenkin paras mahdollinen ratkaisu yhdestä näkökulmasta on usein hyvän kokonaisratkaisun pahin vihollinen. Vaikka jonkin eturyhmän välittömien hyötyjen kannalta tällainen ratkaisu näyttäytyisi saavutukselta, ei se välttämättä ole myöskään tämän ryhmän etu, jos se johtaa metsäalan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden rapautumiseen. Tällainen rapautuminen saattaisi johtaa politiikkojen kiinnostuksen hiipumiseen alaa kohtaan ja myös sen rahoitusmahdollisuuksien kaventumiseen.

Metsien käytön politiikan kehittämisen kannalta ydinkysymykseksi näyttäisikin nousevan se, kokeeko meneillään olevan metsäalan rakennemuutoksen myötä suurin osa kansalaisista edelleen hyötyvänsä siitä? Jos pitkän aikavälin tavoitteet ja eri metsänkäyttöintressit sekä kyky reagoida toimintaympäristön muutoksiin ovat luonteva osa politiikan suunnittelua ja päätöksentekoa, ne myös heijastuvat tehtyihin ratkaisuihin ja edistävät politiikan hyväksyttävyyttä.

TM-lähestymistapa ja Hollannin kokemukset näyttäisivät tarjoavan ainakin osin eväitä entistä laajakatseisempaan, rakennemuutokseen herkemmin reagoivaan ja pitkän aikavälin tavoitteenasetteluun pyrkivän metsäpolitiikan kehittämiseksi. Pelkästään sen pohtiminen, miten lähestymistapaa voitaisiin hyödyntää osana metsäpolitiikan suunnittelua, johtaisi todennäköisesti hedelmälliseen keskusteluun metsäpolitiikan kehittämiseksi. Se voisi toimia katalyyttina uusille ajatuksille ja rakenteille.

## Kirjallisuus

- Energy Transition Task Force. 2006. Energy Transition Task Force, Interim Report December 2006.
- Hilden, M., Kuuluvainen, J., Ollikainen, M., Pelkonen, P. ja Primmer, E. 1999. Kansallisen metsäohjelman ympäristövaikutusten arviointi. Loppuraportti 17.9.1999.
- Hetemäki, L. & Kuuluvainen, J. 2005. Kansallisen metsäpolitiikan kehittämien. *Metsätieteen aikakauskirja*, No. 2. 175-181
- Hetemäki, L. ja Donner-Amnell, J. 2006. Metsäalan sosiaalisen pääoman kehitysnäkymät, julkaisussa Hetemäki, Harstela, Hynynen, Ilvesniemi ja Uusivuori (2006).
- Hetemäki, L., Harstela, P., Hynynen, J., Ilvesniemi, H. & Uusivuori, J. 2006. Suomen metsiin perustuva hyvinvointi 2015. Katsaus Suomen metsäalan kehitykseen ja tulevaisuuden vaihtoehtoihin. Metsäntutkimuslaitoksen työraportteja 26.
- Kansallisen metsäohjelman 2015 ennakoarviointi. Loppuraportti Metsäneuvostolle. 2007a.
- Kansallisen metsäohjelman 2015 ennakoarviointi. Väkiraportti Metsäneuvostolle. 2007b.
- Kemp, R. 2008a. Transition management: a new model for sustainable development. <http://kemp.unu-merit.nl/docs/Transition%20management%20for%20SD3.doc>; viitattu 11.9.2008.
- Kemp, R. 2008b. Reflexive Governance for Sustainable Development. Presentation for School of Global Governance, 13 march 2008, Maastricht.
- Kemp, R., & Loorbach D. 2003. Governance for Sustainability Through Transition Management. Paper for EAEPE 2003 Conference, November 7-10, 2003. Maastricht, the Netherlands.
- Kemp, R., & Loorbach, D. 2005. Dutch Policies to Manage the transition to Sustainable Energy. *Jahrbuch Ökologische Ökonomik: Innovationen und Transformation*. Band 4 Metropolis, Marburg, 123-150.
- Kemp, R. & Martens, P. 2007. Sustainable development: how to manage something that is subjective and never can be achieved? *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 3(2), 5-14.
- Kemp, R. & Rotmans, J. 2004. Managing the transition to sustainable mobility, in Boelie Elzen, Frank Geels and Ken Green (eds.). *System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory, Evidence and Policy*, Edgar Elgar, Cheltenham, 137-167.
- Kemp, R., Rotmans, J. & Loorbach, D. 2007. Assessing the Dutch Energy Transition Policy: How Does it Deal with Dilemmas of Managing Transition. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 315-331.
- Kivinen, K. ja Paldanius, J. 2002. Kansallisen metsäohjelman 2010:n arviointi. Diskurssi Oy, 16.9.2002. <http://www.mmm.fi/kmo/english/KMOarviointi.PDF>
- Kivisaari, S. 2002. Näkemyksiä kestävästä kehityksestä tukevan rakennemuutoksen suuntaamisesta. VTT Teknologian Tutkimus Sytykkeitä 1. Painossa.
- Lovio, R. 2005. Evolutionaarinen taloustiede, 6.4.2005.
- Lovio, R., Kivisaari, S., Mickwitz, P. & Heiskanen, E. 2007. Does transition management travel? Two case studies from Finland. International Workshop Politics and Governance in Sustainable Socio-Technical Transitions. Third workshop in series on System Innovations for Sustainable Development. Berlin, Germany, 20 - 21 Sept. 2007.
- Loorbach, D. 2007. Transition Management. New mode of governance for sustainable development. Erasmus University Rotterdam.
- Loorbach, D., van der Brugge, R., & Taanman, M. 2008. Governance in the energy transition: Practice of transition management in the Netherlands. *Journal of Environmental Technology and Management*, Vol. 9, No. 2/3, 294-315.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1999. Kansallinen metsäohjelma 2010.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2008. Kansallinen metsäohjelma 2015.
- Metsäneuvoston kokousmuistio 26.9.2008. Kokousmuistion päivämäärä 2.10.2008; [http://www.mmm.fi/attachments/5fLUyQPQ5/5BD3I77NC/Files/CurrentFile/Metsaneuvoston\\_pk\\_26\\_0908.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/5fLUyQPQ5/5BD3I77NC/Files/CurrentFile/Metsaneuvoston_pk_26_0908.pdf) / viitattu 17.10.2008.
- Niskanen, A., Donner-Amnell, J., Häyrynen, S. & Peltola, T. 2008. Metsän uusi aika. Tammerpaino, Tampere 2008.

- Norton, B., Costanza, R. & Bishop, R.C. 1998. The evolution of preferences. Why 'sovereign' preferences may not lead to sustainable policies and what to do about it. *Ecological Economics*, Vol. 24, No. 2-3, 193–211.
- Ojala, J., Kuuluvainen, J. ja Simula A-L. 2008. Metsäsektorilla kolisevat mammuttien luut. *Helsingin Sanomat*, 10.5.2008. s.B12.
- Pekkarinen, M. (2008). Elinkeinoelämä Suomen kilpailukyvyn rakentajana. Esitelmä Metsäteollisuus ry:n 90-vuotisjuhlaseminaarissa, Helsingissä 24.11.2008.
- Pihlajamäki, P. ja Aulaskari, O. 2005. Kansallisen metsäohjelman väliarviointi. Esitelmä Kansallisen metsäohjelman kehittämisspäivillä 1.4.2005, Helsinki. Jaakko Pöyry Consulting ja Suomen Aluetutkimus.
- Rio Nytt 5/2004 <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=29432&lan=svviitattu> 11.9.2008
- Rotmans, J., Kemp, R. & van Asselt, M. 2001. More evolution than revolution. *The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy*, Vol. 3, No. 1.
- Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M., Geels, F., Verbong, G. & Molendijk, K. 2000. Transition & Transition Management, summary. A study for the 4th National Environmental Plan (NMP4).
- SenterNovem. <http://www.senternovem.nl/energytransition/viitattu> 20.8.2008
- Smith, A. & Kern, F. 2007. The transitions discourse in the ecological modernisation of the Netherlands. SPUR Paper No. 160.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2004. Kansallisen metsäohjelman toimeenpano. Tarkastuskertomus 90/2004.
- van der Bergh, J. & Kemp, R. 2006. Economics and Transitions. Lessons from Economic Sub-Disciplines. UNU-MERIT Working Papers, ISSN 1871-9872.