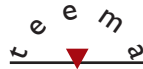


Jukka Tikkanen, Annika Kangas, Jouni Pykäläinen, Teppo Hujala, Mikko Kurttila ja Pekka Leskinen

Vaikuttava ja hyväksyttävä alueellinen metsäohjelma: ehdotus metsäohjelman laadinnan kehittämiseksi



Metsälaki (1996) edellyttää metsäkeskuksilta alueellisen metsäohjelman (AMO) laatimista. Alueellinen metsäohjelma asettaa mitattavat tavoitteet metsäkeskusalueen metsäsektorin kehittämiseksi. Tavoitteena on sovittaa yhteen taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden vaatimukset. Alueellisia metsäohjelmia käytetään Kansallisen metsäohjelman tarkistamisessa ja vastaavasti kansalliset tavoitteet otetaan huomioon tarkastettaessa alueellisia ohjelmia. Ohjelmaa laatiessaan metsäkeskuksen tulee olla yhteistyössä alueen metsätaloutta edustavien ja muiden metsäalan toimijoiden, viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten kanssa. Maa- ja metsätalousministeriön asettamat alueelliset metsäneuvostot toimivat metsäkeskusten tukena alueellisten metsäohjelmien laatimisessa, toimeenpanossa ja seurannassa.

Tiivis yhteistyö metsäorganisaatioiden ja sidosryhmien välillä on tarpeen, jotta metsäohjelmissa asetetut tavoitteet saavutettaisiin. Alueelliset metsäohjelmat ja metsäneuvostot ovat reilun kymmenvuotisen historiansa aikana vakiinnuttaneet paikkansa metsäpolitiikan vaikuttajina. Ne ovat tarjonneet eri eturyhmille yhteistyöfoorumin, jossa osapuolet ovat voineet koordinoita toimintaansa yhdessä tärkeänä pitamiensä tavoitteiden suuntaan. Toisaalta suomalaista metsäohjelmien laadintaa on myös arvosteltu

urautumisesta perinteiseen edunvalvonta-asetelmaan, jolloin se ei olisi merkittävästi tuonut metsäpoliittiseen keskusteluun uutta sisältöä tai taannut eri näkemysten laajaa ja tasa-arvoista käsittelyä. Eri ajankohtina tehtyjen tutkimusten perusteella ei ole nähtävissä, että tyytyväisyys metsäohjelmien laadintaan olisi kokemusten karttuessa lisääntynyt. Metsäohjelman laadinnan osallistamistoimet ovat pikemminkin vähentyneet kierros kierrokselta. Alueellinen metsäohjelma onkin nyt tilanteessa, jossa ohjelman laadinnan oikeutus edellyttää sen keskeisten ongelmakohtien tunnistamista ja ratkaisemista. Metsäneuvostojen jäsenet toivovat AMO:ien laadinnasta yleisesti selkeämpää ja läpinäkyvämpää. Tämä tarkoittaa esimerkiksi laajaa osallistumista erityisesti silloin kun määritetään metsäkeskusalueen metsien käytön tavoitteita. Toisaalta ohjelmaan toivotaan lisää konkretiaa.

Nykyisin alueellisten metsäohjelmien laadinta painottuu kunkin alueen metsätalouden nykytilanteen kuvaukseen, josta johdetaan hakkuiden ja metsänhoitotoimenpiteiden tavoitteet. Vähemmälle huomiolle AMO:ien laatimisessa on jäänyt, miten ohjelmassa asetettavat tavoitteet parhaiten saavutettaisiin sekä millaisia keinoja ja määrärahoja eri osapuolilla on käytössään ohjelmissa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi. Nykyinen lähestymis-

Eri ryhmien osallistuminen	Alueellisen metsäohjelman laadinnan vaiheet	Asetettu kysymys
Metsäkeskuksen johtokunta Alueellinen metsäneuvosto	↔ Organisointi ja tehtävänanto <i>Ohjelmaryhmän kokoaminen</i> <i>Pelissäännöt ja toimintatavat</i>	↔ Mihin AMO:lla pyritään? Miten AMO rajataan? Millainen on ohjelman laadinnan organisaatio, vastuut ja päätöksentekomenettely?
Ohjelmaryhmä Sidosryhmät ja kansalaiset Alueellinen metsäneuvosto	↔ Tulevaisuuden ennakointi ja strategisten tavoitteiden asettaminen <i>Valmisteleva toimintaympäristö- ja tavoitetyö</i>	↔ Mitkä ovat metsäkeskusalueen metsätalouden vaihtoehtoiset näköalat ja niistä riippuvat kehittämistavoitteet?
Ohjelmaryhmä	↔ Toimintalinjavaihtoehtojen tuottaminen ja vaikutusten arviointi <i>Tavoitteita kuvaavien kriteerien ja valintamittarien valitseminen</i> <i>Toimintalinjavaihtoehtojen muotoilu ja mittariarvojen määrittäminen</i> <i>Toimintalinjavaihtoehtojen analyttinen vertailu</i>	↔ Mitä vaikutuksia metsien käytön tasolla ja laadulla on eri hyötyihin?
Alueellinen metsäneuvosto Ohjelmaryhmä	↔ Toimintalinjavaihtoehdon valinta <i>Metsäohjelmaa ohjaavien arvojen valinta</i> <i>Valintojen muotoilu toimintalinjaksi</i>	↔ Mitä asioita alueella halutaan painottaa?
Alueellinen metsäneuvosto Ohjelmaryhmä	↔ Toimenpide-ehdotusten muodostaminen ja resurssien määrittely <i>Toimenpide-ehdotusten ideointi</i> <i>Toimenpide-ehdotusten jalostaminen</i>	↔ Millä toimilla voidaan päästä haluttuun metsien käyttöön tai lähemmäksi sitä? Mihin resursseihin alueella voidaan vaikuttaa?
Ohjelmaryhmä	↔ Toimenpide-ehdotusten asettaminen tärkeysjärjestykseen	↔ Mihin käytössä olevat resurssit kannattaa suunnata?
Ohjelmaryhmä	↔ Ehdotuksen laatiminen alueelliseksi metsäohjelmaksi <i>Ohjelmaehdotuksen kokoaminen</i> <i>Vaikutusten arviointi</i> <i>Seurantamittareiden asettaminen</i>	↔ Mitä vaikutuksia ehdotetulla metsäohjelmalla ja sen toimenpiteillä odotetaan olevan?
Alueellinen metsäneuvosto Sidosryhmät ja kansalaiset Metsäkeskuksen johtokunta	↔ Päätös alueellisesta metsäohjelmasta <i>Ohjelmaehdotuksen hyväksyminen</i> <i>Kuuleminen</i> <i>Ohjelmasta päättäminen</i> <i>Toimeenpanon käynnistäminen</i>	
Alueellinen metsäneuvosto Metsäorganisaatiot	↔ Toimeenpano ja seuranta	↔ Ovatko metsäohjelman tavoitteet lähteneet toteutumaan? Onko toteuttaminen edennyt suunnitellusti? Onko tavoitteita tarpeen säätää?

Kuva 1. Metsäkeskusalueittain tehtävän alueellisen metsäohjelman laatimisen ihanteellinen kulku prosessikaaviona.

tapa, joka ehkä keskittyy eri ministeriöiltä saatavan määrärahan pitämiseen mahdollisimman suurena, on ainakin osin johtanut siihen, että metsäohjelmissa ei aina keskustella metsien käytön vaihtoehdoista. Toimenpiteiden ja niiden resursoinnin nykyistä perusteellisempi linjaaminen muuttaisi ohjelmat ”toiveiden tynnyrin” ohella uutta luovaksi kehittämistoiminnaksi, konkretisoi ohjelmien sisältöä ja helpottaisi niiden perusteella tehtävien toimenpiteiden käynnistämistä. Tätä kautta ohjelmien vaikuttavuus voisi lisääntyä.

Loppuosa tästä kirjoituksesta kuvaa kirjoittajien näkemyksiä alueellisen metsäohjelman laadinnan tärkeistä vaiheista (kuva 1). Esitettävä malli perustuu AMO:n laadintaan paneutuneisiin tutkimuksiin ja järjestelmällisiin keskusteluihin tutkijoiden ja AMO:n laadinnasta vastaavien kanssa. Pääosa tutkimuksista on tehty maa- ja metsätalousministeriön yhteistutkimuksessa ”Alueellinen metsäohjelma hyväksyttävänä ja vaikuttavana prosessina”. Malli ottaa huomioon havaittuja kehittämiskohteita ja sen tarkoituksena on avata keskustelua alueellisen metsäohjelman laatimisen kannalta tärkeistä seikoista, jotta laadintaan käytävissä olevia niukkoja resursseja voitaisiin kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla ja jotta osallistujat kokisivat metsäohjelman laadinnan mielekkäämmäksi. Malli ei ole kuitenkaan sellaisenaan tarkoitettu käytännön ohjenuoraksi, vaan se edustaa kirjoittajien näkemystä metsäohjelman laadinnan ihanteellisesta kulusta. Edellä mainitussa hankkeessa mallia kehitettiin ja testattiin kolmessa vaiheessa ja kolmessa eri metsäkeskuksessa. Kussakin metsäkeskuksessa testi käsitti useita kokouksia, ryhmätöitä ja palauttekeskusteluita. Kehittämistyön tulokset julkaistaan myöhemmin tutkimusraporttina.

Esitetty malli sisältää useita vaiheita, mutta silti se on periaatteiltaan varsin samankaltainen kuin miten metsäohjelman laadintaa on ohjeistettu aikaisemminkin. Tässä mallissa AMO:n laadinta on kuvattu aikaisempaa johdonmukaisemmin ja se on jäsenllyty uudella tavalla sekä siihen sisältyy joitakin uusia painotuksia ja ehdotuksia, jollaisia ovat muun muassa vaihtoehtojen asettaminen ja vertailu ohjelman laatimisen alusta lähtien, oman alueen tavoitteiden tärkeyden korostaminen, päätöstukimenetelmien käyttö johdonmukaisesti vertailujen tukena, ja ohjelman laatimisen organisointi toisin kuin valtaosassa metsäkeskuksia on aikaisemmin tehty.

Organisointi ja tehtävänanto

Metsäkeskuksen johtokunta käynnistää ohjelman laatimisen kokouksessaan, jossa keskustellaan ohjelman tarkoituksesta ja työtavasta. Johtokunnan avauksen jälkeen alueellisen metsäneuvoston tehtävänä on keskustellen ohjata alueellisen metsäohjelman laatimista ja lopulta hyväksyä johtokunnalle vietävä ehdotus.

Metsäneuvoston kokoonpano on kuitenkin liian suuri, jotta se voisi konkreettisesti johtaa ohjelmatyötä. Siksi se nimeää ohjelman laatimisen ajaksi ohjelmaryhmän. Sopiva ohjelmaryhmän koko on enintään 8–10 henkilöä. Suuremmassa ryhmässä yleensä aktiivisten ja hiljaisten osallistumisen ero kasvaa ja ryhmän sisälle syntyy ”klikkejä”. Tämä voi johtaa joidenkin osallistujien turhautumiseen. Pie-nellä, vaikutusvaltaisella ja osaavalla kokoonpanolla saadaan aikaan riittävä sitoutuminen hankkeeseen, jäsenten erityisasiantuntemuksen hyödyntäminen ja sektorirajat aidosti ylittävä keskustelu ryhmän sisällä. Ryhmässä tulee kuitenkin olla edustus kaikista tärkeimmistä metsätalouden organisaatioista ja sidosryhmistä, unohtamatta etenkin kehittämistoiminnan rahoittajatahoja.

Ohjelmaryhmän tehtävänä on valmistella asioita metsäneuvostolle siten, että ohjelmatyö etenee loogisesti ja tehokkaasti. Ryhmässä pyritään aitoon konsensukseen, vaikka kaikkia esitettyjä näkökohtia ei aina voidakaan ottaa samalla painolla huomioon. Eri osapuolten on kuitenkin helpompi sitoutua ohjelmaan, kun erilaiset mielipiteet käsitellään huolellisesti ja valinnat perustellaan. Joissakin metsäkeskuksissa on aiemminkin perustettu tällaisia ryhmiä ja tällöin sidosryhmät ovat kokeneet prosessin mielekkääksi.

Metsäohjelman laadinnan aluksi kaikissa laadintaan osallistuvissa elimissä on syytä keskustella tehtävän määrittelystä. Työskentelyn johdonmukaisuus ja myös tulosten hyväksyttävyys paranee, jos kaikki osapuolet mieltävät samalla tavalla AMO:n laadinnan tavoitteet ja sen, mitä kultakin odotetaan. Selkeiden alueellisten tavoitteiden ja näkökulmien asettaminen ohjelmassa motivoi osallistumaan.

Tulevaisuuden ennakointi ja strategisten tavoitteiden asettaminen

Alueellisen metsäohjelman laatimisen ensimmäisenä tehtävänä on alueen metsätalouden tavoitteiden määrittely tukeutuen tutkimustietoihin metsistä, niiden käytöstä ja käyttömahdollisuuksista sekä näkemyksiin metsäsektorin tulevaisuudesta.

Vaihtoehtoisista tulevaisuuden kehityskuluista ja niiden merkityksestä metsäkeskusalueen metsätaloudelle tulee keskustella ohjelman laadinnan alkuvaiheessa. Apuna voidaan käyttää esimerkiksi ns. nelikenttäanalyysiä, jossa mietitään alueen metsätalouden vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia, tai erilaisia ennakoinnin työtapoja. Tällaiset tarkastelut ovat parhaimmillaan alueella määrävälein toistuvia. Jos sellaisia on alueella tehty juuri ennen kuin alueellisen metsäohjelman laatiminen alkaa, ei niitä tarvitse tehdä ohjelmaa varten uudelleen. Metsäohjelman laatimiseen osallistujat tulee myös perehdyttää alueen erilaisiin kehittämissuunnitelmiin, koska ainakin maakuntaohjelma, maaseutuohjelma ja ympäristöstrategia sisältävät tavoitteita ja näkemyksiä myös metsäsektorin kehittämiseksi.

Varsinaisesti alueellisen metsäohjelman laatiminen alkaa metsäneuvoston ja ohjelmaryhmän yhteisellä *tavoitekokouksella*, jossa tunnistetaan toimintaympäristön mahdollisia muutossuuntia ja pohditaan niiden merkitystä oman alueen metsätalouden kannalta sekä keskustellaan metsäkeskusalueen metsätaloudelle asetettavasta päämäärästä ja tavoitteista. Tavoitteiden määrittelyvaiheessa käytetään apuna tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia, kyselyitä tai sidosryhmävierailuja, joista saadaan tietoa siitä, mikä on eri sidosryhmille ja kansalaisille tärkeää ja myös miten eri tavoitteita voitaisiin mitata. Tällaista tietoa voidaan analysoida sitä varten kehitetyillä tietokoneohjelmistoilla ja menetelmillä. Ne auttavat kokoamaan systemaattisesti osallistujien tärkeänä pitämiä asioita ja kuvaamaan millaisia keskinäisiä riippuvuussuhteita näillä tavoitteilla ja toimenpiteillä on.

Aikaisemmilla ohjelmakierroksilla erilaisia kommentointimahdollisuuksia (yleisötilaisuuksissa, nettissä tai tiedotuslehdissä) käytettiin melko niukasti. Luultavasti yleistettävän metsänomistaja- ja kansalaismielipiteen kartoitus edellyttääkin erikseen järjestettyjä kyselytutkimuksia tai ”metsämielipidebarometria,” jollaisia metsäkeskukset tai maa-

ja metsätalousministeriö voisivat tilata tutkimusorganisaatioilta.

Toimintalinjavaihtoehtojen tuottaminen ja vaikutusten arviointi

Kun erilaiset tärkeinä pidettävät tavoitteet on riittävästi tunnistettu, valitaan mielekkäitä ja mahdollisimman yksiselitteisiä kriteerejä ja mittareita näitä tavoitteita kuvaamaan. Kriteerit kuvaavat alueen metsätaloudelle valittuja tavoitteita sanallisesti. Esimerkiksi ”talousmetsien monimuotoisuuden parantaminen” voisi olla kriteeri jollakin alueella. Mittarit taas ovat tunnuksia, joiden avulla kriteerin saavuttamista voidaan mitata. Edellisen esimerkin kriteerin saavuttamista voitaisiin mitata muun muassa talousmetsien lahoppuun määrällä, keskimäärin hehtaarilla. Tätä parempi mittari olisi kuitenkin esimerkiksi runsaslahoppuustoiseksi luokitellun talousmetsän pinta-ala, koska lahoppuulla on tutkimusten mukaan olennainen merkitys monimuotoisuudelle vasta tietyn raja-arvon ylittävässä metsässä.

Mittareiden tarkoituksena on AMO:n laadinnan alkuvaiheissa nimenomaan tukea strategisen toimintalinjan valintaa, siksi ainakin osan mittareista tulisi olla metsäkeskuksen alueen erityispiirteitä kuvaavia. Lisäksi mittareita ei voi olla kovin monta, niiden tulee olla riittävän konkreettisia ja niiden toteutumiseen on voitava vaikuttaa alueella. Esimerkiksi jonkinlainen, eri tunnuksista laskettava maisemaindeksi voisi olla periaatteessa hyvä mittari kuvaamaan metsäkeskusalueen metsämaiseman kauneutta, mutta joku konkreettisempi mittari, vaikkapa tiettyä ikää vanhempien rantametsien pinta-ala voisi olla ymmärrettävämpi ja siten vaikuttaa käytännön toimenpiteisiin edellistä paremmin. Lisäksi mittareiden tulee olla sellaisia, että valitun toimintalinjan vaikutus mittareiden arvoon tulevaisuudessa voidaan jollakin tasolla ennustaa. Mittarit ovat parhaimmillaan numeerisia, mutta vaikea mitattavuus ei saa johtaa siihen, että joku osapuolten tärkeänä pitämä asia jää sivuun. Tärkeä on myös huomata mittareiden kehittämistarpeita. On ilmeistä, että erityisesti metsien monikäyttöön liittyvien mittareiden kehitystyö on vielä aivan alkutekijöissään, mikä pahimmillaan johtaa siihen, että metsien puuvaroihin liittyvä korkeatasoinen tieto ohjaa liiaksi ohjelman laatimista.

Toisin sanoen on vaarana, että mikäli tyydytään mittaamaan vain sitä mitä parhaiten osataan, tullaan tavoitelleeksi sitä mitä osataan mitata eikä sitä mitä halutaan tavoitella.

Ohjelmaryhmä voi hankkia toimintaympäristöselvityksiä ja tavoitekartoituksen menetelmäasiantuntemusta tutkimusorganisaatioilta ja konsulttiyrityksiltä. Lopuksi ohjelmaryhmä työstää ehdotuksensa metsäohjelman kriteereiksi ja mittareiksi.

Alueellista metsäohjelmaa laadittaessa vaihtoehdot ovat erilaisia toimintalinjoja, joiden tulee kuvata valittujen kriteerien suhteen selkeästi erilaisia ehdotuksia mihin metsäkeskusalueen metsien käyttöä voitaisiin erityisesti suunnata. Ohjelmaryhmä laatii toimintalinjavaihtoehdot ensin kuvailevasti: miten ne eroavat nykyisestä toiminnasta ja toisistaan. Tämä on tarpeellista, jotta toimintalinjavaihtoehdot mielletään strategisina valintoina ja jotta vaihtoehtojen perusteet ovat avoimesti osapuolten tiedossa. Radikaalien nimien antamista toimintalinjavaihtoehdoille kannattaa kuitenkin välttää, koska voimakas mielikuva jostakin vaihtoehdosta helposti rajoittaa sen ennakoitujen vaikutusten aitoa vertailua muiden toimintalinjavaihtoehtojen kanssa prosessin myöhemmissä vaiheissa.

Täsmällisemmin kutakin toimintalinjavaihtoehtoa kuvataan aiemmin kuvatulla tavalla määritettyjen kriteerien ja mittareiden avulla käyttäen apuna esimerkiksi metsälaskelmista saatavaa tulevaisuusestimaattia. Toimintalinjojen tulee olla toteuttamiskelpoisia, mutta koska AMO:n tavoitteena on ennakoita ja luoda tulevaa kehitystä, ei ole mielekasta pitäytyä aina perinteisissä toimintalinjoissa. Vertailtavia vaihtoehtoja on tyypillisesti 3–6 kpl. Mitä pidemmälle menevää täysin uuden suunnitellua vaihtoehdot merkitsevät, sitä vähemmän vaihtoehtoja tuotetaan lopullista vertailua varten. Mikäli tarkastellaan lähinnä eri hakkuiden tasoja ja niiden vaikutusta tiettyihin mittareihin, voidaan tuottaa helposti useita toimintalinjavaihtoehtoja. Sen sijaan, jos päämääränä on vaikkapa uuden elinkeinon, esimerkiksi matkailun tai puun energiakäytön lisääminen alueella, toimintalinjavaihtoehtojen muotoilu on huomattavasti laajempi tehtävä, jolloin vaihtoehtoja voi olla vähemmän. Käytännössä tällaiset uudenlaiset vaihtoehdot täsmentyvät keskustelun myötä, jolloin niitä myös arvioidaan kuvailevasti jo niitä muodostettaessa.

Toimintalinjavaihtoehtojen vertaamiseksi tuetaan taulukko, jossa kunkin toimintalinjavaihtoehdon vaikutuksia arvioidaan jokaisen kriteerin suhteen mittariarvojen avulla. Vertailutaulukkoa varten jokaiselle toimintalinjavaihtoehdolle tarvitaan arvio niiden vaikutuksista asetettuihin mittareihin. Useita vaikutuksia, kuten hakkuiden työllisyysvaikutuksia tai vaikutuksia matkailijoitten määrään ei saada suoraan metsälaskelmista tai tutkimuslähteistä. Näistä syistä johtuen ohjelmaryhmä voi järjestää yhden tai useampia ”tietotyöseminaareja”, joissa haetaan asiantuntija-arvioita eri toimenpiteiden vaikutuksista valittujen kriteerien mittariarvoihin yhteistyössä tutkijoiden ja konsulttien kanssa. Näin saadaan koottua paras käytettävissä oleva tieto vaikutusarvion pohjaksi. Samalla voidaan rekisteröidä epävarmimmat arviot ja tunnistaa tutkimustarpeita. Tietotyöseminaari voisi myös olla valtakunnallinen tai useamman metsäkeskuksen alueen yhteinen tapahtuma.

Toimintalinjavaihtoehdon valinta

Vertailutaulukon avulla valitaan tai muodostetaan yhdestä tai useammasta toimintalinjavaihtoehdosta yksi toimintalinja, jonka avulla kuvataan millaista metsien käyttöä metsäohjelmassa halutaan edistää. Valinnan tueksi järjestetään metsäneuvoston *arvokokous*. Kokouksen aluksi metsäneuvosto hyväksyy (tai muokkaa) ohjelmaryhmän esityksen pohjalta kriteerit, mittarit ja toimintalinjavaihtoehdot. Kokouksen päätarkoitus on kuitenkin asettaa kriteerejä ja mittareita tärkeysjärjestykseen ja keskustella toimintalinjavaihtoehdoista, esimerkiksi siitä, halutaanko metsätalouden työpaikkojen turvaamista enemmän kuin uusien matkailun työpaikkojen luomista vai päinvastoin.

Toimintalinjan valinta ja muotoilu tehdään ohjelmaryhmässä ottaen huomioon metsäneuvoston arvokokouksen kannanotot, joko suoraan keskustelun jälkeen (jos valinta on selvä) tai valintaa voidaan tukea sopivilla päätöstukityökaluilla. Numeerinen päätösanalyysi asettaa vaihtoehdot vähintään paremmuusjärjestykseen, mutta usein ne myös kuvaavat vaihtoehtojen suhteellista hyvyyttä tarkemmin. Esimerkiksi jokin vaihtoehto voi olla kaksi tai kolme kertaa toista parempi. Tunnuslukuja pitää tulkita suuntaa-antavina. Silti, mitä isommat erot vaihto-

ehtojen saamien tunnuslukujen välillä ovat, sitä selkeämpänä analyysin tulosta voidaan pitää.

Toimenpide-ehdotusten muodostaminen ja resurssien määrittely

Valittu toimintalinja määrittää alueen metsätalouden kehittämisen päämäärän, ja tätä päämäärää kuvaavat mittareiden arvot määrittävät tavoitteet ohjelmakaudelle. Seuraavaksi on mietittävä, millä toimenpiteillä alueen eri toimijat voivat saavuttaa tavoitteet ja min-kälaisia resursseja eri toimenpiteisiin voidaan saada. Tässä vaiheessa metsäneuvosto järjestää ensin *toimenpidekokouksen*. Kokouksen aluksi keskustellaan, hyväksytään ohjelmaryhmän esittämä toimintalinja tai muokataan sitä. Pääasiana kokouksessa on tuottaa erilaisia toimenpide-ehdotuksia, joilla valittua toimintalinjaa toteutetaan. Alueellisessa metsäohjelmassa toimenpiteet useimmiten liittyvät jonkin olemassa olevan metsätalouden toiminnon kehittämiseen esim. lisäpanoksina, toimintatavan muutoksena tai erillisprojektina. Metsäneuvoston kokouksessa ei ole tarpeen mennä aivan yksityiskohtien tasolle, mutta metsäneuvoston jäsenten esittämiä, pieniäkään toimenpide-ehdotuksia ei tule torjua. Toimenpide-ehdotukset voivat tukea yhtä tai useampaa ohjelman tavoitteista. Alueen monet kehittämissuunnitelmat sisältävät lukuisia metsätalouden kehittämissuunnitelmia, jotka kirjataan ja otetaan tässä vaiheessa huomioon.

Aluksi toimenpide-ehdotukset ovat ylimalkaisia ideoita siitä mitä pitäisi tehdä. Metsäneuvoston toimenpidekokouksessa onkin syytä kannustaa osallistujia ideoimaan mahdollisimman monia toimintalinjaa toteuttavia toimenpide-ehdotuksia. Tämän vaiheen tukena voidaan haluttaessa käyttää erilaisia ideointia tukevia ryhmätyötekniikoita, joiden avulla tuotetaan suuri määrä ehdotuksia, varmistetaan tasapuolinen osallistuminen ja vältetään turhaa kriittikää.

Toimenpide-ehdotukset asetetaan tärkeysjärjestykseen, ja käydään keskustelua siitä, mihin mahdolliset resurssit halutaan alueella kohdentaa. Resurssien määrittelyssä selvitetään ainakin, mitkä määrärahat ja tehtävät ovat valtakunnallisin päätöksin sidottuja ja mistä alueella voidaan aidosti päättää. Ohjelmaryhmässä keskustellaan siis siitä kuinka

paljon alueellista tutkimus- ja kehitystoimintaa ja eri organisaatioiden omia toimintamäärärahoja voidaan käyttää alueellisen metsäohjelman tavoitteiden edistämiseen. Nimenomaan resurssien määrittelyn takia ohjelmaryhmässä tulisi olla paitsi kaikkien tärkeimpien metsätalouden toimenpiteiden toteuttajatahot myös hankerahoittajien edustajat. Heidän mukanaolonsa keskustelussa oletettavasti helpottaa ehdotettujen toimenpiteiden tulevaa rahoitusta.

Toimenpide-ehdotusten asettaminen tärkeysjärjestykseen

Toimenpide-ehdotusten asettaminen tärkeysjärjestykseen on ohjelmaryhmän tehtävä. Toimenpide-ehdotuksille kannattaa kohdentaa sitä enemmän voimavaroja, mitä paremmin (vaikuttavammin, kustannustehokkaammin, varmemmin) ne auttavat saavuttamaan ohjelman laadinnan aikaisemmissa vaiheissa määritettyjä ja tärkeinä pidettyjä tavoitteita. Monien toimenpiteiden, kuten esimerkiksi taimikonhoitokampanjan, vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ehkä ole olemassa tietoa, eikä sitä ehditä hankkia. Siksi ohjelmaryhmä voi järjestää ennen toimenpide-ehdotusten asettamista tärkeysjärjestykseen toisen tietotyöseminaarin, jossa on mukana tutkijoita ja käytännön asiantuntijoita, jotka arvioivat esimerkiksi erilaisten neuvontatoimenpiteiden ja rahoitustukien vaikutusta metsänhoitotoimenpiteisiin. Tämäkin tietotyöseminari voidaan tilanteen salliessa järjestää valtakunnallisena tai useamman metsäkeskuksen yhteistyönä.

Yleensä ideointivaiheessa toimenpide-ehdotuksia syntyy niin suuri määrä, että niiden avulla on vaikea tehdä linjauksia. Tarvittaessa ohjelmaryhmä tiivistää samankaltaiset ehdotukset toimenpiteiden yhdistelmiksi. Tiivistäminen on kuitenkin tehtävä läpinäkyvästi ja on tarkkaan huolehdittava siitä, että kaikkien, etenkin metsäneuvoston jäsenten, esittämät toimenpide-ehdotukset tulevat tasapuolisesti otetuksi huomioon.

Jos ehdotuksia on tiivistämisen jälkeenkin huomattavan suuri määrä, on niistä tehtävä alustavaa karsintaa ohjelmaryhmässä. Kaikki esille tulleet toimenpide-ehdotukset kannattaa kirjata ohjelmaan, esimerkiksi sen liitteeseen, mutta enintään 30 toimenpide-ehdotusten yhdistelmää kannattaa

valita tarkemmin kuvattavaksi ja arvioitavaksi. Toimenpiteiden karkeaa valintaa voidaan tukea jollakin yksinkertaisella menetelmällä, esimerkiksi ns. hyväksymisäänestyksellä, jossa osallistujat yksinkertaisesti valitsevat ne toimenpide-ehdotukset, jotka heidän mielestään tukevat valittua toimintalinjaa. Tarkempaan tarkasteluun voidaan valita keskustellen, tuloksesta riippuen, esim. ehdotukset, jotka olivat kaikkien mielestä oikean suuntaisia, tai tietty määrä eniten ääniä saaneita toimenpiteitä. Äänestyksen jälkeen käytävässä keskustelussa toimenpide-ehdotukset täsmentyvät ja osallistujien ymmärrys niistä lisääntyy, mikä myös edistää osapuolten sitoutumista.

Valitut toimenpide-ehdotukset asetetaan seuraavaksi tärkeysjärjestykseen. Se voidaan tehdä joko suoraan koko ohjelman tavoitteiden perusteella tai ottaen huomioon käytettävissä olevat määrärahat, jotka on yleensä ennakoon kohdennettu tietyille toimenpiteille. Esimerkiksi Kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla ministeriö myöntää määrärahat metsäkeskuksille metsäluonnonhoidon momentilta. Näitä määrärahoja voidaan käyttää varsin tarkkojen määräysten mukaisesti vain osoitettuun tarkoitukseen, jolloin alueellinen liikkumavara jää verrattain pieneksi. Toimenpide-ehdotusten kohdentaminen tällaisiin ”budjettilohkoihin” selkeyttää niiden toteutusmahdollisuuksien arviointia. Ohjelmaryhmän kannattaa siis vertailla omina ryhminään toimenpide-ehdotuksia, jotka ovat jokaisen organisaation normaalia toimintaa, jotka rahoitetaan merkittävästi osin julkisilla toimintamäärärahoilla, tai valtion tuella työhankeina tai julkisina kehittämishankkeina tai, jotka ovat lähinnä poliittista vaikuttamista.

Tällainen tarkastelu mutkistaa AMO:n laadintaa kuitenkin huomattavasti, ja käytännössä toimenpide-ehdotukset jouduttaneen asettamaan tärkeysjärjestykseen yli budjettilohkojen, suoraan ohjelmassa määrittelyjen tavoitteiden suhteen. Silti keskustelu toimenpide-ehdotusten rahoitusmahdollisuuksista ja toteutusvastuista (=budjettilohkojen muodostaminen) ja toimenpide-ehdotusten asettaminen tärkeysjärjestykseen lisäävät todennäköisyyttä sille, että metsäohjelman toimenpiteet tulevat myös toteutetuiksi.

Kun toimenpide-ehdotuksia asetetaan tärkeysjärjestykseen, arvioidaan niiden suhteellista vaikutavuutta kuhunkin kriteeriin ja niiden mittareihin,

kysymällä esimerkiksi ”Miten vaikuttava toimenpide neuvontakäynti on suhteessa samanarvoiseen rahoitustukeen turvemaiden kasvatushakkuiden lisäämisessä?” tai ”Miten vaikuttava neuvontakäynti on verrattuna vähiten vaikuttavaan toimenpiteeseen?” Käytännössä tällainen kysymyksenasettelu voidaan toteuttaa monella eri tavalla, joko kokouksen kuluessa tai itsenäisenä työnä, käyttäen avuksi monikriteerisen päätösanalyysin menetelmiä. Toimenpiteiden vertailun lisäksi mittarit on asetettava tärkeysjärjestykseen kriteereiden suhteen ja edelleen kriteerit keskenään valitun toimintalinjan osoittaman päämäärän suhteen. Lopputuloksena saadaan kunkin toimenpide-ehdotuksen suhteellinen tärkeys (”kannatusosuus”), joka kuvaa missä järjestyksessä ehdotuksia kannattaa toteuttaa tai ihanteellisessa tapauksessa suoraan minkä osuuden käytettävissä olevista resursseista tietty toimenpide-ehdotus saa.

Ohjelmaryhmä edistää ohjelman toimeenpanoa kehittämällä tärkeimpiä toimenpide-ehdotuksia hieman pidemmälle ja johdonmukaisemmin kuin alueellisen metsäohjelman laadinnassa on tähän mennessä tehty. Toimenpidesuunnitelmassa kuvataan esimerkiksi toimenpiteen pääsisältö, ehdotus vastuutahosta, muista osallistujista, toteutusajasta ja mahdollisesta rahoituslähteestä. Ohjelmaryhmä laatii ehdotuksen alueellisen metsäohjelman toimenpiteistä ja niiden tärkeysjärjestyksestä.

Ehdotuksen laatiminen alueelliseksi metsäohjelmaksi

Alueellista metsäohjelmaa laadittaessa on noudatettu soveltaen *lakia* viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, vaikka voimassa olevan tulkinnan mukaan alueellinen metsäohjelma ei olekaan lain tarkoittama ohjelma. Tässä artikkelissa esitetty AMO:n laadinnan malli poikkeaa aikaisemmasta siinä, että alueellista metsäohjelmaa arvioidaan johdonmukaisesti prosessin alusta lähtien. Etenkin vaiheet, joissa ensin toimintalinjavaihtoehdot ja sitten toimenpide-ehdotukset asetetaan tärkeysjärjestykseen kriteereiden ja mittareiden avulla, ovat vaikutusten arviointia. Näiden vaiheiden tulokset kannattaa koota yhteen ohjelma-asiakirjan vaikutusten arviointiosassa, jossa tarkastellaan ohjelman taloudellisia, ekologiaisia ja

sosiaalisia vaikutuksia. Ohjelman laatimisen yhteydessä käytetyt kriteerit ja mittarit eivät alueellisten painotusten takia välttämättä kata kestävyys- ja eluolosuhteiden eriarvoisuuksia tasapainoisesti. Siksi toimenpide-ehdotusten oletettuja vaikutuksia on syytä arvioida myös yleisesti käytettyjen kestävä metsätalouden kriteerien avulla.

AMO:n tulevaa toimeenpanoa seurataan huolellisesti valittujen seurantakriteereiden ja -mittareiden avulla, jotka mittavat mahdollisimman hyvin ohjelmassa valitun toimintalinjan toteutumista. Erilaiset valtakunnalliset kriteerit ja mittarit ovat hyviä lähtökohtia seurannalle, koska niitä varten tuotetaan säännöllistä seuranta-aineistoa. Alueellisten erityispiirteiden korostamiseksi metsäkeskusalueilla ei kuitenkaan tulisi tyytyä pelkästään valtakunnallisiin mittareihin. AMO:n laadinnan alussa valitut, toimintalinjavaihtoehtojen vertailussa käytetyt valintamittarit ja prosessin lopussa toimenpide-ehdotusten arvioinnissa käytetyt vaikutusarviointimittarit ovat luonnollisesti hyvä lähtökohta valita alueellisia seurantamittareita. Kuitenkin AMO:n laadinnan aikana strateginen tavoite ja haluttu toimintalinja ovat täsmentyneet niin, että lopuksi on syytä selvästi määrittää ja valita ohjelmakaudelle erityiset metsäohjelman seurantamittarit, jotka myös kirjataan ohjelmaan.

Myös vaikutusarviointi- ja seurantamittareiden asettaminen käsitellään ohjelmaryhmässä ja ehdotuksia tarvittaessa muokataan vaikutusarvioinnin tulosten perusteella. Tämän jälkeen ohjelman kirjoittamisesta vastaavat toimihenkilöt viimeistelevät ohjelmaryhmän ehdotuksen alueelliseksi metsäohjelmaksi.

Päätös alueellisesta metsäohjelmasta

Metsäneuvoston *ohjelmakokouksessa* neuvoston jäsenet voivat varmistaa onko heidän aikaisemmissa kokouksissa esittämänsä näkökohdat otettu huomioon. Lisäksi he kuulevat ohjelmaryhmän perustelut alueellisen metsäohjelman ehdotetuille toimenpiteille ja ennen kaikkea keskustelevat ehdotetun ohjelman toimeenpanon edellyttämistä käytännön toimista.

Metsäneuvosto joko hyväksyy ehdotuksen alueelliseksi metsäohjelmaksi tai esittää siihen tehtäväksi

muutoksia. Tarvittaessa ohjelmaa kirjoittavat toimihenkilöt muotoilevat metsäohjelmaehdotuksen metsäneuvoston linjaamalla tavalla ennen ohjelmaehdotuksen käsittelyä metsäkeskuksen johtokunnassa. Normaalin kuulemismenettelyn mukaisesti on eri sidosryhmille, ja miksei kansalaisillekin, hyvä tarjota mahdollisuus esittää ohjelmaehdotusta koskevat lausuntonsa, jotka saatetaan johtokunnan tietoon. Johtokunta hyväksyy ohjelman ja jos päättää muuttaa sitä, kirjaa ohjelmaan selkeät perustelut päätökselleen. Ohjelman viimeistely on metsäkeskuksen toimihenkilöiden tehtävä.

Toimeenpano ja seuranta

Toimenpiteiden käytännön toteutuksesta vastaavat metsä-, maaseutu- ja ympäristöalan organisaatiot ja yritykset. Metsäneuvosto vastaa ohjelman seurannasta metsäkeskuksen avustuksella. Laaditun metsäohjelman seuranta on tärkeä osa alueellista metsäpolitiikkaa. Seurannassa arvioidaan, kuinka hyvin metsäohjelmalla on saatu aikaan tavoiteltuja vaikutuksia, onko tavoitteiden asettamisessa onnistuttu sekä toteutuvatko ohjelmaan kirjatut toimenpiteet.

Seurantaa tehdään kahdella tasolla: 1) tarkastelemalla resurssien käyttöä ja 2) tarkastelemalla seurantamittarien arvoja. Mikäli resurssit ovat suunnattu tarkoitetulla tavalla, ohjelma on onnistunut ainakin tältä osin. Mikäli resurssit eivät ole suunnattu tarkoitetulla tavalla, ongelmana voivat olla esimerkiksi toimintaympäristön muutokset tai osallistujien heikko sitoutuminen prosessiin. Mittareiden arvoissa tapahtuneet muutokset voivat johtua joko toimintaympäristön muutoksista tai ohjelmaan valituista toimenpiteistä. Jos muutokset ovat oikeansuuntaisia mutta riittämättömiä, täytyy arvioida edelleen onko toimenpiteiden vaikutus arvioitu väärin tai olivatko resurssit riittämättömät. Mikäli toimenpiteiden vaikutus on arvioitu väärin, täytyy kysyä, onko mahdollista löytää tehokkaampia toimenpiteitä ja onko vaikutus mahdollista arvioida paremmin. Tällaiset analyysit tuottavat tietoa paitsi metsäpolitiikan toimenpiteiden onnistumisesta, myös uusista tutkimus- ja kehittämistarpeista. Jos arvioinnin tulos osoittaa, että alueella ei ole riittävästi resurssitavaroja metsäohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi, tarvitaan poliit-

tisia analyysijä mm. siitä voidaanko resursseja tai resursoinnin alueellista liikkumavaraa lisätä.

Seurantaan varten metsäneuvosto järjestää *seurantakokouksia*, joihin kutsutaan myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Kullakin metsäkeskusalueella on syytä arvioida erikseen, miten usein tällaisia alueellisia seurantakokouksia on järkevää järjestää. Yksi vaihtoehto on vuosittainen rytmi, toinen valtakunnanpolitiikasta tuttu ohjelmakauden puolivälitarkastelu, ”alueellisen metsäpolitiikan riihi”, joka toistuisi kauden loppupuolella. Monikriteerisen päätösanalyysin menetelmiä voidaan soveltaa myös valitun linjan arvioinnissa ja tehtyjen päätösten laadunvalvonnassa.

Tarkastelu ja johtopäätökset

Tässä kirjoituksessa hahmoteltiin ihanteellista mallia alueellisen metsäohjelman laadintaan. Tarkoituksena oli kuvata johdonmukaisesti tärkeitä AMO:n laadinnassa huomioon otettavia seikkoja, ei niinkään esittää sellaisenaan toteuttamiskelpoista ohjetta. Esitetystä mallissa pyrittiin vastaamaan keskeisiin kehittämiskohteisiin: ohjelman tulisi kattaa riittävän tasapuolisesti kestävyuden kaikki ulottuvuudet, eri osapuolia tulisi kohdella tasapuolisesti, tehtyjen ratkaisujen tulisi olla läpinäkyviä, alueellinen metsäohjelma tulisi kytkeä muihin alueellisiin kehittämisohjelmiin, ohjelmaan liittyvän päätöksentekomenettelyn tulisi olla johdonmukainen ja tehtyjen päätösten välittää selkeä kuva siitä, mihin alueen metsätalouden resursseja halutaan suunnata.

AMO:n laadintaa varten ehdotetut päätöksenteon tukimenetelmät pohjautuvat monelta osin ns. monikriteerisen päätösanalyysin soveltamiseen. Sen katsotaan parantavan päätösten laatua, koska analyysi helpottaa ja jäsentää keskustelua sekä tekee tehtyjen päätösten perustelut näkyviksi. Suunnittelukirjallisuudessa numeerista päätösanalyysia on myös kritisoitu, koska numeromittareilla maailmasta voidaan saada liian yksinkertaistettu kuva. Menetelmiä on metsäalalla sovellettu lähinnä Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelussa tai yksittäisten yhtymien, yritysten tai organisaatioiden päätöksentekotilanteissa. Näissä tapauksissa päätöksentekotilanne on monessa suhteessa erilainen ja usein yksinkertaisempi kuin alueellisissa metsäohjelmissa, joissa suunnitelluilla

toimenpiteillä on hyvin monia eri päätöksentekijöitä, rahoittajia ja viranomaisia. Lisäksi ohjelmassa työstettävä toimenpidevalikko on avara. Se sisältää perinteisesti metsänhoitotoimenpiteiden tavoitemääriä ja toisaalta halutaan edistää metsien monipuolista käyttöä, myös kokonaan uudella tavalla. Alueellisen metsäohjelman keskeisenä tavoitteena onkin, ehkä vielä selvemmin kuin monissa muissa suunnittelu-tilanteissa, eri toimijoiden sitouttaminen yhteisiin toimintalinjoihin ja metsäohjelman laadinnan aikana tapahtuva osapuolten välinen oppiminen.

Monikriteerinen päätösanalyysi on vain yksi perusteltu tapa jäsentää johdonmukaisesti ohjelmatyötä. Jotkut toiset suunnittelun tutkijat korostaisivat ehkä tässä esitettyä enemmän innovointia ja osapuolten välistä keskustelua. Kyse on kuitenkin painotuseroista. Tässä esitetyt menetelmät ovat parhaimmillaan työkaluja, jotka parantavat keskustelun johdonmukaisuutta ja avoimuutta, ja lisäävät koko prosessin mielekkyyttä ja hyväksyttävyyttä.

Alueellisen metsäohjelman laadinnan kehittämisessä tutkimistarvetta ei ole niinkään yksittäisissä suunnittelumenetelmissä vaan niiden soveltuvuudessa ohjelman laatimiseen sekä siinä, miten näitä menetelmiä käytetään ohjelmaa laadittaessa. Esitetyn mallin vaiheista ainakin resurssianalyysi on vielä jossain määrin hahmottomaton, samoin toimenpiteiden vaikuttavuuden analyysi ohjelman laatimisen eri vaiheissa. Näiden lisäksi tutkimusta tarvitaan kahdella suunnalla. Ensinnäkin vaihtoehtoisia suunnitteluprosesseja ja yksittäisiä menetelmiä tulisi testata käytännössä ja muokata niitä alueellisen metsäohjelman kaltaiseen monitavoitteiseen päätösongelmaan paremmin sopiviksi. Pienessä mittakaavassa menetelytapoja voidaan kokeilla testihankkeissa. Kuten johdannossa todettiin, tässä esitettyä mallia onkin kokeiltu kolmella alueella tällaisissa testihankkeissa, joiden tulokset valmistuvat myöhemmin. Parhaat kokemukset saataisiin kuitenkin aidoista prosesseista. Uusien toimintatapojen ennakkoluuloton kokeilu on tarpeen, jotta saadaan kokemuksia parhaista käytännöistä. Erilaisten menettelyjen kokeilu edellyttää metsäkeskuksilta ja metsäneuvostoilta avarakatseisuutta ja rohkeuttakin. Seurauksena voi olla hieman lisää työtä, mutta rutineista poikkeaminen yleensä myös palkitsee. Toiseksi, tarvitaan tutkimusta siitä, miten alueelliset politiikkaprosessit, kuten AMO:n laadinta, pystyvät lisäämään alueiden kykyä mu-

kautua metsätalouden toimintaympäristön suuriin muutoksiin, ja siitä, miten ohjelmien laatimisen tapa vaikuttaa tämän kyvyn kehittymiseen.

Kirjallisuus

- Hiltunen, V., Kurttila, M., Leskinen, P., Pasanen, K. & Pykäläinen, J. 2009. Mesta: an internet-based decision-support application for participatory strategic-level natural resources planning. *Forest Policy and Economics* 11(1): 1–9.
- Kangas, A., Laukkanen, S. & Kangas, J. 2006. Social choice theory and its applications in sustainable forest management – a review. *Forest Policy and Economics* 9(1): 77–92.
- Leskinen, L.A., Tikkanen, J. & Leskinen, P. 2002. Pohjoisten metsäkeskusten yhteistyöryhmät ja niiden osallistuminen alueellisten metsäohjelmien laadintaan. *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2002: 99–114.
- Saarikoski, H., Weckroth, T., Leskinen, L.A., Laitala, M. & Tikkanen, J. 2008. Alueellisten metsäohjelmien 2006–2010 laadinnan hyväksyttävyyden ja vaikuttavuuden analyysi alueellisista metsäohjelmista. Metlan työraportteja 94. 23 s. Saatavissa: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2008/mwp094.htm>.
- Tikkanen, J. 2003. Alueellisen metsäohjelmatyön osallistamismenettely Pohjois-Suomen metsäkeskuksissa vuosina 1997–1998 ja 2000–2001. *Metsätieteen aikakauskirja* 3: 321–344.

■ MMT Jukka Tikkanen, Oulun seudun ammattikorkeakoulu, luonnonvara-alan yksikkö, Metsäkouluntie, 90650 Oulu; prof. Annika Kangas ja MMT Teppo Hujala, Helsingin yliopisto, metsävarojen käytön laitos; MMT Jouni Pykäläinen, Joensuun yliopisto, metsätieteellinen tiedekunta; prof. (vs.) Mikko Kurttila, Metsäntutkimuslaitos, Joensuun yksikkö; prof. Pekka Leskinen, Suomen ympäristökeskus, tuotannon ja kulutuksen tutkimusohjelma
Sähköposti jukka.tikkanen@oamk.fi