

Strategian vaikutusten arviointi

KMS2035 – valmisteluprosessin ja strategialuonnoksen vaikutusarvioinnin ovat laatineet Gaia Consulting Oy:n ja Pellervon taloustutkimus PTT:n koostama arviointitiimi: Tuomas Raivio, Susanna Sepponen ja Matleena Moisio (Gaia) sekä Paula Horne, Jani Laturi, Maurizio Sajeva ja Matti Valonen (PTT). Tämä yhteenveto on tehty strategisen hankesalkun 30.9.2022 luonnosversion perusteella. Tässä kuvatun yhteenvedon lisäksi arvioinnista julkaistaan erillinen loppuraportti, jossa kuvataan tarkemmin strategiavalmisteluprosessin sekä strategialuonnoksen vaikutusten arvioinnin tuloksia.

1. Vaikutusten arvioinnin tausta, tavoite ja toteutus

Ennakoarvioinnin tavoitteena oli tukea päivitetyn strategian laatua ja vaikuttavuutta. Arviointi suoritettiin vuorovaikutteisena prosessina, jossa arviointiasiantuntijat laativat ohjelmasta analyysseja ja antoivat suosituksia sparraavalla otteella ilman, että he osallistuvat varsinaiseen strategiatyöhön. Arvioinnissa keskityttiin erityisesti strategian sisällön ja rakenteen kehittämiseen, toimeenpanon, seurannan sekä rahoituksen toimivuuden kehittämiseen, sekä vaikutusten arviointiin ja kehittämistarpeisiin. Arvioinnissa valmisteilla olevaa strategian sisältöjä ja prosesseja tarkasteltiin siitä näkökulmasta, mitä vaikutusta siinä tehdyillä valinnoilla todennäköisesti tulee olemaan tavoitteiden saavuttamiseen, ympäristöön ja ilmastoon sekä metsien eri sidosryhmiin. Vaikutusten arvioitiin syntyvän pääasiassa strategian puitteissa toteutettujen hankesalkkuun kuuluvien toimenpiteiden kautta. Arvioinnissa hyödynnettiin arvonluontimallin kehikkoa, jossa vaikutuspolut rakennettiin strategian käytössä olevien vaikutusmekanismien kautta. Nämä vaikutuspolut tarjosivat mahdollisuuden arvioida strategian kyvykkyyttä tuottaa päämäärien ja tavoitteiden mukaisia kestävän taloudellisen, ekologisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kehityksen vaikutuksia.

Arviointi laadittiin tilanteessa, jossa strategiavalmistelu mukaan lukien strategian sisällöt ja suunnitellut toimenpiteet olivat vielä käsittelyssä. Toimenpiteet elävät, niiden toteutuksen laadusta ei ole vielä tietoa ja tavat, joilla tuloksia viedään käytäntöön tarkentuvat vasta tulevaisuudessa. Tämä heijastuu luonnollisesti myös arvioinnin tarkastelutasoon ja strategian hankesalkun tarkastelu on sisällytetty arviointiin yleisellä tasolla, hyödyntäen hankesalkun luonnosversiota 30.9.2022. Arviointia vaikeuttaa myös se, ettei strategian toiminnalle ole vielä määriteltyjä panos- tai tuotosmittareita, eikä hankesalkun toteutukselle ole varattu erillistä rahoitusta. Strategialle suunnitellut mittarit, jotka ovat vielä käsittelyssä, kuvaavat metsäalan yleistä kehitystä, johon vaikuttaa moni muukin tekijä kuin strategian toimeenpano. Arviointi perustuu siksi lähinnä laadulliselle analyysille strategian yleisistä mahdollisuuksista vaikuttaa asetettuihin tavoitteisiin ja päämääriin ohjaamalla kentän toimintaa näitä kohti.

2. Metsästrategian vaikutusmekanismit

Kansallinen metsästrategia pyrkii edistämään *kasvavaa hyvinvointia metsistä ja metsille*. Metsästrategian asettamia päämääriä ja tavoitteita pyritään edistämään strategian käytössä olevien eri vaikutusmekanismien kautta.

Strategian toimeenpanon vaikutusmekanismit kuvastavat sen mahdollisia tapoja vaikuttaa. Keskeinen toimeenpanomekanismi on resurssiohjaus, johon kuuluu strategian sisältöjen heijastaminen ministeriön ohjauksessa olevien virastojen ja sektoritutkimuslaitosten tulossopimuksissa, valtionyhtiöiden omistajaohjaus sekä taloudellinen ohjaus, jolla voidaan pyrkiä ohjaamaan muita kuin oman hallinnonalan toimijoita. Strategia voi myös pyrkiä vaikuttamaan olemassa olevien rahoitusinstrumenttien suuntaamiseen ja jakoperusteisiin sekä uusien instrumenttien luomiseen ja lisärahoituksen hankkimiseen hallinnon sisällä. Ministeriön käytettävissä olevalla TKI-rahoituksella voidaan teettää ulkopuolisia hankkeita. Käytännössä toimeenpanoa varjostaa kuitenkin suoraan strategialle kohdennettujen määrärahojen puute.

Informaatio-ohjauksella voidaan vaikuttaa sekä omaan että muihin hallinnonaloihin ja toimijoihin erilaisissa yhteistyöverkostoissa. Tiedonvaihdolla voidaan tavoitella esimerkiksi käyttäytymisen muutosta. Informaatio-ohjauksesta voidaan erottaa myös sosiaalinen tai verkosto-ohjaus, so. pyrkimys tuottaa lisäarvoa verkostoitumisen kautta. Verkostoitumisen motiiveja ovat vuorovaikutukset tiedonvaihdon ja sen sujuvoittamisen lisäksi sitouttaminen, mukanaolo ja erikoistumisen ja eri ohjausjärjestelmien aiheuttaman kitkan tasapainottaminen sekä viranomais-toimija-akselin vahvistaminen. Ohjelmat (kuten METSO) yhdistävät informaatio-ohjauksen, erityisesti verkosto-ohjauksen, ja taloudellisen ohjauksen keinoja.

Normiohjauksen saralla ministeriö vastaa oman hallinnonolonsa säädösvalmistelusta ja on mukana vaikuttamassa muiden hallinnonalojen säädösvalmisteluun. Lisäksi voi pyrkiä kanavoimaan kansallista kannanmuodostusta EU-päätöksentekoon sekä vaikuttaa päätöksenteon kansalliseen tulkintaan sekä mm. hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmiin.

3. Metsästrategian yhteiskunnallinen merkitys ja vaikuttavuus

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Strategian vaikutuksia taloudelliseen hyvinvointiin tarkasteltiin eri metsiä hyödyntävien toimialojen näkökulmista sekä myös aluetaloudellisen tasapainon näkökulmista. Taloudelliset vaikutukset linkittyvät suorimmin strategian päämäärään 1: *Suomi on kilpailukykyinen toimintaympäristö uudistuvalla ja vastuullisella metsäalalla* ja sen tavoitteisiin. Myös päämäärä 2: *Metsät ovat aktiivisessa, kestävässä ja monipuolisessa käytössä* tukee erityisesti metsätalouden kannattavuutta, uusia ekosysteemipalveluihin perustuvia ansaintamahdollisuuksia ja alueiden elinvoimaisuuden turvaamista. Luonnollisesti myös päämäärällä 3: *Vahvistamme metsien elinvoimaisuutta, monimuotoisuutta ja sopeutumiskykyä* sekä 4: *Vahvistamme tiedolla johtamista ja osaamista metsäalalla*, on välillisiä taloudellisia vaikutuksia.

Hankesalkun analyysin perusteella todettiin, että useilla metsien kasvua, talousmetsien elonkirjoa ja metsäalan uudistumista edistävillä toimenpiteillä on vähintäänkin epäsuoria positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Suoria vaikutuksia sisälsivät eritoten yksityisteiden ja siltojen käytettävyyden kehittäminen, metsäalan koulutuksen ja sen reagoituvuuden kehittäminen sekä ennakoituvuuden vahvistaminen. Esimerkiksi yksityisteiden ja siltojen käytettävyyden kehittämisen koettiin laajentavan tie- ja siltatiedon käyttökelpoisuutta ja siten tieinfran kuntoa sekä auttavan sujuvoittamaan hallinnon rahoituspäätöksiä. Toki voidaan kysyä, tarvitaanko tähän toimenpiteeseen

strategiaa. Ennakointityön vahvistamisen positiivisina vaikutuksina pidettiin sen tuomaa tietopohjaa päätöksenteolle ja ennakkoinnille. Parhaimmillaan vahva tietopohja auttaa esim. yrityksiä tekemään oikeita päätöksiä, jotka vahvistavat kansantaloutta.

Toimenpiteistä ainoastaan luonnonhoidon osaamisen vahvistamisella ei arvioitu olevan suoria taloudellisia vaikutuksia. Toimenpiteiden joukossa oli lisäksi useita toimenpiteitä, joiden vaikutuksia ei kyetty käytettävissä olevan tiedon perusteella arvioimaan varsinkin kun niiden edistämisen ohjauskeinoja ei ole eritelty. Näitä olivat mm. metsien rakennepiirteiden lisääminen, , metsätalouden vesien suojelumenetelmien kehittäminen ja metsäalan kädenjäljen selvittäminen.

Analyysissa tarkasteltiin hankesalkun tasapainotusta päämäärien ja niiden tavoitteiden suhteen. Päämäärän 1 tavoitteisiin *Proaktiivinen ja tehokas yhteistyö... ja Sujuva hallinto ja toimiva infra ...* oli suoraan kohdistettu toimenpiteet. Sen sijaan tavoitteelle *Metsiin perustuva liiketoiminta monipuolistuu ja kasvaa* ei ole suoraa toimenpidettä. Tavoitetta tukevat osa metsäalan uudistumiseen tähtäävistä toimenpiteistä kuten metsäntutkimus ja innovoiva kehitystyö ja metsä- ja luontopalveluyrittäjyyden kasvuohjelma sekä metsäalan toimintaympäristön ennakoitavuutta ja alan osaamista edistävät toimenpiteet. Sen sijaan tavoitetta *Toimivat markkinat turvaavat raaka-aineiden ja palveluiden saatavuuden* tukevat vain epäsuorasti muutamat toimenpiteet. Olisi syytä tarkistaa, ovatko nämä valinnat tarkoituksellisia.

Päämäärän 2 *Metsät ovat aktiivisessa, kestävässä ja monipuolisessa käytössä* tavoitteelle *Metsänomistajille ja toimijoille suunnatut palvelut ...* suoraan kohdistettua toimenpidettä ei ole, vaan vaikutukset syntyvät erillisten toimenpiteiden yhteisvaikutuksena (mm. Yksitysteiden ja siltojen käytettävyyden kehittäminen, osa Elonkirjoa talousmetsissä edistävästä toimenpiteistä, sekä osa Metsäalan uudistumista edistävästä toimenpiteistä).

Vaikka taloudellisia vaikutuksia edistäviä toimenpiteitä oli paljon erityisesti kärkihankkeessa *Metsien kasvua edistävät toimenpiteet*, monet niistä olivat kuitenkin menetelmien kehittämistä, tutkimusta ja ohjelmia, joilla ei ole suoraa vaikutusta metsien kasvuun, saati kansan-, yritys- tai yksityistalouteen. Olettaen, että toimenpiteiden tulokset jalkautetaan metsäammattilaisten keskuuteen ja metsänomistajat ottavat ne laajalti käyttöön, taloudelliset vaikutukset kansantaloudelle, yrityksille ja metsänomistajilla ovat huomattavat.

Taloudellisten vaikutusten tavoittelussa strategia ja sen toimenpiteet näyttäisivät olevan suhteellisen vahvoilla. Vaikutusketjujen alkupäässä oleviin vaikutuksiin epäsuorasti liittyvien toimien osalta tulosten saamiseen käytäntöön ja käyttöön tulisi jo hankesuunnitteluvaiheessa kiinnittää erityistä huomiota. Myös strategian lisäarvoisuuden ja arvovallan hyödyntämistä viestinnässä ja tiedonvaihdon pohjana kannattaisi harkita.

3.2. Ekologiset vaikutukset

Strategian vaikutuksia ekologiseen hyvinvointiin tarkasteltiin metsien terveyden ja hyvinvoinnin (puusto ja sen kestävä hoitaminen), luonnonympäristön (vesistöt ja kosteikot, maaperä yms.) ja luonnon monimuotoisuuden hyvinvoinnin sekä ilmaston näkökulmista. Vaikutukset syntyvät suorimmin strategian päämäärän 3: *Vahvistamme metsien elinvoimaisuutta, monimuotoisuutta ja sopeutumiskykyä*, sekä sen tavoitteiden edistämisestä. Myös päämäärän 2 tavoite *Aktiivinen ja monipuolistuva metsänhoito* lisää metsän kasvua ja tukee ilmastonmuutoksen hillintää, tähtää positiivisiin ekologisiin vaikutuksiin.

Hankesalkun analyysin perusteella todettiin, että monet *Elonkirjoa talousmetsissä* -kärkihankkeessa esitetyt toimenpiteet tähtäävät nimenomaan positiivisiin ekologisiin vaikutuksiin. Eniten positiivisia ekologisia vaikutuksia katsottiin sisältävän monimuotoisuuden turvaamisen rahoitusmallien kehittäminen, metsien sekapuustoisuuden edistäminen, metsien rakennepiirteiden lisääminen ja markkinaehtoisten toimintamallien kehittämine ympäristöhyötyjen turvaamiseen. Metsien kasvua edistävien toimenpiteiden osalta lukuun ottamatta metsäpinta-alan ja hiilinielujen lisääminen, useiden toimenpiteiden (kuten metsätuhojen ennakointi ja torjuminen) ekologisia vaikutuksia ei kyetty arvioimaan, sillä arviointi olisi edellyttänyt toimenpiteiden tarkentamista. Metsäalan uudistumista edistävästä toimenpiteistä eniten positiivisia ekologisia vaikutuksia arvioitiin olevan ennakoitutyön vahvistamisella. Toimenpiteiden joukossa oli useita toimenpiteitä, joiden vaikutuksia ei kyetty käytettävissä olevan tiedon perusteella arvioimaan. Näitä olivat muun muassa innovoiva kehitystyön varmistaminen sekä kansainvälisen osaamisen, yhteistyön ja vaikuttamisen lisääminen.

Tärkeinä vaikutusmekanismeina pidettiin tutkimus- kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitusta, normi- ja informaatio-ohjausta. Positiivisten ekologisten vaikutusten ilmenemismuotoja olivat mm. metsien sekapuustoisuuden tuottamisen metsänhoidollisten ratkaisujen soveltamisen yleistyminen ja luonnonhoidon osaamisen kehittäminen.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että strategian tavoitteet ovat tasapainossa toimenpiteiden kanssa ekologisten vaikutusten näkökulmasta. Erityisesti kärkihanke *Elonkirjoa talousmetsissä* sisältää toimenpiteitä, joilla arvioidaan olevan suoria positiivisia ekologisia vaikutuksia. Muiden kärkihankkeiden positiiviset ekologiset vaikutukset syntyvät lähinnä hiilensidontaa ja metsien terveyttä koskevista toimenpiteistä, sekä luonnollisesti koulutuksesta ja metsäalan uusiutumispyrkimyksistä niiltä osin kuin teemat niissä tulevat esiintymään.

Ekologisten vaikutusten osalta monet toimenpiteet olivat vielä sellaisessa vaiheessa, että niiden arviointi ei ole mahdollista. Joillain toimenpiteillä saattaisi olla negatiivisia ekologisia vaikutuksia, mutta tämä riippuu suurelta osin toteutustavasta ja laajuudesta. Osa vaikutuksista voi olla positiivisia jostain ekologisesta näkökulmasta, mutta haitallisia toisesta näkökulmasta. Toimenpiteitä olisi syytä tarkentaa hallitusti ja tasapainoisesti. Myös tulosten viemiseen käytäntöön kannattaisi kiinnittää huomiota, että ei jäädä tiedon lisääntymisen tasolle.

3.3. Sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset

Strategian tavoitellut sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset tarkasteltiin sekä ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin, että kulttuuristen ja muiden yhteiskunnallisten arvojen näkökulmista. Sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset liittyvät suorimmin strategian päämääriin 2: *Metsät ovat aktiivisessa, kestävässä ja monipuolisessa käytössä* sekä 4: *Vahvistamme tiedolla johtamista ja osaamista metsäalalla*. Vaikutukset linkittyvät erityisesti aktiiviseen, kestäväan ja monipuoliseen metsien käyttöön, metsien ekosysteemipalveluiden vaikutuksiin ihmisten hyvinvointiin, kasvavaan kiinnostukseen metsäalan ammatteihin sekä metsien käytön, metsäympäristön ja metsäkulttuurin ymmärryksen kasvamiseen yhteiskunnassa.

Hankesalkun analyysin perusteella todettiin, että metsäalan uudistumista edistävät toimenpiteet pyrkivät suorimmin vaikuttamaan myös sosiaaliseen ja kulttuuriseen kestävytyteen. Erityisesti metsäalan koulutuksen kehittäminen nähtiin vaikuttavan alueiden väestön hyvinvointiin. Nuorisoviestinnän ja metsäalan koulutuksen vetovoiman kehittämisellä nähtiin myös positiivisia sosiaalisia vaikutuksia. Erityisesti koulutustoimenpiteiden vaikuttavuutta heikentää se seikka, ettei

strategialla nähty olevan näiden edistämiseen suoria vaikutusmekanismeja vaan edistäminen voi tapahtua paljolti verkosto-ohjauksen avulla, jolloin vaikutusten toteutumiseen liittyy suuria epävarmuustekijöitä. Ennakointityön vahvistamisella nähtiin pidemmällä tähtäimellä paitsi taloudellisia ja ekologisia vaikutuksia myös merkittäviä sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia.

Metsien kasvua sekä talousmetsien elonkirjoa edistävillä toimenpiteillä nähtiin olevan lähinnä välillisiä sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia, kun taloudellinen hyvinvointi, metsien ja metsäluonnon yleinen tila, monimuotoisuus sekä hiilensidonta paranee. Tämä voi toteutuessaan vaikuttaa myös ihmisten elinoloihin ja terveyteen. Teiden ja siltojen käytettävyyden kehittämisellä nähtiin myös suoria sosiaalisia vaikutuksia, jos ne parantavat metsien yleistä saavutettavuutta.

Sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia edistävään päämäärään 4 sen ja tavoitteisiin on kohdennettu relevantteja toimenpiteitä hankesalkussa erityisesti metsäalan uudistumista edistävissä kärkihankkeissa. Se sisältää myös päämäärän 2 ja sen tavoitteiden toteutukseen kohdistuvia toimenpiteitä. Myös metsien kasvua edistävä kärkihanke sisältää toimenpiteitä, joilla on epäsuora vaikutus päämäärän 2 tavoitteisiin metsänomistajien ja toimijoiden osalta.

Metsäalan uudistuminen on tavoitteena hyvä. Haasteelliseksi sen tekee riippuvuus muiden hallinnonalojen toiminnasta ja tästä seuraava epävarmuus siitä, onko strategialla käytössään tälle toimivia vaikutusmekanismeja? Lisäksi metsäalan rajat ovat liudentumassa, ja metsäala on yhä enemmän jotain muuta kuin perinteistä metsäalaa: ICT:tä, kemialla, biokemialla ja vastaavia. Onko horisontaalinen uudistuminen huomioitu riittävästi? Strategian toteutuksessa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, miten hallinto ja hallinnonalat kykenevät toimimaan yhdessä ja uudistumaan strategian päämäärien hyväksi.

4. Yhteenveto

Käsillä olevan strategian suurin vaikuttavuus syntyy todennäköisesti sen puitteissa aikaan saadusta toiminnasta sekä tulosten saattamisesta jatkokäyttöön ja hyödynnettäviksi. Strategian olemassaolo on sinänsä jo merkityksellistä, edellytyksellä että se kykenee toimimaan hyvin yhdessä valtionhallinnon muiden metsien käyttöön vaikuttavien politiikkojen ja linjausten kanssa. Metsäalaa itseään strategia todennäköisesti palvelee hyvin kokoamalla alaa yhteisen vision ja päämäärien alle ja lisäämällä verkostoitumista.

Suunnitellun hankesalkun jakautuminen tavoitteiden ja päämäärien alle on kohtuullisen tasapainoista, ja hankkeet ajavat suhteellisen tasapainoisesti erilaisia vaikutuksia. Joihinkin tavoitteisiin ei tällä hetkellä kuitenkaan liity selkeästi yhtäkään suunniteltua hankesalkun toimenpidettä. Suurehko osa toimenpiteistä on selvästi tasolla, josta niitä tulee vielä tarkentaa. Tämä korostaa hankesalkun ohjauksen merkitystä: tasapainoinen sisältö edellyttää hankesalkun seuranta- ja mittaamista. Yleisten alan tilamittareiden lisäksi tarvitaan strategian panosten, toiminnan ja tulosten mittaamista.

Strategia on todennäköisesti omimmillaan alueella, jossa tavoitteet liittyvät suoraan metsään ja toimintaa saadaan aikaan resurssiohjauksella. Kun siirrytään informaatio- ja verkosto-ohjaukseen, heikkenevät mahdollisuudet saada aikaan toimintaa sekä edelleen tuloksia ja vaikutuksia. Myös yksityisomistuksellinen päätösvalta asettaa haasteensa: viime kädessä metsänomistajille käyttäytymisen muutosta voidaan korkeintaan suositella tai tukea.

Lopuksi on todettava, että toimintaympäristöön liittyy myös epävarmuustekijöitä, jotka voivat vaikuttaa strategiatoteutukseen ja sen vaikuttavuuteen. Erityisesti Venäjän hyökkäyssodan aiheuttama energiakriisi ja uudenlainen huoltovarmuuspaine sekä vihreän siirtymän vauhdittamisen toimenpiteet ja EU-sääntelystä johtuvat muutokset metsiä koskevassa politiikkakentässä voivat vaikuttaa strategiatoteutukseen monella eri tavoin. Strategian lopullinen vaikuttavuus pystytään todentamaan vasta strategiatoteutuksen seurannassa. Vaikuttavuus edellyttää onnistunutta toteutusta ja tulosten merkittävää hyödyntämistä ja tarvittaessa nopeaa reagointia toimintaympäristön muutoksiin.

Gaia Consulting ja PTT

7.10.2022