

Teemu Harrinkari, Jaana Korhonen ja Heikki Pajuoja

Kansainvälisen sääntelyn vaikutukset suomalaisen metsätalouden kilpailukykyyn

Metsiin kohdistuvan sääntelyn historiaa

Suomalainen metsäpolitiikka on kautta historian ollut ulkopuolisille vaikutteille ja vaikuttajille alttiina. Ajatus luonnonvarojen ja erityisesti metsävarojen suojelusta on vanha, sillä jo sekä Ruotsin vallan aikaan kruunun että Venäjän vallan aikaan tsaarin tavoitteena oli suojella metsävaroja, tosin lähinnä kaivosteollisuuden sekä omiin tarpeisiinsa. Osittain tämän seurauksena suomalainen metsäteollisuus kehittyi myöhään vasta sauhuksen vapauduttua. Metsien todelliseen käyttöön virallisella metsäpolitiikalla ei noihin aikoihin ollut toivottua vaikutusta.

Toisen maailmansodan jälkeen perustetut Euroopan talouskomission metsäsihteeristö ja FAO:n metsäosasto olivat ja ovat esimerkkejä kansainvälisen yhteisön tavoitteesta linjata metsäsektorin yhteisiä toimintatapoja. Näiden organisaatioiden taustalta löytyy huoli metsävarojen riittävydestä sodanjälkeisen jälleenrakentamisen tarpeisiin. Usein keskustelussa unohdetaan, että Euroopan talouskomissio oli pitkään, oikeastaan Neuvostoliiton hajoamiseen asti, ainoa kansainvälinen foorumi, jossa metsäasioista vaihdettiin tietoja ja näkemyksiä rautaesiripun ylitse. Tätä aikaa kuvastivat hyvin voimakkaat ja selkeästi määritellyt kussakin maassa kansallista metsäpolitiikkaa johtaneet organisaatiot.

Länsimaissa heräsi 1960-luvun lopulla huoli ympäristön tilasta, joka johtikin lainsäädännön kehittymiseen ja useimmiten tiukentumiseen. Kävi

kuitenkin vähitellen selväksi, että lainsäädäntö ja valvonta eivät pelkästään riitä. Monissa tapauksissa sääntelyllä ei näytetty saavutettavan toivottuja vaikutuksia. Tultaessa 1980-luvulle keskustelussa alkoi nousta esille ajatus omavalvonnasta ja vastuusta. Markkinoiden ja markkinatoimijoiden haluttiin itse säätelevän toimintaansa. Tästä kehityksestä ovat esimerkkejä keskustelun alkaminen yritysten sosiaalisesta vastuusta ja myöhemmin kuvaan tulleet metsäsertifiointit.

Kansainvälisten metsäsopimusprosessien voidaan sanoa käynnistyneen 1990-luvulla. Lukuisa määrä luonnonvarojen ja metsien järkevään käyttöön tähtääviä prosesseja sai silloin alkunsa. Tämä keskustelu jatkuu edelleen

Metsiin kohdistuva sääntely nyt

Metsiin kohdistuva sääntely voidaan jakaa velvoittavuutensa perusteella oikeudellisesti sitovaan ns. kovaan sääntelyyn (*hard law*) sekä oikeudellisesti sitomattomaan ns. pehmeään sääntelyyn (*soft law*). Suuri osa metsiin kohdistuvasta kansainvälisestä sääntelystä on pehmeää sääntelyä ja sille on olemassa perusteensa. Oikeudellisesta sitomattomuudesta huolimatta pehmeä sääntely sitoo siihen sitoutuneita tahoja aina kuitenkin poliittisesti.

Molemmilla sääntelyn muodoilla on tavoitteiden saavuttamisen kannalta edulliset ja vähemmän edulliset piirteensä. Kovan sääntelyn luominen on

huomattavasti monimutkaisempaa kuin pehmeän sääntelyn, mutta kovalla sääntelyllä todennäköisesti päästään lähemmäs alkuperäistä tavoitetta. Pehmeää sääntelyä on helpompi luoda kansainvälisellä tasolla ilman monimutkaisia ratifioimisprosesseja, mutta samalla joudutaan käytännössä tinkimään saatavissa olevista tuloksista. Pehmeää sääntelyä voidaan käyttää myös ensimmäisenä askeleena kohti sitovampaa sääntelyä.

Sääntelyä voidaan arvioida sen kolmen ominaisuuden suhteen, jotka ovat velvoittavuus (*obligation*), määrittelyn tarkkuus (*precision*) sekä valtuuttamiskyky (*delegation*). Kovalle sääntelylle on ominaista sen laillinen sitovuus, tarkka määrittely sekä määräysvallan selkeä delegointi. Pehmeän sääntelyn muodot ovat moninaisemmat, mutta tyyppillisesti siinä on jouduttu tinkimään ainakin jonkin edellä mainitun ominaisuuden tasosta. Koska pehmeää sääntelyä on helpompi luoda, se voidaan nähdä kompromissia edistävänä. Tätä kautta pehmeä sääntely on kannustin toimijoiden keskinäiseen yhteistyöhön. Toimijoiden välinen yhteistyö voi monessa tapauksessa olla sääntelyn seurauksista arvokkain.

Sääntely vaikuttaa todennäköisesti toimijoiden välisiin transaktiokustannuksiin, epävarmuuteen ja riippumattomuuteen. Sääntelyn lopulliset vaikutukset määräytyvät suurelta osin toimijoiden erilaisten preferenssien sekä voimasuhteiden erojen perusteella. Esimerkiksi EU:ssa metsillä on eri jäsenvaltioille erilainen merkitys ja toisaalta jäsenvaltioiden suhteellinen äänivaltakin vaihtelee. Nämä seikat heijastuvat väistämättä metsiin liittyvään päätöksentekoon EU:ssa.

Tällä hetkellä tärkeimmät metsiin kohdistuvat kansainväliset sopimukset ovat YK:n puitteissa tehtyjä. Nämä sopimukset ovat biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, YK:n metsäperiaatteet sekä Kioton ilmastopopimus. YK:n puitteissa käytyjen kansainvälisten metsiä koskevien neuvottelujen yhtenä tavoitteena on ollut sitovan maailmanlaajuisen metsäsopimuksen luominen.

Euroopan unionin metsiin kohdistuvasta sääntelystä konkreettinen esimerkki on maaliskuussa 2013 voimaan astunut laittomien hakkuiden torjumiseen tähtäävä FLEGT-lisätoimiasetus. EU:n komission laatima metsästrategia korostaa metsien kestävää käyttöä ja koko metsäsektorin merkitystä bionalouden, kasvun ja työllisyyden edistäjänä. Strategia

korostaa, että metsiin liittyvää koordinaatiota on parannettava ja elinkeinonäkökulman painoarvoa lisättävä.

Laajemmin tarkasteltuna metsätalouden toimintaan vaikuttavaa EU-politiikkaa ovat Eurooppa 2020 -strategia, energiatiekartta 2050, maaseudun kehittämisselitys, teollisuuspolitiikka, energia- ja ilmastotiekartat, kasvinterveysstrategia, biodiversiteettistrategia sekä bionalousstrategia.

Metsäsertifiointi on vapaaehtoisuuteen perustuva puuntuotannon ja puumarkkinoiden ohjauskeino, josta on kuitenkin tullut toimintaa ohjaava normi etenkin puuta jalostavalle länsimaiselle teollisuudelle. Metsäsertifiointi kehitettiin alun perin trooppisten metsien häviämisen ja laittomien hakkuiden ehkäisemiseksi. Tällä hetkellä vasta 11 prosenttia maailman metsistä on sertifioidun piirissä ja näistäkin valtaosa läntisen maailman maissa. Suomen metsistä on tällä hetkellä sertifioitu 95 prosenttia.

Muita metsäsektoriin vaikuttavia kansainvälisiä velvoitteita

Kansainvälinen ilmastopolitiikka tuo kansallisia velvoitteita, jotka vaikuttavat metsäsektoriin. Kansainvälisistä ilmastopoliittisista linjauksista sovitaan YK:n puitesopimuksessa, jota on tarkennettu Kioton pöytäkirjalla. Siinä asetetaan maakohtaiset tavoitteet sopimuksen ratifioineille teollisuusmaille. Kioton ensimmäinen kausi oli vuosina 2008–2012, ja nyt eletty toinen kausi kattaa vuodet 2013–2020.

Tällä hetkellä Euroopan 27 maan lisäksi vain kymmenen pienehköä maata on mukana Kioton toisella kaudella ja sopimuksen kattavuus jää noin 15 prosenttiin maailman kokonaispäästöistä. Ilmastoneuvottelujen seuraava suuri tavoite on vuonna 2015, jolloin on määrä päästä globaaliin sopuun sopimuksen kolmannesta kaudesta. EU:n tasolla käytyjen neuvottelujen seurauksena Euroopan komissio esiteli tammikuussa 2014 uudet vuoteen 2030 ulottuvat EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet.

Liikenteen ja kuljetuksen velvoitteet ovat lisääntyneet ympäristön suojeluun kohdistuvien vaatimusten mukana. EU:n rikkidirektiivi tuli voimaan pohjoisilla merialueilla 2012 ja vuonna 2015 päästöraajat alenevat nykyisestä 1 %:sta 0,1 %:iin.

EU:n uusiutuvan energian direktiivi määrittelee

Taulukko 1. Suomen kannalta mainittuja edullisia ja haitallisia rakenteellisia tekijöitä, kun tarkastellaan suomalaisten tuotteiden menestymistä vientimarkkinoilla sekä Suomen houkuttelevuutta investointien kohdemaana Hännisen, Katilan ja Västilän vuoden 2013 väliraportin mukaan.

| Suomen kilpailuetuja | Haittoja |
|--|---|
| Monipuoliset biovarannot: hyvin hoidetut metsävarat, puhdas vesi | Ulkomaisten sijoittajien mielestä Suomen heikko tunnettuus ja kotimaisten sijoittajien mielikuvissa heikko kilpailukyky |
| Korkealaatuinen puukuitu | Biomassat (puu) kasvavat hitaasti |
| Vahva metsäklusteri, olemassa oleva teollisuus | Pienet kotimarkkinat |
| Korkeasti koulutettu työvoima | Työmarkkinoiden jäykkyys ja ennustamattomuus |
| Teknologinen osaaminen | Verokohtelu verokkimaita vähemmän kannustavaa |
| Toimiva liiketoimintaympäristö | Heikot kasvuyritysten pääomasijoitusmarkkinat |
| Historiallisesti edullinen energia | Etäisyys vientimarkkinoista |
| Venäjän läheisyys ja toimiva logistiikka Venäjälle | Kansainvälisten osaajien ja verkostojen puute |
| Luonto, ympäristön- ja luonnonvarojen suojelu | |

kestävyysskriteerit nestemäisille polttoaineille. Kriteerit määrittelevät kestävyysvaatimusten täyttävien bionesteiden ja biopolttoaineiden laadun, sekä minikä tyypiset alueet soveltuvat niiden alkuperäksi. Direktiiviä sovelletaan EU:n sisällä sekä muualla tuotettuihin biopolttoaineisiin. EU:n komissio on valmistellut sitovia kriteerejä myös kiinteille biomassoille ja – kaasuille estääkseen biomassan tuonin maista, joissa kestävyyskriteerit eivät täyty.

Lisäksi kansainvälisen politiikan seurauksena Suomeen voi tulevaisuudessa kohdistua esimerkiksi kierrätykseen ja jätteisiin kohdistuvia velvoitteita. Myös kuorma-autojen energiatehokkuuden ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi tehtävät mitta- ja massasäädösten muutokset heijastuvat metsäsektorille.

Politiikantoinien vaikutus kilpailukykyyn

Kilpailukyky on paljon käytetty käsite, jolle ei kuitenkaan ole yksimielistä määritelmää. Kilpailukykyä voidaan tarkastella yrityksen, sektorin tai koko maan näkökulmasta. Kilpailukykytekijöiden painotukset ovat myös erilaiset lyhyen ja pitkän aikavälin tarkastelussa. Tässä yhteydessä puhumme kilpailukykyä monimutkaisena dynaamisena

prosessina, joka rakentuu yritys-, sektori- ja maa-kohtaisten tekijöiden varaan. Kilpailukykyprosessi määrittää metsäsektorin tämänhetkisen elinvoimaisuuden ja tulevaisuuden kehityksen suunnan suhteessa muihin sektoreihin ja maihin pitkällä aikavälillä tapahtuvassa tarkastelussa.

Rakenteellisten kilpailukykytekijöiden (esim. koulutus, innovaatiokapasiteetti) pitkän aikavälin vertailussa Suomi on tyypillisesti menestynyt hyvin, mutta lyhyen aikavälin tekijöiden (työvoima- ja raaka-ainekustannukset) tarkastelussa Suomen kilpailukyky on heikentynyt verrattuna Latinalaiseen Amerikkaan ja Aasiaan. Mistä löytää avaimet tulevaisuuden menestykseen?

Tehokas ja moderni tuotanto mahdollistaa viennin arvon kasvun, joka Suomen kaltaiselle pienelle viennistä riippuvaiselle maalle on hyvin tärkeää. Pitkän aikavälin kilpailukykyyn turvaaminen edellyttää, että metsäsektori houkuttelee investointeja, jotka mahdollistavat tuotannon tehokkuuden ylläpidon ja kasvun. Lyhyellä aikavälillä erityisesti kustannuskilpailukykytekijöillä on suuri merkitys. Taulukkoon 1 on koottu Suomen vienti- ja investointikohdekilpailukykyyn kannalta tärkeitä etuja ja haittoja, joista suureen osaan voidaan vaikuttaa kotimaisilla ja kansainvälisillä poliittisilla päätöksillä.

Politiikoilla on keskeinen vaikutus siihen kuinka

Suomi sijoittuu globaalissa kilpailussa kilpailijamaihinsa nähden. Suomen tärkeimmillä sahateollisuuden kilpailijamailla Ruotsilla ja Saksalla on suuremmat kotimarkkinat ja Keski-Euroopan markkinoihin nähden strategisesti parempi maantieteellinen sijainti. Liikenteeseen ja rahtiin suuntautuvilla politiikantoimilla näin ollen on suora vaikutus viennistä riippuvaisen Suomen teollisuuden kilpailukykyyn. Esimerkiksi kuljetustukien leikkauksilla voi olla paikallisesti suuri vaikutus tuotannon sijoittumiseen ja sektorin elinvoimaisuuteen.

Ympäristön ja teollisuuden tarpeiden yhteensovittaminen on haaste, johon vastaamiseen käytetään runsaasti poliittisia resursseja kansainvälisellä tasolla. Ilmastonmuutoksen pitkän aikavälin vaikutusta kilpailukykyyn globaaleilla markkinoilla on vaikea ennustaa ja ennustettavuutta kilpailukyvyyn näkökulmasta ei helpota, että kansainvälisten ilmasto- sekä ympäristöneuvottelujen yllä leijuu epävarmuus. Metsäsektorin ja pitkän aikavälin kansainvälisen ilmastopolitiikan kannalta edullisin olisi globaali sopimus, joka sitoisi päästöiltään merkittäviä maita tasapuolisesti. Metsäsektori nousee, toivottavasti, tulevaisuuden biotalouden yhä keskeisemmäksi moottoriksi ja menestyjäksi strategisten suunnitelmien täytäntöönpanon seurauksena. Tätä tavoitetta politiikan vaikuttajat voivat tukea parantamalla poliittisten päätösten ennakoitavuutta ja toimintaympäristön vakautta.

Kustannuskilpailukyvyyn tavoittelemisen on mainittu olevan jopa vaarallinen pakkomielle, jos kilpailukyky politiikalla tähdätään kansallisen hyvinvoinnin kasvuun. Kustannuskilpailukykyyn on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota, koska tuotannon globalisoituminen ja kustannuskilpailukyvyyn kasvanut merkitys ovat johtaneet Suomea edullisempia tuotantomaita suosivaan murrokseen erityisesti sellu- ja paperiteollisuudessa.

Kustannustehokkuus luo väistämättä kilpailuetua, mutta myöskään ajantasaisen tuotevalikoiman merkitystä ei pidä unohtaa. Suomella on heikot edellytykset kilpailla Aasian ja Latinalaisen Amerikan maiden edullisia tuotantokustannuksia vastaan. Nykyistä kustannuskilpailukykyä suhteessa Ruotsiin ja Saksaan on kuitenkin ylläpidettävä ja esimerkiksi energiakustannusten nousua on hillittävä.

Puunkorjuun tehokkuuteen voidaan vaikuttaa vaalimalla osaavaa työvoimaa ja huolehtimalla ko-

neista. Suomessa puunkorjuun koneellistumisaste on korkeampi kuin monissa muissa maissa. Koneellistuminen on kasvattanut tuottavuutta mikä taas on kompensoinut korkeita toimintakustannuksia. Pitkällä aikavälillä kestävä metsätalouden kaikkien näkökulmien huomioiminen sekä osaamisen ylläpito ja kehittäminen ovat tärkeimpiä Suomen kilpailukykyä ylläpitäviä tekijöitä.

Kestävyys metsätaloudessa on kilpailuvaltti, joka tarjoaa mahdollisuuksia biotalouden kehittymisen myötä. Kestävyyskriteerit, sertifiointit ja vastaavat mekanismit luovat konkreettisia mittareita kestävä kilpailukyvyyn mittaamiseen ja antavat yrityksille mahdollisuuden erottautua biotalouden tuotemarkkinoilla. Pitkällä aikavälillä metsäsektorin elinvoimaisuuden ratkaisee sen lopputuotteiden – ovat ne sitten aineellisia tai aineettomia – kyky vastata kulluttajien tarpeisiin.

Miltä tulevaisuus näyttää?

Tämän hetken maailmassa EU:n metsästrategia on uudistettu, laillisen metsäsopimuksen neuvottelut ovat meneillään ja kotimaassa metsäpoliittinen selonteko valmistui helmikuussa 2014. Näiden metsäsektorin sisäisten prosessien lisäksi ajatuksellisella tasolla rakentuu kuva EU:n yhteisestä metsäpolitiikasta (kuva 1). Yksittäisellä maalla ja toimijalla ei nykyisessä EU:ssa ole mahdollisuuksia, eikä voimaa valmistella ja ottaa huomioon kaikkea alaan vaikuttavaa politiikkaa. Voidaan hyvin kysyä onko Suomella itsenäistä metsäpolitiikkaa.

Kansainvälinen sääntely on tullut jäädäkseen. Viimeaikainen ja lähitulevaisuudessa näköpiirissä oleva kehitys herättävät kysymyksiä, joita poliitikkojen ja metsäalan toimijoiden tulisi vakavasti pohtia: mistä tulevat jatkossa suuntaviivat metsäsektorin sääntelylle? Onko metsäsektori nykymuodossaan kykeneväinen puolustamaan omia etujaan nykyisessä tilanteessa? Pitäisikö joitakin sektorin sisäisiä rajalinjoja tarkistaa, jotta sektori pystyisi yhtenäisempänä viestimään mahdollisuuksistaan?

Politiikan valmistelussa tulisi rauhassa pyrkiä selvittämään eri vaihtoehtojen vaikutukset sekä arvioida sitä kuinka hyvin eri vaihtoehtoilta voidaan saavuttaa alkuperäiset tavoitteet. Käytännössä tämä on helpommin sanottu kuin tehty. Sääntelyä ei kui-



Kuva 1. EU:n metsäpolitiikkaan vaikuttavat politiikat Pülzl:n ja Hogl:n vuoden 2013 julkaisun mukaan.

tenkaan pitää nähdä pelkästään toiminnan rajoituksina vaan on tiedostettava myös sääntelyn myötä avautuvat uudet mahdollisuudet.

Suomen näkökulmasta yhtenä tulevaisuuden uhkana ovat erot eri valtioiden suhtautumistavoissa metsiin. Tämä voi kansainvälisten prosessien kautta pahimmillaan johtaa koko metsäsektorin kannalta epäedullisiin tilanteisiin. Euroopan biotalouden keskeisen tukijalan toimintaa ei pidä sääntelyllä tukahduttaa, vaan nyt on keskityttävä metsäsektorin viestinnän kehittämiseen sekä toimintaympäristön turvaamiseen ja kehittämiseen.

Kirjallisuutta

Abbott, K.W. & Snidal, D. 2000. Hard and soft law in international governance. *International Organization* 54(3): 421–45.

Hänninen, R., Katila, P. & Västilä, S. 2013. Metsäalan toimintaympäristön pitkän aikavälin muutosanalyysi. Raportti maa- ja metsätalousministeriölle 22.5.2013. Metsäntutkimuslaitos. 36 s.

Pülzl, H. & Hogl, K. 2013. Forest governance in Europe. Julkaisussa: Pülzl, H., Hogl, K., Kleinschmit, D., Wydra, D., Arts, B., Mayer, P., Palahí, M., Winkel, G. & Wolfslehner, B. (toim.). *European forest governance: issues at stake and the way forward. What Science Can Tell Us 2*. European Forest Institute. 102 s.

Rayner, J., Buck, A. & Katila, P. 2010. Embracing complexity: meeting the challenges of international forest governance. *IUFRO World Series volume 28*. 172 s.

Valmisteilla olevia metsäteollisuuden EU-asioita. Metsäteollisuus ry. 2013. Saatavissa: <http://www.metsateollisuus.fi/mediabank/917.pdf> [Viitattu 16.12.2013]

■ MMM Teemu Harrinkari, tutkija, Metla, Vantaa;
 MMM Jaana Korhonen, tutkija, Helsingin yliopisto,
 Metsätieteiden laitos;
 MMT Heikki Pajuoja, toimitusjohtaja, Metsäteho Oy,
 Vantaa
 Sähköposti teemu.harrinkari@metla.fi