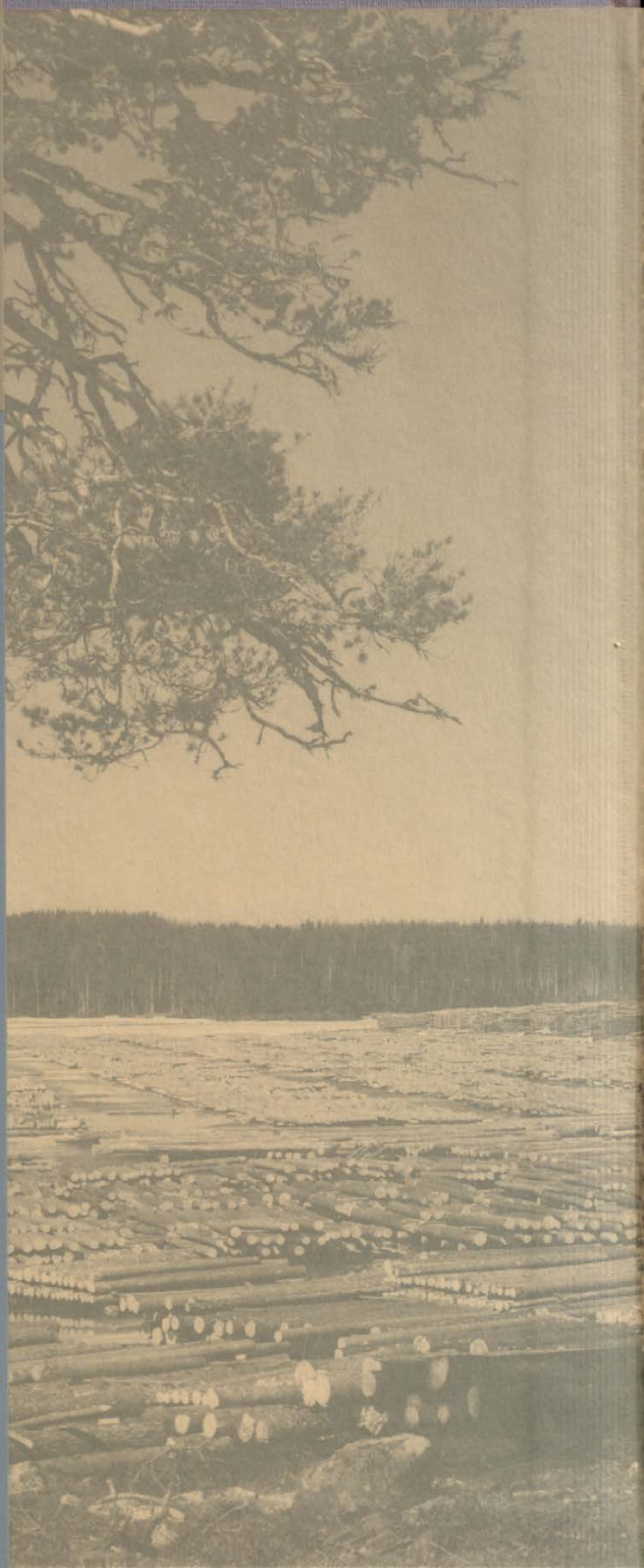
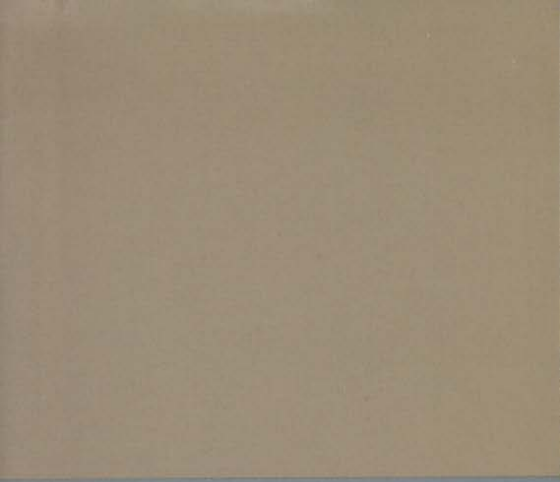


# Metsäpolitiikka ja sen tekijät

Pitkä linja 1928-1997

Pekka Ollonqvist  
METSÄLEHTI KUSTANNUS













Pekka Ollonqvist

# Metsäpolitiikka ja sen tekijät

Pirjolle, Pirkalle ja Pyrylle



R-R wahl

Pekka Ollonqvist

# Metsäpolitiikka ja sen tekijät

Pitkä linja 1928-1997

Metsälehti Kustannus  
Helsinki

Tämän teoksen osittainenkin kopiointi on tekijänoikeuslain (404/61, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen) mukaisesti kielletty ilman nimenomaista lupaa.

Lupia teosten osittaiseenkin valokopiointiin myöntää tekijöiden ja kustantajien valtuuttamana KOPIOSTO ry. Muuhun käyttöön luvat on kysyttävä suoraan kunkin teoksen oikeudenhaltijoilta.

© 1998 Kustannusosakeyhtiö Metsälehti ja tekijät

Kustantaja: Kustannusosakeyhtiö Metsälehti

Kannen kuvat: Erkki Oksanen/Metla, Metsäliitto, Museovirasto

Kannen suunnittelu: Pan Design Oy/Sissu Muhujärvi

Paino: Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1998

ISBN 952-5118-11-8



# Aluksi

Olen ollut mukana Helsingin Kauppakorkeakoulun ja Metsätutkimuslaitoksen tutkimuksellisessa yhteistyössä, jossa pyrittiin selittämään julkisen vallan ja edunvalvonnan aktorien työtä instituutioiden muotoutumisessa ja muutoksissa metsätalouden päämäärän muuttuessa.<sup>1</sup> Tutkimuskohteena on ollut metsätalouden institutionaalisen säätelyn ja johtamisen areena. Tämän kirjan fokus on areenan hakkuumahdollisuuksien ja puumarkkinoiden tasoilla. Instituutioiden muutoksia tarkastellaan osana metsäpolitiikan päämäärän kehitystä. Marja Erikssonin ja Risto Tainion kanssa tehty tutkimustyö on ollut avainasemassa kiinnostukseni suuntautumisessa tämän kirjan kohdealueelle.

Kirja kattaa kansallisen itsenäisyyden ajan metsäpolitiikan jakson eli vuodet 1928–97. Metsäpolitiikan pääkohteena on ollut tällä ajanjaksolla yksityismetsätalouden

---

<sup>1</sup> Tutkimustuloksista on aiemmin julkaistu seuraavat tutkimusraportit:

Tainio, R., Ollonqvist, P. & Korhonen, M. 1989. In Search of Institutional Management: The Finnish Forest Sector Case. *International Journal of Sociology and Social Policy*. 9(5/6). s. 88–119.

Korhonen M. & Ollonqvist P. & Tainio R. 1989. Suomen metsä- ja puuvarojen institutionaalinen säätely ja johtaminen. Teoksessa: Tervo M. & Valsta L. (toim.). *Metsästä markkinoille METLA. Tiedonantoja 330.* Helsinki

Korhonen M. 1990. Metsätalouden institutionaalinen johtaminen. *HKKK julkaisuja B 100.* Helsinki

Ollonqvist P. 1992. Luonnonvarojen arvojen ja niiden käytön institutionaalinen säätely. *Jyväskylän yliopisto. Taloustieteen laitos. julk.85/92.* Jyväskylä

Eriksson M. 1993. Metsätalouden asiantuntijavalta MERA-kaudella. Teoksessa: Palo M. & Hellström E. (toim.) *Metsäpolitiikka valinkauhassa. METLA. Tiedonantoja 471.* Helsinki

Eriksson M. 1995. Rise and Fall of National Forestry Network in Postwar Finland. Helsinki School of Economics and Business Administration. A 105. Helsinki.

Ollonqvist P. & Immonen T 1995 The Institutional Control of the Allowable Cut of Timber Resources and Roundwood Market in Finland 1928-87. *IUFRO XX World Congress 6–12 August 1995. Tampere, Finland*

Ollonqvist P. 1996. Metsätalouden rahoitus finanssipolitiikan osana Suomessa. *Julkaisussa: Nenonen, T. & Pehkonen J. (toim.). Antti Tanskanen 50 vuotta – Kirjoituksia kansantaloudesta. Jyväskylän Yliopisto, Taloustieteen laitos. N:o 102/1996. s. 111–136*

Ollonqvist P. 1996. Metsätalous ja talouspolitiikka Suomessa. *Kansantaloudellinen Aikakauskirja 92:3. s.167–189.*

ohjaus taloudellisilla kannusteilla. Autonomian ajalta periytynyt metsäpolitiikka perustui kieltoihin ja rajoituksiin. Kieltoja ja rajoituksia ryhdyttiin metsäpolitiikassa korvaamaan taloudellisilla kannusteilla kansallisen itsenäisyyden saavuttamisen jälkeen. Ensimmäiset suuret metsäpolitiikan painopisteen muuttumista merkinneet uudistukset toteutettiin vuodesta 1928. Itsenäisyyden ajan metsäpolitiikka on rakentunut talousmetsien hoidon ja käytön edistämiseksi näihin päiviin saakka.

Suomalainen metsäpolitiikka eurooppalaistuu nopealla vauhdilla. Uuden, kansainvälistymisen vaatimuksiin sopeutetun metsäpolitiikan muutosten toimeenpano on vauhdissa. Kansallinen metsäpolitiikka korvautuu Euroopan unionin ja kansainvälisten sopimusten reunaehtoihin sopeutettavalla uudella metsäpolitiikalla. Mikä muutoksessa on olennaista suotuisan kehityksen kannalta tulevaisuudessa? Sen pohdintaan tämän kirjan avulla halutaan ohjata.

Kirjan taustalla oleva tutkimus käynnistyi vuonna 1989. Tutkimus haki muotoaan vuoden 1993 lokakuulle, jolloin Tuula Immonen tuli sijoitetuksi työministeriön työllistämistuella Metsäntutkimuslaitokseen 6 kuukauden jaksoksi. Tuula Immonen osallistui instituutioiden luvussa 2 raportoitujen kehityskuvausten tutkimuskäsikirjoitusten muotoutumiseen tekemiäni luonnosten ja materiaalien pohjalla. Tämän kirjan perustaksi on laadittu käytettyä tutkimuksellista viitekehystä hyväksikäyttäen erikseen johtopäätökset harjoitetusta metsäpolitiikasta sekä kehitysnusteet tulevaisuudelle. Tuula Immosen intensiivinen työ oli korvaamaton kokonaisnäkömyksen hahmottumisissa pirstaleisesta lähdekirjallisuudesta.

Mikko Häyrysen metsänhoitajakoulutus yhdistyneenä jämäkkään toimitustyön taitoon on ollut suurimerkityksinen sitä ajatellen, että tutkimusraportin tulosten perusteella on saatu aikaan kirja muidenkin kuin tutkijoiden luettavaksi. Metsämiesten Säätio on myöntänyt taloudellista tukea tämän teoksen edistämiseen lopputuloksen kannalta kriittisillä hetkillä.

Tutkimuskäsikirjoitukseen saatiin työn eri vaiheissa korjaus- ja parannusehdotuksia lukuisilta asiantuntijoilta, joita haluan vielä tässäkin kiittää heidän vaivannäöstään. Nyt käsillä oleva teksti poikkeaa olennaisesti kommentoiduista tekstistä. Vastuu virheistä tai väärinymmärryksistä on kokonaan kirjoittajan. Kirjaan valokuvaoriginaaleja luovuttaneita haluan kiittää saadusta avusta. Kiitän kaikkia pitkäkestoisen työn valmistumista sen eri vaiheissa edistäneitä heidän panoksestaan.

Helsingissä  
Euroopan talous- ja rahaliiton perustamispäivänä  
1.5.1998

Pekka Ollonqvist

# Sisällysluettelo

'ja ja lu. väestö'  
kuvauksella ja  
analysoilla  
suomen  
metsäpolitiikkaa

- tiivistelmä  
metsäpolitiikka  
menneisyyttä rauhasta  
kannatusta  
on + keuhko- ja  
säännöstely  
kannatusta  
etenee

## 1. METSÄPOLITIikka SUOMESSA

1.1.	Suomalainen metsäpolitiikka ja kansainvälistymisen haasteet .....	9
1.2.	Metsäpolitiikka yhdentyvässä Euroopassa .....	10
1.3.	Metsäpolitiikan toimeenpano .....	12
1.4.	Suurin kestävä hakkuumäärä käyttämättömien reservien mittana .....	13
1.5.	Puun niukkuus metsäpolitiikan moottorina .....	15
1.6.	Metsäpolitiikan tasot .....	21
1.7.	Metsäpolitiikan vuosikymmenet .....	23

## 2. TALOUSLAMA JA ELPYMINEN VUOSINA 1928-38

2.1.	Markkinavoimien ohjaukseen perustunut talouspolitiikka 1920- ja 1930-luvuilla .....	28
2.2.	Yksityismetsätaloutta rajoittava metsäpolitiikka ennen vuoden 1928 lakiuudistusta .....	38
2.3.	Metsälakien kokonaisuudistus ja taloudelliset kannusteet .....	44
2.4.	Puumarkkinoiden säätelyn varhaisvaiheet .....	51
2.5.	Kiista pyöreän puun viennistä .....	54
2.6.	Metsätyön ja kaukokuljetuksen varhaisvaiheet .....	56
2.7.	Yksityismetsien puuntarjonnan hallinta .....	60

## 3. SOTATALOUDEN JA SÄÄNNÖSTELYN VUODET 1939-47

3.1.	Kriisiajan ja säännöstelykauden talouspolitiikka .....	67
3.2.	Sotatalous, puumarkkinat ja julkinen valta .....	70
3.3.	Puuntarjonnan edunvalvonta .....	85

## 4. TEOLLISTAMINEN JA SÄÄNNÖSTELYN PURKAMINEN VUOSINA 1948-57

4.1.	Suunnitelmallista ja aktiivista finanssipolitiikkaa .....	89
4.2.	Edunvalvonta ja teollistamispolitiikka .....	93
4.3.	Hakkuumahdollisuuksien etsintä .....	95
4.4.	Puuntuotannon tehostaminen ja metsäpolitiikan muutospainet .....	97
4.5.	Puunkorjuu ja -kuljetus .....	106
4.6.	Metsänomistajien edunvalvonnan kehitys .....	110

## 5. KASVUPOLITIIKAN VUODET 1958-67

5.1.	Säännöstelystä ohjattuun markkinatalouteen .....	116
5.2.	Taloudellisen kasvun talouspolitiikka .....	121

5.3.	Puuvarojen kehittämissohjelmaa hahmotellaan .....	125
5.4.	Edistyvän metsätalouden toimeenpano .....	132
5.5.	Puumarkkinoiden säätely kasvupolitiikan oloissa .....	139
5.6.	Puunkorjuun ja kuljetusten kehitys kasvutalouden kaudella .....	142
5.7.	Metsäliitto ja puuntarjonnan hallinta .....	148

## 6. TULOPOLITIIKAN AJANJAKSO 1968–77

6.1.	Tulopolitiikalle alisteinen talouspolitiikka .....	151
6.2.	Tulopolitiikka ja edunvalvonta .....	154
6.3.	Metsäpolitiikka ja aluepolitiikan ristiriidat .....	161
6.4.	Puumarkkinasopimusten kehityshaasteet ja tulopolitiikka .....	175
6.5.	Puunkorjuun ja kuljetusten muutokset .....	184
6.6.	Yksityismetsänomistajien edunvalvonta .....	191

## 7. VAKAAN TALOUSKASVUN JA TULOSOPIMUSTEN VUODET 1978–87

7.1.	Devalvaatiosyklistä irtautuminen; elvytyksestä vakaaseen kasvuun ...	197
7.2.	Tulopolitiikan korvautuminen tulosopimuksilla .....	202
7.3.	Hakkuumahdollisuuksien vajaakäyttö metsäpolitiikan haasteena .....	205
7.4.	Kohti alueellista ja tilakohtaista metsien käytön suunnittelua .....	212
7.5.	Puumarkkinoiden kehitys hintasopimusten aikana .....	219
7.6.	Puun hinnanmuodostus irtoaa kilpailusta .....	228
7.7.	Puunkorjuu ja -kuljetus hintasopimusten aikana .....	230
7.8.	Metsänomistajaorganisaatiot kattavien hintasuositussopimusten aikana .....	233

## 8. METSÄPOLITIIKAN SUURI MURROS JA KASVU KOHTI KANSAINVÄLISTYMISTÄ VUOSINA 1988–97

8.1.	Talouden ylikuumenemisen ja laman kautta uuteen kasvuun .....	238
8.2.	Metsätalouden uusi päämäärä hakkuumahdollisuuksien vajaakäytön umpikujassa .....	245
8.3.	Uusi luonnonsuojelulaki sekä Natura 2000 .....	256
8.4.	Puumarkkinat hintasuositussopimusten jälkeen .....	258
8.5.	Työllisyyden hiipuminen puun korjuussa ja kuljetuksissa .....	263

## 9. HISTORIAN OPETUKSET – METSÄPOLITIIKAN PITKÄ LINJA 1928–1997

20 vuosi	.....	268
----------	-------	-----

LÄHTEET .....	286
---------------	-----



# 1. METSÄPOLITIikka SUOMESSA

## 1.1 Suomalainen metsäpolitiikka ja kansainvälistymisen haasteet

Metsäpolitiikka on yleisesti määriteltynä metsätaloutta ohjaavien julkisen vallan toimenpiteiden yhdiste. Metsäpolitiikassa tiivistyvät ne keinot, joilla kunkinhetkiiseen metsätalouden päämäärään pyritään. Muutokset metsäpolitiikassa merkitsevät usein muutoksia myös toimeenpano-organisaatioissa.

Metsäpolitiikka on voitu perustaa kansallisiin tavoitteisiin itsenäistymisestä lähtien. Suomen metsäpolitiikka on tätä kirjoitettaessa suuren muutoksen vaiheessa. Puuntuotannon taloudellisen kestävyuden rinnalle on tuotu metsien biologisen ja sosiaalisen kestävyuden säilyttäminen. Metsäpolitiikan tekijöiden on saatava aikaan keskinäinen konsensus metsätalouden päämäärästä sekä metsäpolitiikan painotuksista, ennen kuin muu talous on valmis sitoutumaan uuden politiikan toimeenpanoon. Metsien kunto ja terveys uhkaa heikentyä metsänhoitotoimenpiteiden jäädessä tekemättä. Muutosten toimeenpanolla on siis jo kiire.

Kansallisella tasolla uuden metsäpolitiikan tärkein haaste on muiden kuin puuntuotannon hyötyjen huomioon ottamisessa ja sopeuttamisessa yhteen puuntuotannon kanssa. Kansainvälisellä tasolla Suomi on liittynyt mukaan sitoumuksiin, jotka edellyttävät näitä metsäpolitiikan muutoksia.

Metsäpolitiikan muutos merkitsee irtautumista pelkästä puuntuotannosta kuin myös puhtaasti kansallisesta näkökulmasta. Metsäpolitiikkaan ollaan omaksumassa alueellisuuden periaate. Kansallisten tavoitteiden maastottaminen korvataan aluetason tavoitteilla. Kansallinen metsäohjelma perustuu metsätalouden alueellisiin tavoiteohjelmiin, ja metsäpolitiikan toimeenpanossa sopeudutaan Euroopan unionin alueperusteiseen hallintokäytäntöön. Muutos merkitsee muun muassa sitä, että metsätalouden on hankittava aluetasolta muun talouden valmius sitoutua uuden metsäpolitiikan tavoitteisiin.

Tässä kirjassa tarkastellaan metsätalouden päämäärän muuttumista vuosien 1928–97 välisenä aikana ja esitetään katsaus metsäpolitiikan muutoksiin itsenäisessä Suomessa. Katsaus kattaa koko kansallisvaltion itsellisen metsäpolitiikan ajanjakson, joka alkoi vuonna 1917 ja päättyy vuosituhannen vaihteeseen mennessä. Muutosta kansainvälistymiseen ovat merkinneet Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, Euroopan talous- ja rahaliitossa sekä osallisuus kansainvälisissä metsien käyttöä ja suojelua koskevilla sopimuksilla.

## 1.2 Metsäpolitiikka yhdyttyä Euroopassa

Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen vuoden 1995 alusta. Ratkaisun periaatteellinen merkitys oli välitöntä käytännöllistä vaikutusta suurempi. Ympäristöpaineet metsien suojelun ja sertifiointin osalta synnyttävät tarpeita metsien käsittelyä koskeville politiikkalinjauksille. Pohjoisille maille on edullista, jos metsäpolitiikkaa rakennetaan lähipäätösperiaatteella, sillä EU:n yhtenäinen metsäpolitiikka saattaisi johtaa pohjoisen puuntuotantovyöhykkeen kannalta epäedullisiin painotuksiin. EU:n yleisluontoista metsästrategiaa tarvitaan erityisesti metsien talouskäytön osalta. Yleiset eurooppalaiset ja maailmanlaajuiset periaatteet on mahdollista määritellä unionin tasolla siten, että kunkin maan kansallisissa metsäpoliittisissa päätöksissä kansainvälisten sopimusten velvoitteet otetaan huomioon.

Suomen metsäpolitiikassa kansallinen edunvalvonta on jatkossa sopeutettava Euroopan unionissa omaksuttaviin metsien käsittelyn strategioihin. Metsäpolitiikan laajentuminen taloudellisista tavoitteista myös sosiaaliseen ja ekologiseen kestävyyteen voidaan tulkita keinoksi ylläpitää metsäpolitiikan kansallista uskottavuutta, joka samalla säilyttäisi metsäpolitiikkaa koskevan päätösvoimien mahdollisimman laajana myös Euroopan unionin sisällä. Suomella on pitkä perinne aktiiviseen metsätalouteen kannustavassa metsäpolitiikassa. Suomen metsätaloudella on monipuolista osaamista toimia pioneerina EU-alueen metsäpolitiikan muutoksia valmisteltaessa ja kokeiltaessa.

### *Kohti kansainvälistyvää metsäpolitiikkaa*

YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa 1990-luvun alussa hyväksyttiin metsien hoitoa, käyttöä, suojelua ja kestävästä kehityksestä koskevat lähtökohdat (UNCED; Rio de Janeiro 1992).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Konferenssissa hyväksyttiin kestävästä kehityksestä pääsääntö (Ks. Yhteinen tulevaisuutemme 1998).

Euroopan maat ja Euroopan unioni sitoutuivat Helsingin metsäministerikokouksessa vuonna 1993 annetussa Helsingin julistuksessa edistämään Rion ympäristökokouksen päätösten toteutumista metsäpolitiikassa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Euroopan unionin metsien käsittelyperiaatteet on kirjattu ns. Thomasin raportiksi vuonna 1996 ja ne sisältyvät Euroopan unionin metsästrategiaan.

Metsäpolitiikan toteutumista Suomessa seurataan jatkossa pysyvästi kahdella, mahdollisesti kolmella tasolla. Globaalin tason seurannan kriteerit on rajattu kestävänsä metsätalouden toimintaohjelmassa (Agenda 21), joka on UNCED:in päätöslauselmien toimeenpanon ohjelma. Globaalin seurannan ensimmäinen vaihe saatiin päätökseen viisi vuotta Rio konferenssin jälkeen pidetyssä seurantakonferenssissa YK:ssa kesällä 1997.

Kaksi muuta tasoa ovat kansallisia. Kestävän metsätalouden indikaattorijärjestelmällä seurataan kansallisen metsäpolitiikan toteutumista. Tässä seurannassa on ensisijaisesti kyse kansalliselle metsäpolitiikalle lainsäädännöllä määritellyn minimitaso toteutumisesta. Tulevaisuudessa EU:n metsästrategian toteutumista tullaan seuraamaan samassa yhteydessä.

Seurannan kolmas taso määritellään metsien sertifiointimenettelyssä. Sertifiointin tavoitteena on määritellä metsätaloudelle kansallisten minimitasojen yläpuolelle asettava, kansainvälisesti yhtenäistyvä standarditaso. Sertifiointin tavoitteet ovat ensisijaisesti kaupallisia, mutta ne voivat muodostua tulevaisuudessa myös ylikansallisiksi metsäpolitiikan toteutumisen mittastandardeiksi.

#### *Lähipäätösperiaate: alueelliset tavoitteet valtakunnallisten rinnalle ja ohi*

EU:n lähipäätösperiaate edellyttää aktivoitumista alueellisella ja jopa paikallisella tasolla. Se ensisijaisesti täydentää valtakunnan tason politiikkasuunnittelua. Alueellisen metsäpolitiikan perustaksi laaditaan tavoiteohjelma, jota päivitetään vähintään viiden vuoden välein. Tavoiteohjelmalla varmistetaan toimeenpanon rahoitusta. Lisäksi sillä haetaan muun talouden hyväksyntä ja sitoutuminen jo aluetasolla. Aluetaso korvaa valtakunnallisen tason suhteutettaessa metsäpolitiikkaa muuhun talouteen.

Kansallinen metsäohjelma perustuu metsätalouden alueellisiin tavoiteohjelmiin. Kansallisessa metsäohjelmassa sopeutetaan kansalliset tavoitteet yleiseurooppalaisiin tavoitteisiin samalla, kun metsäpolitiikkaan etsitään kansallista yhteisymmärrystä. Metsätalouden alueelliset tavoiteohjelmat merkitsevät uuden, kentältä keskushallintoon etenevän toimintakulttuurin käynnistymistä.

## 1.3 Metsäpolitiikan toimeenpano

### *Metsäpolitiikan menetelmät*

Julkisen vallan soveltamat metsätalouden ohjausmenetelmät voidaan jaotella samoin kuin on tapana taloudellisen toiminnan julkisessa säätelystä yleensä:

- säännöt, kiellot, rajoitukset,
- talouspolitiikan toimenpiteet, jotka ovat joko rajoittavia (taloudellista toimintaa hillitseviä) tai kannustavia,
- yksityistä tuotantoa täydentävä tai korvaava valtion tuotantotoiminta.

Sääntöjä, kieltoja ja rajoituksia voidaan kutsua laadullisen vaikuttamisen keinoiksi. Laadullisen vaikuttamisen määrällisten seurausten ennustaminen on usein vaikeaa tai jopa mahdotonta. Kieltojen ja rajoitusten avulla määritellään ei-toivotun taloudellisen tai muun toiminnan tunnusmerkit sekä pyritään ehkäisemään ei-toivottu toiminta kokonaan.

Talospoliittinen vaikuttaminen saa positiivisessa tapauksessa taloudellista käyttäytymistä ohjaavien kannusteiden muodon. Taloudellisilla kannusteilla pyritään määrällisiin vaikutuksiin. Kannusteisiin liitettävät tavoitteet ja keinot pyritään määrittelemään siten, että julkisen vallan panostuksella päästään määrällisiin tavoitteisiin. Kannusteet poikkeavat tässä suhteessa ratkaisevasti säännöistä, kielloista ja rajoituksista.

Julkisen vallan suora tuotantotoiminta on markkinatalouksissa usein yksityistä tuotantoa täydentävää. Suomessa ao. toimintaa harjoittava Metsähallitus on historiallisista syistä osittain poikkeus markkinatalouksissa harjoitettavasta julkisen vallan tuotantotoiminnasta. Metsähallituksen hallinnassa on pääosin puuntuotannon ulkopuolella osittain tai kokonaan olevia metsämaita, mutta myös sellaisia metsämaita, joilla yksityistaloudellisesti kannattava puuntuotanto olisi mahdollista.

### *Metsätalous ja talouspolitiikka*

Tässä kirjassa tarkastellaan mm., miten kulloisenkin yleisen talouspolitiikan painotukset ja muut valinnat ovat olleet yhteydessä metsäpolitiikkaan. Metsäpolitiikan ja raakapuumarkkinoiden muutokset ovat olleet vain osin yleisen talouspolitiikan seurausta, sillä metsäteollisuuden ja metsätalouden merkitys on Suomen kansantaloudessa ollut poikkeuksellisen dominoiva.

Vuoden 1928 suuren, metsätaloutta ohjaavan lainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeisenä osana ollut jako talousmetsiin ja suojelumetsiin on noussut keskeiseksi

metsäpolitiikan uusimmassa muutoksessa, joka käynnistyi vuoden 1993 jälkeen. Loppuvaiheessa olevassa muutoksessa metsien ei-puuntuotannollisten hyötyjen ja puuntuotannon suhde sekä alkuperäisluonnon säilyttämisen vaatimat toimet määritellään aiempaa täsmällisemmin.

Kielloilla, rajoituksilla ja muilla laadullisen ohjauksen keinoilla tulee talousmetsien käsittelyä ohjaavassa uudessa metsäpolitiikassa olemaan kasvava merkitys. Sillä, että taloudellisia kannusteita korvataan kielloilla ja rajoituksilla, on ennalta arvaamaton merkitys metsäteollisuuden puuhuoltoon ajatellen. Kielteisten vaikutusten minimointi edellyttää, että metsien käsittelyn uusi ohjeisto on riittävän selkeästi määritelty ja sen toimeenpanoa koskeva yksityismetsänomistajien neuvonta riittävää.

Metsäteollisuuden puunkäyttöä lisäävien investointien ennustetaan merkitsevän uutta raakapuun niukkuutta. Suomessa toimivat suuret metsäteollisuusyritykset kansainvälistyvät. Tämä tapahtunee myös puuhuollon osalta. Kotimaisen raakapuun niukkuus lisää paineita kasvattaa raakapuun tuontia. Metsäpolitiikan tekijöillä on haasteena puuntarjonnan ylläpitäminen tavalla, joka tekee kotimaisen raakapuun käytön myös tulevaisuudessa kilpailukykyiseksi tuontipuun kanssa.

## 1.4 Suurin kestävä hakkuumäärä käyttämättömien reservien mittana

Suurin kestävästi hakattavissa oleva puumäärä on ollut kansallisen metsäpolitiikan perussuure. Laadullinen kehitys sen ennustamisessa on ollut keskeinen edellytystekijä metsäpolitiikan muutosten toteutuksessa. Suurinta kestävää hakkuumäärää koskeva tieto on ennustamismielessä parantunut ajan myötä. Tieteellinen tieto on mahdollistanut taloudellisten kannusteiden laajenevan käyttöönoton sekä edistänyt politiikan toimenpiteiden mitoitusta ja kohdentamista. Tieteellinen tieto on samalla lisännyt metsäasiantuntijoiden asiantuntijavaltaa. Asiantuntijavalta ja metsätalouden sisäinen päätösautonomia suhteessa julkiseen valtaan ja maatalouteen ovat lisääntyneet samassa aikarytmissä. Päätösautonomian ylläpito raakapuumarkkinoilla on perustunut samalla tavoin metsäasiantuntijoiden asiantuntijavaltaan.<sup>3</sup>

### *Kestävä metsätalous ja kasvava puunkäyttö*

Huolella puun riittävydestä on pitkä historia vahvan metsäsektorin maissa. Eri aikoina puun käyttökohteiden ja metsänkäytön julkisen säätelyn ensisijaiset syyt ja

<sup>3</sup> Eriksson 1993, Eriksson 1995



toteutustavat ovat vaihdelleet. Säätelyn yksityiskohtaisuus ja laajuus ovat riippuneet puunkäytön ja siihen liittyvien toimintojen kansallisesta merkityksestä.<sup>4</sup>

Puuntuotannon kestävyydellä tarkoitetaan sellaista metsän tilaa, jossa kunakin vuonna toteutettavat hakkuut eivät vaaranna tulevia hakkuumahdollisuuksia. Kestävässä metsätaloudessa tavoitetaso tuleville hakkuille on vähintään nykyisten hakkuumäärien suuruinen.<sup>5</sup> Metsätalousmaissa, myös Suomessa, kestävyys on keskeinen metsätalouden päämäärä. Periaatetasolla puuntuotannon kestävyuden päämäärä omaksuttiin Suomessa jo varhain. Kestävyydelle saatiin määrällinen sisältö vasta vuoden 1928 jälkeisessä metsäpolitiikassa.

Kestävän puuntuotannon metsäpolitiikka on yleensä johdettu ennakoidusta raaka-puun kokonaiskysynnästä ja sen taustalla olevista puunkäytön ennusteista eli usein metsäteollisuustuotteiden kysynnästä. Metsäpolitiikan päämäärä puuntuotannolle on myös Suomessa johdettu ennustettuun puunkysyntään nähden riittävästä puuntarjonnasta. Puuntuotannossa pyrkimys kestävyyteen on määritelty hakkuumahdollisuuksien kehityskuvauksella.

#### *Puunkäytön rajoituksista hakkuumahdollisuuksien kehityksen ohjaukseen*

Varhaisissa metsän käytön säätelytoimissa oli keskeisenä pyrkimyksenä säilyttää kaskeamisen ja puun muiden käyttömahdollisuuksien välinen tasapaino. Säätely kohdistettiin puun käyttökohteisiin metsien sijasta. Seuraavassa vaiheessa säätely laajeni puuhiilen käyttöön metallin-, erityisesti raudanjalostuksessa. Säätelyn tavoitteena oli estää kehitys, joka Keski-Euroopassa oli johtanut metsien häviämiseen. Laajamittaiseksi suurentunut tervanpoltto johti seuraavassa vaiheessa metsien käyttöä koskeviin, joskin tuloksettomiksi jääneisiin rajoitteisiin.

Ensimmäisen metsien käytön rajoituksia valmistelleen komitean mietintö vuodelta 1843 sisälsi ehdotuksen metsätalouden julkisen säätelyn säännöstöksi. Vuonna 1849 asetettiin uusi tarkastuskomitea, joka antoi asetusehdotuksen vuonna 1851.<sup>6</sup> Samana vuonna annettu asetus rajoitti puunkäyttöä höyrysahojen perustamiskielolla sekä vesisahoille määrättyillä vuosittaisilla tuotantokiintiöillä. Asetus ei kuitenkaan rajoittunut vain käyttökohteisiin, vaan maanmittauslaitoksen yhteyteen perustettiin metsähallitus valtionmetsien käytön säätelyyn. Kestävyyden päämäärän mukainen julkinen säätely laajennettiin käytön rajoituksesta itse puunjalostuslaitoksessa myös metsien käyttöön.

<sup>4</sup> Taloudellista kasvua edistämään pyrkivän metsäpolitiikan perusteista ks. Duerr & Duerr 1972 ja Pohjoismaissa Malmberg 1969, Svendsrud 1969, Linnamies 1970

<sup>5</sup> Lihtonen 1950

<sup>6</sup> Palo 1993

*Tiedot metsävaroista ja arviot hakkuumahdollisuuksista julkisen säätelyn apuna*

Suomen metsien metsänhoidollinen tila oli jo 1800-luvun puoliväliin mennessä arvioitu huonoksi. Metsien tilaa ja kehitysarvioita koskevat selvitykset tehtiin vuosina 1853 ja 1857.<sup>7</sup> Arviot olivat laadullisia selvityksiä ilman määrällisiä tietoja, eikä niiden perusteella voitu asettaa määrällisiä tavoitteita metsäpolitiikalle.

Vuonna 1873 liikahakkuiden ehkäisemiseksi asetettu komitea ehdotti vuonna 1876 mietinnössään metsälakia, jonka mukaan hakkuumahdollisuudet otettaisiin puunkäytön sijasta julkisen säätelyn kohteeksi. Muutoksen taustalla oli höyrysahojen perustamiskiellon kumoaminen vuonna 1857 ja sitä seurannut puun kysynnän nopea kasvu.

Vuonna 1881 asetettiin komitea tekemään ehdotusta uudeksi metsälaksi. Vuonna 1883 ilmestyneessä mietinnössä todettiin liikahakkuita paisutellun. Mietinnössä päädyttiin esittämään sittemmin laissa 1886 kirjattua säännöstöä hävityksen ehkäisyksi. Sääteleyjärjestelmä sai perustansa vuoden 1886 metsälaisissa, johon oli kirjattu metsien hävitystä ehkäisevät kiellot. Hävityksen ehkäisyllä oli kaksi kohdealuetta: nuoren kasvuisan metsän hakkuiden estäminen ja uudistamisen laiminlyönnin torjunta. Määrämittaharsinnasta haluttiin eroon. Metsien hävittämisen normisto osoittautui kuitenkin riittämättömäksi. Muutosta merkitsi vuoden 1917 metsäasetus, jossa kiellettiin laajat avohakkuut.

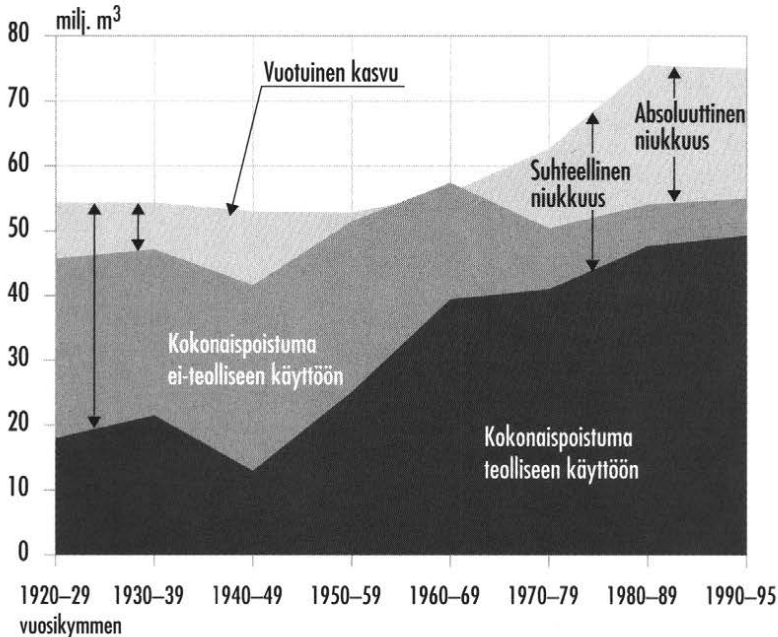
Metsien hävittämisen valvonta oli vuoden 1886 metsälain perusteella poliisiviranomaisilla. Ammatillisen tiedon puuttuminen valvonnasta synnytti metsäpolitiikan muutospainetta yhdessä samanaikaisesti kasvaneen neuvonnan ja ohjauksen kysynnän kanssa. Normiston valvontaan perustettiin vuoden 1917 asetuksella metsähallituksen alaiset lääninmetsälautakunnat. Valvonta ammatillistui, mutta neuvonnan ja ohjauksen resurssit osoittautuivat riittämättömiksi. Metsähallituksen aloitteesta nimitettiin vuonna 1922 yksityismetsätalouden komitea valmistelemaan viimeksi-mainittujen epäkohtien edellyttämiä muutoksia metsäpolitiikassa.

## 1.5 Puun niukkuus metsäpolitiikan moottorina

Puuston vuotuisen kasvun sekä kokonaispoistuman vertailua nimitetään kasvutaseeksi. Positiivinen kasvutase mittaa likimääräisesti raakapuun käytön laajentamismahdollisuuksia silloin, kun toteutuneiden käyttömuotojen oletetaan jatkuvan muuttumattomina.

<sup>7</sup> Gylden 1853, Laitakari 1960

Lisääntynyt kokonaiskäyttö yhdessä vakaana pysyneen puuston kokonaiskasvun kanssa johti negatiiviseen kasvutaseeseen 1960-luvun alussa. Hakkuumahdollisuuksien liiakäyttö pienentää tulevia hakkuumahdollisuuksia sekä suoraan että epäsuorasti vähentyneenä kasvuna. Näin ollen oli luonnollista, että hakkuumahdollisuuksiin vaikuttaminen tuli sitä keskeisemmäksi, mitä suurempi oli pysyvän liiakäytön uhka. Tuolloin käynnistetyt investoinnit puuntuotannon laajantamiseksi ja tehostamiseksi käänsivät kasvutaseen positiiviseksi.



Kuvio 1. Puuston vuotuinen kasvu sekä kokonaispoistuma jaettuina teolliseen ja ei-teolliseen käyttöön kymmenvuotiskauskoilla v. 1920–95 (milj. m<sup>3</sup>/vuosi kuorellista puuta). Kuvassa on teollisuuden raakapuun suhteellinen niukkuus määritelty kasvun ja teollisuuskäyttöä vastaavan kokonaispoistuman erotuksena. Raakapuun absoluuttinen niukkuus on määritelty kasvun ja kokonaispoistuman (yhteensä teolliseen ja ei-teolliseen käyttöön) erotuksena. Lähde: Sevola 1993.

Absoluuttinen niukkuus on mittarina riittämätön yksittäisen puunkäyttömuodon lisäysmahdollisuudelle, jos puuta käytetään useassa eri käyttökohteessa. Teollisuuden raakapuun käytön lisäysmahdollisuudet riippuvat myös puun korvattavuudesta sen muissa käyttömuodoissa. Raakapuun ei-teollisten käyttömuotojen voidaan olettaa kilpailevan kullakin hetkellä teollisen käytön kanssa ja hakkuumahdollisuuksien käytön jakautuminen eri kohteisiin riippuu puun tuotantokustannushinnasta käyttökohteessa suhteessa korvaaviin tuotannon panostekijöihin. Raakapuuta käytetään kussakin käyttökohteessa niissä suhteissa, joissa sen käyttö on taloudellisesti edullisinta suhteessa muihin panosyhdistelmiin. Raakapuu on metsäteol-

lisuudessa lyhyellä aikavälillä vaikeasti korvattava tuotantopanos. Sen sijaan energiakäytössä sen korvautuminen muilla polttoaineilla on osoittautunut nopeaksi.

Metsien vuotuisen kasvun ja teollisuuden kotimaisen puunkäytön erotus määritellään raakapuun suhteelliseksi niukkuudeksi. Se mittaa sitä puuston vuotuisen kasvun kokonaismäärää, jota ei käytetä olemassaolevassa metsäteollisuudessa. Suhteellisella niukkuudella mitataan suurinta teollisen puunkäytön lisäysmahdollisuutta tilanteessa, jossa kaikki puu siirtyisi teolliseen käyttöön. Absoluuttinen niukkuus mittaa puunkäytön lisäysmahdollisuuksia vakaiden hintasuhteiden oloissa, kun taas suhteellinen niukkuus mittaa puun teollisen käytön maksimaalista laajennusmahdollisuutta.

Hakuumahdollisuuksien kehitystä ohjaavalle metsäpolitiikalle asetettavat tutkimuskysymykset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Miten kasvaneeseen raakapuun niukkuuteen ja sen jälkeen kasvaneisiin hakkuusäästöihin on reagoitu metsäpolitiikassa?
- Millaisia yhteyksiä puuvarojen käytön rajoitusten, puuntuotannon lisäämisen sekä käyttöön saamisen edistämisen ja raakapuumarkkinoiden niukkuuden välillä on löydettävissä?

### *Muutokset metsäteollisuuden puunkäytössä ja raakapuumarkkinat*

Metsäteollisuuden puunkäyttö oli höyrysahojen perustamiskiellon kumoamisen edellä vuonna 1850 alle viidennes laskennallisesta kokonaiskäytöstä. Metsäteollisuuden puunkäyttö kasvoi itsenäisyyteen mennessä siten, että teollisuuden raaka- ja polttopuu muodosti neljänneksen puun kokonaiskäytöstä vuonna 1919. Sen jälkeen teollisuuden puunkäyttö kasvoi nopeasti. Itsenäisyyden ensimmäisellä vuosikymmenellä teollisuuden ainespuu muodosti 40 prosenttia raakapuun kokonaiskäytöstä.

Metsäteollisuuden ainespuun osuus oli 45 prosenttia kotimaisesta puunkäytöstä 1930-luvulla. Teollisuuden käyttämän puun osuus nousi puoleen 1950-luvun aikana ja kehitys oli sen jälkeen nopeaa. Teollisuuspuun osuus kotimaisen puun kokonaiskäytöstä nousi 69 prosenttiin 1960-luvulla, 81 prosenttiin 1970-luvulla ja 88 prosenttiin 1980-luvulla.

Metsäteollisuuden raaka-aineenaan käyttämän puun niukkuuden syyt ovat ajan kuluessa muuttuneet. Ensimmäisessä vaiheessa oli kyse keskenään kilpailevien käyttömuotojen aikaansaamasta suhteellisesta niukkuudesta. Niukkuus perustui teollisuuden kilpailukykyyn puusta muiden käyttömuotojen kanssa. Puun poltto- käyttö oli yli 40 prosenttia kotimaisen puun kokonaiskäytöstä 1950-luvulle saak-

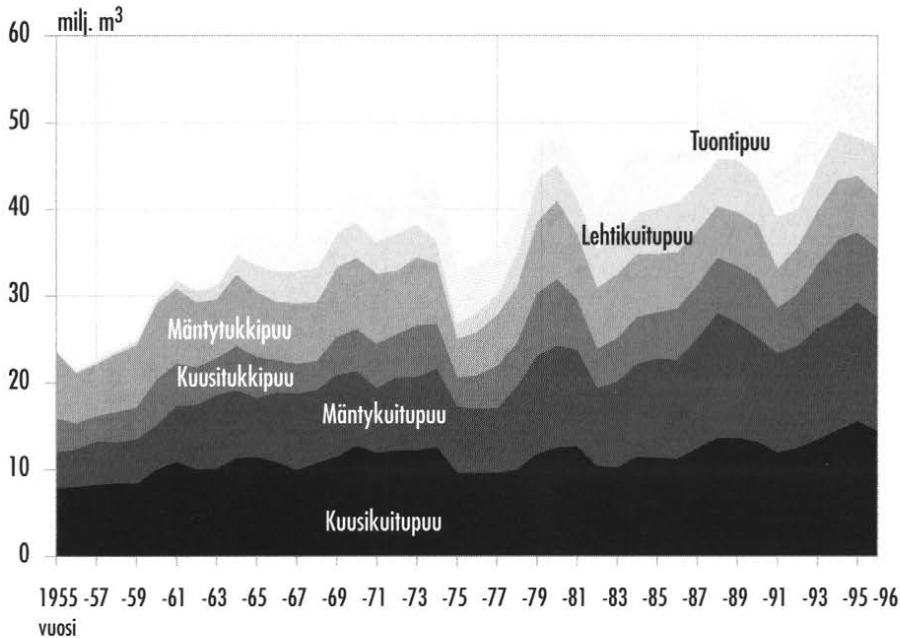
ka, raakapuun vienti puolestaan yli viisi prosenttia. Yhteensä puun käyttömäärät näissä kohteissa olivat teollisuuden ainespuun käyttöä suuremmat 1960-luvulle saakka. Olosuhteissa, joissa puulla oli useita keskenään kilpailevia käyttökohteita, riittävyys yksittäiselle käyttäjälle oli puustamaksukykyyn liittyvä kysymys. Puun teollisen käytön laajentuminen muutti suhteellista niukkuutta edistäen puun korvautumista muilla panostekijöillä puun ei-teollisissa käyttökohteissa. Teollisuuden raakapuun käytön kasvu muuttui hakkuumahdollisuuksien puutteesta johtuvaksi absoluuttiseksi niukkuudeksi, kun muista puunkäyttömuodoista ei enää voitu merkittävästi irrottaa puuvaroja teollisuuden käyttöön. Teollisen puunkäytön laajentaminen törmäsi tällöin kestävästi hakattavissa olevan puuvarannon riittämättömyyteen. Suurimmillaan 1960-luvulla teollisuuden kotimaisen puun aineskäyttö oli yli 60 prosenttia puuston vuotuisesta kasvusta. Puuston vuotuinen poistuma ylitti tuolloin kasvun ja myös tuolloin lasketun suurimman kestävän hakkuumäärän.

Metsäteollisuuden puuraaka-aineen niukkuus muuttui markkinaniukkuudeksi 1970-luvulla. Markkinaniukkuudessa on kyse siitä, että hakkuumahdollisuuksiin sisältyviä puumääriä tuodaan markkinoille suurimman kestävän hakkuumäärän mahdollisuutta hitaammin ja riittämättömästi teollisuuden puunkäyttöä ajatellen. Teollisuuden ainespuun osuus vuotuisesta kasvusta alkoi pienentyä samalla kun teollisuuden puunkäytön osuus puun kotimaisesta käytöstä nousi 1960-luvun 70 prosentista 90 prosenttiin 1980-luvun lopussa. Metsäteollisuuden puunostot jäivät toistuvasti pienemmiksi kuin niiden ilmaisema valmius ostoihin hakattavissa olevan puuvarannon runsastumisesta huolimatta. Metsäteollisuuden reaktio markkinaniukkuuteen oli puun tuonnin lisäys. Kotimaisen raakapuun kanssa kilpaileva raakapuun tuonti on kasvanut 1960-luvun puolivälistä alkaen. Tuontipuun osuus teollisuuden puunkäytöstä on vaihdellut 10–16 prosentin välillä 1980- ja 1990-luvuilla. Metsäteollisuuden raakapuun käytön tason pysyvä nousu jalostuskapasiteetin kasvaessa saattaa jatkossa perustua ensisijaisesti tuontiraakapuuun.

Kussakin erityyppisessä niukkuuden vaiheessa haasteet metsäpolitiikalle ovat olleet erilaiset. Kyse on ollut pääosin etujärjestöjen toiminnasta, sillä julkinen valta on puuttunut vähän jos ollenkaan puumarkkinoiden toimintaan ennen 1990-luvun puoliväliä.

Mekaanisen metsäteollisuuden ainespuun käyttö oli kolmannes kotimaisesta puunkäytöstä 1930-luvulla. Osuus pysyi kolmanneksen tasolla 1960-luvun loppuun. 1970–1980-luvuilla mekaanisen metsäteollisuuden osuus on ollut noin 40 prosenttia raakapuun ensiasteisesta käytöstä. Merkittävä osa mekaanisen metsäteollisuuden käyttämästä raakapuusta päätyy sahakkeena ja -puruna puumassateollisuuden raaka-aineeksi. Puumassateollisuuden puunkäyttö oli 16 prosenttia kotimaisen puun käytöstä 1930-luvulla. Osuus kasvoi neljännekseen 1950–1960-lukujen vaihteessa ja 1960-luvulla yli kolmannekseen. 1970-luvulla osuus oli 40





Kuvio 2. Metsäteollisuuden käyttämä ensiasteinen kotimainen ainespuu sekä tuontipuu puutavaralajeittain vuosina 1955-96. (Lähde: Metsäntutkimuslaitos, metsätilastollinen tietopalvelu). Määrät eivät ole metsäteollisuuden eri toimialojen tuotteisiin sisältyviä puuraaka-aineen määriä, joihin sisältyy myös toisasteista käyttöä kuten sahaketta ja -purua.

prosenttia ja se nousi yli puoleen 1980-luvulla. Havukuitupuulajien suhteellista niukentumista voidaan epäsuorasti tarkastella käytön kehityksen avulla.

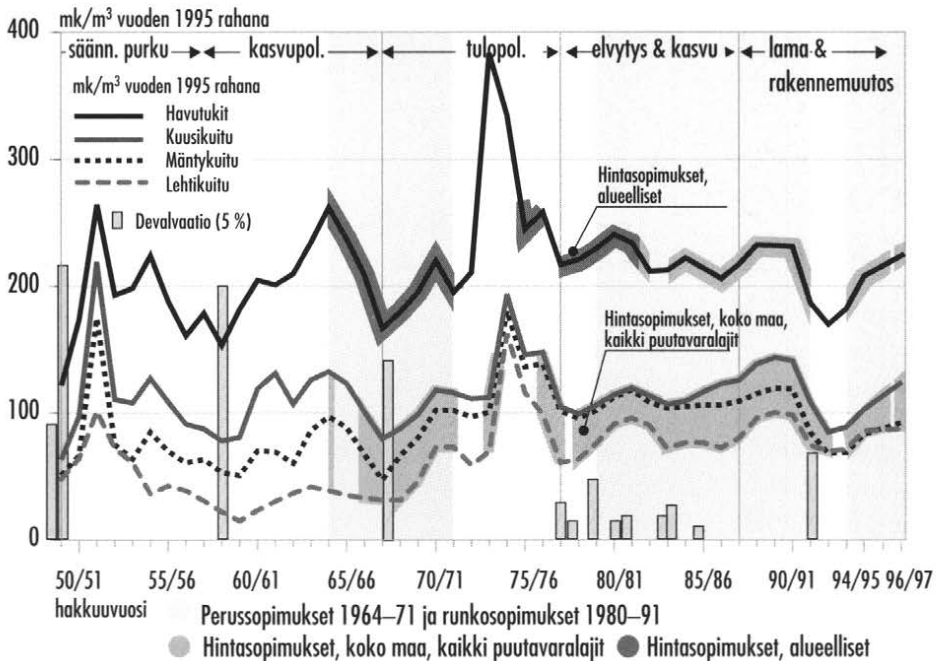
Mäntykuitupuun käyttö on vuodesta 1957 vuoteen 1967 lähes kaksinkertaistunut sulfaattiselluloosakapasiteetin nopean kasvun seurauksena. Vuodesta 1967 vuoteen 1977 käyttö on lievästi vähentynyt massasaannon parantumisen sekä sahausjätteen käytön tehostumisen kautta.

Kuusikuitupuun kokonaiskäyttö on pysynyt vakaalla tasolla 1950-luvun puolivälin jälkeen. Käytössä on tapahtunut siirtymää sulfittikäytöstä hiokekäyttöön. Kuusen käyttö hiokkeen valmistuksessa on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 1957 vuoteen 1967. Käytön kasvu vuosien 1967-77 välillä oli 40 prosenttia. Kuusen käyttö sulfiittisellun raaka-aineena on pysynyt vuosien 1957-67 välillä ennallaan ja vuosien 1967-77 välillä käyttö on alentunut puoleen ja sittemmin päätynyt kokonaan.

### Raakapuumarkkinoiden edunvalvonta

Raakapuumarkkinoiden rakenteelliset muutokset on valmisteltu pääosin metsäteollisuuden järjestöjen sekä metsänomistajien etujärjestön välillä. Metsäpolitiikka puukaupan osalta on toteutettu erillään metsänhoitoon ja -parannukseen liittyvää metsäpolitiikasta.

Kuvion 1 osana on teollisuuden ainespuun kokonaiskäyttöä vastaava kokonaispoistuma 10-vuotiskausittain vuodesta 1920 alkaen. Mekaanisen metsäteollisuuden raakapuun käyttö vakiintui jo 1920-luvun lopulla. Toisen maailmansodan poikkeama lukuunottamatta mekaanisen metsäteollisuuden puunkäyttö on ollut vakaalla tasolla. Puumassateollisuuden puunkäyttö on kasvanut jatkuvasti vuoden 1928 jälkeen. Kasvu kiihtyi ensin 1930-luvulla sekä uudelleen 1950-luvulla. Massa- ja paperiteollisuuden tuotannon lisäys on 1970-luvulta alkaen tapahtunut kasvavassa määrin jalostusastetta lisäämällä, puunkäyttöä tehostamalla sekä korvaamalla puuta muilla raaka-ainepanoksilla.



Kuvio 3. Havutukkipuun sekä kuusi-, mänty- ja lehtikuitupuun reaaliset kantohinnat hakuu vuosilta 1949/50–1996/97 sekä kantohinnoista kulloinkin voimassa olleet etujärjestöjen suositussopimukset (Lähde: Metsäntutkimuslaitos, metsätalastollinen tietopalvelu). Kuvaan on merkitty markan devalvaatiot.

Puun niukkuuden kehitystä markkinoilla voidaan mitata reaalisilla kantohinnoilla (kuvio 3). Vuosien 1954, 1964 ja 1973/74 hintahuippujen jälkeen havupuutavara-lajien reaaliset kantohinnat alenivat vuosina 1957, 1967 ja 1977 toteutettuihin devalvaatioihin saakka. Tämä kehitys tukee talouspoliittisessa keskustelussa toistuvasti esiintullutta väitettä, jonka mukaan kymmenvuotiskausissa toteutuneessa devalvaatiosykliissä kantohinnat ovat olleet laukaisijana. Kantohintojen inflaatio-vaikutus on rajoittunut edellämaituilla jaksoilla inflaatioprosessin käynnistämiseen, sillä reaalisten kantohintojen alentuminen hintahuippujen jälkeen on ollut säännönmukaista. Syklin muissa vaiheissa inflaation eteneminen on ollut seurausta muiden toimialojen kehityksestä.<sup>7</sup>

Reaalisten kantohintojen muutokset vaimenivat 1970-luvun lopulla kaikkia puutavara-lajeja sekä koko maata käsittäneiden hintasuositussopimusten vakiinnutusta vuosittaisiksi. Vähäiset muutokset olivat ominaisia kaikkien puutavara-lajien reaali-hintojen kehitykselle aina 1990-luvun alkuun. Reaaliset kantohinnat alenivat vuoden 1993 keskimäärin kolmanneksen hakkuuvuoden 1991/92 tasosta hintasuositussopimuskäytännön päätyttyä. Suurten vuosittaisten vaihteluiden paluuta ennakoiti se, että vuonna 1994 toteutuneet kantohinnat olivat 14–21 prosenttia edellisen vuoden kantohintoja korkeampia.

Havupuutavara-lajien reaali-hinta on lievästi noussut aikavälillä 1959–92. Havutukin ja mäntykuitupuun reaali-hinnat ovat kasvaneet noin 0,2 prosenttia vuodessa. Kuusikuitupuun reaaliset kantohinnat nousu on ollut kaksinkertainen eli noin 0,5 prosenttia vuodessa.

## 1.6 Metsäpolitiikan tasot

### *Metsämaa*

Metsäpolitiikassa voidaan eriyttää neljä tasoa. Tasojen järjestys perustuu siihen, että ylempien tasojen toimintamahdollisuudet pohjautuvat edellisillä tasoilla tehtyihin valintoihin.

Metsäpolitiikan perustason muodostaa metsämaa. Maan käyttöä puuntuotannossa tarkastellaan muiden maankäyttömuotojen kanssa kilpailevana. Muutokset metsämaan kokonaismäärässä muuttavat puuntuotannon edellytyksiä pitkällä aikavälillä. Muutokset puuntuotannossa olevan maan pinta-alassa ovat yhteydessä metsä-

<sup>7</sup> (avoimen ja suljetun sektorin vuorovaikutuksesta ja inflaatiokytkennöistä ks. Dahmén 1984 ja Halttunen & Wallius 1989)

politiikan ja muun yhteiskunnan maankäyttöä koskevan politiikan muutoksiin. Metsämaa on ollut Suomessa pitkään yksisuuntaisesti luovuttajana. Metsämaata on muutettu ensisijaisesti maatalousmaaksi, mutta myös muihin tuottavampiin tarkoituksiin, lähinnä rakentamisen maaksi. Suunta muuttui yksisuuntaisesta kaksisuuntaiseksi vuonna 1961 peltojen metsityksen tukijärjestelmän käynnistytessä. Toisaalta metsänparannustoimilla metsämaata on syntynyt lisää heikkotuottoisille maa-aloille.

### *Kasvatettava puusto ja suurin kestävä hakkuumäärä*

Metsäpolitiikan seuraava taso on kasvatettava puusto. Siihen kohdistuvalla metsäpolitiikalla pyritään muutoksiin puuntuotannon tehokkuudessa. Hakkuukypsyystä määrittelevät säännöt kuuluvat tälle metsäpolitiikan tasolle. Hakkuukypsyys on normisto, jolla eritellään puuvaranto kasvatettavaan ja hakattavissa olevaan osaan.

Metsäpolitiikan kolmas taso on kestävä hakkuumäärä eli hakkuumahdollisuudet. Kestävään hakkuumäärään kohdistuvalla metsäpolitiikalla ohjataan kokonaiskasvu ja hakkuumääriä kunkinhetkisen metsätalouden päämäärän mukaisiksi. Hakkuumahdollisuudella on metsäpolitiikassa kaksi sisältöä. Metsikkötasolla puuston kuulumisen hakkuumahdollisuuteen tai kasvatettavaan puustoon määrittää hakkuukypsyyden normisto. Hakkuumahdollisuus määritellään myös metsikkötasoa yleisemmin eli yksittäisen tilan, alueen tai koko valtakunnan tasolla. Tässä muodossa hakkuumahdollisuus on se puuston määrä, joka kullakin hetkellä voidaan metsätalouden jatkuvuutta uhkaamatta hakata. Hakkuumahdollisuus on sekä *ex ante* että *ex post* -käsite. *Ex post* -hakkuumahdollisuus saadaan laskemalla yhteen hakattavissa olevien metsiköiden puumäärät. *Ex ante* -hakkuumahdollisuus on se kokonaishakkuumäärä, joka voidaan toteuttaa metsätalouden kestävyyttä uhkaamatta.

### *Raakapuun kauppa metsäpolitiikan areenalla*

Metsäpolitiikan neljäs taso – pintataso – on raakapuumarkkinat. Raakapuumarkkinat ovat siten sidoksissa muilla kestävästä hakkuumäärän tasoilla tehtyihin päätöksiin, mutta riippumattomia tästä päätöksenteosta. Tarjontaan liittyvä päätöksenteko ja siihen perustuva markkinoiden kokonaistarjonnan määrä ja puusto koostumus riippuvat suurimmasta kestävästä hakkuumäärästä välillisesti. Kukin puunmyyjä valitsee myyntiajankohdan sekä hakattavat metsiköt omista hakkuu- ja myyntitavoitteistaan riippuen.

Hakkuumahdollisuuksia ja raakapuumarkkinoita koskevan metsäpolitiikan valmisteluun osallistuvat sekä julkinen valta että etujärjestöt, ensisijassa puunostajat ja metsänomistajat taustajärjestöineen. Etujärjestöjen osallistuminen on sekä suoraa että epäsuoraa. Suorassa osallistumisessa etujärjestöt ovat mukana komiteoissa, toimikunnissa yms. vastaavissa toiminnoissa. Epäsuoralla osallistumisella tarkoitetaan sopeutumista julkisen vallan tekemiin ratkaisuihin tai aktiivista tai passiivista toimintaa, jolla ehkäistään julkista säätelyä tai sen toimeenpanoa. Organisaatiot voivat myös organisoida julkista valtaa korvaavia instituutioita.

## 1.7. Metsäpolitiikan vuosikymmenet

Metsätalouden ja raakapuumarkkinoiden muutoksia on tarkasteltava ajankohtaansa sidottuna. Kotimaisen talouspolitiikan ja kansainvälisen talouskehityksen ajankaksot on tässä kirjassa nimetty seuraavasti:

Talouselämä ja elpyminen vuosina 1928–38

Sotatalouden ja säännöstelyn vuodet 1939–47

Teollistaminen ja säännöstelyn purkaminen vuosina 1948–57

Kasvupolitiikan vuodet 1958–67

Tulopolitiikan ajanjakso 1968–77

Vakaan talouskasvun ja tulosopimusten vuodet 1978–87

Metsäpolitiikan suuri murros ja kasvu kohti kansainvälistymistä vuosina 1988–97

Yksityismetsätalouden lainsäädännön laajassa kokonaisuudistuksessa vuonna 1928 metsäpolitiikkaan tuotiin taloudelliset kannusteet kieltojen ja rajoitusten rinnalle. Taloudellisten kannusteiden käyttöönoton ajanjakso oli aloitettu jo vuoden 1922 metsäverolakimuutoksessa. Vuoden 1928 yksityismetsälain, metsänparannuslain ja metsätalouden neuvonnasta annetun lain mahdollistama yksityismetsätalouden edistäminen käynnistettiin osana talouselämän poistamiseksi laajennettua finanssipolitiikkaa. Raakapuumarkkinoilla kuusikuitupuun niukentuminen johti aloitettiin julkisen vallan toimeenpaneman vientisäännöstelyn toteuttamiseksi, ja sen epäonnistuttua korvaavien järjestelmien rakentamisen. Talouselämän ja elpymisen ajanjaksoa 1928–38 tarkastellaan luvussa 2.

Sotatalouden ja sitä seuranneen säännöstelyn ajalle vuosina 1939–47 oli ominaista kattava julkisen vallan säännöstely. Säännöstely ulottui laajana myös metsätalouteen ja puumarkkinoille. Polttopuuhuollon ylläpitämiseksi määrättyihin pakko-hakkuisiin liitettiin vajaatuottoisten metsien avohakkuiden hyväksyminen sekä viljellen uudistamisen käynnistäminen. Muutos käynnisti työn seuraavalla jaksolla



toteutetuille metsäpoliittisille muutoksille. Puumarkkinoilla etujärjestöt torjuivat ensin lisääntyvää säännöstelyä ja etsivät sodan päätyttyä keinoja säännöstelyn purkamiseksi. Vuosia 1939–47 tarkastellaan luvussa 3.

Säännöstelyn purkaminen vuosina 1948–57 merkitsi ensivaiheessa asteittaista tavara-kaupan vapautumista. Sotakorvausten loputtua talouspolitiikan kohteeksi otettiin maan teollistaminen. Teollisia investointeja edistettiin julkisella tuella ja valtionyhtiöiden toimintaa laajentamalla. Taloudellisten kannusteiden kohdentamisessa ja mitoituksessa erityistä huomiota saivat perus- ja vientiteollisuus. Metsätaloudessa viljellen uudistaminen yleistyi ja metsänparannusta kannustettiin vapaaehtoisilla työkampanjoilla. Raakapuun kauppaa sävyttivät kilpailu ja suuret hintavaihtelut. Vaihteluiden hallitsemiseksi otettiin käyttöön vientimaksujärjestelmä. Vientimaksuilla pyrittiin eliminoimaan vientisuhdanteiden aiheuttamia inflaatiovaikutuksia. Vientimaksuvaroja käytettiin talouskasvun edistämiseen, mm. metsätalouden investointien rahoitukseen. Teollistumisen vuosia 1948–57 tarkastellaan luvussa 4.

Vuosia 1958–67 kutsutaan tässä kasvupolitiikan kaudeksi. Ajanjaksolle oli ominaista kansantalouden kokonaissuunnittelun lisääminen sekä ohjelmallinen talouskasvu, jonka rahoituksessa valtion velkaantumisella oli merkittävä osuus. Voimakkaasti lisääntyneisiin julkisen talouden menoihin liittyi korkea inflaatio. Inflaation haittoja viennille pyrittiin torjumaan keskitetyillä tulosopimuksilla ja talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnittelulla. Suomen Pankki osallistui talouskasvua edistävään talouspolitiikkaan ohi rahapolitiikan toimialueen. Metsäpolitiikassa puuntuotannon tehostaminen muuttui ohjelmalliseksi ja sen laajentamiseen pyrittiin erillisillä ulkoparlamentaarisesti rahoitetuilla investointiohjelmilla. Metsäteollisuusyritykset etsivät puumarkkinoilla keinoja yhteistyön aloittamiseksi puun hankinnassa ja kaupassa. Kasvupolitiikan vuosia 1958–67 tarkastellaan luvussa 5.

Tulopolitiikka nousi vuosina 1968–77 hallitsevaksi osaksi talouspolitiikkaa. Kansainvälisen talouden epävakauden haittoja pyrittiin hallitsemaan laajoilla tulopoliittisilla sopimuksilla. Tulosopimukseen kytkettiin mukaan talouspoliittisia ja myös sosiaalipoliittisia uudistuksia. Metsäpolitiikassa nousivat esiin metsänparannusrahoitukseen liittyvät aluepoliittiset näkemyserot. Raakapuumarkkinoille kehitettiin hintasuositussopimusten järjestelmä ja sille legitimoitiin itsenäinen asema tulopoliittisen järjestelmän ulkopuolella. Vuosia 1968–77 tarkastellaan luvussa 6.

Vakaan talouskasvun ja tulosopimusten jakso vuosina 1978–87 käynnistyi taantumasta ja suurtyöttömyydestä elvyttävän talouspolitiikan avulla. Elvytystä seuranneelle pitkän vakaan kasvun jaksolle olivat tyypillisiä laajat tulosopimukset kuitenkin ilman tulopolitiikan jaksolle tyypillisiä talous- ja sosiaalipoliittisia kytkentöjä. Elinkeinotuissa edellytettiin liiketaloudellista kannattavuutta. Metsäpolitiikassa käynnistetty puunkäytön tehostamiseen tähdännyt laaja ohjelmatyö jäi tuloksil-

taan laihaksi osin siksi, ettei puuntuotannon liiketaloudellinen kannattavuus tullut tukirahoituksen edellytystekijäksi. Raakapuumarkkinoilla otettiin käyttöön koko maan ja kaikki puutavaralajit kattavat hintasuositukset. Vuosia 1978–87 tarkastellaan luvussa 7.

Talouden pitkän kasvun jakso päättyi ylikuumenemiseen ja lamaan 1990-luvun alussa. Suomessa lama osoittautui syvyydeltään ja kestoaltaan 1930-luvun lamaa vaikeammaksi erityisesti työttömyyden osalta. Metsäsektorin suuri murros, joka oli käynnistynyt metsäteollisuuden omistusjärjestelyillä jo 1980-luvun puolivälissä, jatkui kiihtyvänä vuoteen 1997. Metsäteollisuuden omistusjärjestelyjen kymmenen vuotta kestäneessä myllerryksessä muodostettiin kolme suomalaisjohteista metsäteollisuuskonsernia vuonna 1996. Uudet suuryritykset ryhtyivät määrittelemään globaalia strategiaa toiminnalleen. Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen vuoden 1995 alussa. Uuden metsäpolitiikan perustaksi laadittiin metsätalouden ympäristöohjelma. Sen rinnalla käynnistyi metsälakien, metsätalouden organisaatioiden sekä taloudellisten kannusteiden suuri kokonaisuudistus. Metsälakien uudistaminen tapahtui luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen kanssa rinnakkain. Uuden metsäpolitiikan valmistelu tulee suoritetuksi loppuun vuosituhatluppuun mennessä. Hintasuositusten sopimusjärjestelmä irtautui kilpailusta ja sopimuksista luovuttiin väliaikaisesti 1990-luvun alkupuolella. Sopimusjärjestelmään palaaminen on muodostunut ongelmalliseksi EU:n kilpailuviranomaisten kyseenalaistettua sopimusten lainmukaisuuden. Vuosia 1988–97 tarkastellaan luvussa 8.

## 2. TALOUSLAMA JA ELPYMINEN VUOSINA 1928–38

*Ensimmäistä maailmansotaa seuranneen jälleenrakennuskauden talouspolitiikka pyrki turvaamaan vientiteollisuuden toimintaedellytykset. Suomesta tuli suurin yksittäinen sahatavaran viejämaa 1920-luvun lopulla ja myös massa- ja paperiteollisuuden kapasiteetti kasvoi. Tuotannon ja puunkäytön nopea kasvu johti puuvarojen niukentumiseen, mikä koettiin ensimmäisenä sahatiteollisuudessa. Puunhinnan nollaraja siirtyi, kun metsäteollisuusyhtiöt laajensivat hankinta-alueitaan aiemmin hakkuiden ulkopuolella olleisiin metsiin.*

*Teollisuus ja julkinen valta tarvitsivat tietoa puuvarojen kehityksestä, johon vastattiin ensimmäisellä valtakunnan metsien inventoinnilla ja puunkäyttötutkimuksella. Ne osoittivat, että kestävä hakkuumahdollisuus oli ylitetty sekä männyn että kuusen osalta. Hiokepuuna ja sulfiittisellun raaka-aineena käytetty kuusikuitupuuta muuttui niukuusartikkeliksi, kun taas sulfaattiselluloosaan tarvittavaa mäntykuitupuuta oli tarjolla ja sitä saatiin lisää tehostamalla sahausjätteen käyttöä.*

*Kansantalous koki suuren laman vuodesta 1928 alkaen. Vientikysynnän vähetessä metsäteollisuus, kuten muukin yritystoiminta, pyrki ylläpitämään kannattavuuttaan tuotantokustannuksia karsimalla. Metsäteollisuuden ja erityisesti metsätalouden työllisyys aleni nopeasti. Samanaikainen kantohintojen alentuminen synnytti suuria taloudellisia vaikeuksia maaseudulla. Maanviljelijät menettivät sekä kantorahatuloja että kausiansioita tuoneita puunkorjuun työmahdollisuuksia.*

*Hakkuita ja uudistamista säätelevä uusi yksityismetsälaki oli edeltäjiensä tapaan metsänhävityksen kieltolaki. Yksityismetsätalouden julkista ohjausta, joka oli perustunut kieltoihin ja rajoituksiin, laajennettiin taloudellisilla kannusteilla. Uudistuksen taustalla oli sekä teollisuuden tarvitseman raakapuun niukentuminen että tarve lisätä talonpoikaisen yksityismetsätalouden neuvontaa. Metsälakien toimeenpano ja valvonta tuli metsänhoitolautakuntien ja niiden keskuselinten, keskusmetsäseurojen Tapion ja Skogskulturin, tehtäväksi. Niiden toimintaa valvoi metsähallitus. Ratkaisulla metsä-*

neuvonta ja yksityismetsälain valvonta annettiin julkista säätelyä korvaaville yksityisoikeudellisille järjestöille. Metsätalouden edistäminen erotettiin maatalousneuvonnasta ja uusi organisaatio otti hoitaakseen aiemmin maanviljelys- ja talousseuroille kuuluneita tehtäviä.

Metsäinvestointien julkinen tuki, metsänparannusrahoitus, organisoitiin lautakuntalaitoksesta erillisten keskusmetsäseurojen suonkuivatusastoihin. Julkinen rahoitus kohdistettiin alussa sosiaalisiin ja alueellisiin perusteisiin, mutta tuki pysyi ylipäätään pienenä valtion menoja karsimaan pyrkineessä finanssipolitiikassa. Hyvää metsänhoitoa pyrittiin edistämään myös siirtymällä tuottoperusteiseen metsäverotukseen.

Raakapuun niukentuminen kannusti puunostajia kehittämään yhteistyömuotoja markkinoiden tasapainon ylläpitämiseksi. Vesistöaluepohjaiset ostoyhteistyön yritykset korvattiin kuusikuitupuun osalta Kuusipaperipuuyhdistyksellä ja kuusipaperipuun alueyhtymillä. Kuusikuitupuun ostajat organisoituivat keskusjärjestöksi siirtämällä tuotannollis-kaupalliset toiminnot kuusipaperipuun hankinnan tilastoyhtymälle, joka toimi Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton osana. Kuusikuitupuun lisääntyneen viennin kotimaiselle teollisuudelle aiheuttamia ongelmia pohdittiin kahdessa komiteassa, jotka eivät kuitenkaan suositelleet viennin rajoittamista.

Raakapuun menekkivaikeudet sekä yksityismetsätalouden taloudelliset kannusteet aktivoivat metsänomistajien edunvalvonnan kehittämistä. Maataloustuottajain Keskusliittoon perustettu metsäpoliittinen valiokunta kehitti metsänhoitoyhdistysten toimintaa. Yhdistyksille tuli puukaupallisia tehtäviä, jolloin metsänhoitolautakuntien hoidettaviksi jäi metsänhoidon kehittäminen ja yksityismetsälain valvonta. MTK:n yhteyteen perustettiin metsänmyyntiosasto kuitupuun liikatarjonnan ratkaisemiseksi. Toiminta suuntautui pääosin vientikauppaan vientisuhdanteiden vähin erin parantuessa markan devalvoitumiskehityksen seurauksena.

## 2.1. Markkinavoimien ohjaukseen perustunut talouspolitiikka 1920- ja 1930-luvuilla

### *Talouspolitiikan ailahtelevat suunnat 1920- ja 1930-luvuilla*

Talouspolitiikan suunta muuttui toistuvasti vuosina 1927–38. Ensimmäistä maailmansotaa seuranneelle inflaatiokaudelle, jota kesti noin vuoteen 1925, oli ominaista julkisten menojen nopea kasvu. Tämän jälkeen alkoi vahvistua usklassinen suuntaus, jolle oli tyypillistä passiivinen finanssipolitiikka ja pyrkimys valtiontalouden vuosittaiseen kassatasapainoon. Hallitukset olivat lyhytikäisiä ja Suomen Pankista tehtiin sääntöuudistuksella talouspolitiikan keskeinen vaikuttaja. Suuren talouslaman aikana 1929–33 tuontia rajoitettiin tuontisäännöstelyllä. Vuosien 1933–37 nousukaudella taloutta elvytettiin aktiivisella finanssipolitiikalla. Finanssipolitiikan merkitystä arvioitaessa pitää kuitenkin muistaa, että tuohon aikaan valtion tulojen ja menojen osuus oli keskimäärin viidennes bruttokansantuotteesta.<sup>7b</sup>

### *Suomen Pankin vahvistuminen ja paluu kultakantaan*

Kansainvälinen talous elpyi ensimmäisen maailmansodan jälleenrakennuksesta 1920-luvun puoliväliin mennessä, ja talouden avoin sektori kasvoi nopeasti myös Suomessa. Maailmansodan jälkeinen aika vuoteen 1928 oli vientiteollisuuden kasvun aikaa. Kansainvälisen kaupan laajentuminen ja monipuolistuminen sekä avoimen sektorin BKT-osuuden kasvu johtivat vähittäin vakaan rahanarvon ja ulkomaankaupan tasapainon tavoitteisiin. Inflaatiota torjuva finanssipolitiikka oli tyypillistä niin Suomelle kuin muillekin teollisuusmaille ensimmäisen maailmansodan jälkeisenä jälleenrakennuskautena.

Keskuspankille säädettiin muusta valtiovallasta erillinen itsenäinen rooli vuoden 1922 ohjesäännöllä, mikä mahdollisti keskuspankin itsenäisen rahapolitiikan. Keskuspankin johtajaksi 1923 nimitetty Risto Ryti osallistui aktiivisesti talouspoliittiseen keskusteluun samalla kun pankki harjoitti aktiivista talouspolitiikkaa. Rahapolitiikassa pyrittiin valuutan ulkoisen arvon vakauteen, ja teollisuusmaissa tavoiteltiin kultakantaan palaamista. Kultakantaan päädyttiin myös Suomessa vuonna 1926.<sup>8</sup> Vuoden 1924 talouspoliittisen ohjelman mukaan julkista kulutusta tuli supistaa ja verojärjestelmällä suosia yritysten investointeja.

<sup>7b</sup> Vartiainen 1974

<sup>8</sup> Kultakantaan siirtymistä perusteltiin voimakkaasti Suomen Pankissa (ks. mm. Ryti 1931). Päätöksen taustalla vuonna 1926 oli mm. ruotsalaisen kansantaloustieteilijän E. Heckserin vuonna 1923 antama suositus (Pekkarinen ja muut 1984).





Suomen luonnonmetsien rauha teollisen puunkäytön aamun sarastuksessa.

*Luontaisesti syntyneiden metsien hakuut laajentuivat 1930-luvulla vähittäin vesistöjen latvoilta ulommaksi.*  
Kittilä, 1930-luku. Metsäliiton kokoelma



Yksityismetsätalouden järjestely itsehallinnollisella periaatteella vakiinnutettiin vuoden 1928 metsälainsäädännön kokonaisuudistuksessa. Metsälautakuntien ja keskusmetsäseurojen perustaminen merkitsi talonpoikaisen metsänomistuksen edellyttämän metsätalouden neuvonnan ja sen taloudellisen perustan vakinaistamista. Lainsäädännön muutostyön valmistelu ajoittui vuodelle 1927, jolloin istuneen sosiaalidemokraattisen vähemmistöhallituksen pääministeri oli Väinö Tanner ja maatalousministeri Mauno Pekkala.

*Väinö Tanner presidentti Lauri Relanderin seurassa Kultarannassa Naantalissa vuonna 1927. Elannon kuva-arkisto*

### *Sahatavaraviennin historiallinen huippuvuosi*

Sahateollisuudessa oli koettu konkurssiaalto 1920-luvun alussa viennin tyrehtyessä ja korkojen noustua voimakkaasti. Konkurssien kautta sekä sahatteollisuuden yrityskoko että myös toimipaikkojen yksikkökoko olivat kasvaneet, kun vienti alkoi taas vetää. Vakaa markka houkutteli mekaaniseen metsäteollisuuteen jälleen runsaasti uusia yrittäjiä ja kannusti vanhoja yrittäjiä laajentamaan kapasiteettia. Ulkomaiset luotot olivat edullisia ja niitä oli helppo saada.<sup>9</sup> Sahatavarakauppa kasvoi nopeasti ja vuodesta 1924 Suomi oli suurin viejämaa. Vuonna 1927 saavutettu huippu, kuusi miljoonaa kuutiometriä, ylitettiin seuraavan kerran vasta vuonna 1979.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Dollariluottojen saatavuutta paransi Yhdysvaltain löysä rahapolitiikka vuosina 1924–27 (Hjerppe ja muut 1991).

<sup>10</sup> Helelä & Laatto 1959, Törnqvist & Ryönänkoski 1968, Henttonen 1995

Suomessa taloussuhdanne kääntyi laskuun jo vuonna 1928 heikentyneen viennin ja sen aikaansaaman epävarmuuden ja korkojen nousun seurauksena. Suhdannekäänteeseen nopeutta lisäsi suljetun sektorin ylikuumentuminen etenkin rakentamisessa ja pankkitoiminnassa. Sahayritysten voitot alenivat voimakkaasti ja Suomen Sahanomistajayhdistyksen jäsenpäätöksellä suuret sahat alensivat tuotantoaan 20 prosenttia vuonna 1929. Neuvostoliittolaisen sahatavaran tarjonnan voimakas lisäys vuonna 1928 lisäsi vientimarkkinoiden ylitarjontaa Euroopassa.<sup>11</sup>

### *Lamakauden talouspolitiikka*

New Yorkin pörssiromahdusta syksyllä 1929 seurasi talouskasvun pysähdys, joka muuttui maailmanlaajuiseksi lamaksi kansainvälisen kaupan ylitarjontakriisin seurauksena.<sup>12</sup> Pörssiromahdus levisi Eurooppaan muuttuen pankkikriisiksi.<sup>13</sup> Teollisuusmaiden vientikaupassa siirryttiin kahdenkeskisiin kauppasopimuksiin.

Luotonantoa oli kiristetty vuonna 1928 valuuttavarannon vähetessä viennin laskun vaikutuksesta. Rahamarkkinat pysyivät kireinä vuosina 1930–31. Hallitus epäonnistui korkosäännöstelyä koskevassa esityksessä, mutta pankkien kesken solmittiin vapaaehtoinen korkosopimus vuonna 1931. Viennin menekkivaikeuksien vuoksi kultakannasta luovuttiin vuonna 1931 ja markka devalvoitiin kolme kertaa vuosina 1931–32. Vuodesta 1932 voitiin siirtyä halvan rahan politiikkaan vientisuhdanteiden vähittäin parannuttua. Markan kurssi kytkettiin puntaan 1933 ja kauppasopimus Englannin kanssa solmittiin samana vuonna.

Pulakaudella sekä maatalous- että teollisuustuotteilla oli menekkivaikeuksia, ensin vientimarkkinoilla ja sitten kotimaassa. Lamakausi poikkesi metsäteollisuuden osalta normaalista matalasuhdanteesta viennin poikkeuksellisen suuren alentumisen takia. Suomessa pula nähtiin talouden sopeutumiskehityksenä, joka juurisi pois kannattamattoman yritystoiminnan. Laman korjaamiseksi ei lisätty julkista kysyntää, vaan talouspolitiikalla pyrittiin parantamaan yksityisen tuotannon kannattavuutta ja edistämään vientiä.<sup>14</sup> Yritysten kannattavuutta tuettiin verokevennyksillä ja valtion menoja karsittiin vastaamaan verokertymän pienentymistä. Yrityksissä kysynnän pienenemiseen ja kannattavuuden alenemiseen vastattiin sopeuttamalla ensisijaisesti tuotantokustannuksia. Kauppasopimuksilla oli suuri merkitys etenkin sahatelollisuudelle, jonka vienti oli pudonnut ja kilpailunrajoitusyritykset epäonnistuneet.

<sup>11</sup> Ahvenainen 1976 ja 1984

<sup>12</sup> Kansainvälinen kauppa joutui nopeaan supistumiskierteeseen pörssikurssien putoamisesta seuranneen epäluottamuksen levitessä teollistuneeseen maailmaan (Kindleberger 1973).

<sup>13</sup> Itävallassa maan suurin pankki Credit Anstalt ajautui vararikoon vuonna 1931 (Kuusterä 1997).

<sup>14</sup> Kalela 1987



Keskiryhmien ja sosiaalidemokraattien punamullaksi kutsutulla hallitusyhteistyöllä 1920-luvun lopulla ja 1930-luvulla oli keskeinen merkitys yksityismetsätalouden ammatillisen neuvonnan ja investointien taloudellisten kannusteiden instituutioiden synnylle. Taloudellinen neuvottelukunta puheenjohtajanaan metsähallituksen pääjohtaja Aimo Cajander asetettiin vuonna 1928 etsimään elvyttävän finanssipolitiikan keinoja. Eino Saaren ja Yrjö Ilvessalon laatimaan metsätalouden elvytys-ehdotukseen kirjattiin merkittävä osa sittemmin toteutuneita julkisen tukirahoituksen kohteita.

*1920- ja 1930-luvun metsäpolitiikan keskeisiä vaikuttajia valtiopäivien avajaisissa syyskuussa 1939. Presidentti Kyösti Kallio puhuu vieressään eduskunnan puhemies Väinö Hakkila. Aimo Cajanderin johtamaan punamultahallitukseen kuuluivat Väinö Tanner valtiovarainministerinä, Juho Koivisto 2. maatalousministerinä, Urho Kekkosen sisäministerinä sekä oikeusministerinä Johan Söderhjelm (Suomen puunjalostusteollisuuden keskusliiton asiamies vuosina 1940–60). Elannon kuva-arkisto*

### *Taloudellinen neuvottelukunta perustetaan*

Talouspolitiikan koordinoituihin, taloudellinen neuvottelukunta, perustettiin taloustaantumana myötä vuonna 1928. Neuvottelukunnan puheenjohtajana oli johdava metsätalouden asiantuntija Aimo Cajander ja jäseninä ajankohdan keskeiset talouselämän vaikuttajat ja virkamiehet. Neuvottelukunnan ensimmäisenä tehtävänä oli selvittää talouselämää uhkaavan pulakauden syyt ja esittää toimenpiteet pulasta selviytymiseksi. Neuvottelukunnan selvitys ja toimenpidesuosituksukset julkaistiin vuonna 1929 talouspoliittisena ohjelmana. Ohjelma valmistui pörssikursien alentumisen aikaan, muttei kuitenkaan saavuttanut toimeenpanon edellyttämää kannatusta.

Ohjelma oli metsäpolitiikan kannalta poikkeuksellisen merkittävä. Neuvottelukunta pysyi keskeisiltä kansantalouden sektoreilta lausunnon talouden kehittämismahdollisuuksista. Metsätalouden osalta Metsätieteellinen tutkimuslaitos, Metsäyhdistys Tapio ja Metsätieteellinen Seura antoivat yhteisen lausunnon. Lausuntoa, jonka kirjoittivat Eino Saari ja Yrjö Ilvessalo, voidaan pitää avauksena talouspolitiikan ja kannusteisiin perustuvan metsäpolitiikan päämäärien yhteenkytkemiselle.<sup>15</sup>

### *Lama ja lamasta irtautuminen*

Kansainvälisen protektionismin ja liikatarjonnan oloissa metsäteollisuus etsi mahdollisuuksia kansainvälisiin vientirajoituksiin. Suomen osallistuminen ulottui useisiin tuoteryhmiin. Suomi, Ruotsi ja Neuvostoliitto tavoittelivat kansainvälisillä sopimuksilla sahatavaran hintahallintaa vientimarkkinoilla 1930-luvulla.<sup>16</sup> Suomalaiset yritykset ehdottivat vuonna 1930 sulfiittisellun valmistuksen rajoittamista kansainvälisellä sopimuksella. Sopimus syntyi eurooppalaisten tuottajien välisenä vuonna 1931. Suomessa rajoitusten hallintaa koordinoi Suomen Selluloosayhdistys. Paperiteollisuudella oli pohjoismaisia sopimuksia tarjonnan rajoittamiseksi jo vuodelta 1927.<sup>17</sup>

Kysynnän vähetessä kannattavuutta pyrittiin ylläpitämään tuotantokustannuksia alentamalla. Kantohinnat, jotka olivat sahateollisuuden suurin kustannuserä, tarjosivat nopean keinon korjata kannattavuuden heikentymistä. Tukkipuun keskikantohinnat yksityismetsien puukaupoissa olivat vuonna 1932 enää puolet vuoden 1929 hinnoista. Kantohintojen romahdus ei vähentänyt yksityismetsien puuntar-

<sup>15</sup> Näkökohtia ... 1929

<sup>16</sup> (ETEC, European Timber Exporters' Convention vuonna 1935 ja sopimukset vuosille -36 ja -37) (Ahvenainen 1984 ja Ahvenainen 1992).

<sup>17</sup> Toiminta institutionalisoitui 1932–35 perustetuissa paperilajeittaisissa SCAN -järjestöissä. (Paperiteollisuuden kansainvälisistä sopimuksista Autio & Lodenius 1968).



**34** Valtionyhtiöt ja niiden investoinnit metallien perusteellisuudessa ja puunjalostusteollisuudessa edustivat selkeää talouspoliittisen linjan muutosta 1930-luvun puolivälin jälkeen. Keskeiset 1930-luvun metsäpolitiikan tekijät mm. Kyösti Kallio, Aimo Cajander, Väinö Tanner ja Mauno Pekkala olivat mukana valtion omistuksessa olleessa metsäteollisuudessa.

*Enso-Gutzeitin hallintoneuvoston puheenjohtaja Aimo Cajander isännöi hallintoneuvoston retkeilyä vuonna 1936. Cajander toimi Enson hallintoneuvostossa vuosina 1919–43, josta puheenjohtajana 1931–43. Cajander oli samanaikaisesti metsähallituksen pääjohtajana (vuosina 1918–43). Retkeilyllä mukana keskeisiä valtionhallinnon ja talouspolitiikan päättäjiä kuten Lauri Relander (hallintoneuvoston jäsen 1931–42, MTK:n johtokunnan jäsen 1917–20 ja Tasavallan presidentti 1925–31), Kyösti Kallio (hallintoneuvoston jäsen 1927–37, MTK:n johtokunnan jäsen 1919–20, Suomen Pankin johtokunnan jäsen 1927–37 ja Tasavallan presidentti 1937–40, aloitteentekijä talonpoikaisen metsänomistuksen vakiintumista edistäneessä Lex Kalliassa vuonna 1926), Väinö Tanner (hallintoneuvoston jäsen 1925–45 ja uudelleen puheenjohtajana 1952–64, osuustoimintamies; Elannon pääjohtaja 1915–49), sekä Enso-Gutzeitin toimitusjohtajana vuosina 1924–45 toiminut Väinö Kotilainen (kauppa- ja teollisuusministeri 1939–41, kansanhuoltoministeri 1941–42). Per Svinhufvud toimi Enso-Gutzeitin hallintoneuvoston puheenjohtajana vuoteen 1931, jolloin tuli valituksi Tasavallan presidentiksi. Lusto, Enso-Gutzeitin kokoelma*







jontaa. Maanviljelijöiden kantorahatulojen tarve kasvoi, sillä työttömyydestä aiheutuva kulutuksen voimakas supistuminen vähensi erityisesti maataloustuotteiden kysyntää ja sitä kautta maanviljelijöiden tuloja. Maanviljelijämetsänomistajien oli rahavaikeuksien vuoksi myytävä puuta hinnasta riippumatta. Myös hakkuun työtulot supistuivat pienempien hakkuumäärien ja alenevien taksojen seurauksena.

Laman pitkittyessä alettiin vähitellen vuosina 1932–36 ottaa käyttöön kysyntää elvyttäviä finanssipoliittisia toimia, mm. suhdannerahasto perustettiin ja julkisia töitä organisoitiin.<sup>18</sup> Valtion suhdannerahasto perustettiin vuonna 1934 ruotsalaisen esimerkin mukaisesti, mutta se jäi kuitenkin talouspoliittisesti merkityksettömäksi – parlamentaarinen toiminta oli lainsäädäntökeskeistä eikä taloudellisella suunnittelulla ollut suurta merkitystä budjettipolitiikassa 1930-luvun alun lama-vuosina.<sup>19</sup>

Suomen Pankin asema talouspoliittisessa päätöksenteossa kasvoi 1930-luvulla. Maatalousväestön asemaa helpotti paitsi korkojen alentuminen ja maataloustuotteiden kysynnän kasvu, myös kantohintojen nousu vuosina 1935–36. MTK organisoi raakapuun vientikauppaa.

### *Finanssipolitiikan aktivoituminen 1930-luvun puolivälissä*

Vuonna 1933 alkanut varustelutuotannon lisäys Euroopassa ja erityisesti Saksassa vilkastutti kansainvälistä kauppaa. Metsäteollisuudessa koettiin nousukausi vuosina 1933–37, jota kiihdytti kansainvälisen noususuhdanteen voimistuminen vuonna 1936. Vuosi 1937 oli vielä korkeasuhdannetta, vaikka jo samana vuonna suhdannekehitys taittui. Teollisuusmaiden talouspolitiikassa vahvistuivat uudelleen protektionistiset elementit, koska työttömyys pysyi korkealla. Saksassa, joka muodosti poikkeuksen, työllisyyttä ylläpidettiin julkisilla töillä ja varustelutuotannolla.

Talouspolitiikassa suosittiin vientiteollisuuden kustannuksia alentavaa ja kansainvälistä kilpailukykyä parantavaa linjaa pääpainon ollessa raha- ja valuuttakurssipolitiikassa. Kansainvälisten suhdanteiden aiheuttamia kotimaisia vaihteluita pyrittiin hallitsemaan vuonna 1939 aloitetulla valuuttasäännöstelyllä. Vasta valuuttakaupan luvanvaraistaminen poisti Suomelta aseman valuuttamarkkinoiltaan vapaimpana Euroopan maana. Finanssipolitiikkaan lisättiin ongelmakohtaisia toimenpiteitä lamasta irtautumiseksi, mutta aktiivista budjettipolitiikkaa ei harjoitettu, paitsi jo mainittu vuotuisen kassatasapainon tavoite.

<sup>18</sup> Kalela 1987, Zetterberg 1982

<sup>19</sup> Pekkarinen ja muut 1984

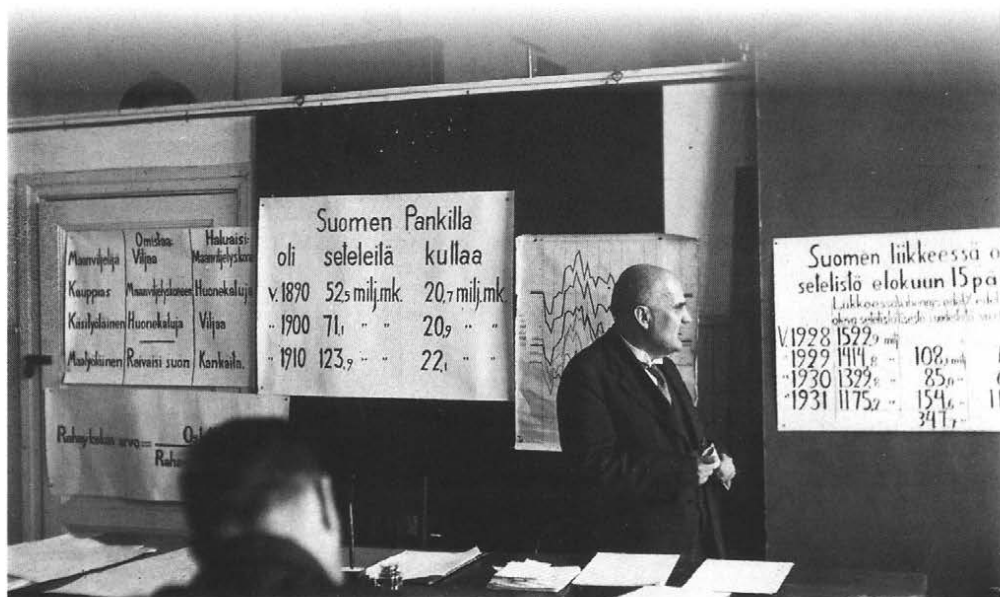
## Hintojen ja palkkojen määräytyminen vapaassa markkinataloudessa

Palkkoja ja työehtoja koskevat sopimusjärjestelmät olivat vähäisiä toisen maailmansodan aikoihin saakka.<sup>20</sup> Laki työriitojen sovittelusta tuli voimaan vuonna 1926. Lain mukaan valtion tuli nimetä sovittelijoita, joiden apuun osapuolet saattoivat tarvittaessa turvautua. Sovittelijalla oli aloiteoikeus vain yleiselle edulle uhkaa aiheuttavissa työriidoissa. Koska vapaaehtoisjärjestelmä osoittautui riittämättömäksi, sovittelijan oikeuksia pyrittiin laajentamaan asiaa pohtineen komitean vuonna 1931 jättämän mietinnön pohjalta. Etujärjestöt hylkäsivät ehdotuksen ja vapaaehtoisuuteen perustuva sovittelujärjestelmä säilyi toiseen maailmansotaan saakka.

<sup>20</sup> Luottamusmiestointia ja ammattientarkastusta koskevien säännösten lisäksi oli vuoden 1879 elinkeinoasetukseen kirjattu ensimmäiset työriitojen sovittelujärjestelmää koskevat säännökset. Sovittelujärjestelmän kehittämistä jatkettiin senaatin vuonna 1918 asettamassa työsopimuskomiteassa. Komitean ehdotuksen mukaan valtion tuli asettaa työriitoja selvittämään sovittelijoita, joilla tuli olla valtuudet neuvotteluvälvoituksen määräämiseen. Etujärjestöt kannattivat vapaaehtoiseen välitykseen perustuvaa järjestelmää. (ks. Mansner 1981)

Suomen Pankin vakaata rahanarvoa ja vientiteollisuuden hintakilpailukykyä korostaneen talouspoliittisen linjan näkyvin akateeminen kriitikko oli Teknillisen Korkeakoulun kansantaloustieteen professorina tuolloin toiminut Yrjö Jahnsson. Jahnssonin sympatiat olivat vaikeuksiin joutuneiden maanviljelijöiden puolella ja hänestä tulikin pulaliikkeen keskeinen puolestapuhuja. Jahnssonin kaltaisia aktiivisen finanssipolitiikan puolestapuhujia oli vähän ja heidän ajatuksilleen löytyi niukasti ymmärtäjiä.

*Yrjö Jahnsson kansantaloustieteen luennolla Teknillisessä korkeakoulussa. Yrjö Jahnssonin säätio*



## 2.2. Yksityismetsätaloutta rajoittava metsäpolitiikka ennen vuoden 1928 lakiuudistusta

### *Teollistuminen ja ensimmäiset metsälait*

Suomen metsien metsänhoidollinen tila oli 1800-luvun puolivälissä arvioitu huonoksi helppopääsyisimmillä alueilla. Metsiä oli rasitettu ennen muuta vuosisatoja jatkuneella kaskeamisella, tervanpoltolla ja määrämittahakkuilla.<sup>21</sup> Puun teollinen käyttö laajeni voimakkaasti, kun höyrysahojen perustamiskielto kumottiin vuonna 1857.<sup>22</sup> Sahatavaran vienti moninkertaistui 1800-luvun puolivälin vajaan 300 000 kuutiosta 4,2 miljoonaan kuutioon ensimmäiseen maailmansotaan mennessä. Rinnan metsien tilaa koskevien arviointien ja teollisuuden laajenemisen kanssa aloitettiin sekä metsähallinnon kehittäminen että uudistukset lainsäädännössä.<sup>23</sup>

Vuonna 1886 astui voimaan metsälaki, jota oli valmisteltu kolmessa komiteassa. Lailla pyrittiin ehkäisemään metsien hävittämistä ja varmistamaan luontainen uudistuminen.<sup>24</sup> Metsälain toimeenpanosta vastasi metsähallitus ja valvonnasta poliisiviranomaiset. Itsenäistymisen kynnyksellä vuonna 1917 annettiin metsäasetus, jolla pyrittiin metsän käsittelyrajoituksin varmentamaan luontainen uudistuminen ja estämään hävittäminen vuoden 1886 lakia tehokkaammin. Asetuksen määrittelemää säätelyä toimeenpanemaan perustettiin metsähallituksen alaisuuteen lääninmetsälautakunnat sekä niiden avuksi kunnanmetsälautakunnat.

### *Metsätalouden hallinto ja asiantuntijavalta*

Maatalousministeriön alainen metsäalan hallinto- ja toimeenpano-organisaatio luotiin pääosin 1920-luvun alkupuolella. Ohjaava säännöstö sisältyi metsähallinnon viroista ja palvelustoimista annettuun lakiin sekä metsähallinnosta annettuun asetukseen. Säädökset tulivat voimaan vuonna 1921. Metsätalouden hallinto- ja

<sup>21</sup> Gylden 1853, Heikinheimo 1915, Kaila 1931, Ennevaara 1946, Leikola 1995.

<sup>22</sup> Julkisen vallan suopeus kiellon kumoamiseen juontui valtion metsätulojen oletetusta lisääntymisestä höyrysahojen perustamisen luodesta edellytyksiä kantohintojen kohoamiseen (Perälä 1984).

<sup>23</sup> Vuonna 1851 perustettiin maanmittauslaitoksen yhteyteen väliaikainen metsänhoitolaitos. Laitos vakinaistettiin vuonna 1859 ja neljä vuotta myöhemmin asetettiin metsähallituksesta instituutionalisoiti sen itsenäisenä keskusvirastona hoitamaan metsäasioita. Metsähallitus (aluksi metsänhoitohallitus) aloitti toimintansa vuonna 1864 (Laitakari 1960, Palo 1993).

<sup>24</sup> Keskeinen ongelma metsien käsittelyssä oli harsinta, joka johti metsien kasvukyvyyn vajaakäyttöön (Sarvas 1944, Vuokila 1964, Hellström 1993).



Metsien talouskäyttö laajentuu ja säännöllistyy taloustoiminnaksi.

*Kuusikuitupinot ilmestyvät kyläteiden varsille mutta jäävät metsätaloudellisesti tukkikaupan katveeseen 1930-luvulla. Metsäliiton kokoelma*





Massa- ja paperiteollisuuden tuotantokapasiteetin laajentuessa 1930-luvulla mukaan tuli uudelleen myös ulkomaisia sijoittajia. Saksalainen Zellstoffabrik Waldhof Ag rakensi modernin sulfaattisellutehtaan Käkisalmeen vuonna 1928. Tuotantolaitos, jonka vuotuinen kapasiteetti oli 100 000 tn, edusti rakennusajankohtansa uusinta teknologiaa. Yritys osti laajoja metsäalueita Suomen Karjalasta. **Lusto, Enson kokoelma**

toimeenpanovalta oli keskitetty metsähallitukseen. Aimo Cajanderin vuodesta 1918 alkaen johtamalla keskusvirastolla oli laaja sisäinen päätösaunomia suhteessa maatalousministeriöön. Metsähallitus oli metsäammattihenkilöstön johtama. Toimeenpanovallan keskitys synnytti merkittävää asiantuntijavaltaa metsien hoidon ja käsittelyn julkiseen säätelyyn. Asiantuntijavaltaa kasvatti lisäksi se, että metsien käsittelyä ohjannut metsälaki ja -asetus olivat yleisluontoisia, laajan tulkintavallan mahdollistavia säännöstöjä.

### *Metsäteollisuuden kasvu ja puuvarojen niukentuminen*

Massa- ja paperiteollisuuden kapasiteetti kasvoi sahayritysten tavoin 1920-luvulla. Kehitystä tuki osaltaan vakaan markan talouspolitiikka, jossa keskeistä oli vientiteollisuuden aseman parantaminen. Teollisuuden puunkäytön kasvu alkoi uhata puuvarojen kehitystä.<sup>25</sup> Ensimmäisenä niukkuuteen törmättiin sahateollisuudessa, jonka tuotannon ja puunkäytön siihenastiset huippuvuodet olivat vuosina 1926–27.<sup>26</sup> Sahateollisuuden pääraaka-aine oli toiseen maailmansotaan saakka mänty-

<sup>25</sup> Suurten metsäyritysten puunhankinta kasvoi nopeasti. Esimerkiksi Enso Gutzeit Oy:n hankinta lähes kaksinkertaistui 1920-luvun alkupuolella (Ahvenainen 1992).

<sup>26</sup> Vuonna 1927 sahatavaran vienti oli ennätyskelliset 6 milj. m<sup>3</sup> (Helelä & Laatto 1959).



tukki.<sup>27</sup> Sahateollisuus vastasi raakapuun niukkuuteen laajentamalla puunhankintaa aikaisemmilte kantohinnan nolla-alueille ja tuomalla puuta Neuvostoliitosta.

Myös kuusikuitupuun käyttö kasvoi 1920-luvun lopussa nopeasti, mikä uhkasi puuvarannon kehitystä. Sen sijaan kuitumittaisen mäntyraakapuun käytön kasvu voitiin osin hoitaa tehostamalla sahausjätteen käyttö. Menettely mahdollisti sulfaattiselluloosan tuotannon laajentamisen.<sup>28</sup>

Metsäteollisuuden kasvava huoli raakapuun riittävydestä oli osasyynä siihen, että 1920-luvulla käynnistettiin metsävarojen inventointi ja puunkäytön tutkimus. Erityisesti kuusikuitupuun niukentumisen vuoksi tarvittiin tietoja puun kokonaiskäytöstä käyttökohteittain ja mahdollisuuksista pienentää metsäteollisuuden riippuvuutta kuusivaroista.<sup>29</sup> Puuvarojen rajallisuuden tiedostaminen vaikutti osaltaan myös metsälainsäädännön uudistamiseen.

### *Maanviljelijöiden metsänomistus hakee muotoaan*

Yksityishenkilöiden metsänomistus oli alkanut laajentua ja vakiintua jo ennen itsenäisyyttä. Metsänomistus liittyi pääosin maatilatalouteen. Vuonna 1915 hyväksytyllä asetuksella rajoitettiin metsäteollisuusyritysten maa- ja metsätilojen ostoa, joka oli lisääntynyt nopeasti 1870-luvulta alkaen.<sup>30</sup> Yritykset pyrkivät kiertämään asetusta apuyhtiöiden avulla. Toiminta ehkäistiin vuonna 1924 säädetyllä, apuyhtiöt kieltäneellä lailla.

Vuonna 1922 säädettiin asetuslaki tilattoman väestön asuttamiseksi ja maatalouden elinvoimaisuuden lisäämiseksi. Lainsäädäntö pyrki varmistamaan, että asutus-tilojen osaksi tuli myös metsää.<sup>31</sup>

Pienmetsänomistukseen perustuva, maatilatalouden osana harjoitettu metsätalous sekä puuvarantojen niukentuminen edellyttivät muutoksia puuntuotannon julkiseen säätelyyn. Metsät olivat maanviljelijöille usein sivuansoiden lähde eikä puu-

<sup>27</sup> Sahatukkien käyttömääristä männyn osuus oli 3/4 vuosina 1920–39 (Heiskanen 1959).

<sup>28</sup> (Myllyntaus 1987). Sulfaattiselluloosan kasvu sijoittuu 1800-luvun viimeiselle vuosikymmenelle. Sahausjätteen käyttö raaka-aineena opittiin kuitenkin paljon myöhemmin. (Jensen 1968, Ahvenainen 1992).

<sup>29</sup> Saari 1934b

<sup>30</sup> Harve 1947

<sup>31</sup> Asutus- ja vuokra-alueiden lunastuslain yhteisvaikutuksesta itsenäisten maatalojen lukumäärä lisääntyi voimakkaasti. Vuosisadan vaihteessa alle 20 ha:n tiloja oli yhteensä 100 000 ha ja vuonna 1937 1,8 milj. ha (Lindroos 1993b). Asetuslaki tuli uudistettuna voimaan vuonna 1938 (Kananen 1986).

Koivuhalot olivat tärkeä energialähde 1930-luvun Suomessa. Koivuhalkoja lastataan lotjasta kuorma-autoon ja edelleen halkokorille myyntiin. Lusto, Tapion kokoelma



varojen kehittämistä pidetty kiinnostavana. Kun lisäksi maanviljelys- ja talousseuroilla oli niukasti neuvontaresursseja, maatilametsien hoito oli järjestyksessä vain suurilla tiloilla.<sup>32</sup>

Metsäasetuksen kiellot ja rajoitukset sekä asetuksen valvonnan ohessa vähäisin resurssein neuvontaa hoitavat lääninmetsälautakunnat eivät enää olleet riittävä tae metsävarojen kehittämiseksi. Lautakuntien ohella neuvontatoimintaa harjoittivat maanviljelys- ja talousseurat. Niiden neuvontatyön ongelmaksi nähtiin vähäinen metsäalan asiantuntemus sekä ylipäätään se, että metsäasiat jäivät liian vähälle huomiolle.

### *Puuttuva tieto metsien tilasta*

Varhaisimmat tiedot Suomen metsistä olivat arvioita metsämaan kokonaisalasta sekä niihin liitettyjä yleislaatuisia kuvauksia metsien tilasta ja puulajisuhteista. Vuonna 1853 maanmittaushallinnon teettämässä varhaisessa kasvutaseessa vuotuinen kasvu arvioitiin 34 miljoonaksi kuutioksi ja poistuma 20 miljoonaksi kuutioksi (kuorellista puuta).<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Kartanoilla ja suurten metsäalojen omistajilla oli jo pitkään traditiona metsätaloussuunnitelmien teettäminen yksityisillä metsätoimistoilla. Käytäntö rajoittui suuriin yksiköihin. (Kaukamaa & Lähdeoja 1961, Holopainen 1987)

<sup>33</sup> Komiteamietintö 1900, Ilvessalo 1927

Positiiviseksi arvioitu kasvutase heikkeni puunkulutuksen noustessa ja sahateollisuuden ja hiomojen kapasiteetin kasvaessa. Vuonna 1916 valmistuneen asian-tuntija-arvion mukaan metsien hakkuut olivat ylittäneet vuotuisen kasvun neljänneksellä.<sup>34</sup>

Yhtiöiden metsissä oli suunnitelmallista puuntuotantoa jo vuosisadan vaihteessa. Vuonna 1911 Suomessa oli kuusi metsätoimistoa, jotka tekivät metsätaloussuunnitelmia yhtiöiden lisäksi myös kartanoiden metsiin.

### *Tiedonkeruu metsävaroista ja puunkäytöstä alkaa*

Varhaisin metsien inventointityö oli Suomen metsänhoitoyhdistys Tapion toimeksiannosta vuonna 1912 tehty kahden kunnan metsävarojen arviointi.<sup>35</sup> Julkisen vallan käynnistämää metsien valtakunnallista inventointijärjestelmää edelsivät myös yritysten metsiin tehdyt yksityisten metsätoimistojen inventoinnit.

Raakapuun viennistä ja teollisuuden ainespuun kokonaiskäytöstä oli vuosittaista tietoa jo 1860-luvulta alkaen.<sup>36</sup> Tilastoinnin ulkopuolelle jäivät ne käyttäjät, joita ei oltu velvoitettu teollisuustilastoon. Liikenteen puunkäytöstä oli tutkimustietoa vuosilta 1919 ja 1921, josta lähtien oli myös tietoja teollisuuden polttopuun käytöstä. 1910-luvulta ovat peräisin sekä ensimmäinen arvio että ensimmäiset tutkimustulokset maaseutuväestön puunkäytöstä.<sup>37</sup>

Ensimmäiset kokonaisvaltaiset tutkimustietoon perustuvat tulokset puunkäytöstä eri kohteisiin ovat vuodelta 1927.<sup>38</sup> Kokonaisvaltaisen puunkäyttötutkimuksen käynnistämällä tavoiteltiin aiempia tarkempia arvioita ja ennusteita puuvarojen niukentumisesta. Käyttölukuihin lisättiin metsään jääneet hakkuutähteet sekä arvioidut kuljetushäviöt, jolloin saatiin arvio hakkuista. Hakkuista päästiin poistumaan lisäämällä arvio luonnonpoistumasta.

<sup>34</sup> Komiteamietintö 1916, Ahvenainen 1972

<sup>35</sup> Inventointi perustui linja-arviointiin, joka vakiintui sittemmin tutkimusmenetelmäksi valtakunnanmetsien inventointeihin (Ilvessalo 1927). Valtakunnanmetsien inventoinnit käynnistettiin Metsäntutkimuslaitoksessa Ilvessalon johdolla. Metsien puuvarojen ensimmäinen linja-arviointiin perustunut inventointi suoritettiin vuosina 1921–24 (Ilvessalo 1927 ja 1929).

<sup>36</sup> (ks. Kunnas 1973). Käyttötiedot perustuivat joka kolmas vuosi toimeenpantuihin tiedusteluihin (Osara ja muut 1948).

<sup>37</sup> Erkkilä 1943

<sup>38</sup> Puunkäytön laskennassa sovellettiin seuraavaa käyttökohteittaista jakoa: raakapuun vienti, teollisuuspuu, teollisuuden polttopuu, liikenteessä käytetty puu, maaseutuväestön käyttämä puu ja muu käyttö (Saari 1934, Pöntynen 1933).

Ensimmäisen puunkäyttötutkimuksen käynnistämistä selittävät osaltaan sahateollisuuden tuotannon ja puunkäytön siihenastiset huippuvuodet 1922–27. Sahauksen kokonaisvolyymit olivat sellaisia, että sekä männyn että kuusen kohdalla arvioitiin hakkuumahdollisuuksien liikakäyttöä vuonna 1927. Poistuman pääteltiin ylittäneen kasvun useana hakkuuvuonna jaksolla 1925–29 molemmilla havupuulajeilla.<sup>39</sup>

## 2.3. Metsälakien kokonaisuudistus ja taloudelliset kannusteet

### *Yksityismetsälaki ja metsätalouden eriyttäminen maatalousneuvonnasta*

Lääninmetsälautakuntien henkilöstö ei riittänyt laajamittaiseen metsänhoidon neuvontaan. Puuvarojen niukentuessa ryhdyttiin etsimään keinoja metsänhoidon tason kohottamiseen. Kieltojen ja rajoitusten rinnalle ja osin niitä korvaamaan kehitettiin monitahoinen järjestelmä, joka kannusti puuntuotannon tehostamiseen. Järjestelmän osia olivat metsäverotus, metsätaloudellinen neuvonta sekä metsänparannuksen julkinen tuki.

Yksityismetsätaloustutkimuskomitean mietinnössä vuonna 1926 esitettiin laaja katsaus maatalousseurojen metsäneuvontaan sekä kiinnitettiin huomiota laajan pienmetsänomistuksen syntymiseen ja sen heikkouksiin puuntuotannon näkökulmasta ilman tehokasta neuvontajärjestelmää. Komiteamietinnössä esitettiin pakollista metsänhoitomaksua ja yksityismetsätalouden edistämisen siirtämistä ammatilliselle organisaatiolle. Komitea esitti perustettavaksi 16 metsänhoitolautakuntaa korvaamaan lääninmetsälautakuntia, sekä kahta keskusmetsäseuraa, suomen ja ruotsinkielistä, niiden aatteellisiksi keskusorganisaatioiksi. Metsänhoitolautakunnille esitettiin siirrettäväksi lääninmetsälautakuntien tehtävät sekä maanviljelys- ja talousseurojen harjoittama metsätaloudellinen neuvontatyö.

Yksityismetsälaki säädettiin vuonna 1928. Siinä metsänhoitolautakunnille siirrettiin sekä lainvalvontaan liittyvät, aiemmin lääninmetsälautakunnilla olleet tehtävät, että yksityismetsätalouden neuvonta. Metsänhoitolautakuntien jäsenten valinta annettiin maanviljelys- ja talousseuroille lukuunottamatta yhtä jäsentä, jonka nimesi keskusmetsäseura. Metsänhoitolautakuntien aatteellisiksi keskusorganisaatioiksi tulivat Suomen metsänhoitoyhdistys Tapio sekä Föreningen för Skogskul-

<sup>39</sup> Sekä valtakunnan metsien inventointi että kokonaisvaltainen puunkäyttötutkimus toteutettiin Metsäntutkimuslaitoksessa, jonka tehtäväksi alusta alkaen oli osoitettu metsävarojen, kasvun ja hakkuumahdollisuuksien selvitystyö (Osara ja muut 1948, Pöntynen 1962).

tur. Yhteisöt oli perustettu – Tapio vuonna 1907 ja siitä eronnut Skogskultur vuonna 1922 – alunperin vapaaehtoisina yksityisoikeudellisina yhdistyksinä edistämään metsätaloutta.<sup>40</sup>

Metsäteollisuuden tuotannon laajentamisen nähtiin edellyttävän puun tarjonnan nopeaa lisäystä. Yksityismetsätalouskomitean mietinnössä rajattiin metsäpolitiikan kohdealueiksi:

- metsien käsittely uudistamisessa
- metsien hoito
- investoinnit puuntuotannon tehostamiseen
- investoinnit metsämaan lisäämiseen.

Metsäpolitiikan kielto- ja rajoitusperusteista keinovalikoimaa täydennettiin taloudellisilla kannusteilla.

### *Myyntiverosta pinta-alaveroon*

Metsämaan tuoton verottamista hakkuutulojen sijasta ryhdyttiin valmistelemaan vuonna 1920, ja laki vahvistettiin helmikuussa 1922. Uuteen järjestelmään siirryttiin takautuvasti jo vuoden 1921 tuloverotuksen osalta.<sup>41</sup> Verotus perustui kunnan alueen arvioituun keskimääräiseen tuottoon. Keskimäärää tehokkaamman tuotannon harjoittamiseen liittyi veroetu ja toisaalta keskimääräistä heikompaan metsätalouteen verorasituksen lisäys.<sup>42</sup> Ongelmana oli metsämaiden tuoton arviointi, joka edellytti tietoa eri kasvupaikkatyypin kasvusta alueittain. Tietoperustan edellyttämä inventointi tehtiin Metsäntutkimuslaitoksessa vuosina 1921–24. Inventoinnin veroluokkien kasvuluvut tulivat verotuskäyttöön vuonna 1927. Verokuutiometrin rakenteena käytettiin inventoinnin osoittamaa pystypuuston rakennetta. Verotusperusteina käytettävistä puun hinnoista päätti vuosittain kunnallinen taksoituslautakunta.

Uuden verojärjestelmän edellyttämä metsämaiden luokitus työllisti yksityisiä metsätoimistoja siirtymäkaudella. Uudistuksen tavoitteena oli verotuksen keinoin kannustaa puuntuotantoa. Verotuksen kautta vaikuttaminen oli metsäpolitiikan ensimmäinen taloudellinen kannuste. Lisäksi uudistuksella pyrittiin tasoittamaan kuntien verotuloja.

<sup>40</sup> Suomen Metsänhoitoyhdistys Tapio perustettiin vuonna 1907 yhdistämällä vuonna 1905 perustettu Suomen Metsänhoidonystävien Seura sekä vuonna 1904 Suomen Metsänhoitoyhdistyksen haaraosastoksi perustettu Metsänystävien Seura (Helander 1914, Holopainen 1957).

<sup>41</sup> Loven 1991

<sup>42</sup> Puhdasta tuottoverotusta alettiin soveltaa vasta vuonna 1935 järjestelmän käyttöönottoon liittyneen siirtymäkauden jälkeen (Holopainen 1957, Palo 1993).

*Metsien käsittelyn kieltojen ja rajoitusten uudistaminen*

Vuoden 1928 metsälakiuudistus sisälsi yksityismetsälain, metsänparannuslain ja lain metsänhoitolautakunnista. Yksityismetsälain hakkuurajoitteet laajennettiin koskemaan yhtiöiden, kuntien ja useimpien yhteisöjen metsiä. Vain valtion ja seurakuntien metsät olivat lain ja asetuksen ulkopuolella. Yksityismetsälaki säilytettiin metsänhävitystä ehkäisevänä, kuten sitä edeltäneet vuoden 1917 metsäasetus ja vuoden 1886 metsälakikin olivat olleet.

Metsäasetuksella perustettiin 18 metsänhoitolautakuntaa sekä määrättiin niiden ja keskusmetsäseurojen tehtävät metsätalouden edistämistyössä. Keskusmetsäseurojen johtokuntien jäsenten valinta oikeus säilyi jäsenyhteisöillä. Toiminnan rahoitukseen osoitettiin varat valtion tulo- ja menoarviosta.

*Metsänparannus alkoi suonkuivauksesta*

Valtakunnan pinta-alasta kolmannes oli suomaata ja tiedossa oli, että laajamittaisilla ojituksilla huomattava osa siitä soveltuisi puuntuotantoon.<sup>43</sup> Järjestelmällistä tieteellistä tutkimus- ja koetoimintaa oli harjoitettu 1900-luvun alusta metsähalli-

<sup>43</sup> Tiedot suomaasta tarkentuivat ensimmäisessä valtakunnan metsien inventoinnissa (Ilvessalo 1924).

Maanmuokkausta alettiin koneellistaa 1930-luvulla lainaamalla hevosvetoinen aura maataloudesta. *Teijo-auran näytös metsäretkeilyllä. Lusto, Tapion kokoelma*





Metsänparannustuki suunnattiin ensimmäisessä vaiheessa vedenvaamien kivennäismaiden ojitukseen. Ojitus tapahtui lapiokaivuuna ja kivisillä mailla räjäyttämällä. Työ oli raskasta ja hidasta ja vaati paljon työvoimaa, jota kuitenkin riitti pulakauden oloissa.

*Käsin kaivettua ojaa Rauman maalaiskunnassa. Räjäytystä valmistellaan. Lusto, Tapion kokoelma*

tuksen ja myöhemmin myös Metsätieteellisen koelaitoksen mailla. Turvemaiden puuntuotannon investointivaiheen tuotto-odotukset olivat kuitenkin alhaiset, mistä syystä toiminta käynnistyi vasta valtion tukitoimin.

Vuoden 1928 ensimmäinen metsänparannuslaki käynnisti julkisen tuen metsätalouden investointeihin. Vuodesta 1929 alkaneella ensimmäisellä viisivuotiskaudella varoista puolet käytettiin suo-ojituksiin valtion mailla sekä toinen puoli yksityismaiden ojitus- ja metsänparannustöihin.<sup>44</sup> Metsänparannuslain toimeenpano ja valvonta tuli keskusmetsäseurojen ja metsänhoitolautakuntien tehtäväksi. Näitä toteuttamaan perustettiin Keskusmetsäseura Tapioon suonkuivatusosasto vuonna 1929. Seuraavana vuonna se muuttui metsänparannusosastoksi ja suonkuivauspiirit muuttuivat metsänparannuspiireiksi (9 kpl).

Määräaikainen metsänparannuslaki korvattiin asetuksilla vuosina 1933–35. Toisessa metsänparannuslaissa vuonna 1935 määriteltiin metsänomistajan taloudellinen asema yhdeksi metsänparannusavustusten myöntöperusteeksi. Samalla avustusten ylärajaksi tuli 60 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista.<sup>45</sup> Kolmas

<sup>44</sup> Vuonna 1928 metsänparannukseen osoitettiin budjettivaroja 33 milj. mk/v, minkä jälkeen summa nousi vuosittain 6,7 miljoonaa (vuoden 1993 rahassa).

<sup>45</sup> Metsänparannuksen määrärahaa oli nostettu 58 miljoonaan markkaan vuodessa (vuoden 1997 rahassa).



määräaikainen laki vuonna 1937 oli viisivuotinen ja se kasvatti julkisen tuen määrää.<sup>46</sup> Metsänparannuslakeihin perustuvilla valtion tukiohjelmilla ojitettiin 500 000 hehtaaria vajaatuottoisia maita vuoteen 1939 mennessä.

### *Kestävän metsätalouden päämäärä konkretisoituu*

Metsätieteellinen tutkimuslaitos, Metsänhoitoyhdistys Tapio ja Metsätieteellinen Seura olivat antaneet vuonna 1929 talouspolitiikan koordinointielimelle, taloudelliselle neuvottelukunnalle, lausunnon, jossa tuotiin esille yksityismetsälakikomiteassa 1922 rajatut metsätalouden kehitystavoitteet. Komitea oli rajannut metsäpoliittiseen ohjelmaan mm. soiden ojituksen, jonka esitettiin tuovan kasvunlisää kymmenen miljoonaa kuutiota. Muita toimenpidekohteita olivat vajaatuottoisten alueiden uudistaminen, puulajivaihdot, laidunmaiden metsittäminen, harvennushakkuut, toimenpiteet uudistamisen varmistamiseksi sekä metsien ikäjakauman korjaaminen.

Puunkäytön tehostamistoimenpiteinä ohjelmassa oli mainittu jätepuun tehostettu käyttö, puun parempi talteenotto hakkuissa ja raakapuun viennin rajoittaminen. Metsätaloudellista osuustoimintaa esitettiin puukaupallisen toiminnan kehittämisen perustaksi. Erityisinä kehityskohteina eriteltiin puunmyyntierien järjestelyn tehostaminen, metsänhoitoyhdistysten organisoimien yhteismyyntien kannustaminen sekä metsänhoitolautakuntien resurssien lisääminen metsätalousneuvonnan tehostamiseksi.

### *Metsävarojen kehityksen ennustaminen*

1920-luvun metsäinventointi ja puunkäyttötutkimus antoivat lähtökohdat hakkuumahdollisuuksien määrittelylle kestävän metsätalouden päämäärän perustaksi. Toinen valtakunnallinen metsien inventointi suoritettiin vuosina 1936–38 ja puunkäyttötutkimus vuonna 1938. Taustalla olivat männyn kasvua suuremmat hakkuut sekä voimakkaasti kasvanut kuusikuidun kysyntä. Kuusikuitua käytettiin sekä hiokepuuna että sulfiittisellun valmistuksessa.<sup>47</sup> Kotimaisen puun kokonaiskäytöstä teollisuuden ainespuu muodosti 45 prosenttia 1930-luvulla. Puunkäyttöä tarkasteltiin päävesistöalueittain. Hakkuumahdollisuuksien kehitystä kyettiin ennustamaan toisesta inventoinnista lähtien.

<sup>46</sup> Uuden lain toimeenpanossa oli tavoitteena nostaa avustuspäämäärä kauden aikana 95 miljoonaan markkaan vuodessa.

<sup>47</sup> Vuosina 1923–38 arvioitiin kuusen kokonaiskäytöstä 62 % ja männyn 50 % olleen teollisuuskäyttöä (Osara ja muut 1948).

### *Metsälautakunnat lainvalvojina ja metsäneuvojina*

1920-luvun lopun metsälainsäädännön muutokset, metsäverotuksen uudistaminen ja metsänparannuksen lainoitus- ja avustustoiminta sekä näihin liittynyt komiteatyö loivat edellytykset kestävänsä metsätalouden metsäpolitiikalle. Lakien toimeenpanon ja toteutumisen valvontaa varten kehitettiin metsälautakuntalaitos metsätalouden edistämisorganisaatioksi. Toimeenpano tuli metsänhoitolautakuntien sekä keskusmetsäseurojen Tapion ja Skogskulturin tehtäväksi yksityismetsäkomitean vuonna 1926 julkaiseman esityksen mukaisesti.

Suomen Metsänhoitoyhdistys Tapio oli perustettu vuonna 1907. Vuonna 1928 siitä tuli keskusmetsäseura, jonka tehtävänä oli toimia suomenkielisten metsänhoitolautakuntien (16) keskuselimenä. Ruotsinkielisten lautakuntien (2) keskuselin oli Skogskultur.<sup>48</sup>

Valtionapua saavat yksityisoikeudelliset metsänhoitolautakunnat tulivat suoraan metsähallituksen yksityismetsien osaston valvontaan. Lautakuntien tehtävänä oli antaa metsänomistajille ammattiapua ja neuvoja metsänhoidollisissa ja muissa metsätaloudellisissa tehtävissä sekä puunmyynneissä. Lisäksi niiden tuli laatia met-

<sup>48</sup> Kieliperusteinen organisaatiomalli säilytettiin 1990-luvun puoliväliin saakka (Helander 1941 ja 1944).

Pitkän päivätyön valtiomiehenä ja osuustoimintajohtajana tehneellä Väinö Tannerilla oli oma-kohtainen harrastus metsätalouteen. Tannerin omistamalla maatilalla Vihdin Sorkissa heikkosa kunnossa olleita metsiä ryhdyttiin aktiivisesti kunnostamaan tilan siirryttyä Tannerin omistukseen. Tilan metsissä vuodesta 1933 käynnistetyissä metsäojituksissa on kaikkiaan ojitettu 140 hehtaaria.

*Tanner ojitustyön tuloksia arvioimassa 1930-luvulla. Elannon kuva-arkisto*



sätalous-, metsittämis- ja suonkuivaussuunnitelmia sekä valvoa valtion myöntämien metsänparannusvarojen käyttöä. Myös hakkuukypsyyden tunnusmerkistön määrittely samoin kuin tulkinta sen täyttymisestä yksityismetsissä tuli metsänhoitolautakuntien tehtäväksi. Hakkuukypsyyden tunnusmerkkien yhdenmukaisuudesta vastasivat keskusmetsäseurat.

Yksityismetsälain valvonta ja metsänhoidon neuvonta tulivat siis saman organisaation vastuulle. Uudessa järjestelmässä metsänhoidon julkisesta säätelystä tuli välillistä, ja erikoisuutena voidaan pitää sitä, että yksityisoikeudelliselle järjestölle annettiin lainvalvontatehtäviä.

Yritysten metsien valvonta toteutettiin omien ammattimiesten tai metsäkonsulttien laatimin metsätaloussuunnitelmin. Valvonta kuului metsähallituksen yksityismetsäosastolle.<sup>49</sup>

### *Metsäneuvonta paikallisella tasolla – metsänhoitoyhdistykset*

Suomen Metsänhoitoyhdistys Tapio ryhtyi 1900-luvun alussa organisoimaan yksityismetsänomistajien vapaaehtoista liittymistä metsänhoitoyhdistyksiin. Yhdistysten tehtäväksi oli määritelty metsänhoidon edistäminen sekä parannusten aikaansaaminen metsäntuotteiden myynnissä.<sup>50</sup> Metsänhoitolautakuntien toiminnan käynnistyttyä vuonna 1929 metsänhoitoyhdistysten perustaminen elpyi. Yhdistykset omaksuivat niitä metsätalouden neuvonnan tehtäviä, joihin metsänhoitolautakuntien resurssit eivät riittäneet. Metsänhoidollisissa kysymyksissä yhdistykset tukeutuivat metsänhoitolautakuntiin. Vuoden 1929 86 yhdistyksestä oli päästy 325:een vuoteen 1939 mennessä. Valtio ryhtyi 1930-luvun alusta rahallisesti tukemaan yhdistysten toimintaa. Muilta osin toimintaa rahoitettiin mm. jäsen- ja liittymismaksuin.<sup>51</sup>

Vuonna 1935 asetettu metsänhoitoyhdistysten perustamisedellytyksiä (tavoitteena vähintään yhdistys joka kuntaan) pohtinut metsänhoidon edistämiskomitea ehdotti yhdistysten pysyttämistä vapaaehtois pohjaisina ja toimintaa rahoitettavaksi metsänhoitomaksuin. Metsänhoitoyhdistysten rahoituksen järjestäminen ja laman aikana virinnyt yhdistysten kautta hoidettu puun yhteismyynnitoiminta selittävät osaltaan yhdistysten määrän lisääntymistä 1930-luvulla.

<sup>49</sup> Teollisuuden mukaantuloa lautakuntainstituutioon esitettiin metsänhoidon edistämiskomitean mietinnössä (Komiteamietintö 1937:8).

<sup>50</sup> Ennen ensimmäistä maailmansotaa yhdistyksiä oli perustettu joitakin kymmeniä, mutta sota-aikana yhdistysten toiminta kuitenkin hiipui (Linnamies 1970).

<sup>51</sup> Holopainen 1957, Väänänen 1987

Metsänhoitoon saatiin resursseja myös metsäteollisuudelta, joka oli huolissaan kuusivarojen riittävydestä. Vuonna 1936 Puunjalostusteollisuuden keskusliitto myönsi vastikkeetta nelivuotiskaudelle yhteensä 150 miljoonaa markkaa (vuoden 1997 rahassa) käytettäväksi yksityismaille istutettavien kuusentaimien tuotantoon. Lisälahjoituksia annettiin useana vuonna.

## 2.4. Puumarkkinoiden säätelyn varhaisvaiheet

### *Metsäteollisuuden edunvalvonta käynnistyy*

Metsäteollisuuden järjestäytyminen oli käynnistynyt ensimmäisenä sahateollisuudessa jo 1880-luvulla. Suomen Sahanomistajayhdistys perustettiin kuitenkin vasta vuonna 1895 hieman aiemmin aloittaneen puuhioketeollisuuden myyntijärjestön (Suomen Puuhiomoyhdistys 1882) jälkeen.

Suomen elinkeinopoliittinen tilanne oli muuttunut itsenäisyyden myötä. Venäjä oli ollut massa- ja paperiteollisuuden päämarkkina-alue autonomian aikana, mutta vienti loppui Venäjän vallankumouksen ja Neuvostoliiton synnyn myötä. Yritysten oli nopeasti luotava uudet markkinat kilpaillussa Länsi-Euroopassa, ja siihen nähtiin parhaaksi keinoksi myyntiyhdistykset.<sup>52</sup> Vuonna 1918 paperiteollisuuden myyntiyhdistysten yhteistyöelimeksi muodostettiin Suomen Paperiteollisuuden Keskuskonttori. Edunvalvonnassa keskityttiin lopputuotteiden markkinoita koskeviin kysymyksiin.

Tarve laajentua myyntikeskeisestä edunvalvonnasta useille yhteiskuntapolitiikan sektoreille edellytti tiiviimpää järjestöllistä yhteistoimintaa. Paperiteollisuuden Keskuskonttorin pääjohtaja Leo Ehrnrooth, joka samalla oli myös Sahanomistajayhdistyksen toimitusjohtaja, laati yhteistoimintaa koskevan muistion lokakuussa 1918. Muistiota myötäillen hahmoteltiin vuoden 1918 lopulla perustetun Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton toimintalinjat. Liiton tarkoituksiksi kirjattiin alan teollisuuden yhteisten elinkeinopoliittisten etujen valvominen lainsäädännön, valtion- ja kunnallishallinnon samoin kuin tulli- ja kauppapolitiikan ja tariffi- ja kulkulaitoksien aloilla. Metsäpolitiikkaan vaikuttaminen tuli alusta alkaen keskusjärjestötason edunvalvonnan kohteeksi.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> mm. Suomen selluloosatehtaiden yhdistys, kartonginjalostajien Converta sekä Suomen paperitehtaitten yhdistys perustettiin näiden tehtävien hoitamiseksi.

<sup>53</sup> Ensimmäisenä tehtävänä metsäpolitiikan alueella liitto pyrki vaikuttamaan metsäteollisuuden maanhankintaan ja omistukseen liittyvien kysymysten ratkaisuun (Korhonen ja muut 1989). Se onnistuikin saamaan lievennyksiä vuonna 1925 hyväksytyyn ns. Lex Pulkkinen määräyksiin apuyhtiöiden avulla hankittujen maiden palautuksista (Poukka 1968, Kahiluoto 1986).

Raakapuun vienti ulkomaille käynnisti puukaupan säätelyn. MTK:n yhteyteen perustettu metsänmyyntiosasto harjoitti pyöreän puun vientiä. Kuusikuitupuuta käyttävässä metsäteollisuudessa vienti koettiin uhkana puuhioimoiden ja sulfiittiselutehtaiden puuhuollolle. *Kuusipaperipuun vientilastausta. Metsäliiton kokoelma*



### *Raakapuun ostajat eliminoivat kilpailua*

Vuonna 1927 sahayrityksiä oli teollisuustilaston mukaan kaikkiaan 600, ja erityisesti sahatteollisuuden voidaan luonnehtia toimineen puunhankinnassaan kilpailullisesti.<sup>54</sup> Sahapuun niukkuus helpottui tilapäisesti sahatavaran tuotannon alentumisessa 1930-luvun suuren laman aikana.

Kilpailun haittavaikutuksia oli yritetty rajoittaa jo 1900-luvun alusta alkaen organisoimalla ostoyhteistyötä. Päijänteen vesistöalueelle oli perustettu vuonna 1908 komissionääriyritys hoitamaan yhdeksän tukin nettokäyttäjän ostoyhteistyötä.<sup>55</sup> Yritys jäi lyhytikäiseksi ja sen seuraajaksi neljä suurta tukin netto-ostajayritystä perustivat vuonna 1913 neliyhtiön.<sup>56</sup> Ostoyhteistyö ja kysynnän säätelyjärjestelmä perustui vesistökohtaisiin komissionääriyrityksiin. Niitä syntyi Kokemäenjoen ja Kymijoen vesistöalueille.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Ostokilpailu nosti sahatukin hintaa, joka huippuvuonna 1928 oli 75 % sahatavaran omakustannushinnasta (Ervasti 1970, Kahiluoto 1986).

<sup>55</sup> (Nettokäyttäjän puunkäytön jakautuma poikkeaa yrityksen puunhankinta-alueen metsien keskimääräisistä puutavaralajisuhteista). Yritys hoiti aluksi puunhankinnan valtion metsistä, mutta laajennettiin käsittämään myös yksityismetsät. Yrityksen puunhankinta perustui yrityskohtaisen osalukujen käyttöön (Kahiluoto 1986).

<sup>56</sup> Yhtiö jatkoi toimintaansa vuodesta 1922 vuoteen 1934 Kotkan Tukinostoyhtiönä, joka oli Enso-Gutzeit Oy:n ja Kymi Oy:n sahoille puuta toimittava komissionääri.

<sup>57</sup> Kokemäenjoen vesistöalueella vuodesta 1914 metsäteollisuusyhtiöiden hallussa ollut Oy Neptun toimi komissionääriperiaatteella (Soljama 1986). Pääosa yhtiön omistajayrityksistä oli kuitupuun netto-ostajia, joilla oli vaikeuksia vahvojen tukkipuun ostajayritysten kilpailun puristuksessa.

*Kuusikuitupuu ja ostoyhteistyö*

Kuusipaperipuu yhdistys perustettiin vuonna 1927. Taustalla oli kuusikuitupuun niukentuminen kotimaisen kapasiteetin laajennusten ja laajan viennin vuoksi. Kuusikuitupuun teollinen käyttö 1930-luvun puolivälissä oli vuositasolla noin seitsemän miljoonaa kuutiota (kuorellisena). Komissionääriyritykset purettiin ja tilalle perustettiin vuonna 1930 Länsi-Suomen ja 1932 Keski-Suomen alueyhtymä.<sup>58</sup>

Syksyllä 1937 Kuusipaperipuu yhdistyksen kaupallis-tilastollista toimintaa jatkaamaan perustettiin Kuusipaperipuunhankinnan Tilastoyhtymä, joka toimi Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton osana. Yhtymän perustaminen liittyi osittain Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton ja työnantajaliiton tilasto- ja tiedotustoimintojen fuusiointiin vuonna 1935. Vapaaehtoisella järjestelyllä turvattiin paperipuun tasapuolinen hankinta kullekin jäsenyritykselle ja samalla seurattiin kuusipaperipuun varastoja, käyttöä sekä vientiä. Yhtymän tarkoituksiksi mainittiin myös pyrkimys raakapuun viennin ehkäisyyn.<sup>59</sup>

*Puuhuutokaupat ja hinnanmuodostus*

Metsähallituksen puuhuutokaupoilla oli keskeinen sija puukaupan käynnistymisessä hakkuuvuoden alussa. Huutokauppa oli vakiintunut myyntitavaksi valtionmetsien hallinnon ohjesäännöllä vuodelta 1859. Ensimmäiset huutokaupat pidet-

---

Komissionäärisopimuksen ulkopuolella olivat keskeiset tukin ostajayritykset, joilla oli suursaha tai sahoja, mm. Reposaaressa Höyrysaha (vuodesta 1942 Rauma Raahe Oy:n osana, joka puolestaan fuusioitiin 1952 Rauma Repolaan), Porin Höyrysahayhtiöt (yhdistetty myöhemmin Rosenlew Oy:ön) sekä Ahlström-yhtiön Pihlavan saha (kilpailusta ks. Kahiluoto 1990).

Kymijoen vesistöalueella toimi vuodesta 1911 vuoteen 1929 Puutavarayhtiö Kymmene, joka hankki kuitupuuta ja halkoja enimmäkseen seitsemälle pääosin kuitupuun nettokäyttäjyryitykselle (Tiainen 1988). Kymijoen vesistöalueen kuitupuun nettokäyttäjien komissionääriyrityksen perustaminen voidaan tulkita osittain pyrkimykseksi vahvistaa omia asemia vahvojen tukkien ostoyhteistyötä harjoittaneiden yritysten kanssa. Vm. yhteistyö oli alkanut vuonna 1908 yhdeksän yrityksen hankkeena. Ko. yhteistyön hajottua vuonna 1913 perustettiin neljän suuren tukinostajan tukinostoyhtiö, Neliyhtiö, (Gutzeit & Co, Hackman & Co, Halla Ab ja Karhula Oy), joka toimi vuoteen 1915.

<sup>58</sup> (Kahiluoto 1988). Yhteistyö koski tuolloin siis vain kuusikuitupuuta Kokemäenjoen sekä Päijänteen vesistöalueilla. Mäntykuitupuu oli runsas hyödyke, kun taas mäntytukin osalta oli edeltävinä vuosina todettu liikahakkuita (Osara et al. 1948). Yhtymä poikkesi aiemmista komissionääriyryppisistä yhteenliittymistä: instituutio ei purkautunut yhden jäsenen irtautumisen takia.

<sup>59</sup> Vuonna 1937 tulivat käyttöön jäsenyritysten ostojen osuuksia määrittävä osalukujärjestelmä sekä niiden maastouttamiseen perustetut neljä alueellista paperipuu-yhtymää (Lindroos 1996b, Kahiluoto 1988).

tiin vuonna 1861 Oulun ja Kuopion lääneistä myytävälle puulle.<sup>60</sup> Huutokaupoilla määriteltiin alusta alkaen ennen kaikkea hakkuuvuoden puukaupan aloituksen hintataso.<sup>61</sup> 1920-luvulta alkaen vallitsevaksi kauppatavaksi tulivat metsähallituksen myyntiluetteloihin perustuvat suljetut ostotarjoukset. Vuonna 1935 metsähallituksen myymästä puusta 94 prosenttia myytiin suljettujen tarjousten perusteella.

1930-luvulla kuusikuitupuun hinta oli 25–50 prosenttia mäntykuitua korkeampi. Polttopuun hinta oli alle viidesosa kuusikuitupuun hinnasta. Lehtipuutavaralajeja, sekä kuitupuuta että tukkia, oli runsaasti suhteessa teolliseen käyttöön eikä niiden osalta tarvittu organisoitua ostoyhteistyötä ennen toista maailmansotaa.

Sekä tukki- että kuusikuitupuun hinnat seurasivat suhdannevaihteluja. Kysynnän alentuessa hinnat alenivat. Monen metsänomistajan taloudellinen tila oli niin heikko, ettei puunmyyjä voinut siirtää korkeampien hintojen toivossa.

## 2.5. Kiista pyöreän puun viennistä

### *Metsäteollisuus ehdottaa raakaapuun viennin säännöstelyä*

Valtioneuvosto asetti kauppaja- ja teollisuusministeriön aloitteesta marraskuussa 1925 komitean tutkimaan paperipuun viennin kansantaloudellista ja sosiaalista merkitystä. Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto oli esittänyt komitean asettamisesta perustellen, että kasvava vienti saattaa johtaa kuusikuitupuun ylihakkuihin ja vaikeuttaa kotimaan teollisuuden raaka-ainehankintaa.<sup>62</sup>

Komitea keskeytti työnsä vuoteen 1931 saakka saadakseen käyttöönsä tietoja valtakunnan metsien käyttötutkimuksesta ja kuusipuuvarannoista. Komitean laskelmien mukaan kuusikuitupuun käyttö oli vuosina 1927–32 ylittänyt vuotuisen kasvun. Laskennallinen kuusikuitupuun ylihakkuu oli 3,5 miljoonaa (kuorellista) kuutiota vuonna 1927.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> (Laitakari 1960, Salo 1986). 1920-luvulta alkaen vuoteen 1938 huutokauppojen pito oli vakiintunut Tampereelle, Ouluun ja Viipuriin, ja ne pantiin toimeen yleensä kerran, harvoin kahdesti vuodessa.

<sup>61</sup> Huutokaupasta tiedotettiin virallisessa lehdessä sekä läänin pääkaupungin lehdissä (Salo 1986).

<sup>62</sup> Yksityismetsänomistajien puukaupallisen järjestymisen edistämiseksi vuonna 1921 perustettu Metsänomistajien Metsäkeskus Oy ja sen nopeasti käynnistynyt asiamiesverkoston levittäminen ulkomaille lisäsi massa- ja paperiteollisuuden huolestuneisuutta kuusikuitupuun riittävydestä (Zetterberg 1983).

<sup>63</sup> Ylihakkuun määrän pääteltiin olleen lähes kolmannes kasvusta. Koko jakson 1927–32 ylihakkuuksi saatiin 9,3 milj. m<sup>3</sup> (Komiteamietintö 1933:5).



Komitea totesi mietinnössään helmikuussa 1933 tehtävänsä tasapainotteluksi teollisuuden ja yksityismetsänomistajien etujen välimaastossa. Komitea ei suositellut vientirajoituksia ja asettui näin tukemaan raakapuun vientiyrityksiä ja metsänomistajia. Komitea perusteli vapaata vientiä mm. sillä, että se lisäsi kysyntää ja korotti hintoja ja siten tehosti metsänhoitoa. Paperiteollisuuden aseman helpottamiseksi komitea suositteli mm. metsänhoidon tehostamista, rajoitusten poistamista yhtiöiden metsämaiden hankinnalta, verohelpotuksia ja alennuksia rautatiekuljetusmaksuihin.

Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto pyrki kuitenkin edelleen kuitupuun viennin supistamiseen tai täydelliseen lopettamiseen. Liitto esittikin uuden komitean asettamista.<sup>64</sup> Vuonna 1936 asetettu komitea lopetti työnsä vuonna 1938 antamatta varsinaista mietintöä. Kirjelmässä valtioneuvostolle komitea totesi, ettei paperipuun viennin valvontaan voida ryhtyä, ennen kuin valtakunnan metsien arviointitulokset valmistuvat ja puun käyttötilastot on selvitetty.

<sup>64</sup> Poukka 1968

Kuusikuitupuun vientirajoitusten epäonnistuttua massa- ja paperiteollisuus ryhtyi edistämään kuusen viljelyä, ja ylipäättään kuusikuitupuun kysynnän lisäys kannusti taimitarhojen laajenemisiin.

*Kuusentaimien pakkausta Keskipohjanmaan piirimetsälautakunnan taimitarhalla Kannuksessa. Lusto, Osaran kokoelma*



## 2.6. Metsätyön ja kaukokuljetuksen varhaisvaiheet

### *Metsätyö maaseudun miesten työllistäjä talvikaudella*

Yritysten palkkaamat paikalliset, pääosin osa-aikaiset työntekijät hevosineen huolehtivat puun kaadosta ja lähikuljetuksesta 1920- ja 1930-luvuilla. Metsätyötä teki tuolloin vuosittain keskimäärin yli 150 000 miestä.

Yksityismetsien puu ostettiin vielä 1920-luvun alkaessa yleisesti hakkuu- eli arren-tisopimuksilla. Tämä tarkoitti sitä, että metsänomistaja myi tukussa ostajalle oikeuden ottaa sovitulta alueelta kaikki puut, jotka täyttivät kauppakirjan ehdot. Puunkorjuu kesti usein vuosiakin. Toimituskaupan (hankinta- ja käteiskaupan) merkitys oli vähäinen vielä 1930-luvulla.<sup>65</sup>

Puutavaran mittausjärjestelmä täsmentyi, kun laki puutavaran mittauksesta tuli voimaan vuonna 1939. Sitä ennen kauppaa käytiin ostajien sopimuslomakkeilla. Riitatilanteiden ratkaisuun ei ollut erillistä normistoa, vaan niissä sovellettiin kauppakaaren yleisiä säännöksiä.

### *Metsätyö ja metsätyöpalkat politiikanteon piiriin*

Metsä- ja uittotöiden palkkauksesta ja työoloista käytiin julkista keskustelua 1910-luvulla. Metsätyön työsuojelullinen ja muu laadullinen kehitys jäi yhä enemmän jälkeen tehdastyöstä. Työ oli ruumiillisesti raskasta ja kuluttavaa. Työtaturmat ja työperäiset sairaudet olivat yleisiä. Metsätyö oli kausiluonteista ja hakkuumiehet majailivat yleensä työnantajien rakennuttamissa tukkikämpissä.<sup>66</sup> Kämpälaki säädettiin vuonna 1928. Siinä määritettiin minimivaatimukset metsätyöntekijöiden majoitukselle.

Metsätyöpalkat muodostuivat vapaasti työnantajien ja työntekijöiden välisin sopimuksin vuoteen 1934. Työnantajat tekivät keskuudessaan myös alueittaisia sopimuksia palkkaperusteiden yhtenäistämistä. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri käynnisti koeluonteisesti metsätyöpalkkojen tarkkailun vuonna 1932. Toiminta vakiintui vuonna 1934 toimineen väliaikaisen asiantuntijalautakunnan suo-

<sup>65</sup> Toimituskauppojen osuus Itä-Suomessa oli tukkipuussa suurimmillaan alle viidennes yksityismetsistä ostetusta puusta 1920-luvun lopussa (Ahvenainen 1992).

<sup>66</sup> Lähellä työmaata asuvat hakkuu- ja ajomiehet saattoivat käydä työssä kotoaan, mutta etäisillä työmailla kaikkien oli turvauduttava kämppämajoitukseen (Brandt 1992).



Metsätyö oli sesonkityötä ja vaati paljon ihmistyötä. Puut kaadettiin, karsittiin ja katkottiin käsityökaluilla. Metsäkuljetuksessa hevoskuljetus työllisti lisäansioita tarvitsevia pienviljelijöitä talviaikana.

Pentti Väänänen

situksien mukaisesti, kun kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöön vielä samana vuonna nimitettiin metsätyöpalkkojen ylitarkastaja ja seitsemän metsänhoitajaa tarkkailijoiksi. Maa jaettiin 14 palkkausalueeseen, ja kullekin vahvistettiin urakkatöiden ansionormit.

Palkkausjärjestelmää täydennettiin vuonna 1935 luomalla palkanormiston perustaksi työvaikeusluokitus. Uudistuksen toimeenpano tuli kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön palkkaosaston tehtäväksi. Aimo Cajanderin johtaman lautakunnan tehtävänä oli metsäpalkkatarkkailun valvonta sekä palkanormien yhdenmukaistaminen. Suomen Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliitto palkkasi vuonna 1934 metsänhoitajan metsä- ja uittotöitten asiamieheksi. Palkkauksen lisäksi asiamies hoiti metsätyövoimapolitiikan muutkin alueet.

### *Kaukokuljetukset vesistöissä*

Sahateollisuus oli vapautunut koskivoimariippuvuudestaan höyrysahojen myötä. Uutta jalostuskapasiteettia oli syntynyt erityisesti suurten vesistöjen laskujokien suistoihin. Ammattityövoiman saatavuus ja sahatavaran laivaus olivat keskeisiä sijaintipaikan valinnan perusteita.



Metsäalueilla, joilla oli vähän asutusta, raakapuun metsäkuljetus muodostui 1920-luvulla pitkäksi ja vaivalloiseksi, ellei ollut käytettävissä uittokelpoista vesiväylää. Tällaiset metsäalueet jäivät puunkäytön ulkopuolelle ennen metsäautoteiden rakentamisen käynnistymistä. Puutavarakuljetuksissa käytettyjen bensiinikäyttöisten kuorma-autojen kantavuus oli 2–4 tonnia ja vetokyky vaatimaton. Suuri tukkikuorma voitiin lastata kuljettavaksi vain hyväpintaisilla metsäteillä, missä korkeuserot olivat pieniä.

*Tukkikuorman etenemistä autetaan hiekoituksella ensimmäisellä yksinomaan puunkuljetuksiin rakennetulla Salkolan metsätiellä Tammelassa. Lusto, Tapion kokoelma*

Hevoskuljetuksen ohessa kehitettiin myös muita kuljetustapoja. Tukkeja lastaava bensiinikäyttöinen kuorma-auto ja koneellinen kuormausta toivat uutta ja ennenkuulumatonta tekniikkaa tukkilauttojen ja höyrykäyttöisten alusten maailmaan. Uusi kuljetusmuoto toi syrjäiset metsät hakkuiden piiriin ja salli tehtaiden sijoittamisen muualle kuin jokisuistoihin.

*Tukkipuun lastausta puoliperävaunulliseen kuorma-autoon polttomoottorikäyttöisellä kiramolla. Lusto, Tapion kokoelma*



Suurtuotanto edellytti laajaa raaka-aineen hankinta-aluetta. Kaukokuljetukset hoidettiin uittoina ja rautatiekuljetuksina. Talvikauden aikana hakattu ja metsässä kuorittu puu uitettiin kevättulvissa puroista jokiin ja kesäkauden aikana jokia myöten sahoille, sellutehtaille sekä puuhiomoille.

Keskeisiin vesistöihin syntyivät uittoyhdistykset jo höyrysahojen kaudella 1870- ja 1880-luvuilla. Uittoyhdistyksen jäsenyys oli pakollinen kaikille ko. vesistöissä puuta uittaville yrityksille, ja kullakin ostajalla oli velvollisuus osallistua yhteisuiton kustannuksiin. Uittoyhdistykset perustuivat vesistöjakoon ja niitä hallitsivat suuret sahayritykset.<sup>67</sup> Suurimpia olivat Kymijoen ja Kokemäenjoen yhdistykset, ja niiden

<sup>67</sup> Yhdistysten perustaminen perustui julkisen säätelyn järjestelmään (asetus puiden lauttauksista vuonna 1873), joka oli syntynyt Kymijoella uittoa harjoittaneiden neljän yhtiön aloitteesta. Yhdistyksen jäsenyys tuli uitonharjoittajille pakolliseksi vuoden 1902 vesilain määräyksillä uitos- ja uittoväylistä (Ahvenainen 1984).

piirissä oli ostoyhteistyötä yritysten yhteisesti omistamien puunhankintayritysten kautta. Uittoyhdistyksillä tavoiteltiin kustannussäästöjä ja pääosa työntekijöistä oli tilapäisiä. Monet talvikaudella hakkuutyötä tehneistä työllistyivät kesäaikana ui-toissa.

Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto pyrki aktiivisesti vaikuttamaan rautatiekuljetustariffeihin.<sup>68</sup> Puunjalostustuotteiden rautatietariffeihin suunniteltiin korotuksia vuonna 1937, mutta seuraavana vuonna voimaan tullut tariffi sisälsi kuitenkin Keskusliiton näkemysten huomiointina huomattavia rahtialennuksia alan tuotteille.

## 2.7. Yksityismetsien puuntarjonnan hallinta

*Metsänomistajien edunvalvonnan varhaisvaiheet – metsänhoitoyhdistykset vastaan metsätalousyhdistykset*

Metsänomistajajärjestö on toimintansa aikana organisoinut edunvalvontaansa kahdella rintamalla. Tavanomaisen edunvalvonnan (lobbaus sekä toiminta komiteoissa, toimikunnissa tms.) rinnalla on organisoitu puunmyyjien yhteistoimintaa sekä muiden ostajien kanssa kilpailevaa puun osto- ja vientitoimintaa.

Osuustoiminnallisten järjestöjen yhteenliittymäksi perustetussa Pellervo-Seurassa selvitettiin vuonna 1906 yksityismetsätalouden osuustoimintaa. Ao. toimikunta suositteli metsätalousyhdistysten ja metsätalousoosuuskuntien perustamista. Metsätalousyhdistysten toiminnassa pääpaino olisi metsänhoidon edistämisessä, mutta niiden toiminta-alueeseen kuuluisivat myös puun yhteismyynnit sekä kuljetus. Metsätalousoosuuskunnissa toiminnan painopiste olisi osuuskunnan kautta toteutettavilla yhteismyynneillä.

Vuonna 1909 Maatalousseurojen Keskusliiton kokouksessa sekä Pellervo-Seura että Tapio ottivat kielteisen kannan metsäosuuskuntiin, joille ei nähty riittävää talous- ja yhteistyöpohjaa. Toiminta suunnattiin yhdistysten perustamiseen. Pellervo-Seuran kannattamien metsätalousyhdistysten kanssa kilpailevaksi järjestelmäksi Metsäyhdistys Tapio esitti metsänhoitoyhdistyksiä. Tapion ja Pellervo-Seuran kilpaile-

---

<sup>68</sup> Vuonna 1924 suunnitellun paperipuun kuljetustariffin nousu ehkäistiin. Toistuviiin tariffiongelmiiin liittyen Keskusliitto esitti vuonna 1927 kulkulaitosten ja yleisten töiden ministerille laajan muistion näkemyksistään tariffiasioissa (Poukka 1968).



vien mallisääntöjen perusteella perustettuja yhteisöjä syntyi siten, että vuonna 1915 pellervolaisia metsätalousyhdistyksiä oli 20 ja tapiolaisia metsänhoitoyhdistyksiä 40.<sup>69</sup>

Osuustoiminnallisen puukaupan ajatusta viriteltiin uudelleen ensimmäisen maailmansodan jälkeen Kuopion Maanviljelysseuran kokoonkutsuessa neuvottelukokouksessa vuonna 1919. Kokouksen asettama toimikunta sai Pellervo-Seuran tukemaan hanketta ja myös Tapio lupautui siihen mukaan. Pellervo-Seuran vuonna 1920 kokoonkutsuessa kokouksessa tehtiin päätös Metsänomistajain Metsäkeskus Oy:n perustamisesta.

### *Puunmyyjien edunvalvonnan järjestäminen*

Maataloustuottajien Keskusliittoon perustettiin metsäpoliittinen valiokunta vuonna 1928. Valiokunnan perustaminen oli luonnollinen seuraus metsätalouden edistämisestä – metsänhoidon tehostamisesta ja metsäinvestoinneista, jotka liittyivät käynnissä olleeseen metsälainsäädännön uudistamiseen.<sup>70</sup>

Metsäpoliittinen valiokunta keskittyi 1920-luvun lopulla ja vielä paljolti 1930-luvullakin metsänhoitoyhdistystoiminnan käynnistämiseen. Vapaaehtoiseen järjestäytymiseen pohjautuvia metsänhoitoyhdistyksiä perustettiin yksityismetsälain mukaisten metsänhoitolautakuntien perustamisen yhteydessä.

Metsänhoitoyhdistysten toiminnassa oli aluksi etualalla puuvarojen kehittäminen, mutta alusta alkaen pyrittiin myös vaikuttamaan puuntarjontaan yhteismyyntejä organisoimalla. Kamppailu metsänhoitoyhdistysten toimialasta ja painopisteistä jatkui 1930-luvun loppuun.<sup>71</sup> Vuonna 1935 asetettu komitea teki vuonna 1949 lakiehdotuksen metsänhoitoyhdistysten aseman ja toiminnan järjestämisestä. Ehdotus jäi toteutumatta ja metsänhoitoyhdistykset toimivat vapaaehtoisina yhdistyksinä 1950-luvulle saakka.

Metsänhoitoyhdistysten ja MTK:n välille kehitettiin maakunnalliset metsänhoitoyhdistysten liitot, joiden syntyvaihe ajoittuu 1940-luvun taitteeseen.<sup>72</sup> Liitoista oli tarkoitus kehittää puukaupallisen edunvalvonnan maakunnallisia keskuselimiä.

<sup>69</sup> Ensimmäisen maailmansodan poikkeusoloissa miltei kaikki metsätalous- ja metsänhoitoyhdistykset joko lakkasivat toimimasta tai ne lopetettiin (Zetterberg 1983). Sodan jälkeen metsätalousyhdistysten toiminta ei enää jatkunut, mutta metsänhoitoyhdistykset kokivat uuden entistä voimakkaamman tulemisensa erityisesti 1920-luvun lopulta alkaen (Holopainen 1957).

<sup>70</sup> Yksityismetsälaki vuodelta 1928, laki määrärahojen varaamisesta metsänparannukseen yksityismetsissä sekä laki valtion metsätalouden laajentamisesta maanostoin samalta vuodelta.

<sup>71</sup> Simonen 1949

<sup>72</sup> Holopainen 1957

Metsänhoitoyhdistysten liittojen puheenjohtajat valittiin metsänhoitoyhdistysten keskuudesta. Liittojen puheenjohtajat tulivat myös vuonna 1934 perustetun Metsäliitto Oy:n hallintoneuvoston jäseniksi.

Yksityismetsätalouden edunvalvonnan työnjako kehittyi noina vuosina siten, että metsänhoitolautakunnat keskittyivät metsänhoidon kehittämiseen ja yksityismetsälain valvontaan. Vuonna 1933 perustettu MTK:n metsänmyyntiosasto pyrki puolestaan metsänhoitoyhdistysten avulla puuntarjonnan säätelyyn yhteismyntejä järjestämällä.

### *Metsänomistajien hallitsema puunvienti*

Vuonna 1920 perustetun Metsänomistajain Metsäkeskus Oy:n synnyn taustalla olivat sahatteollisuuden parantuneet vientinäköymät sekä kotimaisen sahatavaran kysynnän kasvuennusteet. Yhtiö toimi osuuskuntaperiaatteella (muodollisesti osakeyhtiö) ja se harjoitti sahatoimintaa ja vientiä ja tietysti kilpaili puusta muiden sahayhtiöiden kanssa.<sup>73</sup>

Metsätalossuuskunnan jäsenyys merkitsi, että metsänomistajalla oli velvoite myydä puunsa osuuskunnalle. Metsänomistajien Metsäkeskus toimi paikallisten metsäosuuskuntien omistamien tytäryhtymien yhteismyyntiorganisaationa, ja tytäryhtymät sitoutuivat myymään paikkakunnallisen myynnin yli jäävän osan tuotannostaan Metsäkeskukselle. Vastaavasti tytäryhtymien jäsenmetsänomistajien velvollisuus oli myydä tuotteensa omalle liikkeelle tai sen välityksellä.

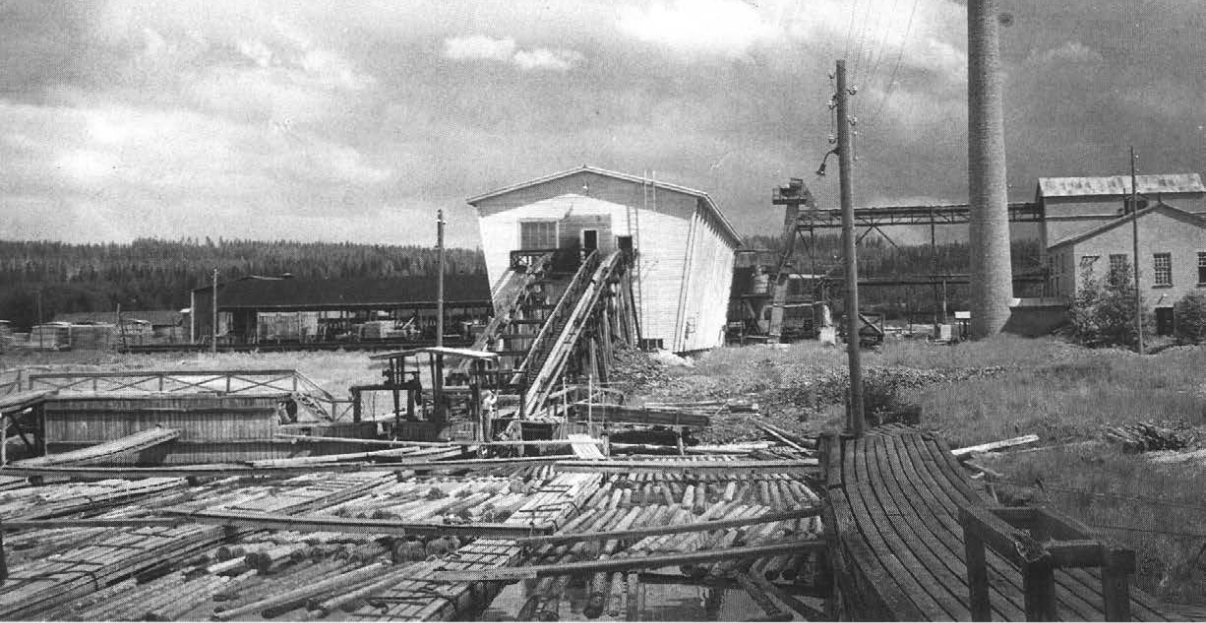
Metsänomistajien hallitsemaa raakapuun vientitoimintaa ja yhteismyntejä ryhdyttiin organisoimaan Metsänomistajain Metsäkeskuksen toiminnasta erillisenä. Omilla sahatoimipaikoilla oli pääpaino Metsänomistajain Metsäkeskusten toiminnassa. Kuitupuun ja erityisesti mäntykuitupuun ylijäämä uhkasi jäädä metsänomistajille.<sup>74</sup> Harvennushakkuut olivat yleistyneet eikä kotimaisella massa- ja pa-

<sup>73</sup> Yhtiön hallinto oli kaksiportainen. Osakkaina toimivat metsätalossuuskunnat organisoivat kotitarvesahausta ja pyrkivät edistämään jäsenten metsätaloudellista toimintaa. Keskusliikkeen kautta pyrittiin organisoimaan ylijäävän hakkuukertymän markkinointi. Varhaisista vuosistaan lähtien keskusliikkeellä oli laajaa sahatavaran vientiä (Simonen 1949).

<sup>74</sup> Yrityksen kasvu oli nopeaa 1920-luvun lopulla. Sen talous perustui kuitenkin vahvasti velkarahoitukseen oman pääoman hankinnan jäätyä paljon vajaaksi tavoitellusta. Viennin lamaantumisen heikensi sekä sahatavaran että pyöreän puun menekkiä ja Suomen luopuessa kultakannasta markan kaksi devalvaatiota toivat yritykselle kurssitappioita. Metsäosuustoiminnalle rakentuneet tytäryhtymät kaatuivat pula-ajan seurauksena. Taloudellinen lama vuodesta 1929 alkaen vaikeutti yksityismetsänomistajien taloudellista asemaa, kun kantohinta aleni vuoteen 1934 mennessä puoleen vuoden 1929 tasosta. Taloudellisen aseman heikentyminen herätti kasvavaa kiinnostusta puun yhteismynteihin (Zetterberg 1983).

Metsänomistajien Metsäkeskus Oy perustettiin vuonna 1921 ja se toimi osuuskuntaperiaatteella yhtiömuodostaan huolimatta. Yritys harjoitti vientisahausta jäseniltään ostamasta raakapuusta.

*Metsänomistajien Metsäkeskus Oy:n saha Enossa. Metsäliiton kuva-arkisto*



periteollisuudella ollut laman aikana kapasiteettia tarjolla olevan kuitupuun käyttöön. Metsäteollisuusyritysten puunkäyttöjakauma vaihteli yritystyyppistä toiseen, mutta kokonaisuus oli tukkipuupainotteinen. Kuusikuitupuun käyttömäärä suhteessa hakkuisiin oli korkea, mäntykuitupuun alhainen.

Puun yhteismyynnit oli käynnistetty aluksi Lounais-Suomessa metsänhoitoyhdistysten ja metsänhoitolautakunnan yhteistyönä. Maataloustuottajien Keskusliitto ryhtyi laajentamaan Lounais-Suomessa kehittyntä yhteismyynntoimintaa maan muihin osiin. MTK:n yhteyteen perustettiin vuonna 1933 erityinen metsänmyyntiosasto, jonka tavoitteena oli myyjien markkinavoiman parantaminen järjestämällä yhteismyynntejä metsänhoitoyhdistysten jäsenille. Yhdistyksen jäsenyys edellytti normaalisti sitoumusta myydä markkinoille tarjottu puu yhdistyksen kautta.<sup>75</sup>

Yhteismyynneillä pyrittiin keräämään riittävän suuria eriä vientitoimituksiin sekä myymään suuria eriä kuitupuuta (erityisesti täyspuhdasta paperipuuta) kotimaisille ostajille. Myyjäpuoli pyrki näin luomaan vaihtoehtoista kysyntää ja pienentämään alueellisia ja suhdanteisiin liittyviä kuitupuun hintavaihteluja. Samalla organisaatiosta tuli vastavoima vuonna 1927 perustetulle Kuusipaperipuuyhtymälle.

---

<sup>75</sup> Uusi organisaatio toteutettiin kolmiportaisena: alinna olivat metsänhoitoyhdistykset, toisena maataloustuottajain liittojen metsäosastot ja keskusorganisaationa MTK:n metsänmyyntiosasto. Maataloustuottajain liittojen metsäosastojen eriyttäminen metsänhoitoyhdistysten liitoiksi tapahtui vuosina 1937–41.

Myyntiorganisaation toiminta oli alusta alkaen puunhankintaa pääosin vientikauppaa varten. Vuonna 1934 perustettiin metsänmyyntiosaston ulkomaantointoja varten Metsäliitto Oy.<sup>76</sup> Metsäliiton vientitoiminnan kautta voitiin helpottaa paperipuun liikatarjontaa ja välillisesti korottaa kuitupuun hintaa. Talouden vähittäinen nousu keskeisissä teollisuusmaissa vauhditti Metsäliitto Oy:n vientitoimintaa.

MTK ehdotti vuonna 1936 lisenssijärjestelmää paperipuun viennin säätelyyn. Menettely olisi toteutuessaan rajoittanut satunnaisten raakapuun viejien toimintaa. Suunnitteilla oli myös kuusikuitupuun vientiä harjoittava osakeyhtiö. Osakeyhtiön osakkaiksi olisi tullut MTK:n metsänmyyntiosasto, metsähallitus sekä Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto, mutta hanke jäi toteutumatta.<sup>77</sup>

Metsäliitto Oy ja Metsänomistajain Metsäkeskus Oy elivät rinnakkaista elämää. Erillisyyteen oli eräänä syynä laman Metsäkeskukselle aiheuttamat taloudelliset vaikeudet, jotka häittäsivät toimintaa aina talvisodan jälkeiseen aikaan saakka. Metsäliitto Oy sen sijaan saattoi vapaamman rahoituksen turvin organisoida raakapuun vientiä.<sup>78</sup> Metsäliitto Oy:n ja Metsänomistajain Metsäkeskus Oy:n toiminnan keskinäisen koordinoinnin toteutus jäi toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan.

---

<sup>76</sup> Teknisenä syyn toiminnan eriyttämiseen ja yhtiöittämiseen oli suurten, pitkäaikaisia toimituksia vaativien vientikauppojen solmiminen (Zetterberg 1983).

<sup>77</sup> Poukka 1968

<sup>78</sup> Sekä MTK:n metsänmyyntiosaston että Metsäliiton vientikaupoissa pääkohteena oli paperi- ja kaivospuu. Osin Metsäliitto teki myös pystykauppoja, joista kertyi tukkipuuta. Tukkipuun luonnollisimpia ostajia olivat Metsänomistajain Metsäkeskus Oy:n sahalaitekset. (Simonen 1949)

### 3. SOTATALOUDEN JA SÄÄNNÖSTELYN VUODET 1939–47

*Sodan puhjetessa marraskuussa 1939 Suomi oli heikosti varautunut kriisioloihin. Elintarvike- ja raaka-ainevarastot olivat pienet ja säännöstelyä oltiin vasta luomassa. Tavaroiden ja palvelujen tuotantoa ja jakelua organisoimaan perustettiin kansanhuoltoministeriö vuonna 1939. Sen tehtävät lisääntyivät säännöstelyn myötä ja sodan loppuessa se oli suurin ministeriö. Kansantaloudesta kehittyi säännöstelytalous, jossa etujärjestöjen keskeiseksi päämääräksi tuli oman päätösautonomiansa säilyttäminen.*

*Lisääntynyt kokonaistaloudellisen suunnittelun tarve johti vuonna 1942 siihen, että valtiovarainministeriöön perustettiin kansantalousosasto. Ministeriö nousi Suomen Pankin rinnalle talouspolitiikan koordinoijaksi ja ministeriön asema talouspolitiikan suunnittelussa vahvistui rahapolitiikan menettäessä painoaan. Valtiovarainministeriön ohella toiseksi kokonaistaloudellisen suunnittelun elimeksi perustettiin vuonna 1946 talousneuvosto.*

*Sota-ajan ja sitä seuranneen säännöstelykauden talouspolitiikalle oli ominaista säännöstelykohteiden jatkuva laajeneminen. Vientiteollisuus, joka oli tuolloin pääasiassa metsäteollisuutta, pysyi erityisasemassa säännöstelyrajoituksiin nähden sodan loppuun saakka. Puutavaran hankinnan ja kaupan säätelyä hoidettiin sodan aikana usean organisaation toimesta. Niiden yleisenä tavoitteena oli teollisuuden puunhankinnan turvaaminen ja hintatason vakaana pysyttäminen sekä lisäksi puumarkkinoiden pitäminen säännöstelyn ulkopuolella. Organisaatiot toimivat joko etujärjestöjen keskinäisinä tai etujärjestöjen ja julkisen vallan yhteisinä neuvottelueliminä.*

*Polttopuun hankinta ja kauppa tuli täydellisen säännöstelyn piiriin vuonna 1942. Ainespuun säännöstely käynnistettiin vuonna 1943 päätöksellä metsäteollisuustuotteiden säännöstely- ja luovutusvelvollisuudesta. Puukaupan ohjaus toteutui keskusyhteisöjärjestelmän puitteissa, mutta hinnoittelu säilyi sopimusperusteisena sota-ajan loppuun saakka. Laki puunsaannin turvaamisesta vuonna 1945 ulotti säännöstelyn kaiken ainespuun hankintaan ja kauppaan.*

*Puunmyyjien ja -ostajien etujärjestöt vakiintuivat säätelyn osapuoliksi. Sekä Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliittoon että Maataloustuottajien keskusliittoon perustettiin vuonna 1942 erillinen edunvalvontaosasto, edelliseen metsäpoliittinen osasto ja jälkimmäiseen metsävaltuuskunta. Poikkeusoloissa perustetut elimet jatkoivat toimintaansa olojen normalisoiduttua. Sotaa edeltäneellä kaudella etujärjestöjen toiminta oli rajoittunut lähinnä komiteatyöhön. Poikkeusoloissa kehittyneet etujärjestöjen neuvotte- luyhteydet olivat perusta, jolle ao. järjestöjen toiminta-alueen myöhempi laajentumi- nen rakentui.*

*Sotatalouden aika oli käännekohta metsätalouden sisäisessä päätösautonomiassa. Kas- vavaan valtion säännöstelyyn sopeutuminen oli uutta metsätaloudessa, jolle oli vakiin- tunut suuri sisäinen päätösautonomia julkiseen valtaan nähden 1920- ja 1930- luvuilla. Etujärjestöjen toiminnan tehostumisen ja aiempaa paremman järjestäyty- misen taustalla kriisioloissa voidaan nähdä pelko päätösautonomian katoamisesta. Metsä- talouden ja raakapuumarkkinoiden päätösautonomian vähentymiselle oli ominaista, että metsätalouteen liittyviä säännöstelypäätöksiä tekivät kansanhuoltoministeriössä metsäalan ammattilaiset. Metsäammattilaisten tuli huolehtia kansallisesta edusta yksi- tyisten etujen kustannuksella.*



Talvisota romutti suomalaisten illuusiot puolueettomuudesta. Enson seutu (nykyinen Svetogorsk) oli ollut voimakkaan teollisen rakentamisen kohteena 1930-luvun lopulla ja mm. Enso-Gutzeit ja Outokumpu olivat tehneet laajoja uusinvestointeja sekä energia- että teolliseen tuotantoon.

*Sisäministeri Toivo Horelli, kauppaja- ja teollisuusministeri Väinö Kotilainen (Enso-Gutzeit Oy:n toimitusjohtaja vuosina 1924–45) sekä kansanhuoltoministeri Artturi Arola tarkastuskäynnillä Enson massa- ja paperitehtaiden raunioilla vuonna 1940. Lusto, Osaran kokoelma*



### 3.1. Kriisiajan ja säännöstelykauden talouspolitiikka

#### *Sotatalous ja talouspolitiikka*

Sotatalouden aikaan katsotaan kuuluvaksi varsinaisen sota-ajan 1939–44 lisäksi sotaa seurannut säännöstelykausi 1945–47. Sotatalouden poikkeusoloissa tapahtui useita sekä talouspolitiikan käytäntöihin että puumarkkinoiden toimintaan liittyneitä muutoksia, joiden vaikutus jäi pysyväksi. Puumarkkinoiden etujärjestöjen organisaatioissaan tuolloin tekemät muutokset ovat osittain edelleenkin voimassa. Myös etujärjestöjen keskinäisille neuvottelukäytännöille ja hintasopimusjärjestelmälle luotiin perusta tuolla ajanjaksolla.<sup>79</sup>

Sodan puhjetessa marraskuussa 1939 Suomen kriisivalmius oli heikko; elintarvike- ja raaka-ainevarastot olivat pienet ja säännöstelyjärjestelmää oltiin vasta luomassa. Jakelua ja tuotantoa organisoimaan oli perustettu kansanhuoltoministeriö (KHM) syyskuussa 1939, mutta kenttätason toiminnan käynnistäminen kesti useita kuukausia. Ministeriön tehtävät lisääntyivät säännöstelyn laajentuessa ja sodan aikana se kasvoikin suurimmaksi ministeriöksi.

Poikkeusolot edellyttivät julkiselta vallalta aktiivista talouspolitiikkaa, ja kokonaisuutaloudellisen suunnittelun tarve kasvoi. Valtiovarainministeriöön perustettiin vuonna 1942 kansantalousosasto ja valtiovarainministeriö nousi Suomen Pankin rinnalle talouspolitiikan koordinoijaksi. Valtioneuvoston ohjesääntö vuodelta 1943 vahvisti edelleen valtiovarainministeriön asemaa, sillä sen mukaan muiden ministeriöiden valmistelemiin, kansantaloudellisesti merkittäviin asioihin oli hankittava valtiovarainministeriön lausunto.

Rahapolitiikassa siirryttiin finanssi- ja rahatalouden erottamisesta niiden kattavaan integrointiin. Valuuttakaupan samoin kuin tuotannon sekä ulko- ja kotimaankaupan säännöstely sai aikaan sen, ettei markkinoiden normaalista toiminnasta voinut enää puhua. Suomen Pankin keskeiseksi tehtäväksi tuli huolehtia sotatalouden edellyttämästä tuonnin luottorahoituksesta.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Sota-aikana tapahtunutta puumarkkinoiden instituutioiden kehitystä säännöstelyn lisääntyessä on tässä tarkasteltu yksityiskohtaisesti käyttäen hyväksi Heikki Lindroosin Puuta mottiin -teoksen kattavaa kokonaiskuvausta (Lindroos 1993b). Siksi teokseen ei tässä luvussa viitata erikseen.

<sup>80</sup> Vuonna 1941 Suomen Pankin ohjesääntöä muutettiin siten, että keskuspankin saataviin hyväksyttiin myös valtion vekseleitä. Valtiontaloutta rahoitettiin setelirahoituksella, mistä seurasi voimakas inflaatio vuodesta 1942 alkaen. Suomen Pankki toteutti kotimaisten luottokorkojen säännöstelyn vuodesta 1941 (Tarkka 1988).

Säännöstely aloitettiin hiukan ennen sodan syttymistä syyskuussa 1939, jolloin rajoitettiin nestemäisten polttoaineiden saantia. Polttoaineongelma jatkui sota-ajan ja joitakin vuosia sen jälkeenkin. Alusta alkaen sekä kotimaisten että tuontipolttaineiden varmuusvarastot olivat riittämättömät. Tuontipolttaineita korvattiin puulla mahdollisuuksien mukaan, mikä luonnollisesti vaikutti voimakkaasti myös puumarkkinatilanteeseen.

Ulkomaankaupan säännöstely aloitettiin vuonna 1939. Vientiä ja tuontia valvomaan asetettiin lisenssitoimikunta. Talvisodan päättyessä vuonna 1940 koko ulkomaankauppa oli lisenssipakon alaista. Vuonna 1939 tuli voimaan myös kattava valuuttakauppojen säännöstely.

Ulkomaankauppasuhteissa tapahtui huomattava muutos Englannin julistettua sodan Suomelle vuonna 1941. Kauppasuhteet perinteisiin vientimaihin katkesivat ja rajoittuivat sen jälkeen pääasiassa Saksaan ja sen liittolaisiin. Tilanne jatkui lähes muuttumattomana aina kevääseen 1945 ja Saksan antautumiseen saakka.

Vuonna 1941 säädettiin taloudellinen valtalaki, joka antoi hallitukselle vuodeksi kerrallaan laajat talouden säännöstelyvaltuudet. Samana vuonna perustettiin valtioneuvoston alaisuuteen hintaneuvosto ohjaamaan hintapolitiikkaa. Hintojen säännöstely tehostui vuonna 1942, jolloin KHM sai hintasäännöstelyvaltuudet. Vuokrasäännöstely käynnistettiin vuonna 1941. Valtalaki pidettiin vuosittaisilla päätöksillä voimassa aina 1950-luvun puoliväliin saakka.

### *Tammikuun kiblaus ja työrauhakomitea*

Palkkojen vakauttaminen työvoimapulan vallitessa oli vaikeaa, ja hallituksen aloitteesta perustettiin vuonna 1941 työrauhakomitea tekemään ehdotusta työrauha- ja palkkakysymysten ratkaisuksi. Komiteassa olivat edustettuina sosiaaliministeriö, STK ja SAK.<sup>81</sup> STK:n ja SAK:n keskinäisille neuvotteluedellytyksille oli muokattu perusta vuoden 1940 julkilausumassa, ”tammikuun kihlauksessa”, jossa järjestöt olivat tunnustaneet toisensa tasavertaisiksi neuvottelukumppaneiksi.

<sup>81</sup> Komitean perustamista kaavailtaessa Suomen Työntantajain Keskusliiton johtaja Antti Hackzell ehdotti, että komitean sijaan olisi pantu toimeen laaja-alainen konferenssi, jossa jäseninä olisivat maan hallitus, Suomen Pankki, STK, SAK ja MTK. Konferenssin aiheena olisivat hinta- ja palkkapolitiittiset kysymykset. Ehdotus rakentui ajatukselle, että perustettavasta instituutiosta tulisi pysyvä elin ratkaisemaan erimielisyyksiä ja tarkastelemaan talouden vakauttamisen edellyttämiä toimenpiteitä. Ehdotusta voidaan pitää varhaisena hahmotelmana sittemmin toteutetuille tulopoliittisille kokonaisratkaisuille. (Mansner 1984)



Metsäpolitiikan avainhenkilöiden vaikuttaminen yleiseen talouspolitiikkaan tapahtui suoraan parlamentarisella areenalla. Avainhenkilöt, joista tässä Mauno Pekkala, toimivat eduskunnan jäsenyyden lisäksi valtioneuvoston sekä talouspolitiikan muiden vaikutuskanavien mm. Suomen Pankin kautta.

*Suomen Pankin pankkivaltuusmiesten ja pankin johtokunnan kokous lokakuussa 1939. Vasemmalta Kalle Jutila, Juho Pilppula, Johan Leppälä, Erik Frenckell, Antti Hackzell (Suomen työnantajain keskusliiton toimitusjohtaja vuosina 1936–46), Vihtori Vesterinen, Väinö Tanner, Pankin pääjohtaja Risto Ryti, Johan Helo, Mauno Pekkala, Eino Kilpi, Väinö Salovaara, Alli Kivialho, Johan Rangell. Museovirasto*

Työrauhakomitean ehdotuksesta asetettiin vuonna 1942 väliaikainen palkkaneuvosto hoitamaan palkkasäännöstelyä. Etujärjestöt osallistuivat julkisen vallan ohella neuvoston toimintaan. Neuvosto hajosi vuonna 1945 SAK:n vedettyä edustajansa pois.<sup>82</sup>

Mietinnössään vuonna 1945 työrauhakomitea teki ehdotukset työehtosopimuslaiksi, työriitojen sovittelulaiksi ja laiksi työtuomioistuimesta. Ehdotetut lait säädettiin vuonna 1946. Uusi lainsäädäntö noudatti skandinaavisen työrauhalainsäädännön periaatteita. Työsopimusriitojen käsittely siirrettiin alioikeudesta työtuomioistuihin. Julkinen valta sai oikeuden siirtää lakkoa sovittelun ajaksi. Sovittelusta vastasivat edelleen aluetuomioistuimien sovittelijat. Sovitteluun osallistuminen jäi vapaaehtoiseksi.

### *Sodasta säännösteltyyn rauhaan*

Euroopan talouden nopeassa toipumisessa sodasta keskeisellä sijalla oli USA:n Länsi-Euroopan maille sodan tuhojen korjaamiseksi myöntämä ns. Marshall-apu.

<sup>82</sup> Neuvoston tehtäväksi määriteltiin elinkeinoelämän häiriöttömän toiminnan turvaaminen edistämällä työntekijöiden ja työnantajien yhteistoimintaa sekä palkanormien vahvistaminen valtioneuvoston ohjeiden mukaan. Maatalouspalkat hoidettiin neuvoston alaisessa lautakunnassa. (Mansner 1984)

Jälleenrakentaminen loi hyvät vientisuhdanteet myös Suomeen. Vientiteollisuudessa sotaa edeltänyt tuotantotaso saavutettiin vuonna 1948. Kansantuote nousi sotaa edeltäneelle tasolle vuonna 1947. Säännöstely jatkui kuitenkin useita vuosia sodan jälkeen, sillä mm. sotakorvausten maksaminen ja siirtoväen asuttaminen rasittivat taloutta raskaasti.<sup>83</sup>

Hinta- ja palkkasäännöstelyä hoitamaan perustettiin vuonna 1945 sosiaaliministeriön alaisuuteen hinta- ja palkkaneuvosto yhdistämällä palkkaneuvosto ja KHM:n alaisuudessa toiminut hintaneuvosto. Valtion keskeinen asema säännöstelyn linjaajana säilyi näissä etujärjestöjen yhdessä viranomaisten kanssa hallinnoimissa elimissä. Palkkasäännöstelyn periaatteena säilyi sodan jälkeenkin elinkustannusten koohamisen korvaaminen palkansaajille, minkä perusteella sopimuksissa ryhdyttiin käyttämään indeksiehtoa.

Talousneuvosto perustettiin lokakuussa 1946 ja sen tehtäväksi määriteltiin tuotannon ja elintason kohottaminen ja siihen liittyvien ehdotusten tekeminen sekä talouselämän kaikinpuolista kehittämistä edistävä suunnittelu. Neuvoston vaikutus jäi vähäiseksi, kuten aiempienkin hallituksen ja etupiirien yhteistyöelinten.<sup>84</sup>

## 3.2. Sotatalous, puumarkkinat ja julkinen valta

### *Hakkuumahdollisuuksia selvitetään*

Valtakunnan metsien toiseen inventointiin 1936–38 perustuneita selvityksiä hakkuumahdollisuuksista kehitettiin edelleen. Käytännön metsätaseen laskenta perustui edelleen kasvun ja poistuman vertailuun, jonka mukaan männyllä oli ollut liikahakkuita vuosina 1933–37. Kuusella liikahakkuita pääteltiin olleen hakkuuvuosina 1936–37.

Vilho Lihtonen kehitti 1940-luvun alkupuolella tuottohakkuulaskelman, mikä merkitsi muutosta metsätaseen laskentatavassa.<sup>85</sup> Asetettuja päämääriä parhaiten tyydyttävä hakkuusuunnite perustui hakkuuohjelmaan, joka saatiin jakamalla

<sup>83</sup> Sotakorvausten määrä oli 300 milj. US dollaria (vuoden 1938 rahassa). Neuvostoliittoon viettiin sotakorvauksina tavaratoimituksia 343 635 junavaunullista, mistä metalliteollisuuden osuus oli 72,2 % ja metsäteollisuuden 27,8 %.

<sup>84</sup> Neuvoston esityksistä pääsivät hallituksen käsittelyyn yleensä vain palkkojen sääteilyyn liittyvät kysymykset, jotka olivat tärkeitä hallituksen talouspolitiikan kannalta. (Mansner 1984)

<sup>85</sup> Uutta tuottohakkuulaskelmassa olivat taloudelliset tavoitteet sekä ikärakenteen pohjalta tehty analyysi. (Lihtonen 1946)

Suomi joutui talvisotaan vuonna 1939 heikosti varustautuneena. Pääministeri Aimo Cajanderin johtaman punamultahallituksen puolustusmenot pidettiin pieninä kasvaneesta sodanuhkasta huolimatta.

*Töölön asukkaat varautuvat halkopulaan rakennusjätteitä sahaamalla.*

Lusto, Osaran kokoelma



Bensiinin säännöstely käynnistettiin heti sotatoimien alettua vuonna 1939. Puusta tehdyt pilkkeet soveltuivat hiillettyinä kuorma- ja henkilöautojen polttoaineksi ja tekivät moottoroidun sodankäynnin mahdolliseksi bensiinipulasta huolimatta.

*Uutuuttaan kiiltävä häikäasulalaitteisto asennettuna henkilöauton tavaratilaan.*

Aarne Ollonqvist



alkupuusto ikäluokittain kehitettävään ja hakattavaan peruserään. Tavoitepuusto saatiin kasvun ja poistuman ennusteesta.

### *Valtion tuki avohakkuulle ja viljelylle*

Sotatalouden aikana vuonna 1943 annettiin laki toimenpiteistä vajaatuottoisten metsien uudistamiseksi. Lakia käytettiin hyväksi polttopuun hakkuuvelvoitteiden toteuttamisessa. Polttopuun hakkuuvelvoite voitiin tilakohtaisesti täyttää leimikoilla, jotka sisälsivät myös muuta kuin polttokäyttöön tarkoitettua lehtikuitupuuta.

Määräys merkitsi varhaista muotoa avohakkuun ja metsänviljelyn hyväksymiselle. Vajaatuottoisten kohteiden avohakkuiden uudistaminen rahoitettiin osin ao. lain mukaisella valtion tuella.

### *Polttopuupula ja hakkuuvelvoitteet 1939–40*

Polttoaineiden, ml. polttopuu, varmuusvarastot olivat vähäiset, kun nestemäisten polttoaineiden säännöstely käynnistyi syksyllä 1939. Polttopuun tarve kasvoi jatkuvasti, koska sillä korvattiin tuontipolttoaineita, lähinnä kivihiihtä (osuus 85 %

tuontipolttoaineiden kokonaismäärästä).<sup>86</sup> Puuhuoltoa koskeva säännöstely hoidettiin KHM:n teollisuusosaston polttoainetoimistossa eikä varsinaista säännöstelyä toteutettu vielä vuonna 1939.

Polttopuuvarastojen väheneminen ja tulevan talven ennakoitu halkopula johtivat polttopuun hankinnan julkisen säätelyn tehostamiseen vuonna 1940, jolloin säädettiin laki polttopuun saannin turvaamiseksi. Polttopuun hinnoittelu määrittiin samassa yhteydessä kansanhuoltoministeriölle, joka kannusti halkojenhakkuuta polttopuun hintatakuulla. Keskusmetsäseura Tapion laatima polttopuun hakkuutavoite hakkuuvuodelle 1940–41 hyväksyttiin KHM:ssä ja metsänhoitolautakunnat maastoutuivat sen metsälökohtaisesti. Hakkuu toteutettiin vapaaehtoisuuden pohjalta, vaikka kyse olikin pakkohakkuun mahdollisuuden sisältävästä hakkuuvelvoitteesta. Veloitteeseen voitiin sisällyttää myös paperipuumittaista havupuuta. Tukin sisällyttämistä rajoitti hintaero polttopuun ja markkinoiden tukkipuun hinnan välillä.

#### *Paperipuukomitea ja paperipuuvaltuuskunta*

Teollisuus oli valmistautunut puunhankintaan normaaliin tapaan ennen sodan puhkeamista syksyllä 1939. Paperipuun ostotarpeet hakkuuvuodelle 1939–40 oli määritetty alueellisissa ostoyhtymissä ja vahvistettu niiden katto-organisaationa ja osto-osuuksien vahvistajana toimineessa Kuusipaperipuun tilastoyhtymässä.<sup>87</sup>

Paperitehtaiden puuhuoltokysymykset nousivat kuitenkin esiin 1940-luvun alussa puun polttokäytön ja puunviennin lisääntymisen myötä. Tarvittaessa polttopuun huoltovalmiuteen laskettiin kuuluvaksi myös paperipuu, mikä uhkasi niukentaa varastoja. Toisaalta halonostajien ja saksalaisten puunostajien hintakilpailu vaikeutti paperipuun saantia.<sup>88</sup> Vientiestojen alistaminen KHM:n valvontaan joulukuussa 1940 ei kuitenkaan ratkaissut vientipuukysymystä. Samana vuonna asetettiin metsäteollisuuden aloitteesta paperipuukomitea. Komitean esityksestä perustettiin niinkään samana vuonna paperipuuvaltuuskunta ulkomaankaupan valtuuskunnan rinnalle.

Vuonna 1940 puutavaran viennin lisenssipakkoa väljennettiin vapauttamalla sahatun ja höylätyn puutavaran sekä laatikkolautojen vienti. Lisenssipakko tuli uudelleen voimaan seuraavana vuonna ja ulkomaankaupan valtuuskunta antoi viennin valvonnan Suomen Sahanomistajayhdistykselle. Yhdistys ryhtyi näin hoitamaan julkisen vallan tehtäviä viennin säännöstelyssä.

<sup>86</sup> Tuontipolttoaineiden kokonaisuus markkinoilla vaihdetuista polttoaineista oli noin 50 %.

<sup>87</sup> Jäsenyrityksiä yhtymässä oli 25.

<sup>88</sup> Saksalaisten ostajien toiminta perustui vuonna 1940 solmittuun kauppasopimukseen paperipuun viennistä Saksaan. Paperiteollisuus vaati julkisen vallan toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi Kuusipaperipuun Tilastoyhtymän kautta.



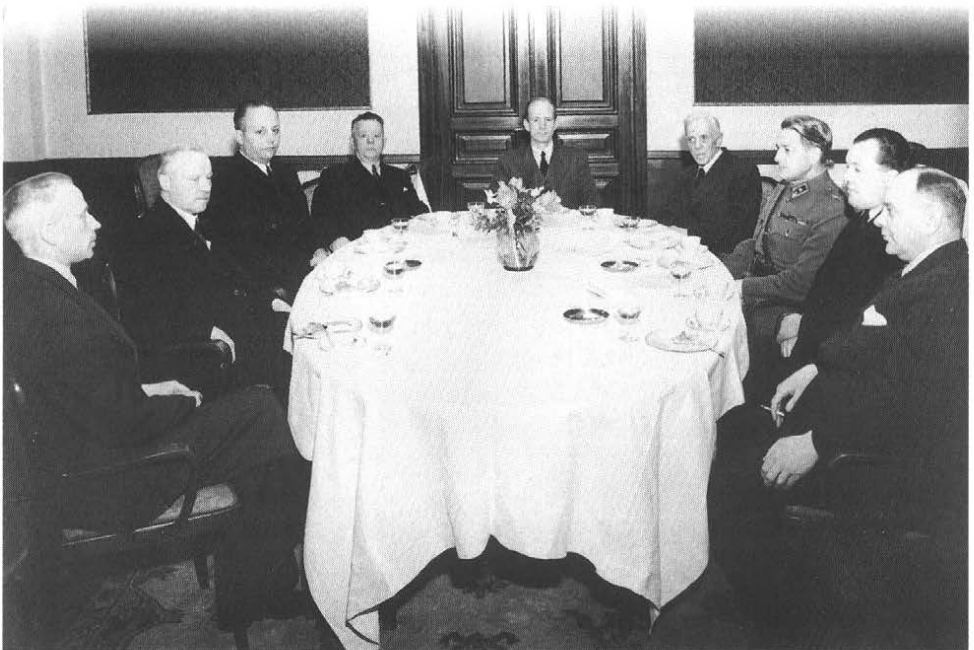
### *Puuvaluuskunta ja vapaaehtoinen puukauppa 1941–42*

Laki talouselämän säännöstelystä poikkeusoloissa (taloudellinen valtalaki) tuli voimaan keväällä 1941. Sen perusteella annetulla valtioneuvoston päätöksellä polttopuukauppa tuli lopullisesti säännöstelyn piiriin.

Hankintavuonna 1941–42 halko- ja tukkikauppa oli vilkasta, mutta paperipuun hankinta vaikeaa. KHM:n asettamat polttopuiden rajahinnat pyrkivät muodostumaan vähimmäishinnoiksi, mikä aiheutti paineita myös paperipuun hintoihin. Myös työvoimapula vaikeutti puunhankintaa.

Metsätalouden säännöstely käynnistyi, kun pakkohakkuita merkinnyt polttopuun luovutusveloitte tuli voimaan vuonna 1940. Säännöstely laajeni vähittäin hakkuutyöhön, ainespuun hakkuisiin, kuljetuksiin ja metsäteollisuuden tuotantoon. Metsätalouden säännöstelyn toimeenpanijat olivat olleet metsätalouden ja -teollisuuden avainhenkilöitä jo 1930-luvulla. Pakkoa yritettiin välttää valistusta lisäämällä.

*Metsätaloudellisen valistustoimiston keskusvaliokunnan kokouksessa tammikuussa 1943 Metlan metsänarvioinnin professori Yrjö Ilvessalo, kansanhuoltoministeri Väinö Tanner, G.A. Serlachius Oy:n johtaja Erik Serlachius, metsähallituksen ylitarkastaja, myöhempi ylijohtaja Martti Lappi-Seppälä, Keskusmetsäseura Tapion johtaja Anders Helander, Helsingin yliopiston metsänarvioinnin professori Erik Lönnroth, A. Ahlström Oy:n toimitusjohtaja Harry Gullichsen sekä Itä-Karjalan Sotilasesikunnan metsätoimiston päällikkö metsäneuvos Timo Brofeldt, joka siviilissä oli Thomen metsätoimiston toinen pääomistaja. Lusto, SMY:n kokoelma*



Paperipuun saannin turvaamiseksi esitettiin säädettäväksi laki, joka velvoittaisi metsänomistajia paperipuun hankintaan samoin kuin jo polttopuun osalta tapahtui. Paperipuukomitean puheenjohtaja Eino Saari esitti vuoden 1940 lopulla puukaupan johdon keskittämistä julkiselle vallalle puuhuollon turvaamiseksi. Eduskunta ei ollut osoittanut halukkuutta ulottaa puunhankinnan säännöstelyä polttopuuta pidemmälle.<sup>89</sup>

Valtioneuvoston päätöksellä asetettiin vuoden 1941 lopulla metsähallituksen yhteyteen puuvaltuuskunta valtiovallan, metsätalouden sekä siihen liittyvän puutalouden väliseksi yhdyssiteeksi. Valtuuskunnan tehtävä oli tehostaa vapaaehtoista puukauppaa.<sup>90</sup> Paperipuuvalluuskunta lakkautettiin ja sen tehtävät siirtyivät puu-

<sup>89</sup> Metsäteollisuudelle, jonka tavoitteena olivat vapaat oikeudet päättää niin hinta-, palkka- kuin hankintakysymyksistäkin, tällaiset ajatukset olivat vieraita.

<sup>90</sup> Valtuuskunnassa olivat edustettuina julkisen vallan lisäksi mm. metsäteollisuus, raakapuun kauppa ja yksityiset metsänomistajat. Tässä yhteydessä MTK:n asema metsänomistajien edunvalvojana tuli vahvistetuksi.

Halonhakkuu oli talkootyötä talvisodan aikana mutta muuttui velvoitteeksi sodan pitkittyessä. Halkojen teosta ja kuljetuksista vastasivat vanhukset, naiset ja lapset.

*Halkoja lastataan rautatievaunuun. Lusto, Tapion kokoelma*



Jatkosota 1941–44 pysäytti ulkomaankaupan Suomen perinteisin vientimaihin. Saksa ja sen valtaamat tai sen kanssa liitossa olleet maat jäivät suomalaisten vientitavaroiden ostajiksi.

*Hiihterit tukkeja lastataan Helsingin satamassa. Lusto, Tapion kokoelma*



valtuuskunnalle, jonka toimialaan paperipuun lisäksi kuuluivat muutkin puutavara-  
ralajit polttopuuta lukuun ottamatta. Valtuuskunnan tehtävänä oli mm. ohjata  
puun hankintaa (määrät ja sijoitukset), kuljetusta ja kauppaa sekä suunnitella  
puutavaran hankintaa metsävarojen ja puuntarpeen asettamissa rajoissa. Puuval-  
tuuskunnasta tuli metsä- ja puutalouden säännöstelyn ylin korporatiivinen hallin-  
toelin. Osallistuminen puuvaltuuskuntaan edellytti etujärjestöiltä aiempaa parem-  
paa valmiutta sekä valtuuskunnan eri tehtäväalueiden hallinnassa että omien näke-  
mysten muotoilemisessa.

MTK:ssa käynnistyi vuonna 1941 suunnitelma puukaupallisen edunvalvonnan  
uudistamiseksi. Kansanhuoltoministeriön polttoaineosaston päällikön Nils Osa-  
ran johtaman MTK:n sisäisen komitean työn tuloksena perustettiin seuraavana  
vuonna MTK:n metsävaltuuskunta. Metsävaltuuskunnasta tuli yksityismetsän-  
omistajien etujärjestön ylin päättävä elin.

Puunjalostusteollisuuden Keskusliitossa puun ja työvoiman saantiin liittyvät on-  
gelmat vaativat keskitettyä hoitamista, ja järjestöön oli perustettu vuonna 1941  
ostokomitea. Metsäpoliittisia kysymyksiä varten perustettiin vuonna 1942 metsä-  
poliittinen osasto ja valiokunta.

Puuvaltuuskunnan tammikuussa 1942 tekemän sahatukkien yleiskauppahdotuk-  
sen mukaan metsänomistajat velvoitettaisiin myymään maatalousministeriön vah-  
vistama määrä sahatukkeja. Samalla tehtiin laskelma tukkien hinnoitteluperus-  
teeksi. Ehdotus ei edennyt maatalousministerin vastustaessa hakkuuvelvoitetta.  
Keskusmetsäseura Tapio vetosi metsänomistajiin, jotta nämä täyttäisivät velvolli-

suutensa luovuttaa metsistään puita sekä poltto- että muuhun käyttöön, ja antoi ymmärtää pakkohakkuiden uhkaavan ellei vapaaehtoisuus tuota tulosta.

Uittopuun 1920-luvulla säädetystä kuorimispakosta luovuttiin puuvaltuuskunnan 1942 tekemän esityksen mukaisesti. Päätös merkitsi suurta muutosta metsätyössä ja oli kauaskantoinen korjuun ja kuljetusten myöhempää kehitystä ajatellen.

Teollisuuspuun hintoja ei hakkuuvuonna 1942 säännöstelty, vaikka puunhankinta sujui huonosti. Puuvaltuuskunnan tukkitavoitteesta toteutui vain puolet ja sekin metsähallituksen ja yhtiöiden metsien lisättyjen hakkuiden avulla. Metsäteollisuusyrityksille määrättyjen lisävelvoitteiden hoitamiseksi nimitettiin vuonna 1942 yhtiönmetsien puulautakunta, jonka tuli kohdentaa hakkuutavoitteet alueellisesti ja yhtiökohtaisesti teollisuuden omistamiin metsiin.

#### *Metsäkauppaneuvottelukunta vapaaehtoisen puukaupan johtoon 1942–43*

Polttopuun kuljetukset siirtyivät täydellisesti sotilasviranomaisten valvontaan KHM:n ja Päämajan huoltopäällikön esikunnan (PMHE) keväällä ja kesällä 1942 tekemin päätösin. Työvoimapulan vuoksi halonhakuut olivat myöhässä ja hakkuuvuoden puunhankinta kangerteli. Myös teollisuuden ainespuuvarastot olivat vähäiset ja hankinnassa oli vaikeuksia. Tilanne loi paineita hakkuuvelvoitteiden laajentamiseen. Eduskunta oli kuitenkin ottanut valtalin uudistamisen yhteydessä vuonna 1942 kielteisen kannan yksityismetsien myynti- ja hakkuuvelvoitteeseen ja maatalousministeri torjui velvoitteiden laajentamispyrkimykset.

Ministerin aloitteesta perustettiin metsäkauppaneuvottelukunta suunnittelemaan ja ohjaamaan vapaaehtoista raakapuun hankintaa. Neuvottelukunnassa olivat mukana teollisuus ja MTK. Lisäksi asetettiin viisijäseninen metsäkauppavaliokunta, jonka tuli jakaa hyväksytyt hakkuutavoitteet eri metsänhoitolautakuntien kesken. Kunnittaisen jaon suorittivat piiritoimikunnat, ja kunnissa puuasiamiehet hoitivat myyntisitoumusten teon ja myyntierien hallinnan.

Puutavarahankinnan ja -kaupan asiat oli hajautettu moneen eri organisaatioon. Näiden yhdyselimeksi ja säännöstelyn koordinoijaksi perustettiin vuonna 1942 metsäasiain yhteystoimikunta. Sen tehtävänä oli puutavaran hankinnan, kaupan ja metsätöiden muodostaman kokonaisuuden hallinta.<sup>91</sup> Hakkuuvuoden hinnoittelua valmisteltiin puuvaltuuskunnassa, mutta lopulliset suositukset ja laatuaan ensimmäinen eri puutavaralajien hintasopimus neuvoteltiin metsäkauppaneuvottelukunnassa.

<sup>91</sup> Hallinnan perustaksi toimikunta ryhtyi kehittämään tilastointia, mm. polttoaineen hankintatilastointia, kuljetus- ja varastoilmoituksia, metsätyövoimailmoituksia sekä metsäpalkkojen seuranta.

Marraskuussa 1942 puutavarahankinnan säännöstely keskitettiin kansanhuolto-ministeriön puu- ja polttoaineosastolle. Samassa yhteydessä puuvaltuuskunta lakkautettiin. Polttopuu tuli vuoden 1942 aikana täydellisesti säännöstelyn piiriin. Hankintaa varten perustettiin polttopuun metsälautakunnittaiset hankintapiirit ja kunnittaiset hankinta-alueet. Hankintapiirien päälliköt ohjasivat alueensa polttopuukauppaa. Hakkuuohjelmat tuotettiin Tapion organisaatiossa; metsänhoitolautakunnat jakoivat alueillaan hankintakiintiöt ja määräsivät tarvittaessa pakkohakkuut.

### *Keskusyhteisöjärjestelmä 1943–44 ja puunostojen ohjaus*

Valtakunnan metsätyöpäällikkö Lauri Kivinen, joka siviilissä oli Veitsiluoto Oy:n toimitusjohtaja, esitti keväällä 1943 puunhankinnan keskittämistä julkisen kontrollin alle. Esityksen mukaan perustettavan puutoimikunnan jäseniksi tulisivat KHM, PMHE, metsähallitus, Keskusmetsäseura Tapio, Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto ja Maaliitto. Se toteuttaisi hankintaohjelman määräten hinnat, työvoiman käytön ja palkat. Kenttätyöhön esitettiin piirijakoa, jossa olisivat mukana metsätyönantajia ja metsänomistajia edustavat neuvottelukunnat. Riittäviä valmiuksia säännöstelyn ulottamiseen kaikkiin puutavaralajeihin ei kuitenkaan ollut, vaikka metsäteollisuuden piirissä velvoitehakkuiden laajentamisella olikin jonkin verran kannatusta.

Sodan päättyessä osa metsäteollisuudesta oli raunioina ja merkittävä osa jäi luovutetulle alueelle.

*Saksalaisomisteisen Waldhofin sulfaattisellutehtaan rauniot Käkisalmissa. Luovutetun alueen sahakapasiteetti oli n. 600 000 m<sup>3</sup>. Se oli 12 % vuoden 1936 sahatavaran koko volyymistä. Metsävaroista menetys oli noin kymmenesosa. Massa- ja paperiteollisuuden kapasiteettia luovutettiin yli 450 000 tonnia ja vanerikapasiteettia 44 000 m<sup>3</sup>. Lusto, Enson kokoelma*





Vuoden 1943 alussa valtioneuvosto teki päätöksen sahatavaratuotannon säännöstelystä ja luovutusvelvollisuudesta, ja pian seurasivat vastaavat päätökset myös muun metsäteollisuuden osalta. Tämä merkitsi julkisen säännöstelyn tiukentamista ja kohdistumista lopputuotteiden kauppaan. Säännöstelyn toimeenpanoa varten tuli perustaa toimialoittain keskusyhteisöt, joihin kuuluminen oli pakollista osalukujärjestelmään pääsemiseksi. Keskusyhteisöjen tehtävänä oli mm. raakapuun hankinta-alueiden ja hankintatapojen, hintojen ja muiden hankintaehtojen vahvistaminen jäsenten noudatettaviksi. Sinänsä raakapuun kauppa säilyi vapaaehtoisena ja keskusyhteisön sisäisenä asiana. Puukaupan perustaksi vahvistettiin osalukujärjestelmä kaikkiin puutavaralajeihin.<sup>92</sup>

Puunostoja ohjattiin puutavaralajikohtaisten ostoyhtymien kautta. Kauppoja valvomaan määrättiin 12 metsäkaupan tarkkailijaa Keskusmetsäseura Tapion metsänparannuspiireistä. Puukaupan etujärjestöjen kannalta Tapio oli riippumaton, ulkopuolinen valvoja. Yhteisöjen ulkopuolisten ostajien julkinen säätely tapahtui siten, että metsätyövoiman käyttö ja puunkuljetuslupa myönnettiin vain laillisille ostajille eli osalukuja omaaville yhtymien jäsenille.<sup>93</sup> Ehdotus hakkuuvuoden hankintavoitteen valmistui heinäkuussa metsäkauppaneuvottelukunnassa ja vahvistettiin syksyllä KHM:ssä. Myös hintaehdotus valmisteltiin neuvottelukunnassa.<sup>94</sup>

Keskusyhteisöjen ja KHM:n väliin perustettiin raakapuuvaliokunta käsittelemään keskusyhteisöjen yhteisiä puutavaran hankinta-asioita sekä vientikysymyksiä. Siinä olivat edustettuina mm. sahateollisuuden keskusyhteisöt, Puunviejät, Koivukeskus, Teollisuuden Paperipuuyhdistys sekä KHM. Vuonna 1943 perustettiin metsäkauppavaliokunta teollisuuden ja metsänomistajien neuvotteluelimeksi. Ainesraakapuun hankinnan käytännön johto tuli vuonna 1943 perustetun maan metsäasiain keskusjohdon tehtäväksi. Siinä olivat edustettuina teollisuus, KHM, PMHE ja työvoimahallinto. Sen neuvottelevana elimenä oli metsäasiain yhteystoimikunta.

### *Puuneuvottelukunta metsäkauppaneuvottelukunnan tilalle 1944–45*

Metsäkauppaneuvottelukunnan työvaliokunta esitti vuoden 1944 alussa uutta puunostojärjestelmää, jossa vapaaehtoiset hintasopimukset korvattaisiin valtio-

<sup>92</sup> Osaluvut laskettiin yritysten puuntarpeen perusteella. Ne muutettiin kentällä suhdeluvuiksi erikokoisten puuntarvitsijoiden keskinäisen järjestyksen määrittämiseksi. Suhdeluvuilla jaettiin osto-osuudet metsiin ostomahdollisuuksina eri ostajille.

<sup>93</sup> Metsänomistajien keskuudessa toteutettu ostojärjestelmä nostatti vastustusta, koska ”yhden ostajan” järjestelmän katsottiin kaventavan myyjien päätösvaltaa. Asiaa käsiteltiin myös eduskunnassa, jossa puunostoyhtiön perustaminen hyväksyttiin niukalla äänenemmistöllä.

<sup>94</sup> Hintojen vakauttamiseksi valtioneuvosto antoi vielä marraskuussa määräyksen, jonka mukaan neuvottelukunnassa sovittuja hintoja ei saanut ylittää eikä alittaa.



neuvoston määräämillä hintanormeilla. Paikallinen raakapuukaupan valvonta tuli siirtää ostoyhtymiltä puutoimikunnille, joiden apuna toimisivat hintojen tarkkailijat.<sup>95</sup> KHM teki ehdotuksen hakkuuohjelmaksi 1944–45. Vapaaehtoiset hintaneuvottelut eivät johtaneet tulokseen ja valtioneuvosto määräsi noudatettavan hintatason. Rajahinnat tulivat käyttöön.<sup>96</sup>

Lokakuussa 1944 KHM:n yhteyteen asetettiin puuneuvottelukunta uudeksi metsä- ja puutalouden keskuselimeksi. Neuvottelukunta korvasi vapaaehtois pohjaisen, vuonna 1942 perustetun metsäkauppaneuvottelukunnan. Puuneuvottelukunnassa oli julkisen vallan lisäksi teollisuuden, metsänomistajien ja metsätyöväen edustus.

Metsäasiain yhteystoimikunnassa MTK:n ja SPKL:n yhteistyö käynnistyi hinta- ja ostojärjestelmää koskevista erimielisyyksistä huolimatta. Vuonna 1944 ne pääsivät sopimukseen, jonka mukaan myyjän vaatiessa kaupassa voitiin käyttää KHM:n vahvistamaa kauppakirjalomaketta ostajan kauppakirjalomakkeen sijaan.

### *Sodanjälkeinen puukaupan säännöstely*

Metsätalouden kokonaisvaltainen säännöstely käynnistyi, kun oli käynyt ilmeiseksi, etteivät voimassaolevat säännöstelyvaltuudet riittä takamaan riittävää puun saantia polttoaineeksi, sotakorvauksiin, vientiin ja jälleenrakennuksen käynnistämiseen.<sup>97</sup> Huhtikuussa 1945 tuli voimaan laki puunsaannin turvaamisesta. Se kumosi vuodesta 1940 voimassa olleen lain polttopuun saannin turvaamisesta ja merkitsi, että koko metsätalous tuli julkisen säätelyn piiriin. Lain mukaan valtioneuvostolla oli valta käyttöpuun (polttopuu ja ainespuu) ja puutuotteiden saannin turvaamiseksi päättää valtion metsistä hankittavan sekä yksityismetsistä myytävän tai pakollisesti hakattavan puun määristä, samoin kuin käyttöpuun ostovelvollis-

<sup>95</sup> Teollisuus esitti jatkovalmistelua ja MTK:n metsävaltuuskunta ehdotuksen hylkäämistä.

<sup>96</sup> Hakkuissa pyrittiin kiinnittämään erityistä huomiota vajaatuottoisten metsien hakkuuttamiseen vuonna 1943 voimaan tulleen metsänuudistuslain mukaisesti.

<sup>97</sup> Sodan seurauksena Suomi menetti 3,2 milj. ha metsämaata, mikä oli 13 prosenttia metsäpinta-alasta. Luovutetusta alasta kasvullista metsämaata oli 2,5 milj. ha ja huonokasvuiseksi luokiteltua 0,7 milj. ha. Puuston määrä väheni alueluovutuksessa 190 milj. m<sup>3</sup>, mikä vastasi noin viiden vuoden hakkuumäärää. Sahauskapasiteettia menetettiin 600 000 m<sup>3</sup> – 12 prosenttia vuoden 1936 vientilauvauksista. Selluteollisuuden kapasiteetti pieneni neljänneksen. Lisäksi menetettiin puuhiomoja, paperi-, vaneri- ja puusepäntehtaita. Luovutetun alueen puunjalostusteollisuuden koko tuotantokykyä vastaava raakapuun tarve oli noin 5 milj. m<sup>3</sup>, mikä hakkuumääränä vastasi suunnilleen luovutettujen metsien vuotuista kasvua. Menetyksiin kuului myös Viipuri-Uraan satama, Pohjoismaiden suurin puunjalostusteollisuuden vientisatama.

suudesta. Puunsaannin turvaamislain nojalla vahvistettiin hakkuuohjelmat ja hinnat hankintakausille 1945–46 ja 1946–47.<sup>98</sup>

Metsäasiain yhteistoimikunta lakkautettiin sen omasta aloitteesta vuoden 1946 alussa. Puutavaran hankinnan ja kaupan keskeisiksi viranomaisiksi tulivat metsälautakunnittaiset puulautakunnat, joissa oli edustus julkisen vallan lisäksi metsänomistajilla, teollisuudella ja metsätyöväellä. Lautakunnat jakoivat hankintatavoitteet kunnittain ja kuljetusreiteittäin. Kuntien sisäisestä jaosta huolehtivat puutoimikunnat. Toimikuntien ja puulautakuntien työtä koordinoi hankintapiirin päällikkö.<sup>99</sup>

Säännöstelykaudella 1945–47 kaikki puukaupan elimet olivat virallisia. Ostajien puolella keskusyhteisöt jatkoivat toimintaansa. Uusiksi alueellisiksi ohjaukselimiksi muodostettiin ainespuun hankintajärjestöt, jotka korvasivat puunostoyhtymät. Ostajilla oli velvollisuus kuulua hankintajärjestöihin.<sup>100</sup> Teollisuuden ja KHM:n väliseksi suoraksi neuvottelukanavaksi muodostui vuonna 1943 perustettu raakapuuvaliokunta.

#### *Vapaaehtoisilla hintasuositussopimuksilla torjutaan säännöstelyä*

Puumarkkinoiden pakkojärjestelmä valtioneuvoston määrittämine enimmäishintoihin ja kansanhuoltoministeriön hankintatavoitteineen kypsytti ostajien ja myyjien etujärjestöt yhteiseen tavoitteeseen, säännöstelyn lopettamiseen.

SPKL:n ja MTK:n väliset neuvottelut ainespuun hintasuosituksesta alkoivat alkuvuodesta 1947 edellisvuoden epävirallisten yhteydenottojen jälkeen. Laki puunsaannin turvaamisesta lakkasi keväällä 1947. Sopimukseen kanto- ja hankintahinnoista päästiin syyskuussa 1947. Sopimus koski koko maata, mutta sen ulkopuolelle jäivät koivu ja halot. Sopimukseen liitettiin tavoite julkisen säätelyn keskuselimen, Metsäasiain keskusjohdon, lakkauttamisesta.

<sup>98</sup> Puunneuvottelukunnan nimitykset tarkistettiin uutta tilannetta vastaaviksi. Metsäasiain keskusjohdon tehtävänä säilyi valtakunnan puunhankinnan suunnittelu ja puutavaran jakelun johto, vaikka keskusjohdossa tapahtui muutoksia. Keskusjohdolle tuli virallinen asema eri viranomaisen toiminnan koordinoimisessa puuhuoltokysymyksissä.

<sup>99</sup> Tehtävät olivat samoja kuin aiemmilla Päämajan huoltopäällikön esikunnan puutavarankuljetustarkastajilla.

<sup>100</sup> Uutta aiempaan verrattuna oli alueellisuus ilman aiemmin noudatettua puutavaralajeittaista ryhmittelyä. Puutavaralajikohtainen eriytyminen toteutettiin järjestöjen sisällä jaostoissa. Ainespuun hankintajärjestöt toimivat teknisinä asiantuntijaeliminä ja avustivat puulautakuntia ja puutoimikuntia.

Sopimus ei johtanut pysyvään järjestelmään, lähinnä ostajapuolen organisatorisen hajanaisuuden vuoksi. Vuoden 1947 jälkeen sopimuksia ei syntynytkään ennen kuin 1960-luvulla.

### *Työpalkat ja työolot säätelyn kohteena*

Hakkuu- ja ajopalkkojen nousun hillinnästä oli tullut keskeinen kysymys sodanai- kaisen työvoimapulan oloissa. Vuonna 1940 asetettiin valtakunnallinen toimikun- ta laatimaan normeja metsätöiden palkoiksi ja yksikkötaksoiksi. Vuonna 1941 asetettiin Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliiton ja Teollisuuden metsänhoitai- jien aloitteesta hakkuu- ja ajopalkkakomitea ratkomaan palkkausongelmia.<sup>101</sup> Ko- mitean palkkalaskelmia käytettiin taustana valtioneuvoston määrittellessä vuonna 1942 palkanormit metsätöitä varten palkkaustaksojen yhtenäistämiseksi. Metsä- palkkojen säännöstely käynnistyi valtioneuvoston lokakuussa 1942 tekemällä pää- töksellä, minkä jälkeen sosiaaliministeriö vahvisti palkkaneuvoston esityksestä yk- sikköpalkkojen laskentaperusteet. Toimeenpanoa valvoi valtalain perusteella ase- tettu hinta- ja palkkaneuvosto sosiaaliministeriössä. Metsätyöpalkkoja korotettiin vuoden 1942 lopussa.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Taustalla oli valtioneuvoston samana vuonna antama palkkalausuma (Niku 1992, Simonen 1992).

<sup>102</sup> Uutena sovellutuksena otettiin käyttöön paikallistaksat, jotka tuli hyväksyttävä palkkaneuvostossa metsäpiirien laskelmien perusteella.

Julkisen tuen piiriin tulleiden metsäteiden rakentaminen tarjosi työtä rintamalta kotiutetuille.  
*Sotilaita raivaamassa metsätietä Mäntyharjulla vuonna 1946. Lusto, Tapion kokoelma*





Jätkä jäntevä leipänsä voimalla saa mutta heikkoja luonto ei auta.

*Metsäkuljetukset tehtiin miestyönä ja hevosvedolla. Metsäliiton kuva-arkisto*

Palkkausnormistoa tarkentamaan ja täydentämään nimitettiin vuonna 1944 uusi toimikunta, jonka mietintö valmistui vuonna 1946.<sup>103</sup> Teollisuus perusti omaksi palkanormiston tarkastus- ja sovellutusten kehittämisorganisaatiokseen Metsätehon vuonna 1945. Uusi kämppälaki tuli voimaan kesällä 1947 lisäten työnantajien velvoitteita metsä- ja uittotyövoiman sosiaalisten olojen parantamisessa.

#### *Puutavaran kuljetuksen keskitetty ohjaus*

Valtioneuvoston päätös keskitetystä liikenteestä annettiin lokakuussa 1942 valtalain nojalla. Kaikkien kuljetusten ylimmäksi valvontaelimeksi asetettiin PMHE. Kuljetusten virallinen linja muodosti moniportaisen järjestelmän: PMHE:n alapuolella olivat kotijoukkojen esikunnan liikennetoimisto, suojeluskuntapiirien liikennetoimistot ja kuntien kuljetuspäälliköt. Puutavaran kuljetukset kulkivat vapaaehtoista linjaa, jossa PHME:n alaisuudessa toimivat puutavarankuljetustarkastajat, puutavarankuljettajat (yritykset) sekä kuljettajien metsäpiiriesimiehet ja työnjohtajat. Organisaatio oli kytketty kiinteästi metsäteollisuuteen.

---

<sup>103</sup> Normisto palkkausperusteiden pohjaksi.



Kuitupuu kuorittiin vesikuljetuksissa, mutta tukkipuun parkkauksesta luovuttiin yleisesti jo sota-aikana.

*Kuorinnassa riitti työtä kelirikko-ajaksi. Metsäliiton kuva-arkisto*

Vajaatuottoisten metsämaiden avohakkuu ja viljely oli käynnistetty sota-aikana ja sitä laajennettiin nopeasti.

*Männyn kylvää Uudenmaan-Hämeen metsälautakunnassa. Metsäliiton kuva-arkisto*







Uitto ja vesistökuljetus olivat keskeisellä sijalla polttoaine- ja tavarapulasta kärsivässä Suomessa.  
Lusto, Enson kokoelma



Sodan päättyessä liikenteen keskitetty ohjaus siirtyi kansanhuoltoministeriölle. Vuonna 1944 tuli voimaan kuljetusten piirihallinnon järjestely: maantiekuljetuksiin 21 liikennepiiriä, uittoihin 18 uittopiiriä. Kuljetusmuotojen välistä yhteistyötä organisoimaan perustettiin vuonna 1945 Kuljetusasiain Keskusjohto.

### 3.3. Puuntarjonnan edunvalvonta

#### *MTK:n metsällisen edunvalvonnan tehostaminen*

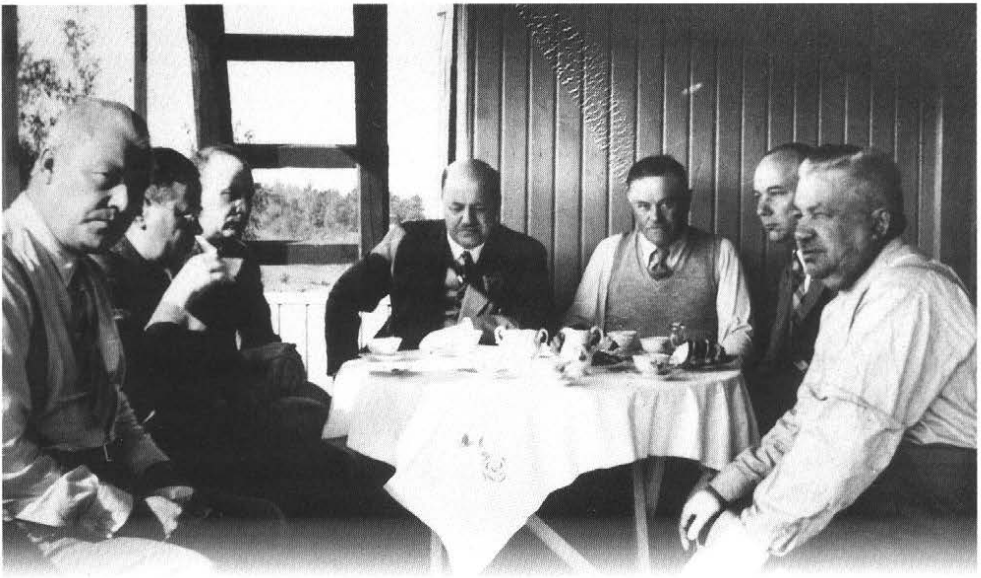
Valtioneuvoston määräyksellä vuonna 1942 perustettu Puuvaltuuskunta edellytti muutoksia yksityismetsänomistajien edunvalvonnassa. MTK:n yhteyteen vuonna 1942 perustettu metsävaltuuskunta tehosti säätelyyn osallistumista. Metsätaloudellisen edunvalvonnan lisäksi organisaatiouudistuksessa oli kyse puukaupallisen toiminnan järjestelystä: metsänhoitoyhdistysten olivat organisoineet puun yhteismyyntejä, ja MTK:n ja yhdistysten väliseksi organisaatioksi kehitettiin metsälautakunnittaiset metsänhoitoyhdistysten liitot. Niiden perustamisvaihe ajoittuu 1940- ja 1950-lukujen vaihteen tienoille. Liittojen keskuselimeksi tuli metsävaltuuskunta, ja sen tehtäväksi puuntarjonnan johtaminen.

Kukin metsänhoitoyhdistysten liitto valitsi metsävaltuuskuntaan kaksi edustajaa ja heille henkilökohtaiset varamiehet. Muut jäsenet olivat mm. MTK:sta ja Osuuskunta Metsäliitosta.<sup>104</sup> Metsävaltuuskunnalle asetettiin työelimeksi metsävaliokunta, joka toimi asioita valmistelevana ja toimeenpanevana elimenä.<sup>105</sup>

Metsänomistajien hallitsemassa puukaupallisessa toiminnassa olivat mukana rinnakkaisilla organisaatioilla Metsänomistajien Metsäkeskus Oy ja Osuuskunta

<sup>104</sup> Metsävaltuuskunnan jäseninä olivat metsänhoitoyhdistysten liittojen edustajien lisäksi viisi jäsentä MTK:n metsävaltuuskunnasta, ruotsinkielisen maakunnallisen tuottajajärjestön ja Skogskulturin edustajat sekä kaksi Keskusmetsälautakunta Tapion edustajaa. Sittemmin Tapion edustajat korvattiin Osuuskunta Metsäliiton edustajilla (Väänänen 1987).

<sup>105</sup> Metsävaliokunnan jäseniksi tulivat metsävaltuuskunnan puheenjohtaja, yhdeksän metsänhoitoyhdistysten liittojen valitsemaa jäsentä, MTK:n johtokunnan puheenjohtaja ja kaksi johtokunnan jäsentä, SLC:n johtokunnan nimeämä jäsen, Osuuskunta Metsäliiton edustaja.



Maataloustuottajain Keskusliiton metsätaloudellinen edunvalvonta organisoitiin uudelleen vuonna 1942. Tällöin perustettiin metsävaltuuskunta ja metsävaliokunta sen toimeenpanevaksi elimeksi. Metsäliitto Oy:n omistus pohja organisoitiin uudelleen Osuuskunta Metsäliiton perustamisen yhteydessä vuonna 1947.

*Metsävaliokunnan keskeinen strategiaryhmä MTK:n Kettulan tilalla, oikealta Kustaa Linna (MTK:n johtokunnan varapj. ja jäsen 1921–34 ja 1937–47, Metsäliitto Oy:n johtok. pj. 1945–47), Onni Koskikallio (MTK:n metsävaltuuskunnan puheenjohtaja 1942–61, Metsäliiton selluloosa Oy:n hallintoneuvoston puheenjohtaja 1954–62), Juho Jännes (MTK:n puheenjohtaja 1917–18 ja 1923–54) ja Ilmari Kalkkinen (Metsäliitto Oy:n toimitusjohtaja vuodesta 1933, Metsänomistajien Metsäkeskus Oy:n toimitusjohtaja 1945 alkaen, Osuuskunta Metsäliiton toimitusjohtaja vuodesta 1948). Metsäliiton kuva-arkisto*

Metsäliitto.<sup>106</sup> Toiminnan yhteenkytkemistä oli kehitelty työryhmätyönä vuodesta 1936. Selkeä konkreettinen askel oli yhteisen toimitusjohtajan valinta vuonna 1945.<sup>107</sup>

MTK:n metsävaltuuskunnan perustamisen yhteydessä vuonna 1942 myytiin metsänhoitoyhdistysten liittojen ja metsänhoitoyhdistysten omistukseen kymmenen prosenttia Metsäliitto Oy:n osakkeista. Metsäliitto Oy:ssä metsänhoitoyhdistysten liittojen asemaa vahvistettiin perustamalla hallintoneuvosto, johon liitot saivat nimetä enemmistön jäsenistä. Puun yhteismyyntien perinne oli olemassa, kun jäsenyyteen kytketyistä pakkomyynneistä luovuttiin Osuuskunta Metsäliiton perustamisessa. Samalla Metsänomistajain Metsäkeskus Oy:n raaka-aineen hankinta ja kauppa siirtyivät Osuuskunta Metsäliitolle.

<sup>106</sup> Organisaatioilla oli päällekkäisiä intressejä ja kokonaan ilman konflikteja ei puunhankinnassa selvitty.

<sup>107</sup> Metsäliitto Oy:n osake-enemmistö säilyi MTK:lla ja MTK:n säätöillä Osuuskunta Metsäliiton perustamiseen vuonna 1947.

# 4. TEOLLISTAMINEN JA SÄÄNNÖSTELYN PURKAMINEN VUOSINA 1948–57

*Suomen kansantalouden rakenne oli perustuotanto- ja maaseutuvaltainen toisen maailmansodan päättyessä. Teollista tuotantokapasiteettia ryhdyttiin laajentamaan. Yksityiseen omistukseen perustuvia laajennuksia tuettiin julkisen vallan kannusterahoituksella (mm. verohuojennukset). Julkisen vallan omistuksessa olevaa tuotantokapasiteettia rakennettiin samoin. Teollisen tuotannon välitön laajennusten tarve oli seurausta Suomen maksettaviksi määrättyistä sotakorvauksista. Talouspolitiikassa lisättiin sekä pitkän että lyhyen aikavälin suunnittelua osana kansantalouden teollistamisohjelmaa. Talousneuvostosta tuli keskeisin talouden pitkän aikavälin suunnitteluelin ja samalla etujärjestöille korkein taso, missä ne olivat mukana tasaveroisina politiikan tekijöinä. Teollistamisessa oli kaksi kohdealuetta; perustuotanto – mukaanluettuna energia ja infrastruktuurin rakentaminen – sekä vientiteollisuuden laajentaminen.*

*Teollistamiskomitea katsoi vuonna 1951, että metsäteollisuuden laajentaminen oli mahdollista lähinnä vain mäntyyn perustuvan selluloosa- ja paperiteollisuuden osalta Pohjois-Suomessa. Metsäteollisuuden uudistaminen ja laajentaminen edellytti aiempaa täsmällisempiä tietoja hakkuumahdollisuuksista. Puuvaratietoja ajantasaistettiin kolmannella valtakunnan metsien inventoinnilla ja puunkäyttötutkimuksella.*

*Metsätalousskomitea jatkoi työtään kolmannen inventoinnin tietojen valmistuttua, ja sen vuonna 1961 metsätalouden suunnittelukomiteana antaman mietinnön liitteenä julkaistiin ns. HKLN-suunnite. Suunnitteesta tuli keskeinen peruste 1960-luvun metsäpolitiikalle, jossa korostettiin viljellen uudistamista ja metsänparannustoimia.*

*Hintojen ja palkkojen säännöstely päättyi 1948, mutta tavarasäännöstelyä jatkettiin 1950-luvun puoliväliin. Inflaatiota hillittiin nopeasti kasvavassa taloudessa ns. linna-rauhajärjestelmällä, joka oli julkisen vallan, työmarkkinoiden ja maatalouden etujärjestöjen varhainen tulosopimuskokeilu. Kantohinnat eivät olleet mukana näissä suorissa vakauttamisjärjestelyissä. Kantohintojen nousua pyrittiin hillitsemään epäsuorasti*

*pyöreän puun vientisäännöstelyllä ja metsäteollisuuden vientimaksulla. Puumarkkinoiden säännöstelyn lopettanut hintasuositussopimus ei vakiintunut käytännöksi lähinnä ostajapuolen hajanaisuuden takia. Järjestöllinen yhteistyö jatkui vain kauppa-kirjatoimikunnassa. Metsänomistajien puukaupallinen yhteistoiminta organisoitiin osuuskuntapohjalle ja toiminta laajeni teollisuuteen. Metsänhoitoyhdistysten puukaupallista toimintaa rajoitettiin niiden toiminnan tullessa lakisäätteiseksi.*

Telaketjuin varustetut maansiirtokoneet tuotiin metsätalouteen 1950-luvun alussa. Niitä ostettiin armeijoiden ylijäämävarastoista alkujaan pellonraivauksiin, josta niitä vähitellen vapautui metsätöihin. Työsuoritteet ojituksissa alkoivat kasvaa pellonraivauksen ja salaojituksen laannuttua siirtoväen asutustöiden tultua suoritetuksi. Oja-auraukset kasvattivat innostusta metsämaan alan lisäämiseen puuttomille, niukkaravinteisille neville.

*Oja-aura työssä nevilla Sonkajärvellä 1995. Lusto, Metsäteollisuuden kokoelma*



## 4.1. Suunnitelmallista ja aktiivista finanssipolitiikkaa

### *Sotakorvaukset ja teollistamisen käynnistäminen*

Useassa Euroopan maassa siirryttiin vapaasti vaihdettaviin valuuttoihin 1950-luvulla. Suomi oli liittynyt kansainväliseen valuuttarahastoon (IMF) Bretton Woods -sopimuksessa vuonna 1948. Markka sidottiin kiinteiden valuuttakurssien järjestelmään, jossa ytimen muodosti kiinteä kurssi suhteessa dollariin. Sääntöjen mukaan Suomen tuli saada valuuttakurssin muutoksiin rahaston hyväksyminen. Suomessa, sotakorvausten ja jälleenrakentamisen oloissa, valuuttasäännöstelyä lievennettiin vain asteittain 1950-luvun ensimmäisinä vuosina. Tavaratuonti vapautettiin kokonaan vuoden 1957 devalvaation yhteydessä ja ulkomaisten lyhytaikaisten kauppaluottojen säännöstelystä luovuttiin 1958.

Euroopan jälleenrakentamisen aikaansaama metsäteollisuuden korkeasuhdanne vuosina 1947–49 taantui vuoden 1949 lopulla. Muutos johti lyhytaikaiseen lamaan ja työttömyyden kasvuun, josta irtautumiseksi markka devalvoitiin kahdesti vuonna 1949. Vientiteollisuus pääsi uuteen nousuun ns. Korean korkeasuhdanteen myötä vuosina 1951–52.

Vientimarkkinoiden äkillinen nousu johti nopeaan (33 %) inflaatioon vuonna 1951. Inflaatiota pyrittiin hillitsemään sellu- ja paperituotteiden viennistä perittävillä, vapaaehtoisilla suhdannepidätyksillä. Myös huomattava osa sahateollisuudesta osallistui tähän menettelyyn. Asiasta sovittiin osana talouden vakauttamiseksi tarkoitettua linnarauhaa vuonna 1951. Samana vuonna säädettiin laki pyöreän puun vientimaksusta. Suhdannevarausjärjestelmällä pyrittiin siihen, että vientiteollisuuden parantunut hintakilpailukyky ei kiihdyttäisi panoshintojen, ml. kantohinnat, kautta inflaatiota. Suhdannevarausjärjestelmää kehitettiin vapaaehtoisuuden pohjalla vuoden 1957 devalvaatioon saakka. Tuolloin vientimaksu säädettiin pakolliseksi ja se koski kaikkea vientiä. Samalla vientimaksuista saatuja varoja suunnattiin vientitoimialojen investointeihin.

Suhdanteet alkoivat jälleen heiketä vuoden 1951 lopulla. Kansantuotteen kasvu pieneni vuonna 1952 huolimatta vilkkaasta investointitoiminnasta ja rakentamisesta. Investointitavaroiden tuonnin kasvu johti kauppataaseen voimakkaaseen alijäämään. Taantuma jäi tälläkin kertaa lyhyeksi, sillä vuonna 1953 alkoi uusi nousu.

Taloutta alettiin palauttaa normaalioloihin vuonna 1952 sotakorvausten päätyttyä. Rakenteellisena haasteena oli maatalousvaltaisen talouden teollistaminen. Sotajalta periytyneen taloudellisen valtalain voimassaoloa jatkettiin aina vuoden 1955 loppuun saakka, säännöstelyn tiukkuutta tosin väljennettiin vähitellen.

Talous jatkoi kasvua vuoteen 1956 viennin kasvaessa ja vakautussopimuksen hillitessä nimellispalkkojen nousua. Hallitus pyrki työmarkkinajärjestöjen kanssa sopimukseen hintojen ja palkkojen hallitusta kehityksestä 1940-luvun loppuvuosista alkaen. Sitovia sopimuksia saatiin aikaan vain joillekin vuosille. Palkansaajien reaaliensiot kasvoivat palkkaliukumien ansiosta. Vakautussopimuksen purkauduttua vuonna 1955 ajaututtiin yleislakkoon maaliskuussa 1956.

Vientisuhdanteet alkoivat heiketä vuoden 1956 lopulla. Valtion menot olivat jatkaneet kasvua ja samalla maksutase oli heikennyt. Syyskuussa 1957 tehtiin 39 prosentin suurdevalvaatio ja ulkomaankaupan säännöstely purettiin. Lama syveni kuitenkin edelleen ja kokonaistuotannon kasvu pysähtyi.

Korkea inflaatio, joka oli johtanut metsäteollisuuden kannattavuuden heikentymiseen 1940-luvun loppuvuosina, jatkui uudelleen pitäen viennin hintakilpailukyvyyn heikkona lukuunottamatta Korean noususuhdanteen aikaansaamaa lyhytaikaista paranemista. Tukkipuun reaaliset kantohinnat kaksinkertaistuivat yhdessä vuodessa hakkuuvuodesta 1948/49, mutta palautuivat nopeasti takaisin vakaalleuralle. Korean korkeasuhdanteen jälkeen kaikkien puutavaralajien reaalihinnat pääsääntöisesti alenivat vuoden 1957 devalvaatioon saakka.

### *Julkisen kysynnän vahvistaminen talouspolitiikan suunnaksi*

Suomen Pankki edisti tasapainoista kasvua aktiivisella suhdannepolitiikalla. Sotaa edeltäneen ajan kielteiset kokemukset markkinamekanismin toimimattomuudesta erityisesti rahoitusmarkkinoilla tunnustettiin laajasti.

Keskuspankin asema 1950-luvun talouspolitiikassa oli kuitenkin heikko verrattuna 1930-lukuun tai kehitykseen 1960-luvulla. Pankin suora luotonanto yrityksille lisääntyi enemmän kuin mitä inflaation torjunta olisi keskuspankin mukaan edellyttänyt. Valuuttasäännöstelyä jatkettiin ja rahapolitiikan välineenä oli pankkien keskuspankkivelan säännöstely lisäkorkojen avulla.<sup>108</sup> Keskuspankkiluoton säätelyllä pyrittiin vaikuttamaan investointien tasoon, joka korkean reaalikoron vallitessa pyrki jäämään alhaiseksi. Inflaatio oli voimakasta kasvavassa taloudessa eikä rahanarvon vakaus ollut keskeinen huoli keskuspankin ulkopuolella. Inflaatio johti vientiteollisuuden kilpailukyvyyn alenemiseen ja vuoden 1957 suurdevalvaatioon.

---

<sup>108</sup> Kauppa- ja maksutaseen tasapaino nousivat keskeisiksi rahapolitiikan ja rahoitusmarkkinoiden tilaan vaikuttaviksi tekijöiksi tuonnin vapauttamisen jälkeen (Rossi 1947).



Aktiivinen julkisen kysynnän säätely tuli finanssipolitiikkaan mukaan tavarasäännöstelyn purkamisen myötä.<sup>109</sup> Valtiovarainministeriön kansantalousoasastossa alettiin laatia taloudellisia katsauksia budjetin liitteeksi vuonna 1948.<sup>110</sup> Julkisesta säästämisestä tuli keskeinen investointien rahoitusmuoto. Julkisen sektorin osuus bruttopääomanmuodostuksesta 1950-luvulla oli 45–55 prosenttia.

### *Metsäteollisuus teollistamispolitiikan painoalueeksi*

Kansantalouden kehittämisen talous- ja teollisuuspoliittista perustaa hahmoteltiin 1950-luvun alussa komiteatyönä. Vuonna 1951 mietintönsä jättänyt teollistamiskomitea ehdotti teollisuuspolitiikan lähtökohdaksi puunjalostusteollisuuden lisää-

<sup>109</sup> Klaus Waris edisti valtiovarainministeriön kansantalousoasaston päällikkönä valtiontalouden näkökulman laajentamista vuosittaisen tasapainon sijasta suhdannekierron puitteisiin (Waris 1947).

<sup>110</sup> Pääjohtaja Wariksen aloitteesta.

Suomi oli valmistautumassa sekä IUFRO:n maailmankonferenssin että III maailman metsäkongressin isännöityyn vuonna 1940 toisen maailmansodan tempaistessa Euroopan sotatantereeksi. IUFRO:n konferenssin isännöityä saatiin odottaa 55 vuotta. Sensijaan Suomelle uskottiin III maailman metsäkongressin isännöityyn vuonna 1949.

*Eino Saari puhuu tilaisuudessa, jossa kongressin muistoksi istutettiin triploidi visakoivu ja paljastettiin muistolaatta juuri sodan kynnyksellä valmistuneen Metsätalon pihalla. Vasemmalla Nils Osara sekä Erik Lönnroth. Eino Saari esitti kongressissa kestävän metsätalouden päämäärän korvaamista edistyvän metsätalouden periaatteita noudattavalla metsäpolitiikalla. Lusto, SMY:n kokoelma*



mistä sekä niiden metalli- ja konepajateollisuuden alojen kehittämistä, joilla oli synergiaetuja puunjalostusteollisuuden kanssa.<sup>111</sup> Lisäksi komitea esitti toimenpidesuosituksia sekä talous- ja rahapoliittista tukea paperi- ja kartonkiteollisuuden teknisen kilpailukyvyyn turvaamiseksi.

Teollistamiskomitean metsäasiantuntija Vilho Lihtonen totesi, että metsäteollisuuskapasiteettia voitiin lisätä lähinnä vain havupuun osalta Pohjois-Suomessa. Komitea päätyi kuitenkin arvioon, jonka mukaan ”puuraaka-aineemme sallii sangen huomattavan tuotantotehon laajentamisen”. Arvio perustui siihen, että hakkuumäärien korottamisen lisäksi puuraaka-aineen käyttöpohjaa voitiin laajentaa. Lisäksi komitea katsoi välttämättömäksi vähentää raakapuun vientiä. Nimenomaan kuusipaperipuuta käyttävän teollisuuden laajennukset pakottaisivat viedin vähentämiseen. Uutta jalostuskapasiteettia mahdollistavaa mäntykuitupuun reserviä nähtiin olevan ensisijaisesti Pohjois-Suomessa.

Metsäteollisuuden laajentamisen edellytyksiä selvitettiin vuonna 1953 julkaistun talouspolitiikan perusohjelman osana. Metsäasiantuntijana toimineen Nils Osaran lausunnon mukaan Itä-Suomen metsälautakuntien alueella oli käyttämättömiä hakkuumahdollisuuksia männyn osalta.<sup>112</sup>

Teollistumista pyrittiin vauhdittamaan myös talouspoliittisin toimin. Valuuttakurssin tasapainottamisesta, joka oli ollut sotaa edeltäneen talouspolitiikan keskeinen tavoite, siirryttiin investointien vauhdittamiseen, jossa julkisen tuki- ja lainarahoituksen sekä valtion suorien investointien merkitys oli suuri. Vientiteollisuuden investointeja suosinut talouspolitiikka mahdollisti sen, että 1950-luvulla lähes kaikki paperi- ja kartonkikoneet saneerattiin.

---

<sup>111</sup> Teollisuuspolitiikka esitettiin valtiovallan harjoittaman talouspolitiikan olennaiseksi osaksi ja teollistamisen perustaksi ehdotettiin teollisuuden kehittämissuunnitelman laatimista (Komiteamietintö 1951:12, Kekkonen 1952).

<sup>112</sup> Laskelmiin sisältyneet uudet hakkuumahdollisuudet perustuivat puuvaroihin alueilla, jotka oli aiemmissa laskelmissa luettu hakkuuiden nollarajan takaisiksi (Osara 1953, Valtanen 1994). Metsäteiden rakentaminen sekä parantuneet rautatieyhteydet tekivät taloudellisesti mahdolliseksi näihin hakkuureserveihin perustuvan lisäkapasiteetin rakentamisen (Ahvenainen 1992).

## 4.2. Edunvalvonta ja teollistamispolitiikka

### *Talousneuvoston perustaminen*

Kokonaistaloudellisen suunnittelun ja säätelyn tarve lisääntyi talouskasvun ja teollistamispolitiikan myötä. Samalla jatkettiin sota- ja säännöstelyajalla vakiintunutta korporatiivista hallintotapaa, jossa etujärjestöt otettiin mukaan talouspolitiikkaa linjaamaan. Talouspoliittinen suunnitteluneuvosto perustettiin hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen vuoden 1951 linnarauhasopimuksen jatkeeksi solmitun vakautusratkaisun yhteydessä. Neuvosto toimi vuosina 1952–53. Neuvoston työskentelyyn osallistuivat valtiovallan ohella työmarkkinajärjestöt. Niiden asema talouspolitiikan valmistelussa vakiintui näin koskemaan myös poikkeusolojen jälkeistä aikaa.

Vuonna 1951 aloitti työnsä myös valtakunnansuunnittelukomitea, jonka tehtäviksi määriteltiin talouselämän kehitysedellytysten lisääminen ja väestön sosiaalisten olojen parantaminen. Komitea keskittyi pohtimaan näitä päämääriä pohjustavaa pitkän aikavälin suunnitelmaa sekä sen toteuttamisen edellyttämää organisaatiota. Talouspoliittisen suunnitteluneuvoston tehtäväksi tuli lähiajan talouspoliittisen ohjelman kehittäminen. Komitea esitti pysyvän valtakunnansuunnitteluelimen asettamista valtioneuvoston kanslian yhteyteen, ja esityksen toteutuksena voitaneen pitää sitä, että talousneuvoston asema vahvistui erityisesti seuraavalla vuosikymmenellä.<sup>113</sup>

Suunnitteluneuvoston työtä jatkoi vuonna 1954 nimitetty talousneuvosto, jonka asema vakinaistettiin samana vuonna annetulla asetuksella. Väliaikainen talouspoliittinen suunnittelutoimisto asetettiin talousneuvoston käyttöön valmistelevalle sihteeristöksi ja avustajaksi. Neuvoston toimiaika päättyi 1956. Talousneuvoston tarkoituksena oli lisätä talouspolitiikan kokonaisvaltaista suunnitelmallisuutta. Talousneuvosto perustettiin valtiovallan ja etujärjestöjen väliseksi, talouspoliittisen yhteistyön areenaksi. Talousneuvostosta tuli korkein taso, jossa etujärjestöt olivat mukana talouspolitiikan suunnittelussa.

<sup>113</sup> Metsäasiat olivat monipuolisesti esillä komitean työssä, keskeisimpinä maaseudun uudet työllisyysmahdollisuudet metsäalan koulutusta lisäämällä sekä panostus metsäautoteiden rakentamiseen (Komiteamietintö 1954:4).

*Tulopolitiikan varhaiset muodot*

Tulopoliittiset kokeilut 1950-luvun alussa pohjautuivat sodan aikana omaksuttuihin toimintatapoihin. Sota-ajalta muuttamattomina jatkettuja toimintatapoja olivat: 1) valtion toimiminen kolmantena neuvotteluosapuolena työmarkkinajärjestöjen ohella tuote- ja erityisesti panoshintojen säätelyssä, 2) maataloustulon liittäminen kiinteästi osaksi palkkaneuvotteluja, sekä 3) maataloustuottajien etujärjestön osallistuminen neuvotteluihin.<sup>114</sup>

Syksyn 1951 vakautussopimuksesta vuoteen 1955 jatkunut jakso oli suomalaisen tulopolitiikan ensimmäinen kokeilu. Etujärjestöt saivat merkittävämmän aseman kuin tiukan säännöstelyn kaudella, mutta myös valtion rooli muodostui säätelyssä tärkeäksi. Valtio toimi etujärjestöjen välisenä sovittelijana ja toisena neuvotteluosapuolena sekä palkka- että maataloustulokysymyksissä.<sup>115</sup> Raakapuun hinnat olivat tämän järjestelmään ulkopuolella, vaikka kantohinta kytki metsäteollisuuden kannattavuuden ja maa- ja metsätalouden harjoittajien tulonmuodostuksen.

*Hinta- ja palkkasäännöstelyn purkaminen*

Hinta- ja palkkasäännöstely hoidettiin vuonna 1945 perustetussa hinta- ja palkkaneuvostossa, jossa oli työmarkkinajärjestöjen edustus. Yhdessä talousneuvostotyön kanssa talouden säätelyjärjestelmässä säilyivät siihen sota- ja säännöstelyoloissa rakennetut korporatistiset piirteet.<sup>116</sup> Palkkasäätelyn periaatteena säilyi sodan jälkeenkin elinkustannusten kohoamisen korvaaminen palkansaajille, minkä perusteella indeksiehto tuli käyttöön.<sup>117</sup> Indeksiehto oli sittemmin voimassa aina vuoden 1958 loppuun saakka.

Hinta- ja palkkaneuvosto hyväksyi 7,5 prosentin palkankorotuksen vuonna 1950 ja kumosi palkkasäännöstelyjärjestelmän. Julkisen säätelyn päätyttyä palkka- ja

<sup>114</sup> Menettely perustui etujärjestöjen ja valtiovallan keskinäiset suhteet normalisoineeseen vuoden 1940 ”tammikuun kihlaukseen” (Mansner 1984).

<sup>115</sup> Valtion ja maataloustuottajien kytkeytyminen tulopolitiikkaan pohjusti tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän kehitystä yhteiskunnan tulonjakokonfliktien laaja-alaiseksi sovitteluinstituutioksi, jonka puitteissa palkkojen ja maataloustulon lisäksi käsiteltiin sittemmin myös tulonsiirtoja, sosiaalipoliittikkaa ja veroja.

<sup>116</sup> Parlamentaarisenä käynnistetylle kokonaistaloudelliselle suunnittelulle sekä hintojen ja palkkojen säätelylle tuli keskeinen osa talouspolitiikan linjauksissa (Myllymäki 1979).

<sup>117</sup> Palkkasäätely alkoi 1940-luvun puolivälissä inflaation kiihtyessä ja työvoiman kysynnän vilkastuessa pettä, mitä yritettiin estää vuonna 1946 solmitulla ensimmäisellä linnarauhasopimuksella. Työmarkkinat pysyivät kuitenkin edelleen levottomina. Vuonna 1949 solmittiin jälleen uusi linnarauhasopimus. (Mansner 1984)

työehdoissa siirryttiin vapaaehtoiisiin sopimuksiin.<sup>118</sup> Syksyn 1951 vakauttamissopimuksella palkat jäädytettiin ja sopimukseen liitetyllä vakautusohjelmalla pyrittiin pysäyttämään hintojen nousu.<sup>119</sup>

Talouspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi tuli 1950-luvun alun inflaatiokierteen laaja-alaisen hillinnän jälkeen ensisijaisesti kuluttajahintojen nousun estäminen, erityisesti elintarvikkeiden osalta.<sup>120</sup> Vuoden 1951 linnarauhaa jatkettiin vakautusohjelmalla, jolla hinnat ja palkat pyrittiin jäädyttämään. Ohjelman yhteydessä solmitut hinta- ja palkkasopimukset olivat voimassa vuoden 1955 loppuun.

Valtuuslain voimassaolon päätyttyä vuonna 1955 hintasäännöstely purkautui ja vuonna 1956 ajaututtiin yleislakkoon. Lakon lopettamiseksi tehdyn sopimuksen indeksiehdon nojalla vain 2/3 hintojen noususta korvattiin automaattisesti. Aiemmin käytössä oli ollut joko täys- tai ylikompensoiva indeksiehto.

### 4.3. Hakkuumahdollisuuksien etsintä

#### *Vanhentuneet tiedot hakkuumahdollisuuksista*

Kestävien hakkuumahdollisuuksien riittävyys oli noussut metsäpoliittisen keskustelun teemaksi 1950-luvun alun teollistamispolitiikan myötä. Teollistamisessa metsäteollisuuden laajentamisella oli merkittävä osa. Alueluovutuksissa oli menetetty noin 13 prosenttia metsämaan alasta ja vähennys hakkuumahdollisuuksissa oli hieman suurempi. Menetettyjä hankinta-alueita korvasi se, että kantohinnan nollaraja hävisi käytännössä lähes kokonaan heti säännöstelykauden päätyttyä.

Hakkuumahdollisuuksien arvioinnin luotettavuutta vähensi se, että sodan jälkeen tehtyjen metsätaselaskelmien perustiedot olivat vanhentuneet. Vuoden 1948

<sup>118</sup> Vuonna 1950 solmittu ns. F-sopimus sisälsi palkankorotusten lisäksi täyskompensoivan indeksiehdon (Mansner 1984). Seuraavana vuonna sovittiin viiden kuukauden mittaisesta ns. linnarauhasta.

<sup>119</sup> Palkankorotusvaatimukset johtivat yleislakkouhan olosuhteissa indeksisidonnaiseen F-sopimukseen. Toteutetut indeksikorotukset lisäsivät hintapaineita. Kotimaisia tuotantokustannusten hintapaineita lisäsi lisäksi tuontihintojen nousu.

<sup>120</sup> Hallitus käytti hintojen ja palkkojen inflaatiokehityksen hillintäkeinona pisteestoja elinkustannusindeksin alentamiseksi palaten näin järjestelmän, josta oli kolme vuotta aiemmin luovuttu (Mansner 1984, Sauli 1987).



Asuntojen lämmityksessä puu oli edelleen valta-asemassa maaseudulla mutta myös kaupunkitaajamissa. Koivuhalkojen hakkuussa käsityö oli vielä valttia mutta pokasaha on korvattu teräskaarella. *Koivuhalkojen hakkuuta 1950-luvulla. Pentti Väänänen*

puunkäyttö- ja metsätaselaskelmien johtopäätökset olivat epämääräisiä.<sup>121</sup> Johtopäätökset vuosien 1940–47 kehityksestä suosittelivat puunkäytön rajoittamista.

Puun kokonaiskäyttö ja erityisesti puun teollisen käytön osuus kokonaiskäytöstä suurenivat metsäteollisuustuotannon kasvaessa voimakkaasti etenkin 1950-luvun puolivälin jälkeen. Vuodesta 1955 vuoteen 1970 kasvukehitys oli uralla, jossa puun vuotuinen teollinen käyttö kasvoi keskimäärin 1,3 miljoonaa kuutiota. Tästä kasvusta pääosa eli 1,2 miljoonaa kuutiota saatiin tehostuneen käytön sekä vientituontisuhteen muutoksen kautta. Puuvarojen niukentumista hidasti se, että 1950-luvulla rakennettu uusi massateollisuuskapasiteetti perustui erityisesti mäntykuitupuun käyttöön. Sulfaattisellun sekä levyteollisuuden laajentamisessa voitiin käyttää mäntykuitupuuta (puutavaralajeista suhteellisesti runsain), koivua sekä sahausjätettä.

---

<sup>121</sup> Vuonna 1948 valmistuneet puunkäytön ja metsätaseen laskelmat perustuivat toisen inventoinnin ja puunkäyttötutkimuksen lukuihin (Osara ja muut 1948). Puunkäyttötietojen perustieto oli pääosin sotaa edeltäneeltä ajalta, vaikka sitä oli osin korjattu.



*Metsävaratietojen ajantasaistaminen – VMI3 ja puunkäyttötutkimus*

Hakkuumahdollisuuksien julkisen säätelyn tehostaminen edellytti ajantasaista tietoa metsien tilasta, kasvusta sekä puunkäytöstä. Kolmannessa valtakunnan metsien inventoinnissa vuosina 1951–53 havaittiin, että alueluovutuksista huolimatta puuston kokonaiskasvu koko maassa oli 1930-luvun tasolla. Kolmannen puunkäyttötutkimuksen, vuonna 1955, mukaan teollisuus oli entistä selvemmin suurin puunkäyttäjryhmä; osuus kokonaiskäytöstä oli yli 50 prosenttia.<sup>122</sup> Vuoden 1955 kokonaispoistuma, 48 miljoonaa kuutiota, oli siihenastinen huippu.<sup>123</sup> Vuonna 1961 kokonaispoistuma oli 55 miljoonaa kuutiota. Puun polttokäyttö oli jo alkanut supistua muttei tavalla, joka olisi merkittävästi tehnyt tilaa teollisen puunkäytön lisäämiselle.

#### 4.4. Puuntuotannon tehostaminen ja metsäpolitiikan muutospaineet

*Edellytykset viljellen uudistamiselle*

Avohakkuualojen, jotka yleistyivät sotavuosien poikkeusoloissa, uudistaminen onnistui yleensä vain istuttamalla. Vuosina 1943–47 voimassa olleen vajaan tuottoisten metsien uudistamislain nojalla ja Tapion johdolla metsitettiin 34 000 hehtaaria. Viljellen uudistaminen sai epävirallisen vahvistuksen vuonna 1948 metsäammattimiesten julkilausumassa, jossa annettiin tukea viljelykäytännölle.<sup>124</sup> Vuonna 1949 perustettiin Tapion aloitteesta metsätalouden edistämisyjärjestöjen ja metsäteollisuuden edustajien toimikunta suunnittelemaan viljelyn lisäämisen edellyttämiä metsäpolitiikan ja organisaatioiden muutoksia.

<sup>122</sup> Uuden, vuoden 1955 puunkäyttötutkimuksen tavoitteena oli ajankohtaisten tietojen saaminen uuden kasvu- ja puustotaseen laskennalle. Ajankohtaistamisen teki mahdolliseksi kolmannen metsien inventoinnin tulosten valmistuminen. Se tehtiin kirjanpituomutoisena ja kattavana, mikä oli kallis menetelytapa. Tulosten ulossaaminen kesti pitkään: raportti ilmestyi vasta vuonna 1962 (Pöntynen 1962).

<sup>123</sup> Teollinen puunkäyttö kasvoi 1950-luvun puolivälistä alkaen. Kaukopään ja muiden mäntykuitupuuta käyttävien laitosten investoinnit supistivat hakkuumahdollisuuksiin sisältyneitä reservejä. Uuden kapasiteetin käyttöönoton vaikutukset näkyvät käyttöluvuissa: kotimaisen mäntykuitupuun käyttö massateollisuudessa oli vuonna 1963 7,29 milj. m<sup>3</sup>, kun vastaava luku viisi vuotta aiemmin oli 3,86 milj. m<sup>3</sup>.

<sup>124</sup> Julkilausuma 1948, Holopainen 1957.



Metsänparannusta vauhditettiin 1950-luvulla valtakunnallisilla metsämarsseilla, joiden tunnuslauseena oli Tuottamaton tuottavaksi. Metsämarsseilla kiinnitettiin yksityismetsänomistajien huomiota metsänparannukseen ja erityisesti taimikonhoitoon sekä ensiharvennukseen. Samalla tehtiin tutuksi viljelyä ja erityisesti istutusta.

*Tasavallan presidentti Juho Paasikivi mukana metsämarssin aloitustempauksessa Tuusulassa vuonna 1950. Paasikivellä oli maa- ja metsätalousasioissa taustaosaaminen Pellervo-Seuran sihteerin töistä jo vuosisadan vaihteesta vuosilta 1901–03. Metsämarssin aloitusretkeilyllä oli mukana kutsuvieraiden joukossa maan hallitus sekä eduskunnan puhemiehistö. Kolmas Paasikivestä oikealla ministeri Viljami Kalliokoski (Pellervo-Seuran toimitusjohtaja 1945–49, Metsäliitto Oy:n hallintoneuvoston puheenjohtaja 1941–47, Osuuskunta Metsäliiton hallintoneuvoston varapuheenjohtaja 1947–53), Kauno Kleemola (eduskunnan puhemies 1962–65, ministerinä v. 1950–57), Malmarin tilan isäntä Talvela sekä Matti Lepistö (maatalousministeri 1948–49, II maatalousministeri 1951–53 ja 58). Kuvasta puuttuu mm. retkeilyn järjestäneen Keskusmetsäseura Tapiion johtaja Nils Osara. Allan Antolan kokoelma*

Taimitarhojen ala oli 120 hehtaaria vuonna 1953. Metsänhoitolautakuntien hallinnassa oli lisäksi taimitarhoja yhteensä 71 hehtaaria. Taimien kokonaistuotanto oli 1950-luvun jälkipuoliskolla yli 50 miljoonaa tainta vuodessa.<sup>125</sup>

### *Metsämarssit uuden metsäpolitiikan ensimmäinen vaihe*

Metsänparannuksen hyötyjen tunnetuksi tekemiseksi Tapio organisoï vuonna 1950 metsämarssin, joka sai tukea sekä elinkeinoelämältä että julkiselta vallalta. Tasavallan presidentti Juho Paasikivi osallistui marssin avajaisiin. Marssin aikana

<sup>125</sup> Keskusmetsäseura Tapiion siemen- ja taimituotanto oli ennen toista maailmansotaa keskitetty Hämeenlinnaan. Taimitarhan kokonaispinta-ala oli neljä hehtaaria. 1930-luvun loppupuolella perustettiin metsänparannusvaroin uusia taimitarhoja, vuosikymmenen lopulla tarhoja oli kymmenen. Vuonna 1951 perustettiin Oittiin keskustaimitarha, jota laajennettiin vientimaksuvarojen turvin. Näillä varoilla perustettiin lisäksi kolme uutta tarhaa. (Jänterä 1982)

metsänhoitotöihin osallistui 430 000 kansalaista. Marssin avulla edistettiin harvennushakkuita ja taimikonhoitoa tekemällä tunnetuksi sekä toimintamenetelmiä että itse puuntuotantotapaa. Viljellen uudistamisessa oli kaksi keskeistä ongelmaa: pelkällä vapaaehtoistyöllä laajoja metsäaloja ei saataisi viljelytalouden piiriin, ja toiseksi harvennuspuun kaupan organisointi aiheutti volyyymien kasvaessa ongelmia.

Metsämarssit olivat ensimmäinen osa uuden, edistyvän metsätalouden päämäärää toteuttavassa metsäpolitiikassa. Luonnonmukaiseen metsien käsittelyyn perustunutta metsänhoitoa laajennettiin ensivaiheessa ottamalla mukaan taimikonhoito ja ensiharvennukset. Avohakkuu ja viljellen uudistaminen otettiin uusina menetelminä laajamittaiseen käyttöön. Muutos yksityismetsätaloudessa tapahtui ensin metsätalouden organisaatioiden sisäisenä työnä. Laajojen taloudellisten kannusteiden ohjelmien aika tuli vasta myöhemmin. Viljelyyn perustuva metsien käsittely edellytti tietotaidon lisäksi taimituotantoa. Kuitenkin toimittiin pääosin keskusmetsäseurojen ja piirimetsälautakuntien resursseilla ja talkoohengessä.

### *Metsänparannusrahoitus laajenee*

Metsänparannustoiminnan julkinen tuki aloitettiin uudelleen sodan jälkeen yksityismetsien osalta vuonna 1948. Avustuksen yläraja nousi 90 prosentiksi ja siitä puuttui alueellinen porrastus. Lainan vapaavuosien määrä oli kaksi koko maassa. Ojituksen rinnalle metsänparannusrahoituksen piiriin tulivat taimikonhoito ja metsäteiden rakentaminen. Edellinen oli tarpeen viljellen uudistamisen yleistyessä ja jälkimmäinen siksi, että aiemmin nollarajan takana olleita metsiä voitiin tällä tavoin saada hakkuiden piiriin.

Vuonna 1953 muiden kuin yksityismetsien tukemisesta luovuttiin. Tilan ansaintakyky, omistajan varallisuus, toiminnan taloudellinen tarkoituksenmukaisuus sekä työllisyysvaikutukset vaikuttivat avustuksen suuruuteen. Vuonna 1957 otettiin käyttöön ensimmäisen kerran alueellinen porrastus siten, että tukiosuus vaihteli 30 ja 60 prosentin välillä. Samalla takaisinmaksuaikaan tuli alueellinen porrastus. Etelässä se oli lyhin, kolme vuotta, ja pisin pohjoisessa, kymmenen vuotta.

Metsänparannuslainsäädäntöön liittyen säädettiin vuonna 1948 erillinen laki vaajatuottoisten metsien uudistamisesta julkisella rahoitustuella. Näiden varojen kannaointi tapahtui metsälautakuntien kautta. Varat tuli käyttää sellaisten kohteiden uudistamiseen, joissa olemassaolevasta puustosta saatava kantorahatulo oli asetettua tasoa alempana. Päällekkäisyyksien estämiseksi metsälautakuntien tuli jakaa työkohteet sekä itselleen että metsänparannuspiireille.

*Viljelyn vakiinnuttaminen uudistamistavaksi*

Viljelymenetelmien kehittäminen ja käyttöönotto sekä puuntuotantokyvyn tehostaminen metsänparannusinvestoinneilla muodostivat edistyvän metsätalouden metsäpolitiikan perustan. Viljellen uudistaminen oli otettu käyttöön yksityisissä laajamittaisesti sota-ajan polttopuuhaakuiden yhteydessä.<sup>126</sup> Viljelyyn kannusti osaltaan myös säädetty uudistusalan määräaikainen verovapaus. Viljelyllä voitiin lyhentää uudistamisaikaa ja saada paremmin hallintaan ainakin periaatteessa metsän varhaiskehitys. Viljellen uudistaminen nosti pääosassa tapauksista metsien keskimääräistä vuotuista kasvua laskettuna koko kiertoaajalle. Se lisäsi kokonaiskasvua ja mahdollisti osaltaan suurimman kestävän hakkuumäärän suurentamisen.

Viljellen uudistamisen vakiinnuttaminen normaaliksi uudistamisvaihtoehdoksi laajassa mittakaavassa edellytti taimituotannon ja muun materiaaliperustan varmistamista.<sup>127</sup> Metsälautakunnissa tehtiin mittavia investointeja taimituotantoon sekä koneellisen maanmuokkauksen laitteisiin.

*Kohti ohjelmallista puuntuotannon tehostamista*

Vuonna 1949 asetettu metsätalouskomitea jatkoi työtään vuodesta 1957 metsätalouden suunnittelukomiteana ja sai mietintönsä valmiiksi vuonna 1961.<sup>128</sup> Mietinnön lähtökohtana olivat metsien kasvuun ja hakkuisiin vuosina 1953–58 perustuneet laskelmat. Koko maan kasvutaseen mukaan puuvaroihin sisältyi vähäisiä hakkuusäästöjä, jotka kuitenkin jakautuivat epätasaisesti puutavaralajeittain.<sup>129</sup>

Metsätalouden suunnittelukomitean mietinnön johtopäätös oli Yrjö Ilvessalon laskelmiin perustuen, ettei raakapuun käyttöä juurikaan voitu lisätä kymmenvuotiskauden 1953–62 tasosta ilman, että puustopääoma pienenee.<sup>130</sup> Komitea päätyi siihen, että metsävarat eivät mahdollista puun nettokulutusta lisääviä metsäteollisuuden laajennuksia.

<sup>126</sup> Vuonna 1943 säädetyn vajaan tuottoisten metsien uudistamista koskevan lain nojalla polttopuun hakkuuvelvoitetta täytettäessä siihen voitiin lukea ko. kohteen uudistamisessa kertynyt puu. Viljelyn kustannukset korvattiin valtion varoista (Lindroos 1993b).

<sup>127</sup> Viljellen uudistamisen yleistymisen merkiksi mittavaa henkilöstön koulutusta sekä laajennusinvestointeja siemen- ja taimituotannossa.

<sup>128</sup> Komitean työ keskeytyi vuonna 1951 alkaneen metsien kolmannen inventoinnin tuloksien valmistumisen edellyttämään tietojen päivitykseen liittyen.

<sup>129</sup> (Komiteamietintö 1961:1). Männyn ja lehtipuiden tase oli hakkuuvoittoinen, kun taas kuusessa oli syntynyt hakkuusäästöjä. Alueellisesti hakkuusäästöjä todettiin syntyneen maan pohjoispuoliskossa, jolloin liikahakkuuta oli tapahtunut maan eteläpuoliskossa.

<sup>130</sup> Tulos oli yhdenmukainen metsäteollisuuden laajennusmahdollisuuksien osalta talousohjelmakomitean mietinnön kanssa (Komiteamietintö 1959:4).



Metsänhoidossa oltiin suuren haasteen edessä sota-ajan säännöstelyn päätyttyä. Julkinen valta tuki vajaatuottoisten alueiden uudistamista. Yksityismetsätaloudessa viljelyä ryhdyttiin ottamaan laajamittaiseen käyttöön luontaisen uudistamisen rinnalla. Muutos edellytti sekä siementen keruun että taimituotannon laajennuksia ja tehostamista.

*Koululaisia lähdössä kylvötoihin Tervalahdella, Neuvostoliiton rajan tuntumassa. Pentti Väänänen*

Kansantaloudessa oli jo ryhdytty tavoittelemaan taloudellista kasvua ja talouspolitiikkaa tehtiin tämän tavoitteen mukaisesti. Metsäteollisuuden laajentamisen edellytyksiä ryhdyttiin etsimään uudella tavalla lasketuilla hakkuulaskelmilla. Metsätalouden suunnittelukomitean toimeksiannosta Leo Heikurainen, Kullervo Kuusela, Olavi Linnamies ja Aarne Nyysönen tekivät HKLN-ohjelmaksi nimetyn puuntuotannon tehostamisohjelman. Ohjelmassa sovellettiin uudistettuna Vilho Lihtosen tuottohakkuusuunnitteen periaatetta. Uutta oli se, että tavoitehakkuulaskelmien puuntuotantoennusteissa otettiin huomioon metsänparannustoimien vaikutukset.

### *Raakapuun vientikiellosta viennin valvontaan*

Puun saannin turvaamista koskevan lain voimassaolo päättyi 31.5.1947, minkä jälkeen säännöstely jatkui taloudellisen valtalain perusteella puujalosteiden ja polttopuun hintasäännöstelynä sekä pyöreän puutavaran viennin säännöstelynä. Vuonna 1948 viennin säännöstely jätettiin lain ulkopuolelle ja säädettiin raakapuun vientikielto.<sup>131</sup> Julkinen säätely lieventyi vientikiellosta nopeasti lisenssimennettelyksi. Viennin volyymien laajentuessa syntyi uusi aloite viennin säätelyksi, ja vuonna 1951 asiaa valmistelemaan asetettiin pyöreän puun vientitoimikunta. Pyöreän puun vientisäännöstelyä jatkettiin komitean esitysten mukaisesti lisenssimuodossa ja lisäksi otettiin käyttöön raakapuun vientimaksu.<sup>132</sup> Valvontasäännöstö oli voimassa vuoden 1961 loppuun saakka.

Raakapuun viennin luvanvaraisuuden jatkuminen vaikeutti metsänomistajajärjestön osuustoiminnallisen vientikaupan laajentamista. Osuuskunnan mahdollisuudet markkinoida lisääntyneiden harvennushakkuiden kautta markkinoille tulevaa puuta oli rakennettava uudelle toimintamallille (luku 4.6.).

### *Vientimaksut subdanteiden tasaajina*

Vuonna 1950 metsätaloudessa oli voimakas noususuhdanne, minkä pelättiin purkautuvan inflaatioksi. Inflaation hidastamiseksi tehtiin vuonna 1951 sopimus vientituotteista perittävästä suhdannepidätyksestä. Pidätyksestä meni 20 prosenttia hinnantasausrahastoon ja loput viejien suhdannerahastoon, josta ne määrättiin palauttaviksi vuosina 1958–60.

<sup>131</sup> Viennin yhtäkkinen kieltäminen vaikutti erityisesti juuri toimintansa aloittaneen Osuuskunta Metsäliiton toiminnan edellytyksiin (Zetterberg 1983).

<sup>132</sup> Raakapuun vientimaksu säädettiin osana vuoden 1951 linnarauhasopimusta ja siihen liitettyä vakauttamissopimusta (Sauli 1986).



Suhdannepidätysjärjestelmää jatkettiin vuonna 1952, jolloin myös valtaosa saha-teollisuudesta liittyi sopimukseen. Jo vuoden 1951 lopulla vientihinnat alkoivat kuitenkin jyrkästi laskea, joten pidätysten kantaminen lopetettiin 1.8.1952. Suhdannepidätyssovimuksessa edellytettiin, että myös pyöreältä puutavaralta kerätään vientimaksu, josta kertyvät varat tuli käyttää metsätalouden edistämiseen. Vientimaksusta luovuttiin samaan aikaan kuin suhdannepidätyksistäänkin.

Talospoliittinen suunnitteluneuvosto ehdotti vuonna 1954 metsäteollisuuden suhdanteita tasaavaa varausjärjestelmää. Samana vuonna säädettiinkin järjestelmän perustaksi laki, joka sisälsi lähinnä suhdannetalletusten verovapaussäännöksiä. Järjestelmä toimi periaatteessa vapaaehtoisuuden perustalta eikä osoittautunut erityisen toimivaksi; järjestelmä purkautuikin vuonna 1957. Tiukan säännöstelykauden päätyttyä metsäteollisuuden julkisella säätelyllä pyrittiin ennen muuta suhdannevaihteluiden tasoittamiseen.

#### *Raakaapuun niukentuminen metsäteollisuuden kasvaessa*

Kuusi oli muodostunut niukaksi raaka-aineeksi jo 1930-luvulla. Kuiduttavan metsäteollisuuden laajentamiselle näytti olevan edellytyksiä käyttäen ensisijaisesti mäntykuitupuuta Pohjois-Suomessa ja sahausjätettä Etelä-Suomessa. Sulfaattimenetelmä tarjosi mahdollisuuden laajennuksille. Valkaisemattomana sulfaattisellu soveltuviin lujuutta vaativiin kääre- ja pakkauspapereihin ja valkaistuna lähes sulfiitille rinnasteiseksi paino- ja kirjoituspapereihin. Mäntykuitupuuta oli 1930-luvulla hintansa takia edullinen kuusikuitupuuhun verrattuna. Mäntykuidun käytön nopea nousu muutti sen niukaksi, jolloin se otettiin vuonna 1947 ostoyhteistyön organisoimiseksi perustetun Teollisuuden Paperipuuyhdistyksen piiriin.

Levyteollisuudessa syntyi erityisesti lastulevykapasiteettia 1950-luvun loppupuolella. Sitä laajennettiin ensisijaisesti sahausjätettä hyödyntäen. Tuotannossa voitiin hyödyntää myös lehtikuitupuuta. Valkaisemattomaan kuituun perustuva kuitulevy kilpaili raakaapuusta paperi- ja kartonkiteollisuuden kanssa.

Järeän koivun hakkuusäästöjen käyttöönotto yhdessä tuoteinnovaatioiden kanssa mahdollisti vanerituotannon laajentamisen.<sup>133</sup> Vaneri- ja huonekaluteollisuuden raakaapuun ostoyhteistyötä varten perustettiin Koivukeskus vuonna 1947 säännöstelykauden pakkoyhteistyön jatkoksi. Menettelyllä onnistuttiin saamaan järeän koivun ostotoiminta säätelyn kohteeksi jo ennen puutavaralajin niukentumista. Pieniläpimittaisen koivun polttokäytössä ei tapahtunut merkittävää vähentymistä.

<sup>133</sup> Vaneriteollisuudessa keskeiseksi uudeksi tuoteinnovaatioksi muodostui kuusirimoihin perustuva vaneri.

*Vapaaehtoinen ostoyhteistyö julkisen säätelyn jälkeen*

Sota-ajan ja sen jälkeen jatkuneen julkisen säätelyjärjestelmän purkaututtua siirryttiin hakkuuvuonna 1947/48 myyjien ja ostajien välillä suoriin neuvotteluihin. Uutta hintasopimusta ei saatu sovituksi järjestöjen kesken lukuunottamatta ko. hakkuuvuotta. Korean suhdanne ja reaalisten kantohintojen nopea nousu muutti puunmyyjien etujärjestöjen käsityksiä hintasuositussopimusten hyödyllisyydestä. Ostajapuolen organisatorinen hajanaisuus oli myös merkittävä sopimuksettomuutta edistävä tekijä. Sopimuskauden päätyttyä raakapuun kaupassa siirryttiin kilpailumarkkinoiden ajanjaksoon.

Kuitupuun ostoyhteistyön säätely oli vakiintunut vesistöittäisiin paikallisyhdistyksiin 1930-luvulla alueittaisten Paperipuuyhdistysten puitteissa. Vuonna 1947 perustettiin Teollisuuden Paperipuuyhdistys ja sen yhteyteen kuusi alueellista Paperipuuyhtymää jatkamaan lakisäätöisen pakkoyhteistyön jälkeistä paperipuun ostojen yhteistoimintaa.

Koivun ostoyhteistyö jatkui julkisen säätelyn päätyttyä vuonna 1947 perustetussa Koivukeskuksessa. Se toimi kolmen alueellisen yhtymän valtakunnallisena keskuselimenä.

Järeässä havupuussa yhteistyö rajoittui vuonna 1947 perustettuihin kahdeksaan alueyhtymään – tosin Länsi-Suomessa, missä sahoja oli eniten, ei syntynyt sopimusta alueyhtymästä. Toiminnassa olivat perustamisesta lähtien mukana sekä Suomen Sahanomistajayhdistys että Suomen Piensahojen Yhdistys ry (vuodesta 1950 Suomen Sahat ry.).

Vuonna 1950 perustettiin Metsäteollisuuden Keskusliiton ja MTK:n yhteispäätöksellä ns. kauppakirjatoimikunta muokkaamaan kauppakirjakaavakkeita molempia osapuolia tyydyttävään muotoon. Lisäksi toimikunnasta tuli asiantuntijaelin ja lausunnon antaja kauppakirjojen ehdoissa ilmenneistä erimielisyyksistä.

*Valtion puuhuutokaupat – hakkuuvuoden puukaupan lähtömerkki*

Valtionmetsien puuhuutokaupat käynnistettiin uudelleen vuonna 1949. Korean suhdannevuotena 1952 kauppaa käytiin tarjousten perusteella, mutta sen jälkeen Aulanko vakiinnutettiin puuhuutokauppojen pitopaikaksi.<sup>134</sup> Tukki myytiin yksinomaan toimituskauppoina ja tähän kauppamuotoon päädyttiin myös kuitupuun osalta 1950-luvulla. Aulangon huutokaupoissa myydyistä valtionmetsien

<sup>134</sup> Pitopaikkoja olivat Oulu ja Tampere vuoteen 1951 (Salo 1986).

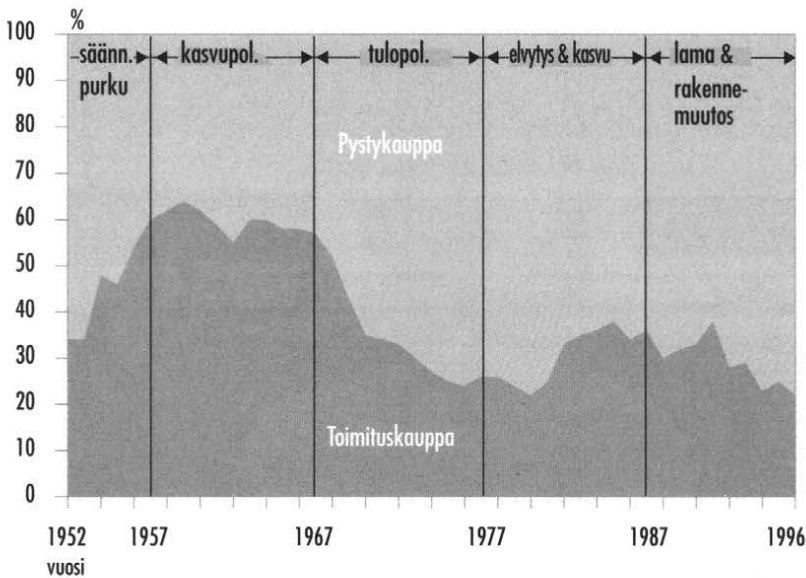
tukkipuueristä tuli keskeinen hinnanmuodostuksen ja kaupan vilkkauten osoitin myös yksityismetsien puukaupalle.<sup>135</sup> Huutokaupan ajankohta alkusyksyllä antoi hakkuuvuoden alussa signaalin hintatasosta ja sen muutoksista. Ostajat saattoivat tarkkailla kilpailijoiden tarjouksia ja ennakoita alkavan hakkuuvuoden puumarkkinoiden kilpailua.<sup>136</sup>

Metsähallitus otti 1950-luvun alussa käyttöön toimitussopimuskaupan eli puu tehtaalle toimitettuna, josta tuli vallitseva kauppatapa. Huutokaupat loppuivat vuonna 1965, jolloin siirryttiin kokonaan suljettuihin tarjouksiin.

### *Toimituskauppojen yleistyminen*

Ennen sotaa ja sen jälkeen 1950-luvun alkuun saakka pystykaupoin myydyn puun osuus oli noin 70 prosenttia, minkä jälkeen toimituskaupat alkoivat yleistyä. Hankintavuonna 1952–53 teollisuuden ostamasta puumäärästä hankintapuuta oli noin 40 prosenttia ja hankintavuonna 1958–59 noin 67 prosenttia.

**Kuvio 4.** Pysty- ja toimituskaupalla myydyn puun osuus puunhankinnan kokonaissuoritteessa yksityismetsissä v. 1952–1996. (Lähteet: Mäkelä 1977, Koistinen 1996, Metsäntutkimuslaitos, tilastollinen tietopalvelu)



<sup>135</sup> Tuolloin neljännes metsähallituksen metsistä hakkuuvuonna myytäväksi tulevista puueristä kaupattiin Aulangolla (Laitakari 1960).

<sup>136</sup> Näin varsinkin sellaisilla alueilla, joissa myytäviä metsähallituksen leimikoita oli paljon (merkityksestä yritysten puunhankinnassa ks. Kahiluoto 1990).

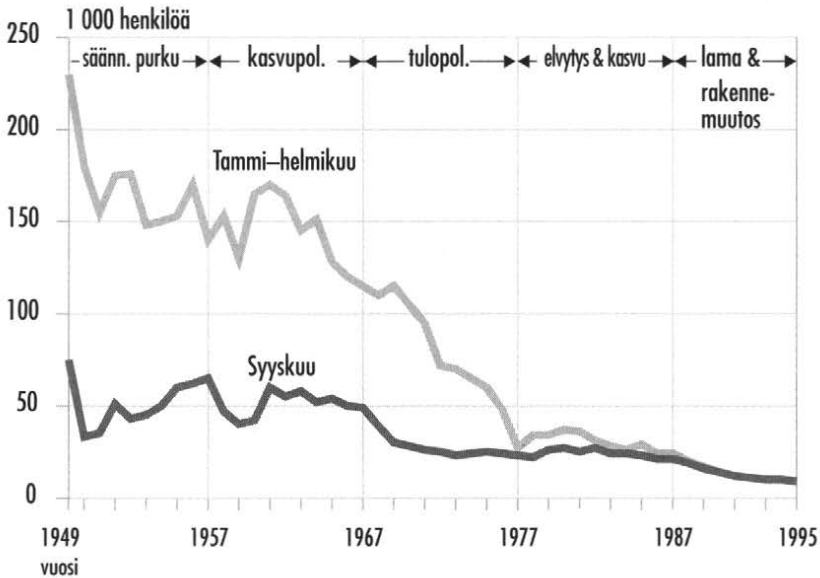
## 4.5. Puunkorjuu ja -kuljetus

### *Puutavaran mittausjärjestelmä*

Puutavaran mittaukseen oli saatu yhtenäinen laki- ja asetusperusteinen säännöstö ennen toista maailmansotaa.<sup>137</sup> Säännöstö rakentui sahatukin osalta kuutiojalkoihin ja kuitupuussa pinokuutiometreihin. Puutavara mitattiin tienvarsivarastossa tai muulla kaukokuljetuksen lastauspaikalla. Säännöstö järjesti puutavaran myyjän ja ostajan väliset suhteet. Työmittausta koskeva normisto tuli käyttöön vuonna 1945.

### *Metsätyön ammatillistaminen*

Metsätyöstä alkoi tulla vakituinen ammatti moottorisahojen myötä. Moottorisahojen käyttö yleistyi nopeasti 1950-luvun lyhyen kokeilukauden jälkeen. Talousneuvosto esitti vuonna 1951 ilmestyneessä ohjelmassa mittavia panostuksia met-



Kuvio 5. Metsätöiden keskimääräinen henkilöluku tammi-helmikuussa ja syyskuussa vuosina 1948–95. (Lähteet: Arnkil 1992, Metsäntutkimuslaitos, metsätilastollinen tietopalvelu)

<sup>137</sup> Taustalla komiteamietintö sekä toimikuntatyö vuodelta 1936 (Örn 1992).

sätyön ammatillistamiseen tähdänneeseen koulutukseen. Metsurin ammatti nähtiin vaihtoehdoksi asutustilojen työllisyyspulmiin. Työllisten määrä vuodenvaihtelun aikana vaihteli suuresti. Talvikaudella työllisiä oli 150 000, syyskaudella vain kolmasosa. Kuvassa on esitetty keskimääräinen henkilöluku tammi-helmikuussa ja syyskuussa vuosina 1948–95.

Kämpäläki uudistettiin vuonna 1947 vastaamaan täysaikaisen ammattityön vaatimuksia. Samalta vuodelta on ensimmäinen työehtosopimus. Maaseututyöväen Liitto (perustettu vuonna 1955) ja Suomen Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliitto tekivät vuonna 1957 sopimuksen metsätyöpalkkojen määrittelystä.<sup>138</sup> Samalla päättyi metsäpalkkatarkkailu. Metsäpalkkatoimisto lopetettiin ja sen henkilöstö siirrettiin metsäpalkkojen tilastointiin. Vuonna 1959 perustettiin metsä- ja uittotalan työehtosopimusneuvotteluja sekä alan valvontaa varten metsäalan yhteistyölautakunta.<sup>139</sup>

### *Kuljetukset*

Metsäkuljetukset hoidettiin lähes kokonaan hevosilla säännöstelykauden loppuun saakka. Kokeilut raskailla raivaustraktoreilla ja rekiveturilla jäivät paikallisiksi. Käyttöön olivat tulossa peräkärriillä ja vinssipuomeilla varustetut maataloustraktorit. Ajajat olivat yritysten palkkaamia, talvikaudella sivutoimisesti puunkuljetustyötä tekeviä maanviljelijöitä.<sup>140</sup> Toimituskaupan osuuden lisäys merkitsi osaltaan maataloustraktorien käytön lisäystä. Autokuljetukset yleistyivät metsäteiden rakentamisen edistytessä. Julkista tukirahoitusta tienrakennukseen lisättiin.<sup>141</sup>

Kaukokuljetuksissa jatkettiin vakiintuneella uittolinjalla, sillä autokuljetusten osuus oli vuonna 1955 vasta noin 20 prosenttia kaukokuljetusten suoritteesta. Uittoyhdistysten henkilöstö oli pääosin osa-aikaista tilapäistyövoimaa. Kuljetusmaksujen hintasäännöstely päättyi 1947, minkä jälkeen käyttöön tulivat lääninhallitusten vahvistamat liikennetaksat kuorma-autokuljetuksille. Kuljetuksenantajien yrityskohtaisissa sopimuksissa soveltavat ohjetaksat olivat kuitenkin huomattavasti vahvistettuja korkeampia. Vuonna 1956 ammattiautoilijat tekivät Metsäteollisuuden Keskusliitolle aloitteen kuljetustaksoja koskevan sopimusjärjestelmän aikaansaamiseksi.

<sup>138</sup> Arnkil 1992a.

<sup>139</sup> Yhteistyölautakunnassa olivat edustettuina metsäteollisuuden työnantajaliitto, metsähallitus, Valtion Polttoainekeskus sekä Maaseudun Työnantajaliitto (Leskinen 1977).

<sup>140</sup> (maataloustraktorien tulosta Kahiluoto 1990)

<sup>141</sup> Tukirahoituksen lisäystä oli esitetty mm. Nils Osaran lausunnossa taloudelliselle neuvottelukunnalle vuonna 1954 (Komiteamietintö 1954:4).



Metsätyö, metsäkuljetus hevosella ja irtouitto olivat keskeisessä asemassa maaseudun työllistäjinä sodan päätyttyä aina 1960-luvulle saakka. Suuret hakkuutyömaat erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa edellyttivät paljon työvoimaa sekä hakkuu- että uittotyössä.

*Tervalahden hakkuumiehet yhteismajoituksessa 1950-luvulla. Pentti Väänänen*





Maataloustraktori työntyi hevosen kilpailijaksi metsäkuljetuksiin 1950-luvulla. Yleistraktori tuotiin metsiin hankintahakkuisiin ja se työllisti koneellistuneen maatalouden uutta teknologiaa talviaikana. *Traktorin lastausta vajjerivinsillä. Traktorit olivat teholtaan ja veto-ominaisuuksiltaan heikkoja. Niiden suorituskykyä parannettiin puoliteloilta ja nytkäreellä. Metsäliiton kuva-arkisto*

Kaukokuljetuksissa kuorma-autojen merkitys kasvoi autokannan lisääntyessä ja autojen kantavuuden parantuessa. Saksinosto vajjerivinsillä oli tuottavuudeltaan kohtuullista tukkipuulle, mutta kuitupuun kohdalla menetelmä oli auttamattoman hidas.

*Tukin kuormausta puoliperävaunuun. Metsäliiton kuva-arkisto*





Käsin kuorituilla kuusipöleillä käsin lastatut traktorit ja kuormurit yleistyivät 1950-luvulla massa- ja paperiteollisuuden kapasiteetin laajennuttua nopeasti.

*Maatalustraktorin nippukuorman pudotus uittoon. Kuitupuun kuormaus ja purku tehtiin pääosin käsin vielä 1960-luvun puolivälissä ennen suuren maaltapaon alkua. Metsäliiton kuva-arkisto*

## 4.6. Metsänomistajien edunvalvonnan kehitys

### *Metsäliiton ja metsätalouden edunvalvonnan uudelleenorganisointi*

Metsänomistajien puukaupallisten intressien välitön ohjaus organisoitiin Osuuskunta Metsäliitolle vuonna 1947.<sup>142</sup> Uusi osuuskunta oli valtakunnallinen organisaatio, joka perustui suoraan jäsenyyteen. Osuuskuntarakenteen uskottiin osakeyhtiötä paremmin saavan laajat metsänomistajajoukot mukaan toimintaan. Järjestelmä poikkesi yhtäältä Metsänomistajain Metsäkeskus Oy:n paikallisten sahaosuuksuntien ja niiden markkinoinnin keskusliikkeen mallista ja toisaalta Lounais-Suomessa organisoitujen vientipuerien kokoamisen mallista. Valtakunnallisen osuuskunnan perustamisella tavoiteltiin toiminnan laajentamista koko maahan. Osuuskunnan jäsenmäärä kasvoi jo perustamisvuoden aikana 40 000:een.

---

<sup>142</sup> Käytännössä osuuskunta jatkoi samana vuonna lakkautetun Metsäliitto Oy:n toimintaa (muodollisesti toiminta jatkui Maataloustuottajain Metsä Oy -nimellä lakkautusvuoteen 1949 saakka) (Zetterberg 1983).

MTK:n metsävaltuuskunta organisoitiin uudelleen Osuuskunta Metsäliiton perustamisen yhteydessä. Osuuskunnassa metsänhoitoyhdistysten liittojen suora jäsenyys ei ollut enää mahdollinen. Liittojen tehtäväksi vakiintui puukauppainformaation tuottaminen ja välittäminen sekä myyjien markkinavoimaa lisäävät yhteistoimintamuodot. Molempien toimintalohkojen suunnittelu tapahtui MTK:n metsävaltuuskunnassa, jossa yhdistysten liitoilla oli edustus.

### *Laki metsänhoitoyhdistyksistä*

Metsänhoidon edistämiskomitea oli vuonna 1937 esittänyt metsänhoitoyhdistysten aseman vakiinnuttamista ja niiden toiminnan rahoittamista metsänomistajilta perittävillä pakollisilla metsänhoitomaksuilla. Yhdistysten asema oli useaan otteeseen esillä 1940-luvun aikana; esim. MTK:n metsävaltuuskunta laati oman ehdotuksensa metsänhoitoyhdistyksiä koskevaksi laiksi jo vuonna 1943.<sup>143</sup>

Lakiehdotusta käsiteltiin vuonna 1943 asetetussa yksityismetsälakikomiteassa, joka teki vuonna 1946 ehdotuksen uudeksi yksityismetsäläiksi. Ehdotus sisälsi myös yhdistyksiä koskevat säännökset. Useissa komitean lakiehdotuksestaan saamissa lausunnoissa esitettiin metsänhoitoyhdistyslain valmistelua ja säätämistä erillään yksityismetsäläistä, mille kannalle komitean enemmistö myös asettui. Ehdotus metsänhoitoyhdistyslaiksi valmistui vuonna 1948 ja laki hyväksyttiin vuonna 1950.

Yhdistysten rahoitus pohjaksi säädettiin lähes omavaraistalous. Kaikille metsänomistajille määrättiin metsän verotukselliseen puhtaaseen tuottoon perustuva pakollinen metsänhoitomaksu. Metsänhoitoyhdistysten perustamisen vapaaehtoisuus loppui lain säätämisellä, mutta yhdistyksen jäsenyys jäi vapaaehtoiseksi. Yhdistysten tuloperusta takasi niille laajan päätösaunomian julkiseen valtaan nähden. Erikoislaatuista oli jäsenmaksupakko metsänhoitomaksun muodossa.

Metsänhoitoyhdistysten painopistealueeksi vakiinnutettiin metsänhoidon neuvonta ja palvelu. Laki kielsi yhdistyksiltä välittömän puukauppaan osallistumisen. Niille sallittiin kuitenkin puukaupan neuvonta ja avustaminen. Valtuutus sisälsi avustamisen valtakirjakaupassa, yhteismyyntien organisoiminnin, metsäyhteistyöalueitten yhteismyyntit jne. Lisäksi toiminta-alueeseen kuului leimikkotietojen välitys. Toiminnan painotus metsänhoidolliseen suuntaan palveli myös laajenemassa olevaa metsänviljelytoimintaa, jonka onnistunut toteuttaminen edellytti yhdistysten aktiivista osallistumista. Metsänhoitoyhdistyksistä tulikin merkittävä

<sup>143</sup> Tässä yhteydessä ehdotus uudistettiin sodan jälkeen silloiseen tilanteeseen sopivaksi (Piha 1975).

metsänparannustöiden toteuttaja 1950-luvun alusta lähtien, jolloin taimikonhoitotöitä alettiin tehdä talvikuukausina työllisyysvarojen turvin. Myös muissa metsänhoitotehtävissä metsänhoitolautakunnat alkoivat enenevästi käyttää yhdistyksiä työorganisaationaan.

*Osuuskunta Metsäliiton oman teollisuuden luominen*

Osuuskunta Metsäliiton toiminnan pääpaino oli aluksi – perintönä Metsäliitto Oy:ltä – raakapuun viennissä. Kasvavalle osuuskunnalle raakapuun viennin lisääminen ei kuitenkaan voinut olla pysyvä puukaupallisen toiminnan laajentamisväylä. Raakapuun vienti oli suhdanneherkkää ja julkisen vallan säätelämä. Katsottiin,



Osuuskunta Metsäliitossa metsäneuvos Ilmari Kalkkinen oli avainhenkilö Metsänomistajien Metsäkeskus Oy:n ja Osuuskunta Metsäliiton toimintojen yhdistämisessä 1950-luvulla samoin kuin pyöreän puun vientikaupan laajentamisessa. **Metsäliiton kuva-arkisto**

että oma jalostuskapasiteetti tarjoaisi perustan kasvulle ja mahdollistaisi vientiä paremmin kaiken jäsenten tarjolle tuoman puun ostamisen, mihin osuuskunnalla toiminta-ajatuksensa mukaan oli periaatteellinen velvoite. Oma jalostuskapasiteetti nähtiin tärkeäksi myös siksi, että se mahdollisti puutavaran hinnan omakohtaisen selvittämisen.

Harvennushakkuista alkoi 1950-luvun alkuvuosina tulla markkinoille suuria, toimituskaupalla myytäviä puumääriä. Metsäliitto otti niiden markkinoinnin hoitaakseen, mikä mahdollisti toiminta-alueen laajentamisen perinteisiltä Lounais-Suomen kuusikuitupuun markkinoilta maan muihin osiin. Erityisesti osuuskunnan toiminta laajeni Pohjanmaalla.

Koska metsänhoitoyhdistyslaki oli poistanut yhdistyksiltä suorat puukauppamahdollisuudet, järjestettiin yhdistysten ja osuuskunnan välinen puukaupallinen, ennen muuta harvennuspuuongelman hoitamiseen tähtäävä toiminta hankintapalvelusopimuksilla. Yhdistykset ottivat hoitaakseen puun hankintaan ja korjuuseen liittyviä töitä. Suurentuville puumäärille ei kuitenkaan löytynyt vientimarkkinoita eikä komissionääritoimintaa kyetty laajentamaan suunnitellussa laajuudessa, mikä vahvisti oman jalostuskapasiteetin laajennustarvetta.

Oman metsäteollisuuden hankkiminen aloitettiin Lounais-Suomen sahalaitoshankinnoilla sekä vaneritehtaan ja kyllästyslaitoksen ostoilla. Kuitupuun hintaperusteiden selvittämiseksi osuuskunta meni Kemi Oy:n osakkaaksi vuonna 1953 sekä perusti Metsäliiton Selluloosa Oy:n Äänekosken laitosten oston yhteydessä vuonna 1954. Jälkimmäisten merkitys oli osuuskunnan puukaupallisen strategian kannalta kahtalainen: ne tarjosivat hinnanmäärityspenaston ja olivat kuitumittaisen männyn laajan mittakaavan jalostusyksiköitä, mikä loi edellytykset harvennuspuun laajentuvalla käytöllä omassa tuotannossa.

## 5. KASVUPOLITIIKAN VUODET 1958–67

*Säännöstelyn lieventyessä markkinavoimien vaikutus kansantaloudessa sallittiin asteittain. Taloutta kehitettiin kohti ohjattua sekatalousjärjestelmää, jossa säätelymekanismeilla pyrittiin hyödyntämään markkinatalouden hyvät puolet. Talousneuvosto vakiintui kokonaistaloudellisen suunnittelun sekä säätelyjärjestelmien kehittelyn, ohjauksen ja toimeenpanon korkeimmaksi tasoksi. Etujärjestöt kehittivät julkista säätelyä korvaavia järjestelyjä. Talousneuvostossa kehitettiin kaikkia tuloja säätelevää tulopoliittista järjestelmää. Järjestelmä käynnistyi 1960-luvun lopulla, mutta monet keskeiset tulojakokysymykset, esim. raakapuun hinta, jäivät ulkopuolelle.*

*Suomen Pankki aktivoitui 1960-luvulla osallistumaan kasvupolitiikan perustan kehittämiseen; keskuspankin ylin johto osallistui talouden vakauttamispyrkimyksiin ja metsätalouden investointien rahoitusjärjestelyihin. Talousneuvosto piti metsäteollisuuden kehittämistä vakaana talouskasvun kannalta keskeisenä, mutta puuvarannon niukkuuden arveltiin rajoittavan laajennuksia. Talousneuvoston vuonna 1964 julkaiseman kasvupoliittisen ohjelman osana tehtiin asiantuntijaselvitys metsävaroista sekä ohjelma niiden kehittämiseksi. Ohjelma perustui metsätalouden suunnittelukomitean asiantuntijaryhmän HKLN-suunnitteeseen.*

*Hakkuumahdollisuuksien käytön välitön lisääminen edellytti laaditun metsänhoito-ohjelman toteuttamista. Avohakkuuseen ja viljelyyn perustuvan metsänuudistamisen pääteltiin parantavan työllisyyttä maaseudulla. Puumarkkinoiden etujärjestöjen aloitteesta laaditussa puuntuotannon tehostamisen rahoitusohjelmassa (MERA I) metsänviljelyn ja metsämaan alan lisääminen olivat keskeisiä. Ohjelman rahoitus järjestettiin valtion budjetin ulkopuolelta ja metsänparannusinvestoinneille asetettiin liike-taloudelliset kannattavuuskriteerit. Kolmannen rahoitusohjelman (MERA III) laatiminen nosti jälleen esiin ristiriidat metsänparannusinvestointien alueellisesta suunnitelmasta.*



*Kantohintojen vaihteluiden nähtiin uhkaavan talouden vakautta ja puumarkkinoille tavoiteltiin työmarkkinoita vastaavaa sopimusjärjestelmää. Ensimmäiset hintasuositukset syntyivät paperipuulle ja vanerikoivulle. Paperipuun hintasopimuksen osana solmittiin puukaupan yhteistyön perussopimus.*

## 5.1. Säännöstelystä ohjattuun markkinatalouteen

### *Suomi ja Euroopan varhainen yhdentymiskehitys*

Kehittyneissä markkinatalousmaissa oli jo otettu käyttöön talouspolitiikan pitkän ja keskipitkän ajan suunnittelu. Suunnittelulla tavoiteltiin vakaata kasvua ehkäisemällä ennalta tulonjakokonflikteja. Suunnitelmallisuuden onnistumista paransi se, että kansainvälinen kauppa ja talous kasvoi edellistä jaksoa vakaammin. Toinen tasapainoisen kasvun olennainen osa oli talouskasvun mahdollistama sosiaalipolitiikan kehittäminen. Kokonaisvaltaisella ja suunnitelmallisella talouspolitiikalla pyrittiin säännöstelytalouden ja markkinatalouden hyvien puolien yhdistämiseen.

Keskeisten Euroopan maiden taloudellinen yhteistyö oli aloitettu nopeasti toisen maailmansodan jälkeen jälleenrakennuksen tasaannuttua. Yhteistyö oli käynnistynyt Euroopan hiili- ja teräsyhteisössä vuonna 1951. Yhteistyöllä oli konkreettinen tavoite – haluttiin välttää perusmetallien valmistuksen liikatuotannon ristiriidat. Yhteistyötä laajennettiin Euroopan talousyhteisön perustamisessa.

Belgia, Hollanti, Italia, Luxemburg, Ranska ja Länsi-Saksa solmivat Rooman sopimuksen, jolla laajennettiin taloudellista yhteistyötä maiden välillä. Iso-Britannia oli ryhtynyt kokoamaan ympärilleen omaa kauppaliittoa. Syntyneeseen ulko-seitsikkoon kuuluivat Ison-Britannian lisäksi Ruotsi, Norja, Tanska, Sveitsi, Itävalta ja Portugali. Suomi käynnisti valmistelut tähän Euroopan vapaakauppaliiton Eftan toimintaan osallistumisesta vuonna 1959. Järjestelmän käynnistyessä vuonna 1960 Suomi jäi ulkopuolelle ja seuraavana vuonna 1961 solmittiin Finn-Efta-sopimus. Se tarjosi Suomelle vapaakaupan edut varsinaisten Eftan jäsenmaiden kanssa käytävässä kaupassa.

### *Suurten devalvaatioiden valuuttakurssipolitiikka jatkuu*

Suomen kansantaloutta oli avattu kansainväliselle kaupalle, ja pienen avotalouden talouspolitiikassa pyrittiin ulkoiseen tasapainoon. Maksutaseen tasapainottamisessa ei voitu turvautua tuonnin säännöstelyyn tai tulleihin muuten kuin poikkeusoloissa. Rahapolitiikan keskeisimmät välineet, valuuttakurssi ja korko, oli lukittu Suomen Pankin ulkopuolelle. Rahapoliittiset ratkaisut edellyttivät keskuspankin johdon ja pankkivaltuusmiesten, eli käytännössä eduskunnan, yhteispeliä.<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Vuoden 1963 alusta tuli voimaan rahalain uudistus, jonka mukaan valuuttakurssin muutos oli alistettava pankkivaltuusmiehille. Muutoksella hallitus sidottiin rahapoliittisten muutosten taakse. Sen arvioitiin yhtenäistävän talouspolitiikkaa mm. siten, että devalvaatioihin yhdistetään hallituksen toimivaltaan kuuluvia vakauttavia talouspoliittisia toimenpiteitä.

Suomen kansantalous kärsi kroonisista maksutasevaikeuksista kilpailijamaita korkeamman inflaation jatkuessa, jolloin rahapolitiikasta tuli lyhytjänteistä ja valuuttakurssipaineita purettiin suurinumeroisilla devalvaatioilla. Inflaatio heikensi viennin kilpailukykyä ja syntynyt alijäämä kiristi rahamarkkinoita. Korkeapidetettiin lähes vakaana hallinnollisin toimin oloissa, joissa oli siirrytty vaihdettavaan valuuttaan ja vapaaseen ulkomaankauppaan. Kotimaisessa luotonsäännöstelyssä keskeisenä työkaluna olivat pankkien keskuspankkiluoton kiintiöt.

Suurten vientiyritysten ulkomaisessa lainarahoituksessa lupamenettelyllä oli keskeinen osuus. Suomen Pankin pääoman tuontilupajärjestelmä sekä kauppaluottoja koskeneet yleiset määräykset tekivät keskuspankista korkeimman harkintavallan käyttäjän investointien kokonaistaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa. Pankilla oli päättävältä merkittäviin rakennepoliittisiin ratkaisuihin.

### *Suunnitelmallisuus markkinatalouden ohjaajana*

Tuontisäännöstely oli purettu vuonna 1957 suuren, 39 prosentin devalvaation yhteydessä. Talouden ohjaus ja suunnittelu perustui edellisellä kaudella vakiintuneeseen julkisen vallan ja etujärjestöjen yhteistyöhön. Talousneuvosto muodostui hyvinvointiyhteiskunnan suunnittelun keskeiseksi elimeksi.

Kasvupolitiikan keskeisenä haasteena oli teollisuuden hallittu laajentaminen. Maa- ja metsätalouden tuotannon koneellistaminen vapautti työvoimaa. Maaseutu autioitui kehitysalueilla. Muuttoliike Ruotsiin vei noin 200 000 suomalaista eli seitsemän prosenttia työvoimaksi muunnettuna.

Suomessa talous kehittyi kasvupolitiikan vuosina edellistä kautta suotuisammin. Suhdannevaihtelut olivat hieman aiempaa heikompia, mutta talous pysyi kuitenkin muita teollisuusmaita epävakaampana. Myös inflaativauhti pysyi korkeampana kuin useimmissa teollisuusmaissa. Talouden nousulle oli yritetty luoda edellytyksiä vuoden 1957 suurdevalvaatiolla, ja vientimarkkinoiden noususuhdanne käynnistyi vuodesta 1959. Talous kasvoi nopeasti aina vuoteen 1962 saakka, sillä julkisen vallan tuotantoa, tulonjakoa ja markkinoita koskevaa säännöstelyä oli lievennetty asteittain. Talouden vapauttaminen tapahtui kuitenkin siten, että säännöstelyn sijaan kehitettiin markkinavoimia rajoittava säätelyjärjestelmä.<sup>145</sup>

Vuoden 1962 pienen taantumän jälkeen jatkunut korkeasuhdanne kesti vuoteen 1967 asti. Vaikka BKT:n kasvu oli teollisuusmaiden keskiarvoa korkeampi (keski-

<sup>145</sup> Sekatalousjärjestelmää kehitettiin kasvupolitiikan kaudella ottamalla vaikutteita keskeisten teollistuneiden, avotalouden ehdoilla toimivien maiden, erityisesti Ruotsin, kokemuksista (järjestelmästä Hollannissa ks. Lyphart 1975).

määrin 4,5 %), kehitys pysyi epävakana ja suhdannevaihtelut laajoina. Suuret kauppataseen alijäämät ja inflaatiokehitys vuosina 1964–67 heikensivät viennin kilpailukykyä. Ratkaisuna oli jälleen markan suuri kertadevalvointi (31 %) vuonna 1967.

### *Valikoivien erillistöimien suhdannepolitiikka*

Suhdanteiden tasauksessa jatkettiin säännöstelyn purkamisen kaudella vakiintunutta valikoivien erityistöimien käyttöä. Vuoden 1957 devalvaation yhteydessä oli säädetty vientimaksulaki, joka oli voimassa vuoden 1969 loppuun.<sup>146</sup> Kantohintojen osalta hintapaineita ei kuitenkaan kyetty hillitsemään, vaan reaaliset kantohinnat nousivat hakkuuvuosien 57/58–63/64 aikana nopeasti.

Vuosien 1958 ja 1967 välisenä aikana Suomen talouskehityksessä käytiin läpi uusi devalvaatiosykli. Vuoden 1957 suuren yllätysdevalvaation elvytysvaikutukset purkautuivat osittain vientiteollisuuden panoshintojen (erityisesti metsäsektorin panoshintojen ml. kantohinnat) inflaatiovaikutuksina. Kilpailijamaita nopeampana jatkunut inflaatio johti jälleen devalvaatioon vuonna 1967.<sup>147</sup>

Investointiaste oli 1960-luvulla teollisuusmaiden korkeimpia. Investointihalukkuutta lisäsi säännöstelyn avulla alhaisena pysynyt nimelliskorko.<sup>148</sup> Voimakas investointitoiminta painottui pääomavaltaiseen teollisuuteen ja investointien suhdannevaihtelut olivat suuria, mikä lisäsi talouden epävakautta. Kotimainen säästäminen ei riittänyt investointien rahoitusperustaksi ja vaihtotaseen alijäämä oli jatkuva talouspoliittinen ongelma.

Hallintomääräyksellä alhaisena pidetyn nimelliskoron vuoksi luottoja kysyttiin jatkuvasti enemmän kuin voitiin myöntää, ja investointeihin oli etsittävä entistä enemmän yksityistä rahaa.<sup>149</sup> Näissä olosuhteissa Suomen Pankki laajensi talouspoliittista aktiivisuuttaan myös finanssipolitiikkaan. Suomen Pankin linjamuutokseen liittyi Klaus Wariksen tulo keskuspankin johtoon vuonna 1957. Pankki halusi irtautua devalvaatiosyklistä, ja siihen perinteisen rahapolitiikan keinojen ei

<sup>146</sup> Osa vientiteollisuuden devalvaatiohyödyistä saatiin näin valtiolle ja samalla pyrittiin hillitsemään kotimaisia hintapaineita.

<sup>147</sup> Devalvaatiosyklinä esiintulleen talouskehityksen ongelmaksi havaittiin talouden rakenteellinen inflaatioalttius ja siitä seuranneet epävarmuustekijät. Tästä näkökulmasta 1960-luvun kasvupoliittiseen suuntautumiseen liittynyt tulopolitiikan kehittäminen voidaan nähdä yrityksenä torjua devalvaatiokierteen aiheuttamia ongelmia.

<sup>148</sup> Investointiaste oli vuonna 1960 30 % BKT:sta. Korkean investointiasteen inflaatiovaikutuksista ks. Dahmén 1984.

<sup>149</sup> Yksityisten investointien rahoituksen lisäämistä edesauttoi mm. uusien työeläkelakien synnyttämä yksityinen pakkosäästäminen sekä työeläkejärjestelmän käyttöönotto vuonna 1961 ja siihen liittyvät eläkemaksujen takaisinlainausjärjestely.

Presidentiksi valittu Urho Kekkonen tuki elinkeinotukien lisäämistä Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa myös metsätaloudessa.

*Presidentti Urho Kekkonen yhdessä valtakunnan suunnitteluneuvostoa johtaneen ministeri Johannes Virolaisen kanssa suo-ojitusretkeilyllä Pyhäjoella vuonna 1957. Kuvassa äärimmäisenä oikealla metsähallituksen pääjohtaja Nils Osara. Retkeilyn asiantuntijana megafoni kädessä valtakunnan suunnitteluneuvoston Pohjanmaan alueliittojen puheenjohtaja Olavi Huikari (Metsäntutkimuslaitoksen suo-osaston professori v. 1956–84 ja ylijohdaja v. 1980–84). Lusto, SMY:n kokoelma*



katsottu riittävän.<sup>150</sup> Vuonna 1963 julkistettiin Klaus Wariksen laatima vakauttamisohjelma. Sen ratkaisujen taustalla oli Suomen Pankin ruotsalaiselta ekonomistilta Erik Dahménilta tilaama arvio Suomen taloudellisesta kehityksestä ja talouspolitiikasta. Pankki toimi samoin kuin 1930-luvulla, jolloin ruotsalaiselta asiantuntijalta pyydettiin lausuntoa kultakantaan palaamisen yhteydessä.<sup>151</sup>

<sup>150</sup> Tarkka 1990.

<sup>151</sup> Dahménin raportti sisälsi tasapainoiseen korkean työllisyyden tavoitteeseen perustuneen talouden kasvuohjelman, jonka tieteellistä valmistelua varten ehdotettiin perustettavaksi taloudellinen tutkimuslaitos (talousneuvoston pysyvä sihteeristö). Dahmén ehdotti myös talousneuvostotyyppisen tulopolitiikkaa tekevän instituution perustamista ja otti myönteisen kannan metsätyön tuottavuuden parantamiseen edistämiseen sekä metsäinvestointien taloudellisen tuen lisäämiseen, tilakoon suurentamistavoitteisiin ja tuen kohdentamiseen erityisesti puuntuotannollisesti suuriin yksiköihin (esim. metsäyhteistyöalueet).

Dahménin ohjelman keskeiset kohdat olivat:

- Maatalouden rakennekehitystä nopeutettava.
- Suunnitelmallinen ja keskenään synkronoitu raha- ja finanssipolitiikka.
- Finanssipolitiikan suhdanteita tasaava rakenne käyttöön.
- Hintojen ja palkkojen institutionaalinen säätely ilman julkista säätelyä.
- Vientiteollisuuden kilpailukykyyn päähuomio: edellytyksenä vakaa hintojen ja palkkojen kehitys sekä koordinoitu kasvupolitiikka. Edellinen tuli toteuttaa etujärjestöjen työnä, jälkimmäinen talousneuvoston sihteerityönä, ristiriitojen säätelyn areenana toimisi talousneuvosto. (Dahmén 1963)



Aluepolitiikka nousi esiin julkisten teollistamistukien perusteluissa 1950-luvun loppupuolella valtioneemmistöisissä metsäyhtiöissä. Enso-Gutzeitin ja Veitsiluodon johdossa oli nimekkäitä metsäpolitiikan tekijöitä. Väinö Tanner oli Enso-Gutzeit Oy:n hallintoneuvoston jäsenenä toisen kauden vuosina 1952–64 ja puheenjohtajana vuoteen 1964. Nils Osara oli hallintoneuvoston jäsen vuosina 1953–60, ja myös Veitsiluoto Oy:n hallintoneuvoston jäsenenä 1932–61, josta puheenjohtajana 1953 ja 1955–57. Eino Saari oli Enso-Gutzeitin hallintoneuvoston jäsen 1943–65. Klaus Waris oli Enso-Gutzeitin hallintoneuvoston jäsen 1955–56, ja samoin myös Veitsiluodon hallintoneuvoston jäsen 1955–64.

*Urho Kekkonen käynnistää perustuksen kaivun Enso-Gutzeitin Uimaharjun sellutehtaan rakennustyömaalla vuonna 1964 vieressään oikealla Suomen Pankin pääjohtaja Klaus Waris. Kekkonen oli alueellisen työllistävän teollistamisen keskeisin tukihenkilö ja Waris hankkeiden liiketaloudellisen kannattavuusvelvoitteen asettaja. Kekkosen ja Wariksen näkemykset julkisen vallan panostusta koskeneissa päätöksissä poikkesivat usein toisistaan. Lusto, Enson kokoelma*

### *Metsäteollisuus kasvupolitiikan perustoimialana*

Talousneuvosto katsoi tulopolitiikan keskeiseksi keinoksi, jolla talouspoliittisia toimia voitiin yhdensuuntaistaa ja säätelyä laajentaa. Kasvupolitiikan muiksi edellytyksiksi nähtiin mm. uusien kilpailukykyisten tuotantosuuntien kehittäminen puunjalostuksen rinnalle, voimavarojen suuntaaminen kansainvälisessä työnjaossa kasvaville toimialoille ja elinkeinorakenteen muutosten edistäminen parantamalla teollisuuden toimintaedellytyksiä. Kasvupolitiikka rakentui kuitenkin ensisijaisesti metsäteollisuuden tehostamiseen ja laajentamiseen.

Allkutuotannon rakennemuutoksia ja niiden toimeenpanoa selvitettiin erityisesti vuonna 1962 mietintönsä julkaisseessa maatalouskomiteassa, mutta asiaa sivuttiin myös talousohjelmakomitean osamietinnössä vuonna 1960 sekä metsätalouden suunnittelukomitean mietinnössä vuonna 1961. Maatalouskomitea otti myönteisen kannan metsäyön tuottavuuden parantamiseen, tilakoon suurentamiseen ja tuen kohdentamiseen erityisesti puuntuotannollisesti suuriin yksiköihin.



## 5.2. Taloudellisen kasvun talouspolitiikka

### *Talousneuvosto pysyväksi politiikantekijäksi*

Vuonna 1957 asetettu talousneuvosto oli aloittanut toimintansa sekä taloudellisesti että poliittisesti vaikeana ajankohtana. Kansantaloudessa oli matalasuhdanne ja työttömyys kasvoi edelleen. Finassipolitiikkaa oli devalvaation jälkeen kiristetty. Työmarkkinoiden kannalta oli keskeistä yleislakon päättyminen työntekijäpuolella tyytymättömyyttä aiheuttaneeseen palkkasopimukseen. Tässä tilanteessa talousneuvosto pidettiin syrjässä finanssi-, raha- ja maatalouspolitiikasta. Talousneuvosto talouspolitiikan suunnittelijana hajosi eikä neuvostoa kutsuttu koolle vuoden 1959 alussa.<sup>152</sup>

Hallitus asetti jo keväällä 1959 komitean laatimaan luonnosta lähivuosien tuotantopoliittiseksi ohjelmaksi ja selvittämään talousneuvoston osuutta ohjelman edelleen kehittämisessä. Komitea päätyi ehdottamaan paluuta korporatiiviseen, julkisen vallan ja etujärjestöjen edustajista kokoonpantuun talousneuvostoon. Neuvoston tehtäväksi esitettiin valtiovallan ja etujärjestöjen talouspoliittisten näkemysten yhteensovittaminen talouden tasapainohäiriöiden estämiseksi.<sup>153</sup> Valtioneuvosto käynnisti talousneuvoston toiminnan uudelleen vuonna 1962 entisenkaltaisena etujärjestöjen ja hallituksen yhteistyöareenana. Puheenjohtajana toimi pääministeri ja jäsenet edustivat politiikan ja etujärjestöjen korkeinta johtoa. Talousneuvoston asema vakiinnutettiin lailla vuonna 1966. Lain mukaan neuvoston tehtäväksi tuli kokonaistaloudellinen suunnittelutyö ja kansantalouden suotuisaa kehitystä edistävien valtion talouspoliittisten toimenpiteiden valmistelu.<sup>154</sup> Neuvosto valittiin kahdeksi vuodeksi kerrallaan ja sen avuksi voitiin asettaa sihteeristö.

Ajatus talouspolitiikan keskitetystä suunnittelusta oli tullut esiin jo vuonna 1959 talousohjelmakomitean mietinnössä. Ehdotus sai konkreettisen sisällön finanssi-suunnittelukomitean ehdotuksissa.<sup>155</sup> Finanssikomitean tehtävänä oli vuotuisen

<sup>152</sup> Hallitus jatkoi talouspoliittista suunnittelua ilman etujärjestöjä (Tiihonen 1990).

<sup>153</sup> Erityisen tärkeäksi yhteistoiminta nähtiin valmisteltaessa joitakin yksittäisiä elinkeinoaloja tai yhteiskuntaryhmiä koskevia ratkaisuja (Nousiainen 1964).

<sup>154</sup> Talousneuvosto ei käsitellyt ajankohtaisia taloudellisia kysymyksiä ilman hallituksen toimeksiantoa. Sen sijaan neuvoston toimeksiannosta tuotettiin pitkän aikavälin talouspoliittinen kasvuo-ohjelma, Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta, vuonna 1964 (Tiihonen 1990).

<sup>155</sup> (Komiteamietintö 1962:9) Finanssikomitean mietintö heijastelee aikansa ja edellisenkin vuosikymmenen talouspoliittista ajattelutapaa. Mietinnössä myönnettiin suhdanteita tasoittavan finanssipolitiikan tarve, mutta katsottiin sen toteuttaminen vaikeaksi, koska sen nähtiin aiheuttavan koko kansantalouden tuottavuuden alenemista voimavarojen siirtyessä elvytyksen myötä tuottavuudeltaan alhaiselle suljetulle sektorille. Komitea ehdotti kuitenkin suhdannerahaston perustamista; suhdannepolitiikan nähtiin edellyttävän erityisen rahaston olemassaoloa ja ajatukseen palattiin sittemmin uudelleen vuosikymmenen aikana (Pekkarinen & Vartiainen 1993).

tulo- ja menoarvion ohella selvitettyä tarvittavan pidemmän ajan finanssisuunnitelman laadintaperusteita.<sup>156</sup> Talousneuvoston mietinnössä tulopolitiikka esitettiin keskeiseksi yhteiskuntakehityksen säätelyn elementiksi,<sup>157</sup> ja talousneuvosto esitteli tulopolitiikan täsmällistä sisältöä vuonna 1967 ilmestyneessä mietinnössään tulopolitiikan kehittämisestä.<sup>158</sup> Talousneuvoston kasvupoliittinen mietintö ja sen valmistelu olivat keskeisiä metsäpolitiikan muutosten kannalta. Mietinnön työstämiseen metsätalouden osalta osallistui jo HKLN- ja TEHO-ohjelmatyössä mukana ollut metsäasiantuntijaryhmä.

### *Tulopolitiikka osaksi suunnitelmallista talouspolitiikkaa*

Tulopoliittisen ajattelun esiinnoisuus 1960-luvun Suomessa kytkeytyy yleiseurooppalaiseen kehitykseen.<sup>159</sup> Suomalaisen tulopolitiikan perusinstituutioksi esitettiin julkisen vallan ja etujärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelumenettelyä. Tätä varten tarvittiin tulopoliittinen neuvotteluelin. Talousneuvosto esitti itse voivansa toimia tuossa tehtävässä. Palkka- ja sosiaalipoliittisille ratkaisuille esitettiin sopeutusinstituutiota, jossa ratkaisut kytkettiin kansantalouden keskimääräisen tuottavuuskehitykseen.

Tulopolitiikkaa ryhdyttiin soveltamaan myös käytäntöön hallituksen toimiessa tässäkin aloitteentekijänä. Jo hieman aiemmin, vuonna 1963, Suomen Pankin pääjohtajan Klaus Wariksen esittämä työmarkkinaratkaisu olisi toteutuessaan merkinnyt asiallisesti tulopolitiikkainstituution käyttöönottoa. Hallitus oli antanut pääjohtajalle toimeksiannon tutkia laajalta pohjalta lähtevää talouselämän vakauttamismahdollisuutta.<sup>160</sup>

<sup>156</sup> Komitea esitti budjettipolitiikan periaatteiden säilyttämistä entisillä linjoillaan, mutta valtion tulo- ja menoarvio tuli kuitenkin ottaa yhdeksi keskipitkän aikavälin talouspolitiikan keinoksi. Budjetoitintekniikkaa ja valtiontalouden suunnittelua uudistettiinkin 1960-luvulla (Pekkarinen & Vartiainen 1993).

<sup>157</sup> Tulopolitiikka määritettiin kokonaisvaltaiseksi yhteiskuntapolitiikaksi, jonka piiriin haluttiin lukea palkka- ja työehtosopimusksymysten ohella sosiaalipoliittiset ratkaisut, maataloustulo, raakapuun markkinakysymykset, pääomatulojen muodostuminen, hintapolitiikka ja julkisen vallan vero- ja tulonsiirtopolitiikka. Tulopolitiikan avulla pyrittiin keskitetyn talouspoliittisen säätelyn laajentamiseen ja säätelytoimien sopeuttamiseen yhteen valtion raha- ja finanssipolitiikan kanssa (Kyntäjä 1993).

<sup>158</sup> (Komiteamietintö 1967:B1). Tätä mietintöä on pidetty suomalaisen tulopolitiikan perusasiakirjana (Kyntäjä 1993).

<sup>159</sup> Tulopolitiikka-käsitettä käytettiin ensimmäisen kerran OECD:n vuonna 1962 julkaisemassa tutkimuksessa. Monissa markkinatalousmaissa tulopolitiikkaa koskeva keskustelu oli vilkasta vuosikymmenen alulla ja sitä alettiin myös soveltaa käytäntöön (Myllymäki 1979).

<sup>160</sup> Tavoitteena oli eturyhmien keskinäisin neuvotteluin päästä talouselämää tasapainottavan hinta- ja palkkapolitiikan toteuttamiseen (Sauli 1987). Esitys kuitenkin hylättiin, samoin tulivat torjutuiksi hallituksen vuosina 1964 ja 1966 tekemät aloitteet vakauttamisratkaisuiksi (Kyntäjä 1993).

Tulopolitiikan käyttöönottoa kypsyteltiin myös työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen keväällä 1965 muodostamassa työryhmässä, joka sekini oli syntynyt hallituksen aloitteesta.<sup>161</sup> Samanaikaisesti työmarkkinajärjestöjen keskinäinen sopimuspolitiikka laajeni ja syveni, mikä voimisti pyrkimystä keskusjärjestötasoiin keskitettyihin sopimuksiin.<sup>162</sup> Hintojen ja palkkojen säännellyn kehityksen aikaansaamiseen tähdännyt linnarauhaehdotus tehtiin hallituksen toimeksiannosta vuonna 1966. Ehdotus ei toteutunut, vaan muutokset jäivät vuoden 1966 eduskuntavaliin jälkeisiksi. Sopimuspolitiikan syventämistä merkitsivät osaltaan MTK:n metsävaltuuskunnan ja PTKL:n ensimmäiset kuitupuun hintasuositukset hakkuuvuodelle 1965/66.

Vuonna 1967 valmistui talousneuvoston tulopolitiikan kehittämistä käsitellyt mietintö. Siinä yhdistettiin tulopolitiikka kasvupolitiikkaan ja sen edellytettiin käsittävän periaatteessa kaikki yhteiskunnan tulot ja tulonsaajaryhmät. Tosin pääomatulot rajattiin säätelyn ulkopuolelle, mikä merkitsi yrittäjien ja omaisuudenhaltijoiden tulonmuodostuksen jäämistä keskeisiltä osilta tulopolitiikan ulkopuolelle.

Inflaatio katsottiin niin keskeiseksi talouskehityksen haitaksi, että sen hillitseminen edellytti tulopolitiikan käyttöönottoa.<sup>163</sup> Tuottavuusnormi oli ollut esillä jo 1950-luvulla, mutta se ei tuolloin tullut käytäntöön etujärjestöjen nihkeyden ja tuottavuuden mittaamiseen liittyvien ongelmien vuoksi. Tuottavuusnormilla tarkoitettiin palkankorotusten rajoittamista vain tuottavuuden nousua vastaavaksi.<sup>164</sup>

Tulopolitiikan tuli luoda jatkuvuutta talouden säätelyyn eturistiriitoja sovittelemalla ja siten mahdollistaa tasapainoinen talouskasvu.<sup>165</sup> Talousneuvoston asettama tulopoliittinen tutkimusryhmä esitti hallitukselle riittäviä säätelyvaltuuksia kuitenkin siten, että niitä voisi käyttää vain poikkeuksellisissa tasapainottomuustilaisissa.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Työryhmä pyrki selvittämään palkkaratkaisujen perustana olevien taloudellisten tekijöiden kehitystä ja muovaamaan yhteistä ”kieltä” keskustelujen helpottamiseksi. Vuonna 1965 alkoivat myös yleislakon jälkeen hajonneen SAK:n ehyttämisen neuvottelut, jotka johtivat ehyttämissopimukseen seuraavana vuonna.

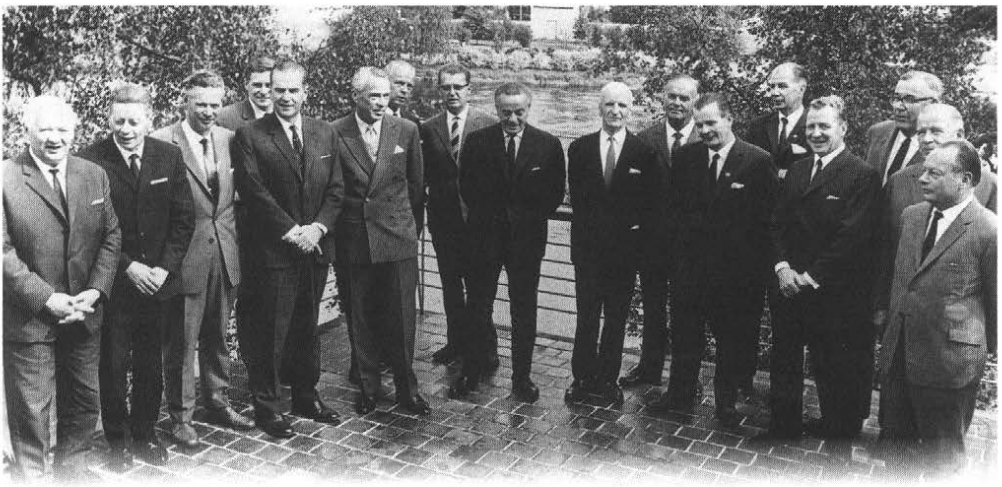
<sup>162</sup> Järjestöt tekivät mm. työajan lyhentämisestä ja työeläkejärjestelmän kehittämisestä sopimuksia, joiden toteuttaminen edellytti eduskunnassa toteutettavia lainsäädännön muutoksia.

<sup>163</sup> Erilaisista sidonnaisuusjärjestelmistä (palkkojen indeksisidonnaisuus yms.) tuli päästä irti ja palkkakehityksen määräytymisessä tuottavuuden kasvu määriteltiin keskeiseksi, joskin joustavasti sovellettavaksi normiksi (Komiteamietintö 1967:B1).

<sup>164</sup> Tuottavuusnormia käytettiin mm. talouspoliittisen suunnitteluneuvoston talouspoliittisessa ohjelmassa vuonna 1952 (Pekkarinen & Vartiainen 1993).

<sup>165</sup> Instituution kehittäminen nähtiin pitkäkestoiseksi prosessiksi, joka tuli käynnistää heti (vuonna 1967) aloittamalla neuvottelut tulopoliittisen sopimuksen aikaan saamiseksi (Myllymäki 1982).

<sup>166</sup> (Komiteamietintö 1967:B1). Esitys oli peruspiirteiltään Dahménin Suomen Pankin aloitteesta laatiman pienen avotalouden kehittämissuunnitelman ehdotusten kaltainen (vrt. Dahmén 1963).



Länsi-Euroopan suurimman sahayrityksen Rauma-Repolan hallintoneuvosto 1960-luvulla tuo enemmän mieleen Rotary-klubin tai Suomalaisen Klubin maanantaiseuran kuin suuren sahayrityksen strategioista vastuuta kantavan instituution. Vuoden 1967 suurdevalvaatio antoi vientiin suuntautuneelle erilliselle sahateollisuudelle vielä aikaa pysyä vanhoillaan. Rauma-Repola Oy:n, jonka sahatavaran tuotanto oli 700 000–1 milj. m<sup>3</sup> vuodessa, tuotantolaitokset olevat hajallaan eri puolilla Suomea. Yrityksellä oli laaja ja hajanainen tukkipuun hankintaorganisaatio, joka oli käymässä vanhanaikaiseksi leimikkokauppataivan vakiintuessa puukauppaan.

*Hallintoneuvosto puheenjohtajansa, rahoittajapankin pääjohtajan, Matti Virkkusen johdolla kesäkokouksessa vuonna 1967 vieraineen. Tilaisuudessa toimivasta johdosta mukana toimitusjohtaja vuorineuvos Paavo Honkajuuri ja metsäpäällikkö Eino Aro. Hallintoneuvoston jäsenet toimitusjohtaja Tauno Angervo, pääjohtaja Teuvo Aura, agronomi Jaakko Honkajuuri, pankinjohtaja Olli Kaila, rovasti Antti Kukkonen, pankinjohtaja Veikko Makkonen, maaherra Kalle Määttä, vuorineuvos Ilma Nurmela, pääjohtaja Nils Osara, pankinjohtaja Mauri Paloheimo, maaherra Lauri Riikonen, metsäneuvos Veikko Palosuo, pääjohtaja Samuli Suomela, agronomi Tauno Vartia ja vuorineuvos Eero Wilma. Lusto, Metsäteollisuuden kokoelma*

### *Palkkaneuvottelut liittotasolta keskusjärjestötasolle*

Julkisen vallan hintasäätelyvaltuudet perustuivat vuonna 1957 säädettyyn rajoitettuun hintavalvontalakiin. Valtuudet pysyivät muuttumattomina vuoteen 1962 ja säätelymahdollisuudet olivat melko vähäiset. Palkkasopimusjärjestelmän kehittämisessä pyrittiin liittokohtaisista sopimuksista keskusjärjestötasoisiiin keskitettyihin ratkaisuihin.<sup>167</sup> Inflaatio jatkui vuonna 1962 säädetystä hintasulusta huolimatta eikä uutta runkosopimusta syntynyt.

Klaus Wariksen vuonna 1963 esittämä kokonaisratkaisu hylättiin, jonka jälkeen päätettiin soveltamaan vuonna 1962 säädettyä työriitojen sovittelulakia. Valtakunnan-

<sup>167</sup> Vuonna 1960 solmittiin SAK:n ja STK:n välillä ensimmäinen ns. runkosopimus (Mansner 1990). Sopimuksessa todettiin mm. hintatason vakaana pitämisen välttämättömyys tilanteessa, jossa oli pidättäydytty palkkojen indeksiin sitomisesta.

sovittelijan välitysesitystä (R-sopimus) ei hyväksytty keskusjärjestötasolla, mutta liittotasolla solmitut sopimukset toteutuivat R-linjan mukaisina. Sopimuksiin sisältyi indeksiehto ja ne solmittiin kaksivuotisin (1964–66). Seuraava, ns. HR-sopimus solmittiin kolmivuotisena (1966–69), joista kahtena viimeisenä tuli suorittaa palkkojen indeksitarkistukset. HR-ratkaisu vahvisti SAK:n asemaa suhteessa kilpailevaan keskusjärjestöön (SAJ) ja rauhoitti työmarkkinatilannetta, mikä tarjosi hyvät edellytykset ammattiyhdistysliikkeen eheytykselle. Näin HR-ratkaisu valmisteli maaperää tulopoliitikalle ja kesken sopimuksen voimassaolon solmitulle Liinamaan I -sopimukselle.

### 5.3. Puuvarojen kehittämisohjelmaa hahmotellaan

#### *Teollinen puunkäyttö kasvaa ja puupula uhkaa*

Kuiduttavaan metsäteollisuuteen investoitiin voimakkaasti 1950- ja 1960-luvuilla. Muusta teollisuudesta poikkeavasta kehityksestä ei kuitenkaan ollut kyse, sillä massa- ja paperiteollisuuden osuus teollisuuden bruttokansantuote-erässä pysyi vakaana. Saha- ja levyteollisuus kasvoi selvästi hitaammin. Saha- ja levyteollisuuden puunkäyttö kasvoi 16 miljoonan kuution tasolle edellisen kauden noin 12 miljoonan kuution tasosta. Massa- ja paperiteollisuudessa ensiasteinen puunkäyttö nousi selvästi yli saha- ja levyteollisuuden tason. Edellisen kauden 12 miljoonan kuution tasosta noustiin 20 miljoonan kuution tasolle kasvupolitiikan kauden loppuun mennessä. Koko teollisuuden puunkäyttö kasvoi 1950-luvun keskimääräisestä 22 miljoonasta kuutiosta 35 miljoonaan kuution 1960-luvulla. Käytön kasvu pienensi hakkuureservejä ja johti sekä kasvun että kestävät hakkuumahdollisuudet ylittäviin vuosihakkuisiin. Etenkin kuitupuulajeista tuli niukkoja. Käytön kasvu ei kuitenkaan vaikuttanut täysimittaisena hakkuisiin, koska sahausjätteen ja muun jätepuun käyttö samalla tehostui. Lisäksi polttopuun käyttö väheni 14 prosenttia 1950-luvulta 1960-luvulle.<sup>168</sup>

Uudet sulfaattiselutehtaat nostivat mäntykuitupuun käytön 3,8 miljoonan kuution tasosta yli 7 miljoonaan kuution kauden lopulla.<sup>169</sup> Raakapuun riittävydestä muodostui laajennusten rajoite kaikkien puutavaralajien kohdalla. Vuonna 1959 asetettiin talousohjelmakomitea selvittämään talouden pitkän ajan kehitysmahdollisuuksia, ja sen mietintö oli metsäteollisuuden laajentumismahdollisuuksien suhteen aiempaa pessimistisempi. Komitean puheenjohtaja Eino Saari päätyi laskelmissaan siihen, että kokonaispoistuma vuonna 1955 ylitti Etelä-Suomessa

<sup>168</sup> Holopainen 1957

<sup>169</sup> Linnamies 1971



Alueellisten investointitukien erästä kehitysvaihetta edusti Pohjois-Savon koivuvarojen hyödyntämistä varten perustettu Savon Sellu Oy.

*Urho Kekkonen peruskiven muuraustilaisuudessa yhdessä Veikko Ihamuotilan, opetusministeri Johannes Virolaisen, valtiovarainministeri Mauno Koiviston sekä kauppaneuvos Osmo Karttusen kanssa. Suomen Pankin pääjohtaja, Klaus Waris on tässä 18.4.1967 järjestetyssä tilaisuudessa takarivissä. Koivisto valittiin Wariksen seuraajaksi Suomen Pankkiin marraskuussa 1967. Metsäliiton kuva-arkisto*

1950-luvulle lasketun suurimman kestävän hakkuumäärän 5,5 miljoonalla kuutiolla ja 1960-luvulle lasketun suunnitteen 2,7 miljoonalla kuutiolla. Raakapuun käytön ennakoitiin kasvavan jo päätettyjen metsäteollisuusinvestointien seurauksena siten, että poistuma 1960-luvun lopussa olisi noin neljä miljoonaa kuutiota kestävää hakkuusuunnitetta suurempi.



*Metsävarojen ja puunkäytön seuranta*

Metsien puuvarannon ja puunkäytön jatkuva seuranta oli keskeinen edellytys 1960-luvulla käynnistyneelle, metsäteollisuuden ympärille rakentuneelle kasvupolitiikalle. Talousohjelmakomitean mietintöön tyytyminen olisi merkinnyt, että puuvarojen riittävydestä olisi tullut pysyvä este metsäteollisuuden laajentamiselle.

Metsävarojen jatkuva inventointi ja puunkäytön tutkimus tuli Metsäntutkimuslaitoksen vastuulle, joka oli toteuttanut myös aiemmat inventoinnit.<sup>170</sup> Myös teollisuustilaston ulkopuolisten kiinteistöjen puunkäytön tutkimuksesta tuli säännöllistä. Vuosien 1960–63 neljännen inventoinnin mukaan metsien tilan oli huonontunut ja puuston kuutiomäärä pienentynyt.

*Metsätalouskomitea ja perusta edistyvälle metsätaloudelle*

1950-luvun lopulla työskenteli kaksi metsätaloutta käsitellyttä komiteaa, joiden mietinnöt valmistuivat 1960-luvun alussa. Metsätalouden suunnittelukomitean mietinnössä päädyttiin Ilvessalon laskelmiin perustuen tulokseen, ettei raakapuun käyttöä voitu juurikaan lisätä kymmenvuotiskauden 1953–62 tasosta. Tämä merkitsi estettä metsäteollisuuden laajentamiselle, minkä varaan 1960-luvun kasvupolitiikka puolestaan oli rakennettu.

Komitean mukaan realistinen talouspolitiikka edellytti, että metsäteollisuuden puunkäyttö kasvaa.<sup>171</sup> Komitean asettama tutkijaryhmä Leo Heikurainen, Kullervo Kuusela, Olavi Linnamies ja Aarne Nyssönen työsti HKLN-ohjelmaksi nimetyn puuntuotannon tehostamisohjelman komitean toimenpidesuosituksen pohjaksi.<sup>172</sup> HKLN-ohjelma seurasi Lihtosen tuottohakkuusuunnitteen periaatetta, mutta tarkastelu ulotettiin kahden kymmenvuotisjakson yli puuston koko kiertoajalle.<sup>173</sup>

<sup>170</sup> (Tiihonen 1968). Vuodesta 1964 siirryttiin vuosittaisena säännöllisesti jatkuvaan inventointiin (Kuusela 1972). Siihen kytkettiin vuonna 1962 vakinaistettu puunkäytön seuranta Metsäntutkimuslaitoksessa (Palo & Hämäläinen 1988). Maatilojen puunkäyttöä ja puun polttokäyttöä selvitettiin jälkikäteistiedustelulla vuonna 1963. Vuoden 1964 puun käyttöä selvitettiin tilakirjanpidolla. Uudessa järjestelmässä kerättiin keskeisistä käyttöryhmistä (mm. teollisuuden puunkäytöstä teollisuustilastosta) tietoja vuosittain ja alettiin tuottaa useiden keskeisten käyttömuotojen osalta aikasarjatietoja (ks. Folia Forestalia -julkaisusarja).

<sup>171</sup> Komitea käynnisti tutkimuksen siitä, oliko ja millä edellytyksillä mahdollista asettaa hakkuusuunnite niin suureksi, että kasvavan metsäteollisuuden raakapuun tarve voitaisiin kestävästi tyydyttää (Komiteamietintö 1961:1, Linnamies 1970).

<sup>172</sup> Heikurainen ja muut 1961

<sup>173</sup> Laskelmiin voitiin yhdistää hakkuiden ikäluokittainen kohdistaminen ja tarkastella tulevien hakkuumahdollisuuksien kehitystä ohjelmalla, jossa hakkuiden suuntaamisella pyritään kehittämään metsiä kohti ikäluokkasuhteiltaan ja puustoltaan optimaalista puuvarantoa ottamalla kuitenkin huomioon tietyt reaalisena pidetyn metsänhoito-ohjelman vaikutukset.

Laskelman tuloksena 10-vuotiskauden 1963–72 vuotuiseksi hakkuusuunnitteeksi saatiin 47 miljoonaa kuutiota, kun Ilvessalon tuottohakkuusuunnite vastaavalle ajalle oli neljä miljoonaa kuutiota alempi.<sup>174</sup> Hakkuumahdollisuuksien välitön lisääminen nähtiin mahdollisena, mikäli komitean metsänhoito-ohjelma toteutettaisiin.

Tehostetun puuntuotanto-ohjelman perustana olivat:

- hakkuumenetelmien ja hakkuiden laadun parantaminen
- metsien ikärakenteen muutokset
- vajaatuottoisten metsien uudistaminen

<sup>174</sup> Kuusela & Nyssönen 1962, Ervasti ja muut 1964

Sodanjälkeisessä Suomessa politiikkaa tehtiin paljon valtioneuvoston ja ministeriöiden asettamissa komiteoissa. Uuden metsäpolitiikan toimeenoponon muutoksia valmisteltiin metsähallintotoimikunnassa ja yksityismetsätalouden organisaation tarkistustoimikunnassa. Metsätalouden organisaatiokomiteasta tehtiin kattokomitea uudistukselle. Tässä komiteassa käytiin kamppailua metsähallituksen asemasta ja samalla asiantuntijavallan säilyttämisestä metsätaloudessa.

*Komitea puheenjohtajansa metsähallituksen pääjohtaja Antero Pihan (MTK:n metsäjohtaja 1942–60 ja metsähallituksen pääjohtaja 1960–73) johdolla luovuttamassa mietintöä maa- ja metsätalousministeri Johannes Virolaiselle vuonna 1962. Vasemmalta Pauli Lehtosalo, Veikko Pohjanpelto, komitean sihteeri Tapio Korpela, Olavi Linnamies, Antero Piha, Yrjö Hassi, Erkki Kalela, Jorma Punovuori, Einar Malmström sekä ministeri Virolainen. Yrjö Hassin kokoelma*



- metsänviljelyalan lisääminen
- ojitustoiminnan laajentaminen ja ojitusalueiden metsien hoidon tehostaminen
- taimikonhoidon tehostaminen
- maatilametsätalouden suunnitelmallistaminen
- metsätuhojen torjunnan tehostaminen
- metsäpuiden jalostuksen tehostaminen ja laajentaminen
- metsien lannoituksen lisääminen
- tutkimustoiminnan tehostaminen
- puuston kartuttaminen erityisesti maatilametsälöissä
- puuston koostumuksen muuttaminen havupuuvältaisemmäksi.

Tiedossa olevien teollisuusinvestointien todettiin nostavan jakson 1963–72 keski-vaiheilla kokonaispoistuman noin 51 miljoonaan kuutioon, mikäli muu puunkäyttö pysyisi vuosien 1954–57 keskiarvon suuruisena. Poistuma ylitti neljällä miljoonalla kuutiolla HKLN-hakkuusuunnitteen. Hakkuusuunnitteen tuntuvan ylityksen katsottiin vaarantavan metsätalouden kestävyys. Komitea etsi myös keinoja vapauttaa raakapuuta muusta käytöstä teollisuuden käyttöön.

Kestävän metsätalouden päämäärän toteutukseen oli vähittäin 1930-luvulla omak-suttu pitkäjänteinen, puuston vuotuista kasvua edistävä metsänhoito. Hakkuiden kohdistamisella ja metsänhoidolla voitiin kartuttaa tulevia hakkuumahdollisuuksia. Uuteen, edistyvän metsätalouden päämäärään liitettiin hakkuiden suuntaami-sen ja metsänhoidollisten toimintojen oheen laajamittainen lannoitus- ja maanpa-rannustoiminta sekä turvemaiden otto puuntuotantoon. Metsämaan alaa suuren-tamalla ja vajaatuottoisten metsämaiden puuntuotoskykyä lisäämällä voitiin hak-kuita lisätä samanaikaisesti puuston kasvua suurentavien toimenpiteiden kanssa.

### *Maatalouskomitean metsätaloudelliset päämäärät*

Vuonna 1958 nimitettiin maatalouskomitea pohtimaan maataloustuotannon ke-hittämistä. Erityisesti pyrittiin etsimään uusia tuotantosuuntia.<sup>175</sup> Komitean mie-tintö valmistui 1962. Komitea selvitti myös metsätalouden tehostamismahdolli-suuksia ja sitä kautta maatila-metsätalouden työllisyys- ja tulonsaantimahdolli-suuksia.<sup>176</sup> Komitean pyynnöstä metsäalan tutkijoiden asiantuntijaryhmä laati

<sup>175</sup> Peltoalaa ja maidontuotantoa lisänsen maataloustuotannon kehitys synnytti ongelmia, joita lisäsivät maitotaloustuotteiden vientivaikeudet liikatarjonnan olosuhteissa (Sauli 1986).

<sup>176</sup> Keskeinen ehdotus oli varojen suuntaaminen uudisraivauspalkkioiden sijasta metsänparannuk-seen lähinnä Pohjois-Suomen viljelijäväestön työllisyys- ja toimeentuloedellytysten parantami-seksi (Komiteamietintö 1962:6).

puuntuotannon tehostamisohjelman (TEHO), jonka perustana oli metsätalouden edistämiskomitean mietinnön liitteenä julkaistu HKLN-ohjelma.

TEHO-ohjelmassa oli huomattavasti suuremmat tavoitteet kuin HKLN-ohjelmassa: ojitettava suoala oli molemmissa sama (4,5 milj. ha), mutta vuotuinen uudisojitustavoite oli TEHO:ssa kaksinkertainen (lähes 200 000 ha), uusia taimikkoja tuli vuosittain saada aikaan noin 260 000 hehtaaria (HKLN: 180 000 ha), joista viljelyn osuus oli 200 000 hehtaaria (HKLN: 95 600 ha).<sup>177</sup>

Maatalouskomitea katsoi, että metsien pirstoutuminen ja joutuminen perinnönjakojen kautta maatalousyritystoiminnan ulkopuolelle haittasi metsätalouden tehokasta harjoittamista, sillä tehokkuuden edellytyksenä pidettiin suuria omistuksia päätösyksiköitä.

<sup>177</sup> HKLN- ja TEHO-ohjelmat erosivat toisistaan siten, että HKLN-ohjelmassa uudistamiseen liittyvät metsänhoitotoimenpiteet rakentuivat luontaiseen uudistamiseen perustuviin ratkaisuihin. TEHO-ohjelmassa uutena elementtinä oli se, että metsien uudistamista oletettiin tapahtuvan viljellen. Osittain tästä syystä, osittain metsänparannuksen suurempien toimenpidevolymien seurauksena TEHO-ohjelman hakkuusuunnite oli ensimmäisenä 10-vuotiskautena vuosittain noin 50 milj. m<sup>3</sup>, 40 vuoden kuluttua 57 milj. m<sup>3</sup> ja lopullisessa tavoitemetsässä noin 80 vuoden kuluttua 80 milj. m<sup>3</sup>. TEHO-ohjelman hakkuusuunnitteen taso vastasi jo suunnilleen metsätalouden suunnittelukomitean huolenaiheena ollutta teollisuuden laajenemisesta seuraavaa puunkäytön lisäystä yli HKLN-suunnitteen tason.

Metsätalouden tehostaminen toi metsätalouteen työllisyyttä ja tuloja. Rahoitusohjelmissa istutuksilla, ojituksilla ja lannoituksilla sekä metsäteiden rakentamisella oli keskeinen osuus.

*Teknologia suo-ojien aurauksessa kehittyi ja mukaan tuli myös pari numeroa varsinaista suoauraa järeämpi valtaaja-aura, jonka vetämiseen tarvittiin kaksi raskasta telatraktoria. Erkki Närä*



TEHO-ohjelmassa oli edistyvän metsätalouden peruslähestymistapa kytketty osaksi maatilataloutta, mikä selittää kahden samantyyppisen ohjelman yhtäaikaisen työstämisen. Laajat metsänviljelyt tarjosivat HKLN-ohjelmaa selvästi suuremmat tulomahdollisuudet maatilatalouden sivuelinkeinona harjoitetulle yksityismetsätaloudelle.

### *Viljelyn ja metsänparannuksen laajennukset metsälainsäädäntöön*

Vuonna 1960 säädettiin erillinen laki metsäojitustyöstä maksettavista palkkioista. Lain nojalla julkista tukea voitiin myöntää pieniin, erillisiin ojitushankkeisiin. Ojituspalkkio lisäsi työsuoritteita investointikohteissa, joiden taloudellista edullisuutta ei arvioitu samalla tavoin kuin metsänparannuslain mukaisin varoin tuetuissa kohteissa. Vuonna 1963 tuli voimaan laki metsänviljelyn edistämisestä. Lailla järjestettiin metsänviljelyn ja perusparannusluontoisten taimikonhoitotöiden edistäminen yksityismetsissä.

Metsänparannustoimintaa ohjattiin vuosittaisilla laeilla aina vuoteen 1967, jolloin metsänparannuslaki uudistettiin ja säädettiin pysyväksi. Lakiin sisällytettiin koko lakisäätäinen metsänparannustoiminta, mm. molemmat edellämainitut lait. Uutena työläjina otettiin mukaan lannoitus, ja alueellinen porrastus jakautui viiteen vyöhykkeeseen. Metsänparannushankkeiden kustannustuki vaihteli 20:sta 70:een prosenttiin.

Viljelyn yleistymisen yksityismetsissä johti muutoksiin myös metsälautakuntalaitoksessa. Laki metsälautakunnista astui voimaan 1967 ja sen perusteella keskusmetsäseurat muutettiin keskusmetsälautakunniksi ja metsänhoitolautakunnat piirimetsälautakunniksi. Lautakuntia koskeva muutos virallisti metsänhoitoyhdistysten aseman neuvontajärjestelmässä aiempaa selvemmin. Viljely uudistamistapana tuli virallistetuksi vuoden 1967 lakiuudistuksessa. Laissa metsän uudistamismenetelmiksi kirjattiin joko luontainen tai viljelyllä tapahtuva uudistaminen. Kotitarvehakkuuta koskevan uuden säännöksen mukaan ei metsää kotitarpeeksikaan hakattaessa saanut saattaa vajaatuottoiseksi. Aiempaan lakiin sisältynyt kielto nuoren kasvuisan metsän hävittämisestä muutettiin muotoon, jonka mukaan hävittämiseksi katsottiin kehitettäväksi kelvollisen metsän sellainen käsittely, joka on ristiriidassa sen järkevän kasvattamisen kanssa.

## 5.4. Edistyvän metsätalouden toimeenpano

### *Metsätalouden itsellisyys maataloushallinnossa*

Metsäpolitiikan toimeenpano-organisaatio oli pääosin 1920-luvulla määritellyn kestävä metsätalouden päämäärän toimeenpanoon valmistellun rakenteen mukainen. Keskeisimmät instituutioiden toimintaa määritelleet säännöt olivat metsähallintolaki ja -asetus vuodelta 1921, vuoden 1928 yksityismetsälaki sekä vuoden 1950 metsänhoitoyhdistyslaki.

Sukupuolten välinen tasa-arvo ei toiminut 1950- ja 1960-luvun metsäpolitiikassa, mutta metsänistutukseen naiset ja miehet osallistuivat tasavertaisesti.

*Männymtaimia istutetaan kuokalla Iljanvaarassa. Pentti Väänänen*





*Suometsätieteen profes-  
sori Leo Heikurainen  
(Helsingin yliopiston  
suometsätieteen  
professori 1958–85)  
ojitusretkeilyllä  
Kiimingin Letto-suolla  
pohimassa ojituksen  
mielekkyyttä.  
Erkki Närä*



*Suometsätieteen professori Olavi Huikari (Met-  
sätutkimuslaitos 1956–84) tarkastamassa au-  
raustulosta Parkanossa. Allan Antola*

Ojituksen metsätaloudellisista perusteista ja soveltamisesta väiteltiin. Kampailu tiivistyi kahden professorin, Leo Heikuraisen ja Olavi Huikarin välille. Laajamittaista avosoiden ojitusta Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa perusteltiin työllisyys- ja aluetaloudellisilla hyödyillä ja kritisoitiin liiketaloudellisesti kannattamattomana.

Edistyvän metsätalouden päämäärän toimeenpanon valmisteluun asetettiin kaksi toimikuntaa, metsähallintotoimikunta vuonna 1960 ja yksityismetsätalouden organisaation tarkistustoimikunta vuonna 1961. Komiteoiden mietintöjen valmistuttua vuonna 1962 asetettiin metsäalan organisaatiokomitea, jonka tehtävänä oli periaatteellinen linjaus hallinto- ja toimeenpano-organisaatiosta metsäalalle. Komitean periaatemietintöön kirjattiin edistyvän metsätalouden päämäärä metsähallituksen tehtävämäärityksen muodossa. Päämäärän kirjaustapa selittyy sillä, että metsätalouden julkinen säätely esitettiin keskitettäväksi kokonaan keskusvirastona toimivalle metsähallitukselle. Yksityismetsätaloudessa esitettiin säilytettäväksi keskusmetsälautakuntien ja piirimetsälautakuntien itsehallintoperiaate.<sup>178</sup> Yksityismetsätalouden julkinen säätely rajoittui ehdotuksen mukaan valtion varojen käyttöä sekä julkiselle vallalle muutoin kuuluvia tehtäviä koskeviin ratkaisuihin. Määri-

<sup>178</sup> Metsäalan organisaatiokomitean mietintö (Komiteamietintö 1963:2, eripainos *Silva fennica* 113).

tellyt periaatteet legitimoitiin vuoden 1966 laissa metsähallinnosta sekä vuoden 1967 yksityismetsälaisissa.

Metsähallituksen asema metsäalan keskusvirastona vahvisti metsätalouden erillisyyttä maatalouden valtionhallinnosta maatalousministeriössä. Metsäammattilaisen johtamana keskusvirastona sillä säilyi vahva itsehallinnollinen asema maatalousministeriöön nähden. Metsäammattikunnan asiantuntijavalta säilyi ja osin vahvistus instituutioiden kokonaisuutoksessa.

### *Etujärjestöt aloitteentekijöinä puuntuotannon tehostamisessa*

Metsäalan järjestöjen piiristä esitettiin, että HKLN- ja TEHO-ohjelmat rahoitetaisiin valtion varoista. Se olisi merkinnyt metsänparannuksen julkisten kustannusten tuntuvaa lisäystä. Budjetin kautta kanavoitu julkinen tuki metsätaloudelle oli melko vähäistä 1960-luvulle eli alle kolmannes kokonaiskustannuksista. Valtion tuen nopeaan lisäykseen ja ohjelmien toimeenpanoon valtion tulo- ja menoarvion kautta ei kuitenkaan nähty edellytyksiä. Mm. tämän vuoksi SPKL:n ja MTK:n aloitteesta muodostettiin valtuuskunta vuonna 1963 valmistelemaan erillistä metsänparannustoimien rahoitusohjelmaa. Aloitteen taustalla olivat SPKL:n ja MTK:n välillä vuonna 1963 käynnistyneet neuvottelut, joissa oli esillä hinta- ja kustannuskysymysten ohella ns. perussopimus. Perustetun valtuuskunnan jäsenet edustivat aloitteentekijäjärjestöjä.

Vuonna 1963 kantohinnat alkoivat koivua lukuunottamatta kohota voimakkaasti ostokilpailun kiristyessä. Taustalla oli tieto hakkuumahdollisuuksien niukentumisesta, vaikka varsinaisesta puupulasta ei ollutkaan kysymys. Hintaneuvottelut kariutuivat ja hallitsematon hintakehitys kasvatti julkisen vallan väliintulon uhkaa, kun taloutta pyrittiin vakauttamaan muutoinkin mm. tulopolitiikan kautta (esim. vuoden 1963 W-sopimus). Tässä tilanteessa puumarkkinaosapuolet SPKL ja MTK siirtyivät hintaongelmien käsittelystä puuntuotannon tehostamiskysymyksiin. Viimeksimainituista vallitsi yksimielisyys, sillä sekä SPKL:ssa että MTK:ssa oli jo aiemmin ollut kehitteillä ajatus metsänparannusohjelmien rahoituksen järjestämisestä.

Etujärjestöjen esilläpitämä metsänparannuksen rahoitus ja konkreettisen toimenpideohjelman valmistelu heijastavat ainakin kolmea seikkaa: 1) puuntuotannon tehostamisen näkemistä välttämättömäksi ja pikaisia toimia vaativaksi asiaksi, jotta hakkuumahdollisuuksia voitaisiin lisätä puun niukkuuden uhatessa metsäteollisuuden normaalia kehittämistä, 2) epäuskoa julkisen vallan aloitteellisuuteen ohjelmien käynnistämisesä, sekä 3) molempien osapuolten halukkuutta hoitaa ohjelman rahoituksen suunnittelu julkisen budjettivalmistelun ulkopuolella. Puuntuotannon tehostaminen nähtiin hakkuumahdollisuuksien lisäämisen kautta ainakin osittaisena ratkaisuna myös puumarkkinaongelmiin. Aloitteellisuus puuntuo-

tannon tehostamisessa on tulkittavissa verhotuksi viestiksi julkiselle vallalle puumarkkinaongelmien ratkaisutavasta tilanteesta, jossa julkisen vallan väliintulo koettiin todelliseksi uhaksi.

### *MERA I ja laaja yhteiskunnallinen konsensus*

MERA-toimikunnan, jonka työ käynnistyi vuonna 1964, puheenjohtajaksi nimettiin Suomen Pankin pääjohtaja Klaus Waris. Jäsenet edustivat SPKL:ää, MTK:ta, metsähallitusta ja Keskusmetsäseura Tapiota. Asiantuntijajäsen oli Kullervo Kuusela Metsäntutkimuslaitoksesta.

MERA-ohjelman toimeenpanon kannalta oli tärkeää, että Suomen Pankin aktiivisuus ulottui aina metsätalouteen saakka. Suomen Pankin kiinnostus rahoitusohjelman työstämiseen ei rajoittunut vain passiiviseen tukemiseen, vaan keskuspankki osallistui myös ohjelman toteuttamiseen. Sillä, että Suomen Pankin pääjohtaja toimi puheenjohtajana, oli kahtalainen merkitys rahoitusohjelmalle. Yhtäältä se antoi vakuuttavuutta julkiselle vallalle suunnatuille rahoitusvaatimuksille, ja toisaalta edesauttoi budjetin ulkopuolisen rahoituksen järjestelyjä.

Toimikunta luovutti metsätalouden investointien rahoitusohjelman (MERA I, 1965–70) valtioneuvostolle toukokuussa 1964. Ohjelmalle oli ominaista, kuten TEHO-ohjelmallekin, pyrkimys metsänviljelyn lisäämiseen ja sen ulottamiseen vajaatuottoisille metsämailla ja turvemaille. MERA I:n vuotuiset työtavoitteet olivat suurempia kuin HKLN- ja TEHO-ohjelmien. Tavoitteena oli metsänviljelyn kaksinkertaistaminen 1960-luvun alkupuoliskon tasoon verrattuna (1964: 131 000 ha). Uudisojitustavoitteet olivat 250 000–300 000 hehtaaria. Ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden arvioitiin mahdollistavan ensimmäisellä kymmenvuotiskaudella 50–55 miljoonan kuution hakkuut kestävyttä vaarantamatta (70–100 vuoden kuluttua 100–120 milj. m<sup>3</sup>).

Puuntuotannon tehostamisen rahoituksessa tapahtui oleellinen muutos, kun budjettirahoituksen täydennykseksi saatiin obligaatiolainaan perustuva lisärahoitus, jonka toteuttamisessa Suomen Pankki oli avainasemassa. Pyrkimyksenä oli suunnata tukitoimet metsäinvestointeihin, jotka täyttivät liikeloudellisesti hyväksyttävät ehdot.<sup>179</sup> Lainajärjestelyin lisärahoitus pidettiin erillään maatalousministeriön kautta ohjautuneesta valtion budjetista. Samalla Suomen Pankki rahoiti

<sup>179</sup> Kokonaistaloudellisin perustein – ottamalla huomioon alue- ja työllisyyspoliittiset vaikutukset ja siis suuntaamalla investointeja Pohjois-Suomen heikkokasvuisille alueille – tehtyjen investointien tuotto olisi ollut vähäisempi kuin liikeloudellisin perustein tehtyjen, joten ensisijaisena investointien kohdealueena pidettiin Etelä-Suomea (Palosuo 1979).

tustoimikuntaan osallistumisellaan vahvasti asemaansa parlamentaarisen areenan ulkopuolisena julkisen talouden instituutiona.<sup>180</sup>

Laaja, taloudellisiin kannusteisiin perustunut ohjelma oli uuden metsäpolitiikan toimeenpanon keskeinen osa. Rahoitus kerättiin valtion budjettirahoituksen ulkopuolelta, ja ensi vaiheessa ohjelman (MERA I) rahoituksesta syntyi laaja yhteiskunnallinen konsensus. MERA I -ohjelman suosittelujen toimenpiteiden toteutus tuli Keskusmetsäseura Tapion ja metsänparannuspiirien tehtäväksi. Metsänparannusorganisaatio vastasi ojituksista, metsäteiden rakentamisesta, soiden lannoituksesta ja osittain myös metsitystöistä. Metsänparannushenkilöstön määrä Tapiossa ja piireissä yli kaksinkertaistui aiemmasta 250:stä organisaation pysyessä rakenteeltaan samanlaisena. Keskusmetsäseurat vastasivat myös metsänparannuslainojen ja -avustusten kanavoinnista.

### *Kaksi ohjelmaa, TEHO ja MERA*

Rahoitustoimikunnan rinnalla työskenteli talousneuvoston joulukuussa 1963 asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli etsiä ratkaisua raakapuun niukkuuteen. Työryhmän laatima ohjelma, laajennettu TEHO, julkaistiin talousneuvoston kasvupoliittisen mietinnön liitteenä toukokuussa 1964. Mietinnössä kasvupolitiikan katsottiin rakentuvan keskeisiltä osilta metsäteollisuuden tehostamisen ja laajentamisen varaan. Tavoitteen toteuttaminen edellytti ohjelman mukaista puuntuotannon tehostamista.

Kahden toisistaan irrallisen prosessin tuloksena oli syntynyt kaksi puuntuotannon tehostamiseen tähtäävää ohjelmaa: laajennettu TEHO ja MERA I. Laajennettu TEHO:n ja MERA I:n erot olivat melko vähäisiä, mutta lannoituksen osalta TEHO-ohjelmassa päädyttiin MERA I -ohjelmaa suurempiin tavoitteisiin. Laajennettuun TEHO-ohjelmaan vuosille 1964–75 sisältynyt poistumataavoite edellytti täyspuustoisten kivennäismaiden ja ojitettujen soiden laajamittaista lannoitusta, vuotuisen metsänviljelypinta-alan suurentamista lähes kolminkertaiseksi sekä ojitusten ja taimikonhoitomäärien lisäämistä. Ohjelman toteuttamista vastaava hakkuusuunnite oli ensimmäisenä 10-vuotiskautena vuosittain 53 miljoonaa kuutiota (40 vuoden kuluttua n. 66 milj. m<sup>3</sup>, 70–80 vuoden kuluttua 100–120 milj. m<sup>3</sup>). MERA I -ohjelmassa mentiin laajennettua TEHO-ohjelmaa pidemmälle siinä, että ohjelmaan sisältyi myös ehdotus metsänparannusohjelmien rahoituksen järjestämiseksi.

<sup>180</sup> (Pankin itsenäisestä roolista talouspolitiikassa ks. Pekkarinen & Vartiainen 1993)



Metsätalouden tehostaminen muuttui käytännön toiminnaksi, kun sille hankittiin julkinen rahoitus budjettirahoituksen ulkopuolelta. MERA-rahoitusohjelmista ensimmäinen valmistui vuonna 1964 ja toinen vuonna 1966.

*Rahoitussuunnitelman laatinut epävirallinen toimikunta luovuttamassa MERA II-ehdotustaan, vasemmalta Lauri Kirves (Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton asiamiehenä 1961–82), Antero Piha (metsähallituksen pääjohtajana 1960–73), vt. pääministeri Reino Oittinen, MERA-toimikunnan puheenjohtaja Suomen Pankin pääjohtaja Klaus Waris, Puunjalostusteollisuuden keskusliiton metsäpäällikkö Olavi Linnamies, MTK:n metsäjohtaja Yrjö Hassi. Kuvasta puuttuvat maa- ja metsätalousministeri Nestori Kaasalainen, valtiovarainministeri Mauno Koivisto sekä toimikunnan jäsenistä Veikko Palosuo (Tapion johtaja 1963–76) sekä Veikko Ihamuotila (MTK:n puheenjohtaja). Lauri Kirves seurasi Johan Söderhjelmää Puunjalostusteollisuuden keskusliiton toimitusjohtajana. Yrjö Hassin kokoelma*

### *Metsänviljely metsätalouden uuden päämäärän osana*

Metsäasiantuntijoiden laatimien puuntuotanto-ohjelmien perustana oli ajatus, että hakkuumahdollisuuksien niukkuutta ei voitu hallita eikä metsätaloutta edistää pelkällä neuvonnalla, vaan puuntuotantoa piti tehostaa. Avohakkuuseen ja metsänviljelyyn perustuvan metsänhoidon perusteet saatiin sekä tutkimus- että kokemustiedosta. Kokemukset paksusammalkuusikoiden uudistamisesta tukivat avohakkuuta ja viljelyä, samoin luontaisen uudistamisen epäonnistumiset tuoreilla muokkaamattomilla kankailla.

Luonnonmukaisessa metsien käsittelyssä lannoituksella oli ollut vähäinen painoarvo. Lannoitusyhdyt olivat ilmeisimpiä typpiköyhillä maatyypeillä. Maanpinnan käsittely ei ollut laajamittaisesti käytössä metsänuudistamisessa ennen MERA-ohjelmia. Muokkauksella voitiin parantaa sekä uudistamisen onnistumista että lyhentää uudistamisajanjaksoa.

Luonnonmukaisen metsien käsittelyn vallitessa heikkotuottoisten metsämaiden puuntuotantoedellytysten parantamiseen ei oltu panostettu laajamittaisesti. Tämä koski erityisesti suomaastoja, vaikka sinänsä soiden ojituksella oli vanha perinne. Metsäyhtiöiden piirissä oli aloitettu systemaattiset soiden ojitukset jo 1910-luvulla.<sup>181</sup>

### *Metsänparannusinvestointien laajentaminen – MERA II -ohjelma*

Vuonna 1966 MERA-toimikunta valmisti uuden, edellistä ohjelmaa täydentävän esityksen (MERA II) vuosille 1966–70. Uudessa ohjelmassa oli lisätty ojituksen, tienrakennuksen ja varsinkin metsänlannoituksen tavoitteita.

Toimikunnan puheenjohtajana toiminut Suomen Pankin pääjohtaja Klaus Waris halusi vetäytyä pois toimikunnan työstä, koska hänen olettamastaan kertaluontoisesta tehtävästä olikin paisunut instituutio. Muut toimikunnan jäsenet katsoivat puolestaan pääjohtajan mukana olon tarpeelliseksi. Pelkästään metsäalan sisältä tulevilla esityksillä ei olisi samaa yleispätevyyttä, joka oli mahdollistanut ohjelmasuosittelusten nopean etenemisen. Metsäammattikunnassa nähtiin, että Suomen Pankin vetäytyminen uhkasi ohjelman toteuttamista ja johtaisi julkisen säätelyn, lähinnä valtioneuvoston ja erityisesti MMM:n toimesta, lisääntymiseen. Vuoden 1967 valtion tulo- ja menoarvio ei myötäillyt MERA II -ohjelman suosituksia siinä määrin kuin vuonna 1965, ja jo MERA I:n valmistelussa esiin tullut ristiriita investointien alueellisesta jakautumisesta nousi jälleen esiin.

### *Alueelliset ristiriidat metsänparannusvarojen kohdentamisessa*

MERA II -ohjelman valmistelussa oli ristiriitaisia tavoitteita. MTK:n taholta vaadittiin ojitusmäärärahojen lisäämistä suovaltaisella Pohjois-Pohjanmaalla. Talousneuvoston suosituksissa oli korostettu lannoituksia, koska siten saataisiin nopeasti käyttöpuuta.

Keskusmetsäseura Tapiossa oli valmistettu muistio siitä, että perusparannusten jouduttaminen alityöllisyysalueilla ei voi tapahtua muun Suomen kustannuksella, vaan siihen on saatava lisärahoitusta. Alueellisen erilaistamisen ja työllisyyskysymysten merkitys tuli esille myös SITRA:n rahoittamassa, yksittäisen asiantuntijan ohjelmajulistuksessa vuodelta 1970.<sup>182</sup>

<sup>181</sup> Tieteellistä tietoa ojituksen vaikutuksista puuntuotantoon oli kerätty samasta ajankohdasta lukien (Tuokko 1992).

<sup>182</sup> MERA III -ohjelman aikana syntyneitä kiistoja julkisen tukirahoituksen kohdentamisesta käsitellään luvussa 6.3. (ks. Holopainen 1970)



*Edistyvän metsätalouden metsäpolitiikan onnistuminen*

Edistyvän metsätalouden metsäpolitiikan investointitavoitteet toteutuivat suunnitellussa laajuudessa. Metsänviljelypinta-alat kasvoivat nopeasti. Kun 1960-luvun puolivälissä luontaisen uudistamisen osuus oli vielä 45 prosenttia uudistusalasta, oli se laskenut alle viidennekseen kymmenen vuotta myöhemmin. Viljellen uudistetut pinta-alat kasvoivat 55 000 hehtaarista 140 000 hehtaariin vuosina 1957–67.

Kannusteisiin perustunut metsäpolitiikka osoittautui tehokkaaksi. Poistumasuunnite kasvoi MERA:a edeltäneen ajan 55 miljoonan kuution tasosta 58 miljoonaan kuution vuonna 1975 ja 64 miljoonaan kuution vuonna 1982. Julkisen tuen rahoitusperustan hyvä suunnittelu, varojen hankinta epävirallisen MERA-toimikunnan työnä budjettirahoituksen ulkopuolelta sekä lainatukeen painottunut kannustejärjestelmä osoittautuivat onnistuneiksi ratkaisuuksi. Taimikonhoitoa lukuunottamatta toimenpidealat kasvoivat MERA-kaudella.

Investoinneilla aikaansaatuja hakkuumahdollisuuksia ei myöhemmin otettu käyttöön ohjelmissa ennakoidulla tavalla. Vm. syy on osaltaan heikentänyt arvioita tuolloin harjoitetun metsäpolitiikan tehokkuudesta väärin perustein.

## 5.5. Puumarkkinoiden säätely kasvupolitiikan oloissa

*Puumarkkinoiden muutoshaasteet*

Vuoden 1957 devalvaation jälkihoitoon oli liittynyt yhtäältä vientimaksu, jolla leikattiin vientiteollisuuden voittoja, ja toisaalta korkotuetut lainat metsäteollisuuden uusien inventointien kannustamiseksi. Kapasiteetin laajentaminen kasvatikin puunkysyntää tavalla, joka johti kestävien hakkuumahdollisuuksien ylittymiseen 1960-luvun alkuvuosina. Suurimmasta kestävästä hakkuumäärästä syntyi metsäteollisuuden laajennuksille konkreettinen rajoite.

Vuoden 1957 devalvaatio käänsi reaaliset kantohinnat nousuun. Kilpailu puusta oli muuttumassa todelliseksi. Raaka-aineen niukentuessa metsäteollisuus oli aloitteellinen toisaalta puuntuotannon tehostamiseksi ja toisaalta markkinoiden vakauttamiseksi, mm. hintayhteistyön kehittämisessä. 1960-luvun alussa raakapuun vienti väheni ja lähes loppui muutaman vuoden aikana. Viennin loppuminen oli osaksi menekki-, osaksi sopimuskysymys; mm. Osuuskunta Metsäliitto, joka oli suurin yksittäinen raakapuun viejä, vetäytyi puunviennistä. Toisaalta puun tuonti oli vakiintunut 2,5 miljoonan kuution tasolle.

Puumarkkinajärjestelmän kehittämiseen vaikuttivat sisäisten syiden lisäksi ulkoiset paineet. Talousneuvoston kasvupoliittinen mietintö oli valmistunut keväällä 1964. Sen keskeisenä ajatuksena oli metsäteollisuuden tehostamisen ja laajentamisen ympärille rakentuva kasvupoliitiikka, joka perustui talouden säätelyyn tulopolitiikan avulla.<sup>183</sup> Puumarkkinoiden voimakkaat vaihtelut ja hintamuutokset vaikeuttivat osaltaan talouden vakautta, mikä yhdessä säätelytalouden laajentamiskäytännön kanssa valmisteli maaperää sille, että julkinen valta puuttuisi puumarkkinoiden toimintaan. Puumarkkinaosapuolille kasautui paineita parantaa markkinajärjestelmän toimivuutta julkisen säätelyn torjumiseksi.

### *Puunhankinnan järjestöllisen yhteistyön alku*

Raakapuuvarojen niukentuessa SPKL:n metsäpoliittinen valiokunta asetti vuonna 1960 työryhmän kehittämään metsäteollisuuden puunhankintayhteistyötä. Kaarlo Lehtiön johtama puunostoyritysten keskinäinen komitea istui neljä vuotta ja tulos oli, että puumassa- ja paperiteollisuuden toimitusjohtajien kokouksessa elokuussa 1964 solmittiin Teollisuuden Paperipuuyhdistyksen (TPY) jäsenyritysten sisäinen sopimus hankintakaudeksi 1964–65. Työryhmätyön pohjalta puunostajat linjasivat rajat puunmyyjien kanssa käytäville sopimusneuvotteluille ja ne kirjattiin osallistujia sitovaksi sopimukseksi. Sopimus uusittiin seuraavaksi hankintakaudeksi.

Yhteistyösopimus koski kuusi- ja mäntypaperipuun sekä ohutpuun ostoja kotimaasta ja Neuvostoliitosta. Hintojen osalta sopimus koski myös koivupaperipuuta ja halkoja, mutta ei sahatukkia. Yhteisten toimintasääntöjen hyväksyminen helpotti myös toimimista puumarkkinaneuvottelujen osapuolena.

### *Etujärjestöjen perussopimus hintasuositusten kehittämiseksi*

MTK:n metsävaltuuskunta ja SPKL aloittivat vuonna 1963 neuvottelut, joissa hintakysymysten ohella oli esillä ns. perussopimus. Tavoitteena oli pelkkiä hintakysymyksiä laajempi yhteistyö sopimuskäytännön perustaksi. Yhteistyön valmistelulla oli sekä ajallisesti että muodon suhteen yhtymäkohtia työmarkkinaosapuolten välisen sopimuskäytännön kanssa. Puumarkkinoiden järjestösopimuksesta pyrittiin muotoilemaan runko, johon hankintakaussittaiset hintaa ja muita vuosittain sovittavia asioita koskevat sopimukset tultaisiin liittämään. Neuvottelut eivät vielä

<sup>183</sup> Tulopolitiikan katsottiin pitävän sisällään palkka- ja hintasäätelyn lisäksi mm. raakapuun markkinakysymykset (Komiteamietintö 1964: A 16). Vuodesta 1963 alkaen hallitus oli myös aloitteellinen saadakseen tulopolitiikan käytäntöön (Kyntäjä 1993).

tuolloin johtaneet tulokseen hintasuosituksen eivätkä perussopimuksen osalta, ja yhteistoiminta kanavoitiin MERA-rahoitusohjelman kehittämiseen.<sup>184</sup>

Puumarkkinaosapuolet kävivät neuvotteluja edelleen vuoden 1964 kevään ja syksyn aikana ja lokakuussa 1964 solmittiin perussopimus, jonka liitteenä oli suositus paperipuun hinnoiksi hankintakaudelle 1964–65. Yhtenä paperipuun hintasopimuksen synnyn edesauttajana oli puunostajien hyvä järjestöllinen valmius. Sopimustekstin mukaan osapuolet pitivät välttämättömänä metsien tuoton lisäämisen ohella tehostaa ja rationalisoida puun kauppaa, hankintaa ja kuljetuksia. Tavoitteiden toteuttamisen yhdeksi edellytykseksi todettiin mahdollisimman vakaa ja yhtenäinen hinnanmuodostus.

Hintasuosituksen lisäksi sovittiin kuitenkin konkreettisesti vain neuvottelujen jatkamisesta, joten perussopimus oli periaatetasoinen yhteistyön käynnistäjä, joka ei määritellyt yhteistyön sisältöä. Hintasuositussopimus saatiin neuvotelluksi myös hankintakaudeksi 1965–66 (vanerikoivu ja osittain havutukki) sekä 1966–67 (kuitupuun, vanerikoivu ja osittain havutukki). Lisäksi lähinnä puukaupan teknisiin kysymyksiin keskittyneet yhteiset asiantuntijaryhmät työskentelivät jatkuvasti.

### *Ostoyhteistyötä tiivistetään*

Puunostajien ensimmäisten yhteistyövuosien aikana suurimpia vaikeuksia koitui sahatukin jäämisestä sopimusjärjestelmän ulkopuolelle, liian väljistä säännöistä välikäsien käytölle ja epätarkoista osto-oikeuksien kohdentamissäännöistä. Sääntöjä tarkennettiin kolmivuotisen yhteistyösopimuksen (1.7.1966–30.6.1969) yhteydessä, jolloin sovittiin paperipuun ostoissa noudatettavat periaatteet, sekä paperipuuyhtymän toimintasäännöt ja TPY:n säännöt.

Syyskuussa 1966 TPY:n hallitus asetti ns. osalukukomitean. Sen tuli määritellä osalukulaskennan perusteet siten, että osto-osuudet vastaisivat mahdollisimman tarkoin vuotuisia puuntarpeita. Osaluvut tuli sijoittaa lohkoihin puuvarojen ja hakkuumahdollisuuksien mukaisessa suhteessa pyrkien samalla siihen, että tehtaat saisivat osto-osuutensa mahdollisimman suuressa määrin luontaisilta hankinta-alueiltaan, ja että ostajien lukumäärää eri alueilla voitaisiin vähentää.

<sup>184</sup> Oksanen 1992

*Uusia ostoysteistyön avauksia – Tehdaspuu Oy ja Tukkiokeskus*

Saimaan alueella neuvoteltiin 1960-luvun alussa yhteistyöstä mäntykuitupuun saannin varmistamiseksi. Suunnitelmaan kuului hankinta-alueen laajentaminen pohjoiseen sekä tuonnin aloittaminen Neuvostoliitosta.<sup>185</sup> Vuonna 1967 päädyttiin puunhankintayrityksen, Tehdaspuu Oy:n, perustamiseen.<sup>186</sup> Yrityksen tehtäväksi tuli osakkaiden puutavaran osto-, korjuu- ja kuljetustehtävien hoitaminen. Komissionääriyrityksen oli alusta lähtien kehitettävä korjuun ja kuljetusten toimeenpanoa ja valvontaa. Sen kautta mukana olleille kehittyi tietotaitoa myös osalukuihin perustuvaa yhteistyötä varten.<sup>187</sup>

Metsäliitossa oli vuonna 1965 valmistunut suunnitelma metsänomistajien keskitettyyn markkinointiin siirtymiseksi.<sup>188</sup> Kaikkien puutavaralajien osalta päästiin aluetasoisii ostojen yhteistyöjärjestelmiin vuodesta 1964, jolloin Suomen Sahanomistajayhdistyksen jäsenyritykset perustivat Tukkiokeskuksen. Järjestäytyneeltä metsäteollisuudelta alueyhteistyö edellytti aiempaa tarkempaa puunkäytön etukäteissuunnittelua.

## 5.6. Puunkorjuun ja kuljetusten kehitys kasvutalouden kaudella

*Metsätyöstä tulee ammatti*

Metsätyö alkoi ammatillistua 1960-luvun alussa. Lähikuljetuksia alettiin hoitaa metsätraktoreilla. Koneet olivat ensin yritysten omistamia, mutta siirtyivät vähitään urakoitsijoille. Aiemmin pääosin maanviljelijöiden sivutyönä tapahtunut hakkuu- ja lähikuljetus siirtyi suureksi osaksi päätoimisille metsätyöntekijöille ja urakoitsijoille.

Metsäpalkkojen tarkkailu järjestettiin uudelleen vuodesta 1959, kun metsäpalkkojen kehityksen todettiin jääneen jatkuvasti jälkeen teollisuustyöstä. Lakiesitys metsätöiden vähimmäispalkasta hyväksyttiin vuonna 1960, ja metsäpalkkatoimisto perustettiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteyteen vuonna 1961. Samassa minis-

<sup>185</sup> Neuvottelujen käynnistäjäyhdistöiden (kolme suurta mäntykuitupuun käyttäjäyritystä eli Enso-Gutzeit, Kaukas ja Rauma-Repola) käymien neuvottelujen kariuduttua niitä jatkettiin Kaukaan sekä uusina mukaantulleiden Ahlströmin ja Kymin välisinä.

<sup>186</sup> Tehdaspuun osakkaaksi tuli perustamisvaiheessa Ahlströmin, Kaukaan ja Kymin lisäksi myös Tampella (Tiainen 1988).

<sup>187</sup> Komissionääriyritykseen tulleet yritykset olivat rahoituksessa kytkeytyneet samaan pankkiin (SYP), jonka johto edisti instituution syntyä (Heikkerö 1968 ja 1995).

<sup>188</sup> Suunnitelman voi olettaa vauhdittaneen muun teollisuuden yhteistyöhankkeita (Tiainen 1988).

teriössä toimi myös metsäpalkkalautakunta. Metsätöiden työehtosopimusta laajennettiin vuodesta 1963 käsittämään palkkojen lisäksi metsä- ja uittoalan työehdot. Vuonna 1964 annettua metsäpalkkalakia edelsi työntekijä- ja työnantajajärjestöjen luoma asiamiesjärjestelmä, jonka tehtävänä oli sopimusvalvonnan lisäksi neuvonta ja erimielisyyksien sovittelu. Piirejä perustettiin neljä.

Metsätöiden ammatillistumista edisti laki metsäkouluista sekä asetukset metsäkouluista ja metsäopistoista vuonna 1962. Muutos merkitsi sekä kurssimuotoisen että ammattiin johtavan keskiasteen koulutuksen käynnistämistä. Ensimmäinen metsäkonekoulu aloitti toimintansa vuonna 1966. Metsätöiden ammatillistumista ja päätoimiseksi muuttumista edisti osaltaan työeläketurvan uudistaminen vuonna 1965.<sup>189</sup>

<sup>189</sup> Eläketurvatyö käynnistyi traktorimiesten sosiaaliturvatoimikunnassa, jonka sosiaaliministeriö asetti vuonna 1965 (Pösö 1996). Metsäkonetyö tuli LEL-sosiaaliturvan piiriin vuodesta 1970.

Moottorisahan käyttö oli jo opittu mutta suojavarusteet antoivat vielä odottaa itseään.

**Pentti Väänänen**



Kämppälain uudistus vuonna 1967 loi edellytyksiä teollisuustyön kaltaiselle ammattityölle. Ammatillistuminen yhdessä lisääntyneen metsätieverkon kanssa vähensi kämppämajoituksen tarvetta.<sup>190</sup>

#### *Karsinnan ja katkonnan järjestelyssä kyse linjavalinnasta*

Erillisten, metsäkuljetuksiin valmistettujen traktorien kehitys USA:ssa ja Kanadassa oli edennyt 1960-luvulle tultaessa koneisiin, jotka painonsa ja muiden ominaisuuksiensa puolesta tulivat kyseeseen myös suomalaisissa puunkorjuuoloissa. Metsätraktoreihin omaksuttu runko-ohjaus sekä nelipyöräveto tekivät niistä selkeän vaihtoehdon ajankohtansa yleistraktoreille. Koneet oli suunniteltu runkojuontoon, jota menetelmänä ei oltu Suomessa käytetty laajassa mitassa. Runkojuonto on tilaa vaativaa ja merkitsi katkonnan siirtoa tienvarsivarastoille. Metsäteiden rakentamisessa ei kuitenkaan oltu otettu välivarastoinnin tilatarpeita huomioon.

Huomattava osa metsäteollisuudesta osti ja hankki puuta edelleen puutavaralajina, jolloin kokorunkojuonto olisi merkinnyt muutosta kauppatavoissa ainakin osalle puunostajista. Vuoden 1964 raakapuukaupan perussopimukseen liittynyt yhteistyötavoite sopimuskäytännölle tarjosi mahdollisuuden etsiä myös sellaisia vaihtoehtoja, joiden osana olisi kokorunkoina tapahtuva metsäkuljetus sekä apteeraus tienvarsivarastolla.

#### *Metsäkuljetus hevosilta koneille*

Hakkuumäärät kasvoivat nopeasti. Markkinahakkuut nousivat jakson alun 31 miljoonan kuution tasosta 36 miljoonaan kuution vuonna 1967. Toimituskauppojen osuus kasvoi nopeasti ollen suurimmillaan 67 prosenttia puumääristä ja lähes 90 prosenttia kauppojen lukumääristä. Hankintapuusta tuli tässä laajuudessa ongelma teollisuudelle.<sup>191</sup>

Lähikuljetuksissa hevosista luopuminen tapahtui maataloustraktorien ja toimituskaupan välivaiheen kautta. Maataloudessa käytetyt yleistraktorit soveltuivat metsäkuljetuksiin joko heikosti tai eivät ollenkaan. Yrityksissä aloitettiin juontotraktorien käyttökokeilut osin toimituskaupan ongelmien, osin yleistraktorien heikon maastokelpoisuuden takia.

<sup>190</sup> Asuttuja kämppiä oli 3 500 vuonna 1965, jolloin niiden majoituskyky oli 45 000 henkilöä (Arnkil 1992b). Kämppien määrä väheni nopeasti ja viimeinen suljettiin vuonna 1984.

<sup>191</sup> Jatkuvaan kuljetus- ja korjuujärjestelmään pyrkivälle teollisuudelle hankintapuun ruuhkautuminen kevätkaudelle aiheutti hankaluuksia ja laatuvaatimustason noustessa toimitusajan ja -tavan aiheuttamat puun laatuun liittyvät ongelmat kasvoivat (Hakkila 1989, Salminen 1991, Kahiluoto 1990).



Hydraulinosturi korvasi vaijeripuomin, ja jalasreki voitiin korvata kesäkuljetuksiin soveltuvalla pyöräperävaunulla. Muutokset mahdollistivat yhden miehen metsäkuljetukseen sekä myös kesäajoon siirtymisen. Myös perävaunuun saatiin veto, mikä paransi koneiden maastokelpoisuutta.

Suomessa tehtiin kokeita kokorunkojuontokoneiden lisenssivalmistuksen aloittamiseksi. Hankkeista luovuttiin ennen 1960-luvun loppua kuormaa kantavien traktorien hyväksi. Samalla otettiin askel kohti puutavaralajimenetelmänä tapahtuvaa korjuuta.

Siimajuonto oli osa metsäkuljetusten koneellistumisen pioneerivaihetta. Siimajuonto ja vaijerivinsilastaus osoittautuivat pullonkaulatekijäksi kuitupuun korjuun kehittämisessä puutavaralajimenetelmän vakiinnuttua. Kokopuukorjuun tultua hylätyksi alettiin kokeilla hydrauliikkaan perustuvia kouralaitteita, joita saatiin käyttöön 1960-luvun alussa. Myös kuorinta koneellistettiin. Konekuorinta välivarastolla jäi välivaiheeksi, sillä tehdaskuorinta yleistyi nopeasti 1960-luvun lopulla.

### *Kuljetustaksat ja taksojen määrääjät*

Alunperin autokuljetusten problematiikkaan 1950-luvulla perustettu moottorikuljetustoimikunta muuntui ja laajeni Metsäalan kuljetuksenantajien järjestäytyessä epäviralliseksi neuvottelukunnaksi syksyllä 1962.<sup>192</sup> Yhteisön nimeksi tuli Puutavarakuljetuksenantajien neuvottelukunta vuonna 1968. Jäsenpohjan laajentuessa jaoston tehtäväalueeseen sisällytettiin myös traktoriasiat, millä ennakoitiin traktorikuljetusten tuloa metsäkuljetuksiin. Vuonna 1965 kuljetuksenantajat määrittivät ensimmäiset taksat traktorikuljetuksille.<sup>193</sup> Traktorikuljetuksille määriteltiin ohjetaksat vuonna 1966 Pohjois-Suomen ja 1967 Etelä-Suomen osalta.

Kaukokuljetuksissa keskeinen muutos oli, että lääninhallitusten säätelemistä autokuljetusten kuljetustaksoista luovuttiin vuonna 1962. Kuljetuksenantajat perustivat korvaaviksi järjestelmiksi taksatoimikuntia yhdessä metsähallituksen ja Metsäliiton kanssa.<sup>194</sup> Autokuljetusten osuus kaukokuljetuksista kasvoi nopeasti (vuoden 1960 34 %:sta noin 50 %:in vuoteen 1967 mennessä).

<sup>192</sup> Tuolloin käytiin Suomen Kuorma-autoliiton kanssa ensimmäiset neuvottelut sopimus pohjaisista taksoista. Kuljetuksenantajien toimintaan osallistuivat SPKL, VR:n polttoainetoimisto ja Osuuskunta Metsäliitto (Nikunen 1996).

<sup>193</sup> Taksaneuvottelumekanismiin pystyttämiseksi Maaseututyöväen Liitto ry. järjesti vuonna 1965 neuvotteluja kuljetuksenantajien kanssa onnistumatta vakiinnuttamaan asemaansa varsinaisena neuvotteluosapuolena. Jo tuolloin pääosa metsätraktorikuljetuksiin osallistuvista oli itsenäisiä yrittäjiä (SAK:n jäseniä noin 10 % kokonaismäärästä) (Sauvo 1982).

<sup>194</sup> Neuvotteluihin palkkojen sopimusjärjestelmäksi liittyi SAK:n kanssa vuonna 1967 käyty neuvottelusota, jossa SAK ei saanut sopijaosapuolen asemaa. Jälleen oli kyse siitä, että autokuljetuksissa oltiin toteuttamassa itsenäisiin yrittäjäurakoitsijoihin perustuvaa järjestelmää (Sauvo 1982).



Siimat olivat kireällä kun miestyötä korvattiin vajjerivedolla. Muutos eteni sitä mukaa, kun opittiin voiman ulosoton järjestäminen polttomoottoreilla toimiviin metsäkoneisiin.

*Moottorisahaan perustunut V.N. (Vainö Niku) vajjerivinski. Metsäliiton kuva-arkisto*

Puutavaralajeihin perustunut kauppatala ei estänyt kokeilemasta runkojuontokoneita ja kokorunkokaukokuljetusta. Kokorunkotekniikka oli tuontitavaraa Kanadasta muttei kotiutunut kunnolla Pohjoismaihin metsäpäälliköiden innosta huolimatta. Kokopuun maantiekuljetus soveltui huonosti silloisille mäkisille ja mutkaisille sorateille.

*Kokorunkokuorman lastaus puoliperävaunuun. Metsäliiton kuva-arkisto*





Koneellistuvassa metsätyössä puutavaralajimienetelmä otettiin käyttöön prosessorien ja kuormaa kantavien metsätraktorien yleistyessä.

*Sykeohjaukseen perustunut Pika 50 prosessori. Tehdaspuun arkisto*

Konekuorinta metsässä edusti välivaihetta käsinkuorinnan jälkeen ja tehdaskuorinnan edellä. Laitteet olivat alussa traktorivetoisia.

*Traktorikuorintalaitte kuitupuun kuorinnassa. Metsäliiton kuva-arkisto*



*Puunhankinnan kehitystavoitteet*

Kautta 1958–67 voidaan pitää erityisesti teollisuuden puunhankinnan ammatillis-tamisen kautena. Ammattimetsurien sekä kone- ja autourakoitsijoiden käyttöön-otolla haluttiin alentaa puun tehdashintaa. Kuljetuskustannusten alentamista mer-kittävämpi oli katkaistun puun kaukokuljetusvarastojen tason aleneminen. Uitto-järjestelmässä yrityksellä oli uittokauden (huhtikuusta lokakuuhun) omistukses-saan lähes vuoden puunkäyttöä vastaava puumäärä. Traktori- ja autokuljetuksilla katkaistun puun varasto voitiin alentaa lähes pelkäksi tehdasvarastoksi, joksi riittää usealla toimialalla kuukauden puunkäyttöä vastaava määrä. Säästöt korkokustan-nuksissa olivat huomattavat, koska pystykaupassa maksuun lankesi ennen korjuuta vain neljännes kauppahinnasta, kun katkaistun puun varaston puukustannuksista on toteutunut jo sekä kantohinta että metsäkuljetuksen kustannus. Vaikka varastot käytännössä jäivät paljon kuukauden puunkäyttöä suuremmiksi, muutoksilla met-säteollisuus kykeni kompensoimaan tehdashinnan nousupaineita kantohintojen noustessa. Samalla puutoimitusten ennakoitavuus kasvoi.

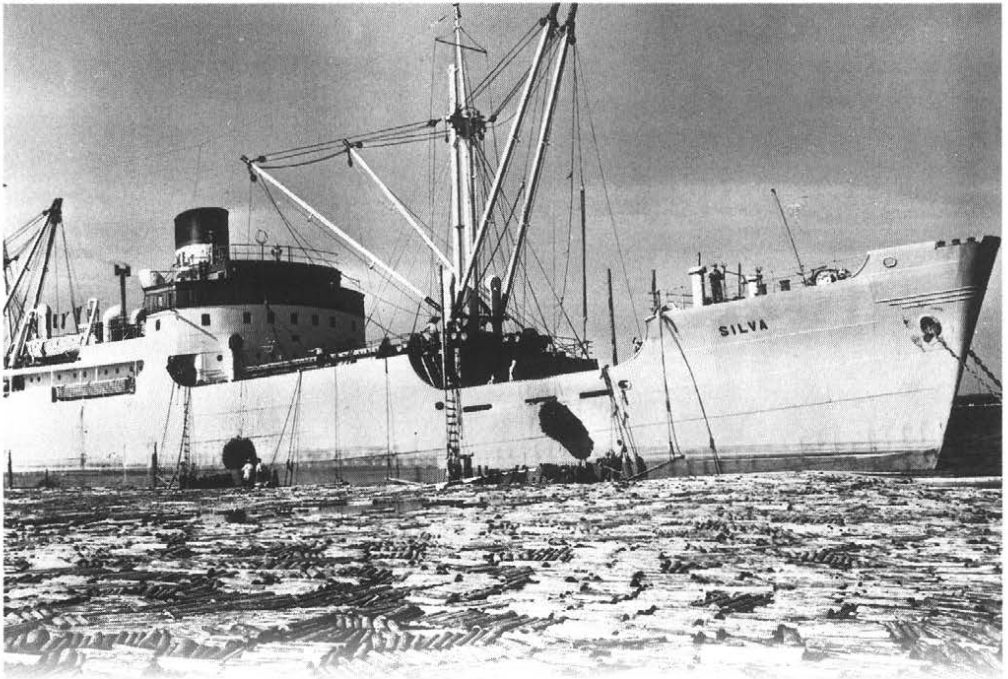
## 5.7. Metsäliitto ja puuntarjonnan hallinta

*Metsäliitto laajentaa metsäteollisuuttaan*

Osuuskunta Metsäliitto kuului sekä kuusikuitupuun että mäntykuitupuun suur-viejiin kaudella 1948–57. Pyöreän puun viennin tyrehtyminen vuosina 1963–64 muutti Metsäliiton toiminnan rakennetta. Osuuskunta valitsi uudeksi strategiak-seen metsäteollisuuden laajentamisen.<sup>195</sup>

Metsäliiton oli pystyttävä markkinoimaan sellainenkin raakapuu, joka ei soveltu-nut sen omaan tuotantoon. Sitä tuli jatkuvasti enemmän erityisesti osana hintasuo-situssopimusten yhteydessä sovittuja vaihtoja Metsäliiton ja Teollisuuden Paperi-

<sup>195</sup> Metsäliitto aloitti lastulevytuotannon vuonna 1956 yhtenä ensimmäisistä valmistajista Suomes-sa. Uutuustuotteiden valmistajana Metsäliitto tuli mukaan rimalevytuotantoon vuonna 1960 ja koivusellun tuottajaksi investoinnilla Savon Sellu Oy:n ammoniumbisulfaattimenetelmään pe-rustuvaan jalostusprosessiin vuonna 1967. Lisäksi Metsäliitto oli mukana päällystetyn aikakaus-lehtipaperiteknologian kehittämisessä investoinneissaan vuonna 1962. Sulfiitti- ja sulfaattituot-annon laajentamiseen kytkettiin laine-kartonkituotanto vuonna 1964. Metsäliitto organiso-i rakennustarvikkeiden kotimaan vähittäismyyntiverkon. (Zetterberg 1983)



Metsäliitolla oli oma rahtialus vuosina 1959–65.

*Osuuskunta Metsäliiton muutos raakapuun vientiyrityksestä suurjalostajaksi käynnistyi Veikko Ihamuotilan kaudella. Veikko Ihamuotila oli Osuuskunta Metsäliiton ja Metsäliiton Teollisuus Oy:n puheenjohtaja 1960–78. Metsäliitto oli Ihamuotilan kauden alkaessa raakapuun vientikomissionääri, jolla oli metsäteollisuustuotantoa lähinnä referenssikapasiteettina. Metsäliiton kuva-arkisto*

puuyhdistyksen jäsenyritysten välillä. Syynä uudelleenjärjestelyihin oli osittain myös toiminnan laajeneminen. Osuuskunnan jäsenmäärä kasvoi kauden aikana 50 000 jäsenestä lähes 90 000:een.

Yhteismyyntien järjestelyjen yhteydessä Metsäliitto luopui kaupanteon edellytyksenä aiemmin pidetystä jäsenyysveloitteesta. Metsänomistajien halukkuus yhteismyynteihin vaihteli sekä eri piirimetsälautakuntien välillä että lautakuntien sisällä.<sup>196</sup> Teknisesti yhteismarkkinointi organisoitiin metsänhoitoyhdistysten kanssa solmittavina hankintapalvelusopimuksina. Metsäliitolla oli vaikeuksia myydä puuta osuuskunnan ulkopuoliselle kotimaiselle teollisuudelle, mikä rajoitti toiminnan laajentamista kauden lopussa. Metsäliiton puunhankinnassa hankintakauppojen osuus oli vallitseva, lukumäärällä mitaten hankintakauppojen osuus oli yli 90 prosenttia.

<sup>196</sup> Toiminta onnistui luonnollisesti parhaiten alueilla, joilla Metsäliiton jäsentiheys oli suuri (Zetterberg 1983).

## 6. TULOPOLITIIKAN AJANJAKSO 1968–77

*Kun kasvupolitiikan kaudella talouspolitiikkaa tehtiin parlamentaarisesti, niin tulopolitiikan kaudella etujärjestöt siirtyivät suoraan vaikuttamiseen. Etujärjestöjen edunvalvontakamppailu tapahtui tulopoliittisen järjestelmän ja epävirallisten vaikutuskanavien kautta. Työmarkkinaratkaisujen osaksi kytkettiin mm. sosiaali- ja koulutusjärjestelmien kehittämistä ja tarvittavat lakimuutokset sovittiin tuloneuvotteluissa. Etujärjestöjen voimistuminen heikensi talousneuvoston asemaa. Samalla talouden pitkän aikavälin kasvun linjaukset korvautuivat talouden tasapainon tavoitteilla. Suomen Pankin osallistuminen talouspolitiikkaan väheni, poikkeuksena tosin metsätalouden kehittämiseksi järjestetty Maailmanpankin laina, joka oli osa MERA III -ohjelman (1970–75) rahoitusta.*

*Ristiriidat puuntuotantoinvestointien taloudellisesta kannattavuudesta ja aluepolitiikasta nousivat esiin MERA III -ohjelman valmistelussa. Raakapuun niukkuus pysyi metsäteollisuuden laajentamisen rajoitteena ja Puunjalostusteollisuuden Keskusliitossa toteutettiin puunkäyttöä lisäävien investointien arviointi- ja sovittelujärjestelmä Suomen Pankin aloitteesta.*

*Maa- ja metsätalousministeriön alaisen metsätalouden neuvottelukunnan tehtäväksi tuli puuntuotannon tehostamisen valmistelu budjettisuunnittelun perustaksi. Metsätalouden suunnitelmallisuuden tehostamista ja metsänomistajien aktivointia käsiteltiin komiteoissa. Metsänhoitoyhdistyskomitean mietinnössä vuonna 1971 ehdotettiin yksityismetsälain muuttamista metsänhoitoa edistäväksi metsänhoitolaiksi, ja yksityismetsätalouden paikallisorganisaation järjestelytoimikunnan mietintö vuonna 1973 esitti piirimetsälautakuntien ja metsänparannuspiirien yhdistämistä.*

*Tulopoliittisen järjestelmän käyttöönotto, sen kehittämissuunnitelmat ja talouden vakautuspyrkimykset loivat paineita puumarkkinoiden kehittämislle. Metsänhakkuiden tasapainottamistoimikunta ehdotti vuonna 1972 raakapuun hintasopimusjärjestelmän toteuttamista tulopoliittisen koneiston ulkopuolisena puumarkkinaosapuolten yhteistoimintana ilman julkista välitystä. Hintasopimuksia kehitettiin vuosittain uusitujen MTK:n ja metsäteollisuuden perussopimusten puitteissa.*



## 6.1. Tulopolitiikalle alisteinen talouspolitiikka

### *Vakaus korvaa kasvun talouspolitiikan tavoitteena*

Kansainvälinen talouskehitys ohjautui teollistuneiden maiden tuotannon laajenemisen ja monipuolistumisen merkeissä koko 1960-luvun. Euroopan teollistuneissa maissa annettiin julkisten tulojen ja menojen kasvaa ja samalla rahapolitiikka pidettiin kevyenä. Kansantaloudet kasvoivat vakaasti sekä tuotannon vuosimuutoksella, inflaatiolla että työllisyydellä mitaten.<sup>197</sup> Samankaltainen kehitys jatkui aina 1970-luvun alkuvuosiin saakka.

Dollari oli pidetty kultakannassa 1940-luvulta. Vakaa dollari oli kannustanut kansainvälisen tavaravaihdon laajentamiseen. Myös Suomi osallistui kansainvälisen kaupan rajoitteiden purkamiseen. Vuonna 1969 Suomi liittyi OECD:n jäseneksi, ja vapaakauppasopimus EEC:n kanssa solmittiin vuonna 1973.

### *Inflaatiosta devalvaatioon*

Tavarakaupan säännöstelyn purkaminen 1950-luvulla oli ollut talouskasvun edellytys. Nopea vientiteollisuuden ja erityisesti metsäteollisuuden kapasiteetin laajentaminen oli lisännyt inflaatiopaineita. Vuoden 1967 suurinumeroinen devalvaatio käynnisti voimakkaan noususuhdanteen vuosikymmenen lopussa. Kasvuvauhti kaksinkertaistui vuodesta 1969 vuoteen 1972.

Vientiteollisuudesta heijastuvaa inflaatiolosyystä pyrittiin tasaamaan vientimaksuilla, jota sovellettiin 18 kuukauden ajan. Varoista muodostettiin vientimaksurahasto, jonka käyttökohteiden joukossa oli myös metsänparannus. Vientimaksun vaikutus jäi vähäiseksi. Reaaliset kantohinnat nousivat vuoden 1967 devalvaation jälkeen samaan tapaan kuin vuoden 1957 devalvaation jälkeenkin oli tapahtunut. Myös julkiset menot kasvoivat nopeasti.

### *Aluepolitiikan kritiikki voimistuu*

Julkisen talouden laajentuminen pienensi talouspolitiikan liikkumatilaa. Julkisista menoista yhä suurempi osuus oli lakisääteisiä, mikä kavensi myös rahapolitiikan mahdollisuuksia. Viimeksisanottu oli osana Suomen Pankin talouspoliittisessa

<sup>197</sup> Halttunen & Wallius 1989

suunnanmuutoksessa. Pankki oli ollut mukana käynnistämässä kasvua edistävää finanssipolitiikkaa 1960-luvun alussa. Uusi inflaation vastainen suunnanmuutos ajoittui yhteen niiden julkisten menojen lisäysten kanssa, jotka johtuivat aluepoliittisista teollisuus- ja muista tuista.<sup>198</sup>

Alueellisen tasavertaisuuden vaatimukset synnyttivät julkisten tukien verkostot erityisesti kehitysalueiden elinkeinoelämän tukemiseksi. Kriitikki kohdistui siihen, että tukijärjestelmän pystyttämisessä ei muistettu liiketaloudellista kannattavuutta. Myös metsätalouden tukemista kritisoitiin työllisyys- ja aluevaikutusten korostamisesta ja kannattavuustavoitteiden laiminlyönnistä.<sup>199</sup>

Aluepolitiikan ja alueellisen kehittämisen laajennukset perustuivat vuoden 1966 kehitysalueelainsäädäntöön. Yritystoiminnalle myönnettyjen valtion tukien toimeenpanoon perustettiin Kehitysalue rahasto vuonna 1971. Kehitysalueiden neuvottelukunta sihteeristöineen perustettiin vuonna 1973.<sup>200</sup> Kehitysalueetuki teollisuudelle ja yritystoiminnalle perustui ensisijaisesti verohuojennuksiin ja luottojen korkotukiin.

### *Kallis raakaöljy syö kasvun talouspolitiikan perustaa*

Talous kypsyi rakenteelliseen muutokseen vakaaseen dollariin rakentuneen talouskehityksen edellytysten romahdettua. Muutosta nopeutti vuonna 1971 dollarin kultakannasta luopuminen sekä vuonna 1973 puhjennut öljykriisi.<sup>201</sup> Öljykriisi ja dollarin devalvoituminen hillitsivät OECD-maiden talouskasvua; toisesta maailmansodasta yhtenäisesti jatkunut kokonaistuotannon viiden prosentin kasvuvauhti hidastui kahteen prosenttiin.

Muutoksen myötä useimmissa teollisuusmaissa luovuttiin täystyöllisyyden tavoittelusta. Nopea energian ja muiden panoshintojen nousu heikensi tuotannon kannattavuutta ja hillitsi energiaintensiivisten toimialojen investointeja. Tuotantokustannusten kohotessa tuotteiden hinnat nousivat kiihdyttäen inflaatiota erityisesti teollistuneissa maissa. Talouspolitiikka suuntautui inflaation hillintään. Kiristynyt finanssi- ja rahapolitiikka hidastivat talouskasvun käynnistymistä.

<sup>198</sup> Waris 1968

<sup>199</sup> Heikinheimo ja muut 1967

<sup>200</sup> Aluepolitiikassa julkinen tuki laajeni yritysten sijainninhajaukseen (Virolainen 1969). Samalla käynnistyivät poliittiset aloitteet valtion laitosten hajasijoituksesta sekä kasvukeskuspolitiikasta (Eskelinen 1989).

<sup>201</sup> Kriisissä oli kyse öljyn ja raaka-aineiden hintojen voimakkaasta noususta (Pekkarinen & Vartiainen 1993).

Suomen talouskehitys ja talouspolitiikka vastasivat 1970-luvulla markkinatalousmaiden yleistä kehitystä. Vuonna 1972 markka piilodevalvoitiin dollarin devalvoimiseen liittyen. Rahapolitiikkaa kiristettiin ohimenevästi vuodesta 1973 alkaen, jolloin vaihtotase heikentyi ja valuuttavaranto supistui nopeasti. Pääasiassa raha- ja finanssipolitiikkaa kuitenkin kevennettiin vuosina 1972–74. Syntynyt noususuhdanne johti voimakkaaseen inflaatioon. Kansantalouden kehitys alkoi vuodesta 1974 vaikeutua öljyn hinnannousua seuranneen kansainvälisen inflaation vuoksi. Suomessa inflaatio kiihtyi 18 prosenttiin vuonna 1974. Inflaatiota voimisti mm. voimakas investointikysyntä; investointiaste pysyi 1970-luvun alkuvuodet korkeana (35 % BKT:sta vuonna 1975).

### *Taantumasta elvytykseen*

Viennin inflaatiovaikutusten hillitsemiseksi säädettiin vapaaehtoinen suhdannepöytätyö vuonna 1974, jonka tavoitteena oli vuosien 1973–74 nousun tasaaminen. Kertyneistä varoista ohjattiin kymmenen prosenttia metsänhoidon ja perusrparannusten rahoitukseen. Kuitenkin usko siihen, että devalvaatiokykli voitaisiin katkaista vientimaksuilla, oli vähentynyt.

Kansainvälinen taantuma alensi tuotantoa ja erityisesti vientiä vuodesta 1975 myös Suomessa. Taantumaa kesti vuoteen 1977. Vienti aleni peräkkäisinä vuosina, jolloin vaihtotaseen alijäämä kasvoi. Inflaatio jatkui voimakkaana. Työttömyys alkoi kasvaa ja nousi vuoteen 1978 mennessä 192 000:een, mikä oli enemmän kuin koskaan aiemmin.

Vuonna 1975 nimitettiin Martti Miettusen muodostama ns. hätätilahallitus. Hallitus asetti tavoitteekseen valtiontalouden tasapainottamisen, ja uudet talouspoliittiset tavoitteet lähivuosille esitettiin vuonna 1976. Vakauttamisessa valtion menojen supistamisella oli keskeinen osa. Finanssipolitiikkaa kiristettiin tuntuvasti, jolloin kotimainen kysyntä supistui. Talouden elvytys aloitettiin varovasti vuonna 1977 hallituksen vaihduttua kun nousun merkit alkoivat olla näkyvillä.

1970-luvun lopulle tultaessa alkoi hidas elpyminen, jota varjostivat monessa maassa nopea inflaatio, epävakaa valuuttakurssi ja ulkoisen tasapainon ongelmat. Vaikeuksia yritettiin ratkoa turvautumalla tulopolitiikkaan ja talouspolitiikan kansainväliseen koordinointiin. Vuosikymmenen loppuvuodet olivat jo nousun aikaa.

### *Metsäteollisuus investoi energiakriisin jälkimainingeissa*

Kohonneista energianhinnoista huolimatta metsäteollisuuden investointiaste pysyi korkeana, sillä tuotteiden maailmanmarkkinahintojen nousu ylläpiti kannatta-

vuusodotuksia. Lisäksi mekaaniselle metsäteollisuudelle avautui nopeasti markkinoita öljytuloilla rikastuvissa Lähi-Idän maissa. Massa- ja paperiteollisuuteen öljyn kallistuminen vaikutti vain välillisesti vähäisen öljypohjaisen energiatarpeen takia; poikkeuksena kuitenkin hiokepohjaiset tuotteet kuten sanomalehtipaperi. Metsäteollisuuden käyttämästä kokonaisenergiasta 37 prosenttia oli öljypohjaista vuonna 1973.

Investointien käynnistämistä vahvisti se, että raakapuun reaalihintana oli vuoden 1973 suhdannehuipun jälkeen laskenut nopeasti. Nimellisen kantohinnan jähmettyminen paikalleen voimakkaan inflaation vallitessa paransi metsäteollisuusinvestointien kannattavuusnäkyviä. Kotimaisten rahamarkkinoiden kiristyttyä ulkomaisen pääoman tuonti lisääntyi voimakkaasti vuosina 1974–75. Vuonna 1976 Suomen Pankki rajoitti pääomatuontia vaihtotaseen vajeen tasapainottamiseksi.

## 6.2. Tulopolitiikka ja edunvalvonta

### *Talousneuvoston painoarvo laskee*

Vuodet 1970–77 olivat poliittisesti hajanaisia ja hallitukset vaihtuivat tiuhaan. Samalla etujärjestöjen vaikutusvalta voimistui. Talousneuvosto paneutui edelleen talouden pitkän aikavälin kehittämis- ja suunnittelukysymyksiin, mutta sen asema poliittisen hallintojärjestelmän osana heikkeni. Dollarin irtautuminen kultakanasta sekä öljyn ja muiden raaka-aineiden hinnannousu veivät edellytykset pitkän aikavälin talouspolitiikalta.

Vuonna 1966 talousneuvostossa oli asetettu työryhmä laatimaan mietintöä kokonaistaloudellisen suunnittelun kehittämisestä. Mietinnössä tarkasteltiin myös talousneuvoston asemaa.<sup>202</sup> Työryhmä antoi tunnustusta talousneuvostolle tehokkaana, yhteiskunnallisesti hyväksyttynä ja parlamentaarisesti kontrolloituna elimenä. Vuotuiset tuloneuvottelut katsottiin keskeisimmäksi yhteistyötapahtumaksi. Mietinnön pyrkimykset vahvistaa talousneuvoston asemaa eivät kuitenkaan toteutuneet, vaan talousneuvosto alkoi menettää painoarvoaan.

<sup>202</sup> Työryhmän vuonna 1968 valmistuneessa mietinnössä kokonaistaloudellista suunnittelua esitettiin tehostettavaksi, koska harjoitetun talouspolitiikan katsottiin olleen suhdanneongelmille alisteista, koordinoimatonta ja päämääriltään selkeytymätöntä. Suunnittelun tehostaminen nähtiin tarpeelliseksi vakaan taloudellisen kasvun turvaamiseksi ja voimavarojen tehokkaan käytön mahdollistamiseksi. Yhteiskuntapoliittiseen suuntautumiseen liittyen talousneuvostossa alettiin 1970-luvulle tultaessa kehittää elämisen laatua mittaavia sosiaali-indikaattoreita (Tiihonen 1990).

Tulopoliitiikkaa alettiin tehdä talousneuvoston ulkopuolella, mikä vei talousneuvostolta aseman etujärjestöjen pelikenttänä. Etujärjestöjen edunvalvontakamppailu tapahtui ennen muuta tulopoliittisen järjestelmän ja sen ohella muotoutuneiden epävirallisten vaikutuskanavien kautta.<sup>203</sup> Kansantalouden pitkän aikavälin kehittämiskysymykset nähtiin toissijaisiksi. Etujärjestöjen edustus talousneuvostossa putosi vähin erin kakkostasolle aiemmalta puheenjohtajatasolta.

Vuonna 1969 hyväksyttiin laki taloudellisesta suunnittelukeskuksesta (TASKU), jonka tehtäväksi tuli kokonaistaloudellinen suunnittelu ja itsenäiset suunnittelu- ja tutkimustehtävät, minkä lisäksi se toimi talousneuvoston sihteeristönä.<sup>204</sup>

### *Metsätalous talousneuvoston säätelyn kohteena*

Talousneuvoston nimittämän asiantuntijaryhmän, Seppo Ervastian, Lauri Heikinheimon, Kullervo Kuuselan ja Veikko Mäkisen, vuonna 1969 laatimassa talouden kehitysvaihtoehtojen evaluaatiossa ”Suomen metsä- ja puutalouden tuotantomahdollisuudet vv. 1970–2015” vahvistettiin metsäsektorille kehitysvision, jonka mukaan puun riittävyys on uusien metsäteollisuusinvestointien edellytys.<sup>205</sup>

Raportissa alueellisia hakkuumahdollisuuksia tarkasteltiin neljää luontaista puunhankinta-alueetta käyttäen (SPKL:n aloitteesta). Hakkuualuejako pohjautui vanhaan vesistöjakoon, joka oli ollut puunhankinnan säätelyn perustana. Hakkuumahdollisuuksien uudella alueittaisella tarkastelulla luotiin edellytyksiä sekä puunkäytön laajentamista koskevalle säätelylle että leimikkopohjaiseen kauppatapaan siirtymiselle.

<sup>203</sup> Tolppi 1988

<sup>184</sup> Suunnittelukeskus vakiintui itsenäiseksi talouspoliittiseksi tutkimus- ja suunnitteluviranomaiseksi. Valtiovarainministeriössä käynnistettiin vuonna 1974 kansantalouden suunnittelumallin uudistaminen (tuloksena KESSU, kansantalouden ennustamis- ja suunnittelusysteemi). Taloudellisen suunnittelun kahtiajakautuminen suunnittelukeskukseen ja VM:n kansantalousosastoon lopetettiin vuonna 1979 keskuksen siirtyessä VM:n alaisuuteen (Tiihonen 1990).

<sup>205</sup> Tutkijaryhmän raportissa:

- Hakkuumahdollisuuksiin sisältyvät rajoitteet metsäteollisuuden kapasiteetin kasvattamiselle muovattiin aiempaa täsmällisempään muotoon. Hakkuumahdollisuuksien niukkuuden nähtiin muodostavan esteen metsäteollisuuden kapasiteetin kasvattamiselle ilman uutta puun tuotannon investointipainostusta.
- Institutionalisoitiin hakkuumahdollisuuksien alueittainen tarkastelu. Tällöin saatiin aiempaa yksilöidymmin esille olemassaolevien puuvarojen mahdollistamat puunkäytön nettolisäykset. (Ervasti ja muut 1969)

*Vahvaa tulopoliittikkaa ohj ja yli heikkojen hallitusten*

Tulopoliitikan käyttöönottoa oli pohjustettu talousneuvoston vuosien 1964 ja 1967 mietinnöissä, joissa se nähtiin keskeiseksi osaksi kasvupoliitikan toteuttamista. Tulopoliitikan aika käynnistyi vuoden 1968 keskitetyllä tulosopimuksella. Uudelle käytännölle oli ominaista, että julkinen valta oli keskeinen toimija (valtakunnansovittelijan kautta) ja työmarkkinaratkaisuisissa talouspolitiikan muotoilu oli osa sopimusprosessia. Aiemman toimintamallin mukaan sopimusneuvotteluissa otettiin huomioon talouspolitiikan seuraustekijöitä. Tulopoliitikassa talouspoliittiset ja eräiltä osin sosiaalipoliittiset ratkaisut muotoiltiin työmarkkinaneuvotte- lujen tarpeita varten.<sup>206</sup>

<sup>206</sup> Vuonna 1968 solmittiin ensimmäinen keskitetty tulopoliittinen kokonaisratkaisu (Liinamaa I). Se tuli yksivuotisena voimaan vuoden 1969 alusta. Sen yhteydessä sovittiin indeksikiellosta, joka korvattiin hallituksen laajoilla hintasäännöstelyvaltuuksilla. Maataloustulo oli tulo- ratkaisussa mukana, samoin erillinen sosiaalipaketti. Lainsäädäntöä edellyttävät sopimuksen osat tulivat vasta sopimuksen solmimisen jälkeen parlamentaarisen areenan päätettäviksi (Pekkarinen & Vartiainen 1993).

Tulopoliittisten kokonaisratkaisujen organisatoriset puitteet ovat ensimmäisen sopimuksen jäl- keen säilyneet jokseenkin ennallaan.

Yksivuotinen Liinamaa II -sopimus solmittiin I:n jatkoksi vuonna 1969. Palkkaratkaisun lisäksi sopimukseen sisältyi sosiaalipaketti. Maataloustulosta ei päästy sopimukseen, joten hallitus määräsi siitä yksipuolisesti.

Tulopoliittinen sopimus vuosiksi 1971–72 solmittiin presidentti Kekkonen välityksellä. Sopimus sisälsi palkka- ja maataloustulo- ratkaisun sekä sosiaalipaketin. Sopimuksen yhteydessä säädettiin lisäksi takautuva suhdanneverolaki puunjalostusteollisuuden vientituloille vuoden 1967 deval- vaation jälkeisissä noususuhdanteen oloissa.

UKK-sopimuksen voidaan katsoa merkinneen jokseenkin yksimielisesti toteutetun vakautus- kauden loppua, sillä ratkaisusta irrottautui monta liittoa, joista osa työtaistelujen avulla sai sopimuksesta poikkeavia etuja.

Vuoden 1972 ns. HL-sopimus poikkesi edeltäjistään siinä, että se oli voimakkaasti etujärjestöjen horisontaalisen sopimusarenan tuote ja valtiovallan osuus oli vähäinen. Sopimus oli nimen- omaan palkkasopimus, jonka tavoitteena oli reaaliansioiden nostaminen. Sopimukseen sisältyi kuitenkin myös sosiaalipoliittisia ratkaisuja. HL-sopimuksen yhteydessä tapahtunut sopimusjär- jestelmän muodonmuutos ei kuitenkaan vaikuttanut talouden sääätelyn institutionaalisiin kehyy- siin, sillä valtuuskakia jatkettiin vuosittain vuoteen 1974 saakka.

Vuonna 1973 perustettiin valtioneuvoston kanslian alaisuuteen tulopoliittinen toimisto tulopo- liittisten neuvottelu- ja informaatioedellytysten lisäämistä varten sekä edistämään tulopoliittises- ti tärkeiden ratkaisujen koordinoimista. Toimistossa tuli olla yksi tai useampia tilapäisiä neuvotte- levia virkamiehiä.

Vuonna 1973 sopimukset solmittiin liittokohtaisina, minkä taustalla oli talouspoliittisen tilan- teen selkiytymättömyys, esim. epätietoisuus neuvotteilla olleen EEC-sopimuksen vaikutuksista.





Konsensustaloudessa parlamentarismien pelisäännöt pantiin uusiksi. Talouspolitiikassa parlamentaarinen päätöksenteko korvautui presidentin ja keskeisten etujärjestöjen suoralla yhteistyöllä. Urho Kekkonen valittiin kolmannelle presidenttikaudelle vuonna 1968. Samana vuonna solmittiin ensimmäinen, Liinamaa I -nimellä tunnettu keskitetty tuloratkaisu. Tulopolitiikan konsensuksen olennaisen peruskiven muodostivat keskitetyt tuloratkaisut.

*Sopimuksen syntymisestä järjestetyssä tiedotustilaisuudessa Keijo Liinamaan lisäksi eduskunnan puhemies Johannes Virolainen, vastavalittu pääministeri Mauno Koivisto, Niilo Härmäläinen (SAK:n puheenjohtaja 1966–74) ja Päiviö Hetemäki (Työnantajain keskusliiton toimitusjohtaja 1962–71 ja Suomen Pankin johtaja 1971–78).*

---

Vuosiksi 1974–76 solmittiin ns. Lindblom-sopimus, joka sisälsi palkkaratkaisun lisäksi maataloustuloksensymykset ja sosiaalipaketin. Sopimukseen sisältyi myös ns. kurkistuspykälä, jonka mukaan osapuolet päättäisivät tammikuussa 1975 vaatikko talouden kehitys korjauksia sopimukseen. Valtuuslakiin perustunut hintasäännöstely korvattiin hintavalvonnalla (Myllymäki 1979).

Lindblomin sopimus päättyi tammikuussa 1976 laman oloissa. ”Hätätilahallituksen” pääministeri Mieltunen teki välitysratkaisun. Ongelmallisessa taloudellisessa tilanteessa etujärjestöjen välisen, horisontaalisen sopimusareenan toiminnassa oli kangertelua ratkaisusta neuvoteltaessa, mikä johti parlamentaarisen areenan otteen vahvenemiseen (Puoskari 1992). Etujärjestöjen ristiriitoja ja neuvotteluihin sisältyneitä ongelmia kuvannee osaltaan sekin, että SAK:n liitoista kolmannes irtaantui sopimuksesta ja lakkoja oli runsaasti (Mansner 1990).

Lindblom-sopimuksesta alkoi keskitettyjen tulosopimusten kausi, joka jatkui vuosien 1981 ja 1984 Pekkas-ratkaisuihin saakka (Mansner 1990).

Tulopoliitiikan keskeisintä antia 1970-luvun talouspolitiikalle olivat sen poliittista elämää vakauttaneet piirteet. Työmarkkinasopimusten puitteissa vietiin läpi ratkaisuja, joiden aikaansaaminen parlamentaarisesti olisi ehkä ollut vaikeaa tai mahdotonta. Julkisen säätelyn kannalta tulopoliittisella virkamiehellä oli konkreettisesti asiaa ko. suuntaan vievä vaikutus.

Ensimmäisten tulopoliittisten sopimusten aikana etujärjestöjen ja hallituksen asema vahvistui eduskunnan kustannuksella. Etujärjestöt kasvattivat valtaansa myös suhteessa hallitukseen epävirallisten verkostojen, ennen muuta etujärjestöjen ja presidentin välisten suorien neuvotteluyhteyksien korostuessa.<sup>207</sup> Ensimmäisissä Liinamaan sopimuksissa tulopoliittinen mekanismi ei vielä ollut selkiytynyt ja niistä käynnistyi tulopoliittisen järjestelmän kehittämisen edellyttämä lainsäädäntötyö. Vuonna 1971 valmistuneessa tulopoliitiikan kehittämismietinnössä asetettiin laajasti määritellyn tulopoliitiikan tehtäväalueiksi palkka-, hinta-, tulonjako- ja maatalouskysymysten ohella myös metsätulojen huomioon ottaminen. Mietinnössä esitettiin puunhintaneuvottelujen ajoittamista samanaikaisiksi varsinaisten tulopoliittisten neuvottelujen kanssa. Julkisen säätelyn laajennusta puumarkkinoiden suuntaan ei kuitenkaan toteutettu.

### *Tulopoliitiikka hakee muotonsa*

Vuonna 1973 tulopoliittisen virkamiehen asema vakiinnutettiin asetuksella, johon sisältyi lisäksi määräys tulopoliittisesta toimistosta. Tulopoliittisen virkamiehen tuli koordinoida sopimusneuvotteluissa kokonaisuutta kunkin sektorin edunvalvontapiiriä laajemmin.<sup>208</sup> Tulopoliittisen sopimisen alaa laajennettiin ja sen kautta tavoiteltiin tulonjaon hallittua kehitystä yhdistyneenä taloudelliseen kasvuun.<sup>209</sup>

Tulopoliittisen mekanismin virallistamisella ja lainsäädännöllisellä vakiinnuttamisella selkeytettiin eduskunnan ja etujärjestöjen päätösvaltasuhteita sekä etsittiin ratkaisua sopimusmoraalin ja sopimusten pitävyyden parantamiseen. Tulopoliitiikan kehitys on kytkeytynyt myös talouden kansainvälisiin suhteisiin: Liinamaan I -sopimus oli jatkoa vuoden 1967 devalvaation jälkihoidolle, mikä tarkoitus oli

<sup>207</sup> Vuonna 1970 työehtosopimukset institutionalisoitiin lakisäätteisesti, jolloin sopimuksista tuli kaikkia työnantajia ja -tekijöitä sitovia. Tulopoliittisia neuvotteluja johti järjestelmän käynnistyessä valtakunnansovittelija. Sovittelijamenetelmää oli käytetty aiemminkin (vuoden 1950 F- ja A-sopimukset ja vuoden 1964 R-sopimus) ja se oli tulopoliittinen virkamies -käytännön edeltäjä.

<sup>208</sup> Työriitojen sovittelu, joka oli kuulunut valtakunnansovittelijan tehtäviin, tuli erilliseksi toiminnoksi (Mansner 1990).

<sup>209</sup> Vuonna 1973 aloitettiin valtakunnansovittelijan ja etujärjestöjen väliset neuvottelut, joissa työnantajapuolen tavoitteena oli saada aikaan tiukennuksia työrauhaa koskeviin sopimuksiin. Keskustelut eivät kuitenkaan johtaneet tulokseen vielä tuossa vaiheessa (Mansner 1990).

edelleen myös Liinamaa II -sopimuksella. Tulopoliitiikan sopimusongelmat vuonna 1973 liittyivät osittain EEC-vapaakauppasopimuksen solmimista ja ehtoja koskeviin erimielisyyksiin. Sopimus ja sen yhteydessä säädetyt, laajojen poikkeusvaltuuksien säätämisen korvanneet suojalait olivat merkityksellisiä tulopoliitiikan vakinaistamisessa.<sup>210</sup>

### *Konsensuspolitiikka metsäteollisuuden edunvalvonnassa*

Tulopoliittisen järjestelmän vakiinnuttaminen osui samaan ajankohtaan kuin metsäteollisuuden organisaatioissa tapahtuneet muutokset: Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto muutettiin Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitoksi vuonna 1973 ja seuraavana vuonna Suomen Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliitosta tuli Suomen Metsäteollisuuden Työnantajaliitto. Työnantajain keskusliitossa yritysdemokratia-asiat eriytettiin ja niitä johtamaan tuli Matti Pekkanen, joka myöhemmin vaikutti keskeisesti tulopoliitiikan tulosopimuksiksi muuttamiseen 1980-luvulla (Pekkas-ratkaisut).<sup>211</sup>

### *Hintojen ja palkkojen säätely tulopoliitiikan osana*

Tulopoliitiikan yhdeksi tavoitteeksi oli alustavissa kaavailuissa (esim. talousneuvoston tulopoliittinen mietintö vuodelta 1967) asetettu tulojaon indeksisidonnaisuuksista luopuminen. Ensimmäisen tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä vuonna 1968 säädettiin palkkojen indeksisidonnaisuuden korvannut valtuuslaki vuosille 1968–69. Vuonna 1969 säädetty uusi valtuuslaki oli edellisen kaltainen.<sup>212</sup>

Valtuuslaki antoi hallitukselle laajat valtuudet hintojen, eräiden maksujen, vuokrien ja palkkojen säätelyyn. Lakia toteuttamaan perustettiin sosiaali- ja terveystoimi-

<sup>210</sup> Liinamaan ensimmäisestä sopimuksesta alkaen maataloustulo tuli asteittain tuottajajärjestön ja hallituksen välisiin neuvotteluihin perustuvaksi järjestelmäksi, joka ajoitettiin tulopoliittisten neuvottelujen yhteyteen. Lindblomin sopimuksesta (1974–76) alkoi siirtyminen vakiintuneen tulopoliitiikan vaiheeseen, mikä merkitsi parlamentin ja etujärjestöjen suhteiden ja työnjaon vähittäistä selkiintymistä ja vakiintumista (Kyntäjä 1993).

<sup>211</sup> Metsäteollisuuden edunvalvonnan organisaatiomuutokset voidaan tulkita yhtäältä instituution vahvistamisena julkisen säätelyn laajentuessa. Toisaalta puumarkkinoiden ja metsäsektorin osalta tehdyt ratkaisut voidaan tulkita osoitukseksi tavoitteesta pitää raakapuumarkkinat tulopoliittisen instituution ulkopuolella. Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton metsäjohtajaksi sekä puunostojen edunvalvontaan perustetun Teollisuuden puuyhdistyksen johtoon valittiin MTK:ssa toimineita metsäasiantuntijoita.

<sup>212</sup> Lain valmistelussa etujärjestöt olivat aktiivisia ja edellyttivät myös lakia käytettävän järjestöjen edellyttämällä tavalla. Palkkojen osalta oli tavoitteena tulopoliittisen ratkaisun mukaisessa palkkakehityksessä pysyttäytyminen (Myllymäki 1979).

nisteriön alaisuuteen hinta- ja palkkaneuvosto. Siinä oli etujärjestöillä edustus ja se jakautui hinta-, palkka- ja sopimusjaostoihin. Neuvostoa täydennettiin myöhemmin vuokrajaostolla.

Vuoden 1970 UKK-sopimuksen yhteydessä päätettiin jälleen uudesta valtuuslaisista, joka oli voimassa vuoteen 1972. Edeltäjiensä lailla laki antoi valtioneuvostolle laajat säätelyvaltuudet. Lain nojalla asetettiin sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen hintaneuvosto (vuonna 1970), joka korvasi aiemman hinta- ja palkkaneuvoston. Palkat eivät kuuluneet neuvoston toiminta-alueeseen. Käytännössä neuvosto toimi kuten edeltäjänsäkin. Seuraava valtuuslaki säädettiin vuonna 1972 ja se muuttui säätelyvaltuuksien osalta aiempaa lievemmäksi. Hintasäännöstely lieventyi ja osa hyödykkeistä tuli hintailmoituksen piiriin. Hintaneuvosto säilyi entisessä muodossaan.

Vuonna 1973 säädetyin valtuuslain sisältö pysyi entisellään. Samana vuonna perustettiin kauppa- ja teollisuusministeriön yhteyteen elinkeinohallitus ja hintaneuvosto määrättiin toimimaan sen yhteydessä. Neuvosto jakautui hinta- ja vuokrajaostoon. Valtuuslain voimassaolo päättyi 31.3.1973 ja tilalle säädettiin hintavalvontalaki. Keskeiseksi hintavalvontaviranomaiseksi tuli elinkeinohallitus. Hintavalvonnan toiminta-alueiksi katsottiin tutkimusten suorittaminen, ilmoitusmenettely, neuvottelumenettely ja hinnanhavvistusmenettely. Viimeksi mainittu oli voimakkain valvontamuoto.

Hintavalvontalainsäädäntö muuttui vuoden 1974 tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä voimakkaasti.<sup>213</sup> Hintavalvonnan siirtyminen elinkeinohallitukseen ja laajamittaisen valtuuslain puuttuminen veivät pohjaa hintaneuvoston toiminnalta. Neuvosto lakkautettiin vuonna 1974 ja etujärjestöjen edustus toteutettiin elinkeinohallituksen lisätyn istunnon kautta. Istunnon toimialueiksi tulivat yleiset hinnoitteluohjeet, hintapoliittiset suositukset, hintavalvonnan seuranta, hintapolitiikkaan liittyvät ehdotukset ja aloitteet. Istunto vastasi myös hintapolitiikan pitkän aikavälin suunnittelusta.

---

<sup>213</sup> Sulkuhintamenettelystä ja hinnanhavvistusmenettelystä tuli poikkeuksellisesti sovellettavia toimenpiteitä ja painopiste siirtyi tutkimustoiminnan sekä ilmoitus- ja neuvottelumenettelyn puolelle.

### 6.3. Metsäpolitiikka ja aluepolitiikan ristiriidat

#### *MERA-työn jatko puuntuotannon tehostamiseksi*

Metsätalouden rahoitustoimikunta käynnisti vuoden 1969 alussa kolmannen MERA-ohjelman suunnittelun.<sup>214</sup> Vapaaehtoista ja epävirallista MERA-rahoitustoimikuntaa johti Suomen Pankin pääjohtajan virkaa Mauno Koiviston sijasta hoitanut Reino Rossi. Toimikunnan työ suuntautui metsänparannusinvestointien laajentamiseen ja suunnitelmissa oli edelleen myös ulkomainen laina. Suomen Pankin pysyminen mukana toimi tasapainottavana elementtinä finanssipoliittisten ristiriitojen kasvaessa. MERA III -ohjelma valmistui kesäkuussa 1969 ja se luovutettiin valtioneuvostolle.

MERA III -ohjelman (1970–75) tavoitteet oli aiemmista poiketen jaoteltu erikseen maan etelä- ja pohjoispuoliskoja varten. Vaatimukset investointien tehokkuuden arvioimiseen olivat kasvaneet. Perusparannusten kannattavuutta pyrittiin nyt arvioimaan entistä tarkemmin.<sup>215</sup> Tällöin tuotiin esiin maan etelä- ja pohjoisosien väliset liiketaloudelliset kannattavuuserot.

MERA III:n työstämistä vaikeutti hakkuumahdollisuuksien epätasainen alueellinen kehitys sekä osassa maata olemassaolevan puuston ja teollisuuden tarpeiden yhteensopimattomuus. Nämä tulivat esille MERA III:n kanssa samanaikaisesti työstetyssä talousneuvoston vuoden 1969 hakkuumahdollisuuksien päivityksessä.<sup>216</sup> Länsi-Suomessa, jossa edellytykset liiketaloudellisesti kannattaville puuntuotantoinvestoinneille olivat parhaat, oli hakkuusäästöjä vuodesta 1962, erityisesti kuusella. Tämä johtui raakapuun viennin nopeasta pienentymisestä. Ongelmaksi muodostui miten investointien (jotka sinällään olivat kannattavia) tuottama hakkuumahdollisuuksien lisäys saataisiin hyödynnettyä, kun lähtökohtana jo olivat hakkuusäästöt. Päijänteen alueella liikahakkuut oli saatu päättymään 1960-luvun lopulla, mutta puulajirakenne oli voimakkaasti ristiriidassa metsäteollisuuden

<sup>214</sup> Kolmas ohjelma katsottiin välttämättömäksi, koska teollisuuden olemassaolevan kapasiteetin ja laajennusten yhteenlasketut puunkäyttösuunnitelmat näyttivät edelleen johtavan puun liikakäyttöön (ks. kappale 6.2. Metsätalous talousneuvoston säätelyn kohteena). Teollisuuden ainespuun käyttö oli 1960-luvulla vakiintunut 70 %:iin kotimaisen raakapuun käytöstä (ks. kuvio 1 s. 16).

<sup>215</sup> Valtiovarainministeriö esitti toimikunnalle, että sen tulisi sisällyttää ohjelmaansa myös maataloudesta vapautuvan maan metsitys. Asia oli ajankohtainen, koska valmisteilla oli pellonvarausjärjestelmä, jolla pyrittiin peltoalan supistamiseen ja heikkotuottoisten peltojen metsittämiseen. Pellonvarausjärjestelmän käyttöönotto oli keskimääräistä voimakkaampaa maan itä- ja varsinkin pohjoisosissa, koska korvaus oli koko maassa samansuuruinen ja määräytyi pelkäästään peltoalan perusteella.

<sup>216</sup> Ervasti ja muut 1969



Päättäjien metsäakatemia vuosimallia 1970 teemana metsien monikäyttö; tosin metsäpolitiikkaan monikäyttökysymykset tulivat vasta seuraavalla kymmenvuotisjaksolla.

*Hirvijahhti Serlachius-yhtiön mailla Virroilla. Vasemmalta Pentti Suhonen, josta tuli raakapuun ostokilpailun hallintaan perustetun Teollisuuden Puuyhdistyksen ensimmäinen toimitusjohtaja vuonna 1972, Heikki Suomi, MTK:n ja Osuuskunta Metsäliiton puheenjohtaja Veikko Ihamuotila, G.W. Serlachius Oy:n pääjohtaja vuorineuvos R. Eric Serlachius, Presidentin 1. adjutantti Urpo Levo, metsähallituksen pääjohtaja Antero Piha, Presidentti Urho Kekkonen, metsätalouden grand old man, Keskusmetsäseura Tapion ja metsähallituksen aiempi pääjohtaja, tuolloinen metsäkonsultti Nils Osara, pankinjohtaja, sotajan pääministeri Jukka Rangell, Leo Häggman, kenraali, puolustusvoimain komentaja Kaarlo Leinonen, Gunnar Aminoff, Bror Serlachius, Nokia Oy:n metsäpäällikkö Ilmari Wäre, W. Rosenlew & Co. Oy:n metsäpäällikkö Erik Reinius, Hakon Grönholm, sekä jahtivouti, Serlachius Oy:n metsäpäällikkö Leo Kari. Valokuvaaja Tauno V. Mäki oli valtion riistanvalvoja. Länsisuomalaiset metsäteollisuusyritykset Serlachius Oy, Rosenlew Oy, Nokia Oy ja Kyro Oy olivat neuvotelleet raakapuun hankinnan yhteistyöstä vuodesta 1968. Keväällä 1970 olivat käynnissä neuvottelut yhteisen puunhankintayrityksen perustamiseksi. Sitten näiden neuvottelujen lopputuloksena solmittiin konsortiosopimus Puulaaki Oy:n perustamiseksi vuonna 1972. Lusto, Osaran kokoelma*



suunnitteleminen laajennusten kanssa. Metsänparannusinvestointien mahdollistamat olemassaolevan puuston lisähakkuut vastasivat huonosti kapasiteetin laajennussuunnitelmia. Saimaan alueella metsäteollisuuskapasiteetin täyskäyttö johti hakkuusuunnitteen ylittämiseen jo vuonna 1967, jolloin lisäkapasiteetti uhkasi aiheuttaa liikahakkuuta.

Suomen Pankissa metsäteollisuuden laajennusten koettiin jälleen johtavan puun niukkuuteen huolimatta MERA I ja II -ohjelmien mahdollistamasta hakkuusuunnitteen noususta. Vuonna 1969 Suomen Pankki esitti Puunjalostusteollisuuden Keskusliitolle laajennusinvestointien säätelyjärjestelmää. Ehdotus merkitsi toteutuessaan investointien julkisen säätelyn torjumista. Investointien säätelyjärjestelmä otettiin käyttöön Keskusliitossa vuodesta 1970. Säätelyjärjestelmää toteutti kolmi-miehinen lautakunta, jossa Keskusliittoa edustanut asiantuntija toimi puheenjohtajana ja jäsenenä olivat hakkuumahdollisuuksien arvioinnista vastannut tiedemies sekä hakijayhtiötä edustanut asiantuntija. Lautakunta arvioi lausunnoissaan hankkeen toteutusedellytyksiä puun ennustetun käytön lisäyksen näkökulmasta.

#### *Metsänparannuksen toimeenpanon organisaatio-ongelmat*

Metsänparannuslainsäädäntöä uudistettiin vuonna 1977, jolloin uusina työlajeina lakiin tulivat luontaisen uudistamisen edistäminen sekä metsäteiden kunnostus. Alueelliseen porrastukseen asetettiin neljä vyöhykettä. Enimmäistuki vaihteli Etelä-Suomen viidestä prosentista pohjoisen 85 prosenttiin.

Mp-tuessa tapahtui rakenteellinen muutos lainatuesta suoriin avustuksiin. Uudeksi painoalaksi kehittyivät uudistamisten avustukset. Uudistamiseen myönnettiin valtion varoja pohjoisissa metsälautakunnissa. Uudistamiskustannusten korvaamista avustuksista perusteltiin alueellisilla ja sosiaalisilla syillä. Samanaikaisesti muun elinkeinotoiminnan julkisissa tuissa korostui liiketaloudellisen kannattavuuden vaatimus. Metsänomistajien tulo- ja varallisuusaseman selvittämisestä luovuttiin, mikä vinoutti kannusterahoituksen kohdentamista suorissa avustuksissa. Lainsäädännön muutos kärjisti vilja-Suomen ja maito-Suomen eriarvoisuutta; julkisen tukirahituksen merkitys heikkeni erityisesti vilja-Suomessa lainatuen pudotessa puoleen vuodesta 1977 vuoteen 1982 mennessä. Avustusten samanaikainen lisäys muutti investointien riskirakennetta oma-aloitteisuuden kannalta väärään suuntaan. Samansuuntainen vaikutus oli investointien reaalisten yksikkökustannusten nousulla 1980-luvulla.

Metsänhoidon ja perusparannuksen kokonaiskustannusten taso yksityismetsissä kasvoi MERA-kautta edeltäneen vuoden 1964 370 miljoonan markan tasosta vuoteen 1970 700 miljoonaksi ja edelleen MERA:n loppuvuoteen 1975 lähes miljardiin markkaan (vuoden 1993 rahanarvon mukaan).

Työmäärät ja liikevaihto kasvoivat suuruudeltaan sellaisiksi, että metsälautakunnat halusivat osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Intressit nousivat esiin erityisesti MERA III -ohjelman ja Maailmanpankin lainan valmistelun yhteydessä. Eräät metsänhoitolautakunnat esittivät vuonna 1966 Tapiolle, että metsänparannuspiireille kuuluvat tehtävät siirrettäisiin metsänhoitolautakunnille. Tapion asettama työryhmän päätyi esittämään, että asian selvittely tuli antaa valtion komitean tehtäväksi.

Vuonna 1968 asetettiin komitea selvittämään yksityismetsätalouden paikallisorganisaatioiden toiminnan tehostamista. Komitean työ oli looginen jatko vuonna 1967 toteutetuille lakiuudistuksille. Komitean mietinnössä vuonna 1973 ehdotettiin mm. metsänparannuspiirien ja piirimetsälautakuntien yhdistämistä. Ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu. Lautakuntien ja metsänparannuspiirien erillisuus säilytettiin ja metsähallitus jatkoi valtion tukemien hankkeiden valvontaa entiseen tapaan.

#### *Aluepolitiikka ja MERA III -ohjelman rahoitusristiriidat*

Vuonna 1969 valmistui talousneuvoston sihteeristön aloitteesta tehty selvitys Suomen metsä- ja puutalouden tuotantomahdollisuuksista; sitä ja MERA III -ohjelmaa työstettiin siis osittain samaan aikaan. ”Suomen metsä- ja puutalouden tuotantomahdollisuudet vv. 1970–2015” tarkasteli hakkuumahdollisuuksia alueittain ja sisälsi neljä vaihtoehtoa metsätalouden investoinneille. Perusohjelman mukainen investointien taso oli vuoden 1968 metsänhoidon ja perusparannusten taso. Työlajeittain se merkitsi 140 000 hehtaarin viljelyalaa, 250 000 hehtaaria uudisojituksia ja 120 000 hehtaaria lannoituksia.<sup>217</sup>

MERA III -ohjelman ja sitä tukeneen talousneuvoston selvityksen esiintuomat puuntuotannon tehostamistavoitteet saivat periaatteessa myönteisen vastaanoton parlamentaarisella areenalla. Metsänparannusinvestointien rahoitustarpeen todettiin kuitenkin ylittävän valtionalouden mahdollisuudet.

<sup>217</sup> Minimiohjelman vähimmäistason mukainen ohjelma olisi vastannut metsäteollisuuden raaka-puun tarpeen minimitasoa. Se poikkesi perusohjelmasta 10 000 hehtaaria suuremman viljelyta-voitteen, lähes kolminkertaistettavan lannoitusohjelman sekä peltojen metsityksen (10 000 ha tasolla vuosittain) osalta. Maksimiohjelma noudatti laajennetun TEHO-ohjelman tasoa. Siinä viljelytaavoite nousi yli 200 000 hehtaarin tasolle ja lannoitus miljoonan hehtaarin tasolle. Neljäntenä ohjelman oli MERA III -ohjelman jatke MERA-toimikunnan mietinnön mukaisen voimaperäisyyden tasolla. Tämä vaihtoehto merkitsi siirtymäajan jälkeen seuraavia toimenpide-tasoa: viljely 200 000 ha, uudisojitukset 250 000 ha, lannoitus 700 000 ha sekä pellonmetsitys 30 000 ha. (Ervasti ja muut 1969)



MERA III -rahoitusohjelman valmistelu 1960–70 lukujen vaihteessa oli aluepoliittisten kiistojen sävyttämää. Mittakaavan suureneminen metsäinvestointien kannusteissa synnytti lisäksi kahdenlaista toisistaan poikkeavaa kritiikkiä. Talusasiantuntijat kuuluttivat metsäinvestoinneilta taloudellista kannattavuutta ja kustannusvastausta samalla kun luontoarvojen puolustajat kauhistelivat alkuperäisluonnon muuttumista.

*Pääministeri Mauno Koivisto metsäretkeilyllä vuonna 1971. Maailmanpankki epäili pohjoisten alueiden puuntuotannon tehostamisohjelmien taloudellista mielekkyyttä, ja Koivisto oli Suomen Pankin pääjohtajana ensisijainen vastuunkantaja Maailmanpankin suuntaan. Vasemmalta Schaumann Oy:n toimitusjohtaja Guy Ehnrooth, pääministeri Koivisto, Paavo Honkajuuri (Rauma-Repola Oy:n toimitusjohtaja) ja Yrjö Hassi. Taustalla mm. Metsäteollisuuden työnantajaliiton johtaja Lauri Pöyhönen, Keskusmetsälautakunta Tapion johtaja Veikko Palosuo sekä Metsäntutkimuslaitoksen professori Lauri Heikinheimo. Lusto, Metsäteollisuuden kokoelma*

Suunnitelma metsänparannusohjelmien rahoittamiseksi Maailmanpankin lainalla tuli esiin, mutta ristiriitoja syntyi puuntuotanto-ohjelmiin sisältyneistä taloudellisista tehokkuusvaatimuksista. Puuntuotantopanostuksen lisääminen työllisyysperustein merkitsi lisäysten suuntaamista eräissä tapauksissa alueille, joilla investointien liiketaloudellinen kannattavuus oli heikko eikä täyttänyt Maailmanpankin vaatimustasoa.

Liiketaloudellisesti kannattaviksi arvioitujen metsänparannuskohteiden ei katsottu tarvitsevan julkista tukea (Etelä-Suomen omavastuu), ja rahoituksen ”pakollisuus” voitaisiin toteuttaa sulkutilijärjestelmällä. Tällöin vapautuisi kotimaisia varoja Itä- ja Pohjois-Suomen rahoitusohjelmiin.<sup>218</sup>

### *Maailmanpankin laina MERA III -ohjelman osana*

MERA-toimikunta oli ensimmäisen ohjelman työstämisestä lähtien kaavailnut Maailmanpankin lainaa yhtenä rahoitusmahdollisuutena.<sup>219</sup> Vuonna 1969 käynnistetyn MERA III -ohjelman rahoitukseen saatiin Maailmanpankilta 15 vuoden

<sup>218</sup> Vaatimukset alue- ja työllisyysperusteista puuntuotanto-ohjelmien varojen käytössä voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Metsänomistajille kollektiivisesti määritetty metsänparannusinvestointien rahoitusvelvollisuus.  
Ehdotus: hakkuutuloista pidätettävä metsänhoitomaksu kuitenkin sillä tavoin toteutettuna, että tehokkaasti toimiviksi todetuille voidaan myöntää oikeus neljännesmaksuun.
- 2) Metsänomistajille kasvava osuus investointien panostuksessa.
- 3) Valtion tuessa alueellisiin eroihin perustuvat tasaukset. Maailmanpankin tuottotavoitteesta vapautuminen Pohjois-Suomessa.
- 4) Työllisyyden ylläpitäminen ja työtilaisuuksien mahdollisuudet omistajille. Alkuperäinen MERA-ohjelman tehostamistyö investointien osalta rakentui vahvasti omistusyksikön ulkopuolisen panostuksen käytölle.

Pyrkimyksenä oli siirtyä alueellisesti keskitetystä projektikohtaisesta suunnitteluperiaatteesta metsälähtöiseen suunnitteluun.

Keskeiseksi metsänomistajien päätösaunomian säilymisen kannalta koettiin metsänomistajan rahoitusosuuden hoitaminen metsänhoitomaksuilla.

MERA:n kustannuksista metsänomistajien kokonaisrahoituksessa olivat:

- vajaatuottoisten metsien kunnostus
- täydennysviljely
- taimikonhoito
- pienet metsälökohtaiset ojitukset (Holopainen 1970).

<sup>219</sup> Maailmanpankin rahoitustuesta metsäteollisuudelle oli aiempia kokemuksia sillä metsäteollisuuden kapasiteetin laajentamishankkeiden rahoitukseen oli saatu luottoja Maailmanpankilta 305 mmk vuosina 1949–1962 (1997 rahassa). (Palosuo 1985)



*Äkeellä ja auralla varustettujen telakoneiden käyttö yleistyi 1970-luvulla maanmuokkauksessa koneiden vapauduttua MERA-kauden suo-ojituksista. Pehmeillä mailla niiden työnjälki usein kaubistutti ja kiinnostus keveämpien menetelmien kehittämiseen säilyi. Metsälehdän kuva-arkisto*

laina, yhteensä 439 miljoonaa markkaa kolmelle vuodelle eli 146 miljoonaa markkaa vuodessa. Laina kattoi MERA III -ohjelman kokonaiskustannuksista 16 prosenttia. Luoton kustannuksista osa tuli ensi vaiheessa muun talouden kustannettavaksi. Kuitenkin laskettiin, että valtio saa tuloja tukipanostusta enemmän, kun investointien tuotot tulevat aikanaan verotettaviksi. Lainan edellytys oli, ettei rahoitusta suunnata hankkeisiin, joiden onnistumisaste oli liian heikko.<sup>220</sup> Metsänparannustuen liiketaloudellisesta tuottovaatimuksesta tingittiin työllisyys- ja alueperustein Maailmanpankin lainan ulkopuolella rahoitetuissa kohteissa.

Maailmanpankki edellytti, että julkinen korkosubventio palautuu 14 vuoden kuluessa takaisinmaksuina ja verotuottojen lisäyksinä ja että hankkeissa sovelletaan kilpailumenettelyä. Maailmanpankin lainaa ei voitu käyttää pohjoisen Suomen hankkeisiin, mutta pankilla ei toisaalta ollut huomauttamista, jos metsäinvestoinneissa harjoitetaan sosiaali- ja työllisyyspolitiikka.<sup>221</sup> Kokonaispanostus kasvoi siten, että julkisen tuen tasoksi tuli 550 miljoonaa markkaa vuodessa. Metsänviljelyn liiketaloudellisesta kannattavuudesta oli yksityiskohtaiset laskelmat eri uudistamistavoille ja viljavuusluokille.<sup>222</sup>

<sup>220</sup> MERA-toimikunta 1972

<sup>221</sup> Liiketaloudellisista tuottovaatimuksista poikkeavien investointien taustalla oli Pohjois- ja Itä-Suomen metsänparannuskomitean ojitusohjelma (Komiteamietintö 1969:B13, Komiteamietintö 1971:B34). Tukirahoitus myönnettiin kussakin maan osassa siellä sovelletuilla metsänparannuslain ehoilla.

<sup>222</sup> Laskelmat tehtiin vuonna 1970 mietintönsä jättäneessä Metsänviljelyn kustannusten toimikunnassa (komiteamietintö 1970:B91). Toimikunnan työn käynnistyminen vuonna 1966 liittyi ajallisesti alueellisten kiistojen käynnistymiseen.

Metsänparannusinvestointien omarahoitusosuutta kasvatettiin 42–50 prosenttiin MERA-kaudella ja samalla avustusten osuus kokonaisrahoituksesta aleni 23–37 prosenttiin. Tukirahoitus tapahtui valtion budjetin kautta metsänparannuslain ehdoilla ja korkoerotus sekä kurssiriskit tulivat valtion vastuulle. Metsänparannusohjelmia rahoitettiin osaltaan myös vuoden 1958 metsäteollisuuden vientimaksulainoilla ja vuoden 1967 devalvaation jälkeisillä vientimaksuilla.

#### *Metsäinvestointien kauden 1965–75 saavutukset*

MERA- ja muilla yksityismetsien puuntuotannon tehostamisohjelmilla saavutetut kasvunlisäykset eivät poistaneet raakapuun niukkuutta kuten oli suunniteltu. Laskennalliset hakkuumäärät nousivat, mutta vaikutus ei siirtynyt täysimääräisesti puuntarjontaan.<sup>223</sup>

MERA I-III olivat keskeinen osa edistyvän metsätalouden päämäärään tähtäävän metsäpolitiikan toimeenpanossa. Ohjelmissa pääpaino oli laajamittaisessa turvemaiden puuntuotantoon ottamisessa sekä metsämaan alan laajentamisessa. Nopeasti yleistynyt avohakkuuseen ja viljelyyn perustunut uudistamistapa kasvatti taimikonhoitotarvetta. Maailmanpankin lainavarojen käytössä painopiste oli metsäautoteiden rakentamisessa ja taimikonhoidossa. MERA-ohjelmissa metsäalan asiantuntijoiden tehokas toiminta mahdollisti puuntuotannon tehostamiseen kohdistuneiden, julkisen säätelyn taholta nousevien eturistiriitojen ohittamisen.

MERA-toimikunnan tavoitteena oli myös turvata puuntuotannon kehittämis- ja rahoituspohjan jatkuvuus. Maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa toimivan metsätalouden neuvottelukunnan veloitteeksi tuli tehdä valtioneuvostolle vuosittain esitys metsätaloutta koskevaksi ohjelmaksi lähimmälle viisivuotiskaudelle. Ohjelmalla tavoiteltiin metsätalousinvestointien rahoitusperustan jatkuvuutta laajojen tukiohjelmien päätyttyä. Neuvottelukunnan käytännön työ muotoutui kuitenkin vuosittaiseen budjetirutiiniin liittyväksi puuntuotanto-ohjelmien päivitykseksi.

Intensiivisin metsänviljelykausi kesti noin kymmenen vuotta; sitä oli pohjustettu 1950-luvulta alkaen, mutta täyden mittansa se saavutti MERA-vuosina. 1970-luvun puolivälin jälkeen metsänviljelyn määrä vakiintui, uudisojitusten määrä kääntyi laskuun ja lannoituksia rajoitettiin.

#### *Pysyvä metsänparannuslaki*

Metsänparannuslaista tuli pysyvä vuonna 1968. Lakiin otettiin uusina työlajeina mukaan lannoitus, suunnittelun kustannusten maksaminen kokonaan avustusva-

<sup>223</sup> Kuusela 1978 ja 1981



roista sekä kustannuslisien korvaaminen työllisyys- ja ympäristönäkökohtien huomioinnosta. Vuonna 1969 työlajeihin lisättiin peltojen metsitys, mikä voitiin toteuttaa kokonaan avustusvaroilla. Maa jaettiin viiteen vyöhykkeeseen, joissa tuki oli alimmillaan Etelä-Suomessa 20 prosenttia ja suurimmillaan Pohjois-Suomessa 70 prosenttia. Varsinainen kehitysaluelainsäädäntö oli säädetty jo aikaisemmin.<sup>223</sup> Metsänparannustuessa oli osin sama tavoite eli työllisyyden edistäminen. Luottorahoitukseen liitetyt ehdot mahdollistivat tuen suuntaamisen liiketaloudellisesti tuottavimpiin kohteisiin.

### *Metsätalouden päämäärä ja uudet arvot*

Talousneuvoston vuoden 1969 alueittaisessa hakkuumahdollisuuksien päivityksessä katsottiin, että puuvarojen niukkuus rajoittaa metsäteollisuuden laajentamista. Puuntuotannon tehostaminen nähtiin edelleen ajankohtaiseksi tavoitteeksi. MERA-toimikunnan työvaliokunnassa oli helmikuussa 1971 käsitelty puuntuotannon tehostamisen esteitä. Tällaisiksi nimettiin mm. kiistat rahoituksen järjestelyssä sekä se, että yksityismetsänomistajien suuren määrän vuoksi suunnitelmallisuutta oli vaikea toteuttaa eivätkä metsänomistajat olleet odotusten mukaisesti tulleet voima-peräisen metsänhoidon piiriin.

Puuntuotannon rahoitusohjelmissa metsäpolitiikan perusta oli edistyvän metsätalouden mukaisessa metsäpolitiikassa. Ohjelmat nostivat esiin yhtäältä metsänomistajien aktivointiin liittyvät kysymykset, mutta myös luonnonsuojeluun liittyvät arvot, esim. metsien monikäyttökysymykset. Näistä lähtökohdista alkoi muotoutua tarve laajentaa ja monipuolistaa metsätalouden kehittämistavoitteita.

### *Metsänhoitoyhdistyslakikomitea: yksityismetsälaista metsänhoitolakiin*

Valtioneuvosto asetti vuonna 1968 komitean valmistelemaan uutta metsänhoitoyhdistyslakia. Komitea sai vuoden 1971 keväällä lisätehtäväkseen laatia ehdotuksen yksityismetsälain muuttamisesta siten, että metsänomistajien puuntuotanto tehostuisi.<sup>224</sup>

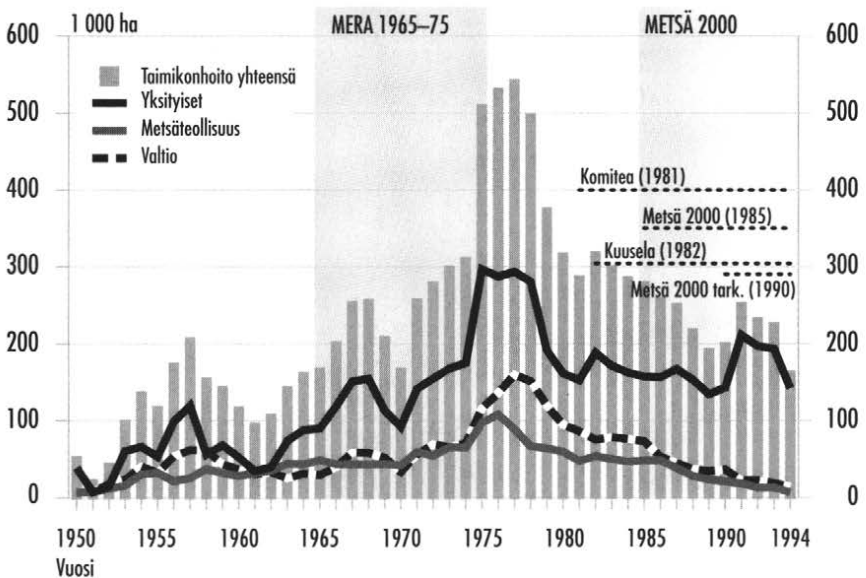
Komitea ehdotti, että kieltolakiluonteisesta yksityismetsälaista siirryttäisiin metsien käsittelyyn keskittyvään metsänhoitolakiin: yksityismetsälaki kielsi metsän hävittämisen, kun taas lakiehdotuksessa ehdotettiin säädettäväksi, miten metsää

<sup>223b</sup> Vuonna 1966 säädettiin laki kehitysalueiden talouden edistämisestä. Kehitysaluelainsäädäntö oli suunnattu ensisijaisesti tuotantotoiminnan edistämiseen.

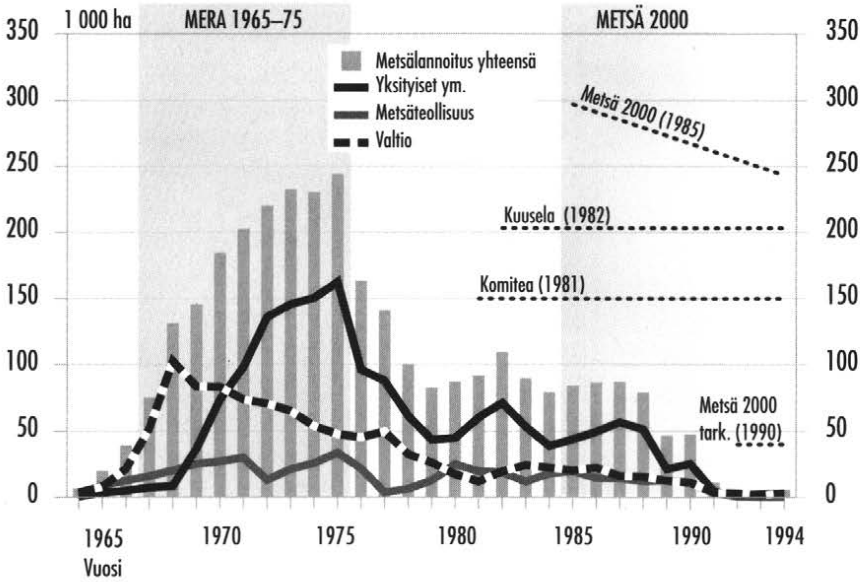
<sup>224</sup> (Komiteamietintö 1971:B115)

on käsiteltävä. Lakiehdotuksen tavoitteena oli saada yksityismetsänomistajat hoitamaan ja käyttämään metsiään suunnitelmallisesti ja siten, että puuntuotto ky tulisi hyödynnettyä ja erityisesti vajaapuustoiset metsät saataisiin täyteen kasvuun.

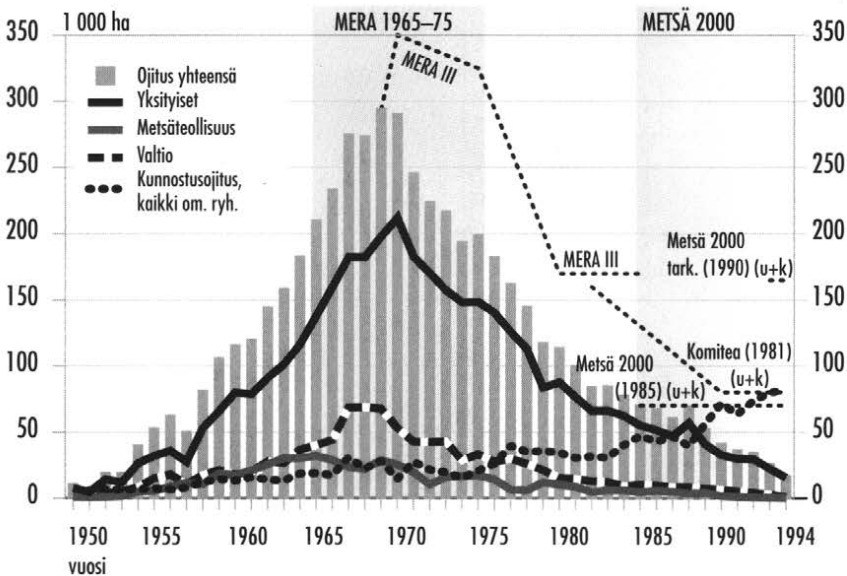
Kuvioissa on esitetty puuntuotannon tehostaminen toimenpidehehtaareilla mitattuna taimikonhoidon, ojituksen ja lannoituksen sekä kilometreillä mitattuna metsäteiden rakentamisen osalta. Kuvioihin on lisätty 1980-luvulla esitettyihin vaihtoehtoisin puuntuotannon tavoiteohjelmiin sisällyneet tehostamisen ja viljelyn käyttöönoton tavoitteelliset toimenpidealat. Mukana ovat MERA III -ohjelma jatkeinen (Talousneuvosto 1969), Metsätalousohjelma (Komiteamietintö 1981), Metsätutkimuslaitoksen tavoiteohjelma (Kuusela 1982), Metsä 2000 -ohjelma (Talousneuvosto 1985).



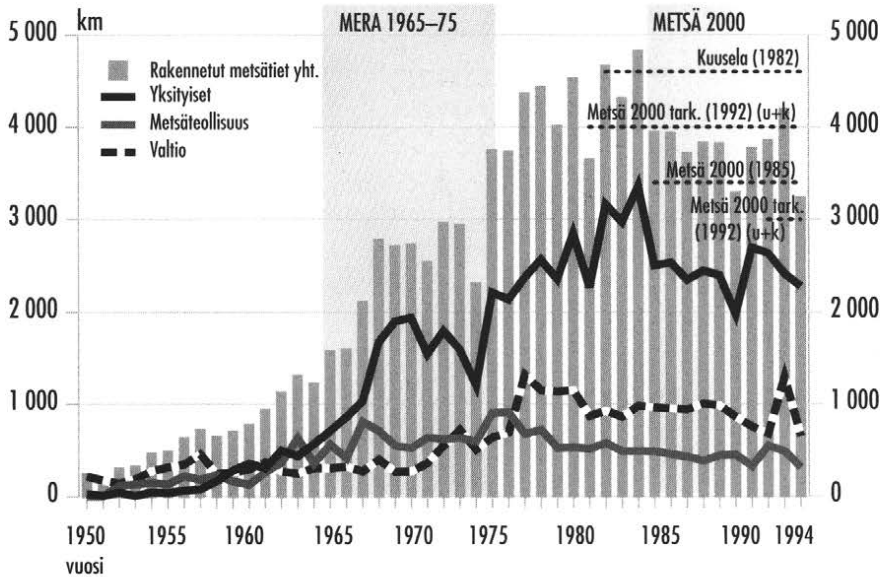
Kuvio 6. Taimikonhoidon pinta-alat (1000 hehtaaria) omistajaryhmittäin vuosina 1950–94. Kuvaan on merkitty Metsätalousohjelmaan, Kullervo Kuuselan ohjelman, Metsä 2000 -ohjelman sekä Metsä 2000 -tarkistusohjelman tavoitteelliset suoritemäärät. (Lähde: ohjelmat, Metsätutkimuslaitos, metsätaloustilastollinen tietopalvelu)



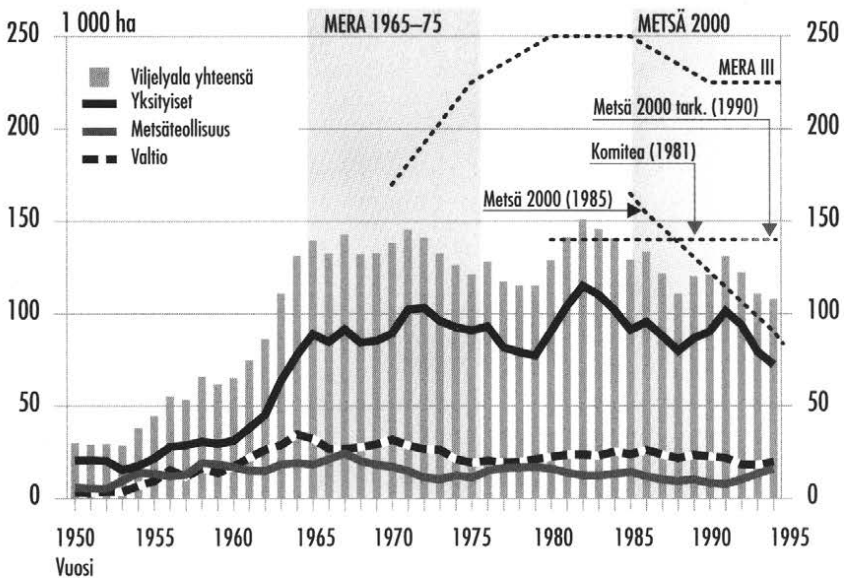
Kuvio 7. Lannoituksen pinta-alat (1000 hehtaaria) omistajaryhmittäin vuosina 1950–94. Kuvaan on merkitty Metsätaloustutkimuslaitoksen, Kullervo Kuuselan ohjelman, Metsä 2000 -ohjelman sekä Metsä 2000 -tarkistusohjelman tavoitteelliset suoritemäärät. (Lähde: ohjelmat, Metsäntutkimuslaitos, metsätaloustilastollinen tietopalvelu)



Kuvio 8. Uudis- ja kunnostusojituksen pinta-alat (1000 hehtaaria) omistajaryhmittäin vuosina 1950–94. Kuvaan on merkitty MERA III ohjelman, Metsätaloustutkimuslaitoksen, Metsä 2000 -ohjelman sekä Metsä 2000 -tarkistusohjelman tavoitteelliset suoritemäärät. (Lähde: ohjelmat, Metsäntutkimuslaitos, metsätaloustilastollinen tietopalvelu)



**Kuvio 9.** Rakennettujen metsäteiden suoritteet (kilometriä) vuosina 1950–94. Kuvaan on merkitty Metsätalousohjeen, Kullervo Kuuselan ohjelman, Metsä 2000 -ohjelman sekä Metsä 2000 -tarkistusohjelman tavoitteelliset suoritelmäärät. (Lähde: ohjelmat, Metsäntutkimuslaitos, metsätaloustollinen tietopalvelu)



**Kuvio 10.** Metsänviljelyt pinta-alat (1000 hehtaaria) omistajaryhmittäin vuosina 1959–94. Kuvaan on merkitty Metsätalousohjeen, Kullervo Kuuselan ohjelman, Metsä 2000 -ohjelman sekä Metsä 2000 -tarkistusohjelman tavoitteelliset suoritelmäärät. (Lähde: ohjelmat, Metsäntutkimuslaitos, metsätaloustollinen tietopalvelu)

Toisaalta edistyvän metsätalouden päämäärän mukaisesti ja toisaalta ottamalla huomioon myös ympäristönsuojelukysymykset katsottiin, että metsänhävityspsykälän tulkintaa tulisi tarkentaa seuraavasti:

- Ikärakenteen parantamiseksi tai jatkuvien hakkuumahdollisuuksien turvaamiseksi voitaisiin sallia tietyin edellytyksin hakattaviksi aiemman säännösten mukaan kiellettyjä kohteita.
- Ympäristönsuojelullisten tai muiden yleisten näkökohtien sitä edellyttäessä voitaisiin hakkuu tehdä piirimetsälautakunnan kirjallisella luvalla poiketen siitä, mitä muutoin oli hakkuun suoritustavasta laissa säädetty.

Talousneuvoston alueittainen puutalouden tuotantomahdollisuuksien selvitys antoi osaltaan pohjaa kestävyiden alueelliselle tarkastelulle, ja se muodosti osaltaan perustaa metsätalouden päämäärän laajentumiselle kohti alueellisesti ja tilakohtaisesti määriteltyä edistävää metsätaloutta. Metsänhoitoyhdistyslakikomitea halusi ulottaa suunnitelmallisuuden metsänomistajatasolle saakka. Lisäksi komitea otti esiin ympäristönsuojelu- ja metsien monikäyttökysymykset. Monikäyttöä ei katsottu tarpeelliseksi ottaa lakiehdotukseen, vaan se tuli sisällyttää valmisteilla oleviin ympäristönsuojelun erikoislakeihin.

#### *Metsäkomitea ja poliittiset ristiriidat*

Valtioneuvoston vuonna 1973 asettama metsäkomitea jatkoi metsätalouden suunnitelmallisuuden lisäämisen ja puuntuotannon tehostamisen käsittelyä. Komitean tehtäväksi oli määritelty ehdotusten laatiminen metsien hoitoa ja käsittelyä sekä näiden töiden rahoittamista koskevien säännösten uudistamiseksi huomioon ottaen metsien monikäyttö ja muut yhteiskunnalliset tarpeet.

Kokoonpanoltaan parlamentaarisesta komiteasta tuli poliittinen arena metsätalouden kehittämiseen ja rahoitukseen liittyvien ristiriitojen käsittelylle. Ristiriidat olivat osin samoja kuin MERA II ja III -ohjelmien työstämisessä eli ohjelmien rahoitusmuodoista, laajuudesta ja maantieteellisestä sijoittamisesta vallitsi erilaisia näkemyksiä. MERA-ohjelmien tuottaminen parlamentaarisen järjestelmän ulkopuolella oli myös herättänyt arvostelua, mihin parlamentaarisen komitean asettaminen toimi osittain vastauksena. Uutena nousivat esiin kysymykset yksityismetsänomistajien päätösautonomiasta julkiseen valtaan nähden.

Metsäkomitean ei-sosialistisen enemmistön äänin hyväksyttiin mietintö ja sosialistinen vähemmistö esitti oman eriyvän mielipiteensä, jonka osana esitettiin puheenjohtajan komiteassa tekemä kompromissiesitys.<sup>225</sup> Esitysten yhteisenä päämääränä

<sup>225</sup> (Komiteamietintö 1975:23)

oli alueellisen kestävyuden periaatteelle rakentuvien puuntuotanto-ohjelmien laadinta ja puuntuotannon tehostaminen etenkin vajaatuottoisilla metsäalueilla. Valtakunnallisen ja alueellisen suunnittelun vaatima tietoperusta tuli enemmistön mielestä toteuttaa erillisenä suhteessa tilakohtaiseen tietoainekseen. Tilakohtaisten metsätaloussuunnitelmien laatimiseen esitettiin avustusta enintään puoleen suunnittelukustannuksista. Vähemmistön esityksessä metsätalouden suunnitteluun ehdotettiin valtakunnallista metsätietojärjestelmää. Ehdotettu tietojärjestelmä olisi ulottunut yhtenäisenä kaikkien metsänomistajien metsiin. Tilakohtaiseen suunnitteluun ehdotettiin alueellisesti etelästä pohjoiseen suurenevaa avustusta. Toteutuessaan se olisi välillisesti supistanut metsänomistajien päätös-oikeuksia.

Komitean enemmistö ja puheenjohtaja kompromississaan esittivät metsäinvestointien julkista tukea vallitsevassa muodossa lisätyn luontaisen uudistamisen tuella Pohjois-Suomeen. Vähemmistön mukaan julkista tukea tuli myöntää pääasiassa vain perusparannustöihin ja sen tuli perustua alueittaisiin ja valtakunnallisiin puuntuotannon tavoiteohjelmiin.

Vähemmistö esitti myös kantohintojen tasaus- ja neuvottelujärjestelmää; enemmistö taas katsoi, että nämä asiat eivät kuuluneet komitean toimeksiannon piiriin. Esityksen mukaan metsäteollisuudelta tuli periä vientiveroa alueellisten kantohintaerojen tasaamiseksi. Kantohintojen neuvottelujärjestelmässä tuli olla edustettuina metsänomistajien, metsäteollisuuden ja valtion lisäksi metsäyöntekijät ja metsäteollisuuden työntekijät.

#### *Talousneuvosto pois metsäpolitiikasta*

Talousneuvosto nousi metsätalouuskysymysten käsittelyareenaksi hakkuumahdollisuuksien alueittaisen päivityksen yhteydessä vuonna 1969. Tämän jälkeen neuvoston asema etujärjestöjen yhteistyöfoorumina heikkeni. Se menetti merkityksensä myös metsätalouteen liittyvien kysymysten työstämisessä. Metsätalouden uudistuksia pyrittiin toteuttamaan komiteatöinä, joista ei kuitenkaan saatu konkreettisia tuloksia: metsänhoitoyhdistyksiä koskenut lakiuudistusehdotus ei toteutunut, ei myöskään metsänhoitolakiehdotus ja metsäkomitea puolestaan ajautui erimielisyyksiensä vuoksi umpikujaan. Komitean enemmistön näkemykset metsänomistajien autonomian ja tietosuojan turvaamisesta toteutuivat kuitenkin sittemmin ehdotetussa muodossaan.

Näkyväksi toiminnaksi jäi metsätalouden neuvottelukunnan viisivuotiskausittaiten puuntuotanto-ohjelmien vuosittainen tuotantorutiini, jolla vahvistettiin metsätalouden pitkän aikavälin julkinen säätely. Erillisen, valtion budjetin ulkopuolelta tulevan rahoituksen loppuminen johti siihen, että neuvottelukunnan



tehtäväksi tuli ehdotusten laatiminen budjettivarojen käytöstä ja kehittämisestä. Esiin noussut tavoite edistyvän metsätalouden metsäpolitiikan toteuttamisesta tilakohtaisin suunnitelmin jäi odottamaan toimeenpanoa.

## 6.4. Puumarkkinasopimusten kehityshaasteet ja tulopolitiikka

### *Puumarkkinat tulopolitiikan pyörteissä*

Talousneuvoston vuoden 1964 kasvupoliittisessa mietinnössä tulopolitiikan piiriin ehdotettiin otettavaksi palkka-, hinta- ja sosiaalipolitiikan lisäksi myös raakapuun markkinakysymykset. Puumarkkinoiden osalta maaliskuussa 1963 solmittu Liinamaan I -sopimus ja sen jälkeen kehitetty tulopoliittinen järjestelmä ei kuitenkaan vastannut talousneuvoston tavoittelemaa laajuutta.

Ehdotus kasasi puumarkkinoiden etujärjestöille paineita kehittää hintasopimuksia. Tulopolitiikalla ja valtuuslain turvin harjoitetulla hintavalvonnalla pyrittiin turvaamaan talouden vakaus, mutta kantohintojen säätämätön kehitys koettiin uhaksi. Mauno Koiviston I hallituksen (22.8.1968–14.5.1970) ohjelmassa oli puun hinta- ja myyntisuosituksen aikaansaamisen tavoite. Puumarkkinoiden asemaa tulopoliittisessa järjestelmässä käsiteltiin myös tulopolitiikan kehittämismietinnössä vuonna 1971.

SPTK:n ja MTK:n aloitteesta käynnistetyt MERA-ohjelmat olivat edenneet käytäntöön ja viimeinenkin ohjelma, MERA III (1970–75), käynnistyi sen työstämiseen liittyneistä ristiriidoista huolimatta.<sup>226</sup> Puuntuotannon tehostamisen ohessa oli jatkettu puumarkkinoiden toimivuuden kehittämistä. Puumarkkinaosapuolten yhteinen intressi oli saada aikaan ”puumarkkinoiden tulopoliittinen järjestelmä” ilman julkisen vallan mukanaoloa. Sopimusjärjestelmän kehittäminen vahvisti MTK:n asemaa koko yksityismetsätalouden edustajana.

<sup>226</sup> Tässä vaiheessa ei puuntuotannon tehostamiseksi ollut enää akuuttia tarvetta toimia, vaikka MERA III -toimikunnan työvaliokunnassa käsiteltiinkin mm. puuntuotannon tehostamisen esteitä (Palosuo 1979) ja alueellisesti ja tilakohtaisesti määritellyn edistyvän metsätalouden tavoitteet alkoivat hahmottua komiteatasolla (Komiteamietintö 1971:B 115 ja Komiteamietintö 1975:23).

*Hintasopimus etujärjestöautonomian tukena*

Vuonna 1964 solmittua puunhinnan perussopimusta jatkettiin yksivuotisin sopimuksin ja sen sisältöä kehitettiin vähin erin hintasopimusneuvottelujen yhteydessä. Neuvottelut hoidettiin tuolloin kaksivaiheisesti, ensin työryhmätasolla, sitten ns. suurissa neuvottelukunnissa. Edellisellä tasolla ostajia edusti TPY, jälkimmäisellä tasolla myös SPKL oli mukana; myyjäpuolen edustus oli MTK:n metsävaltuuskunnasta.

Vuoden 1968 MTK:n ja SPKL:n perussopimukseen oli kirjattu seuraavat asiat:

- vakaa hintakehitys, johon pyritään hankintavuositaisilla raakapuun hintasuosituksilla,
- tulevaa hankintakautta koskevien neuvottelujen käynnistäminen vuosittain tietynä aikana,
- osapuolten sitoutuminen kunnioittamaan toistensa järjestötyötä,
- neuvottelujen käyminen vain sopimusosapuolten tai heidän valtuuttamiensa edustajien kanssa,
- erimielisyyksien sopiminen keskinäisin neuvotteluin, mitä varten tarvittaessa tuli perustaa kolmijäseninen sovitteluelin, jonka ulkopuolisen jäsenen nimitti Keskuskauppakamari.

Perussopimuksen sisältö oli lähellä Norjan vastaavaa järjestelmää.<sup>227</sup> Perussopimuksen yhteydessä perustettiin osapuolten väliset ns. tekniset ryhmät puukaupan liittyviä teknisiä kysymyksiä varten. Perussopimuksen syntyajankohta ja sopimukseen sisältyvä neuvottelumenettelyjen kirjaaminen voidaan tulkita hallituksen puumarkkinoita kohtaan osoittaman kiinnostuksen torjunnaksi. Sopimuksella osoitettiin, että etujärjestöillä oli halua ja kykyä hoitaa puumarkkinakysymykset keskenään ilman julkisen vallan väliintuloa.

*Hintasuositussopimukset ja sopimuksettomat jaksot vuosina 1968–1977*

Hankintakaudella 1968–69 ristiriidat kuitupuun hinnasta kärjistyivät ja MTK päätyi suosittamaan myyntisulkua kunnes suositushinnoista päästäisiin sopimukseen.<sup>228</sup> Hankintakaudeksi 1969–70 syntyi sopimus muille paitsi havutukille ja

<sup>227</sup> Itse neuvottelumenettely (sopimustyön aloitus, irtisanominen ja sovittelu) oli samanlainen. Erona oli se, että Norjassa osapuolet valitsivat yhteisesti sovittelijan, mikäli sopimusta ei järjestötoimin syntynyt. Jos järjestöt eivät päässeet yksimielisyyteen sovittelijasta, nimettiin valtakunnansovittelija ja ellei sovittelulla saatu ratkaisua, hinnat määrättiin välimiesoikeudessa. Ostajaorganisaatiot ja Norjan metsänomistajajärjestö nimesivät välimiesoikeuteen kumpikin jäsenen, jotka itse nimesivät kolmannen jäsenen. Mikäli kolmannelta jäsenestä ei syntynyt yksimielisyyttä, sen nimitti korkein oikeus. (Kahiluoto 1988)

<sup>228</sup> Vanerikoivun hinnasta oli sovittu jo aiemmin. Havutukki oli sopimuksen piirissä osittain. (Heliö 1972, Lindroos 1985)



Kantohintasuosituksia koskeva sopimusjärjestelmä puun ostaja- ja myyjäjärjestöjen välillä käynnistettiin puutavaralajeittaisena 1970-luvun alussa. Vaneritukin hinnoittelua koskevaa suositusta vuoden 1972 keväällä edelsi metsäteollisuuden puunostoyhteistyön suuri rakenneuudistus, johon liittyi elimellisenä osana Teollisuuden Puuyhdistyksen perustaminen kesällä 1972.

*Vaneritukin hintasuositussopimusta allekirjoittamassa Schauman Oy:n metsäpäällikkö Jussi Ronkanen Koivukeskuksesta sekä Mauno Puolakka ja Yrjö Hassi MTK:sta. Takana Matti Oksanen Koivukeskuksesta Rauma-Repola Oy:n metsäpäällikkö Santeri Sauvo sekä Paavo Päivärinta ja Juhani Viitala MTK:sta.*  
**Lusto, Metsäteollisuuden kokoelma**

seuraavaksi hakkuuvuodeksi 1970–71 sovittiin kuitupuulle kaksivuotinen sopimus. Siinä sovittiin vanerikoivun ja osittain myös havutukin hinnoista. Kuitupuun kaksivuotista sopimusta jatkettiin hankintakauden 1971–72 neuvotteluissa, havutukin hinnoista sovittiin vain Länsi-Suomen osalta ja vanerikoivu jäi sopimuksen ulkopuolelle ensimmäisen kerran kymmenvuotisen sopimushistoriansa aikana.

Hankintakaudeksi 1972–73 ei saatu neuvotelluksi hintasuositusta kuitupuulle. Vanerikoivun hinnasta sovittiin, samoin havutukin hinnasta Pohjois-Suomea lukuunottamatta. Seuraavaksi hankintakaudeksi (1973–74) sovittiin vanerikoivun ja kuitupuun hinnasta. Vuodet 1974–78 olivat käytännöllisesti katsoen sopimuksetonta aikaa. Taustalla oli mm. noususuhdanteen 1973–74 aikaansaama voimakas puunhinnan nousu ja vaikeus alentaa saavutettua hintatasoa. Kuitupuun hintasopimus 1976–77 oli poikkeus sopimuksettomasta tilasta ja se syntyi valtiohallan puututtua neuvottelujen kuluun.

Neuvotteluyhteys TYPY:n ja MTK:n välillä säilyi huolimatta sopimuksettomasta tilasta. Perussopimuksen (vuodelta 1968) edellyttämiä hintaneuvotteluja käytiin, vaikka tulokseen ei päästyäkään. Samanaikaisesti myös perussopimuksen voimaan-

tulosta alkaen työskennelleet tekniset ryhmät jatkoivat toimintaansa. Ryhmissä käsiteltiin mm. hinnoittelutekniikkaa, puun laatu- ja mittamäärityksiä, koulutusta ja korjuuseen liittyviä kysymyksiä.

### *Metsänhakkuiden tasapainottamistoimikunta*

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 1972 metsänhakkuiden tasapainottamistoimikunnan, jonka tuli selvittää keinoja hakkuiden, hakkuutulosten ja raakapuun tarpeen haitallisten vuotuisvaihtelujen poistamiseksi. Toimikunta tarkasteli hintasuositussopimusjärjestelmän edellytyksiä käyttäen esimerkkeinä Norjan ja Ruotsin järjestelmiä.<sup>229</sup> Toimikunta päätyi ehdottamaan vapaaehtoista järjestelmää, johon ei sisälly julkista säätelyä (ei julkisia sovitteluelimiä eikä -henkilöitä) eikä kytkentää tulosopimuksiin.<sup>230</sup> Tulos oli etujärjestöjen välisen vuoden 1968 perussopimukseen mukainen. Ratkaisu legitimoiti sekä puumarkkinaosapuolten sopimusvapauden että sopimusjärjestelmän edelleen kehittämisen ilman julkisen vallan osallisuutta.

### *Kohti kaikki puutavaralajit kattavaa ostoyhteistyötä*

Kaikkien puutavaralajien niukentuminen synnytti metsäteollisuudessa tarpeen järjestää ostotoiminta uudelleen. Puunhankinnan ammatillistuminen ja leimikko-kaupan yleistyminen mahdollistivat siirtymisen puutavaralajikohtaisesta hankintayhteistyöstä kaikki puutavaralajit kattavaan yhteistyöhön.

Vuonna 1968 asetettiin Koivukeskuksen, TPY:n ja Tukkipöytäkeskuksen edustajista koottu työryhmä selvittämään kaikkea ainespuuta koskevaa yhteistyötä.<sup>231</sup> Neuvottelukunta käynnisti yhteistyökokeilut aluetasolla: keskustelun alaisiin alueyhtymiin perustettiin lohkojen yhteistyöelimiä (Länsi-, Keski-, Itä- ja Pohjois-Suomeen). Neuvottelukunta kehitti myös puukaupan teknisiä edellytyksiä ja perusti mm. mittaustoimikunnan.

<sup>229</sup> Tulopoliitiikan kehittämistä koskeneessa mietinnössä (Komiteamietintö 1971: B 85) oli esitetty, että puuraaka-aineen hintaneuvottelut ajoitettaisiin samanaikaisiksi tulopoliittisten neuvottelujen kanssa ja metsätulot otettaisiin tulopoliittisen järjestelmän piiriin.

<sup>230</sup> (Komiteamietintö 1972:B130)

<sup>231</sup> Työryhmän puheenjohtajana toimi Koivukeskuksen puheenjohtaja Jussi Ronkanen. Työryhmän työ ei johtanut tulokseen, mutta sen työtä jatkamaan perustettiin samalla edustusohjalla toiminut Puuneuvottelukunta vuonna 1969. Ronkanen toimi puheenjohtajana koko neuvottelukunnan olemassaoloajan.

Kenttötoiminnassa alettiin pyrkiä tiestökohtaisiin, mahdollisimman harvan yhtiön miehittämiin ostoalueisiin, joiden hyödyntämisen esteeksi nähtiin mm. teollisuuden oma kolmijakoinen puunhankintayhteistyö, kuitu-tukki -kysymys, ulkopuolisten ostajien toiminta sekä metsänhoitoyhdistysten yhteistyö Metsäliiton kanssa. Vuonna 1971 alettiin Keski-Suomen yhteistyöelimen lohkolla kokeilla ostoyhteistyötä ns. puuosalukujen pohjalta.

#### *Teollisuuden Puuyhtymä ostoyhteistyön hoitajaksi*

Vuonna 1971 SPKL kiirehti puuneuvottelukuntaa yhteistyön nopeampaan kehittämiseen, ja saman vuoden lopulla nimettiin eri keskusjärjestöjen edustajista koottu toimikunta valmistelemaan yhteistyösopimusta. Seuraavan vuoden alussa lohkojen yhteistyöelimet lähettivät ehdotuksensa puuyhtymien säännöiksi ja toimikunta laati esityksen yhteistyöjärjestelmäksi. Ehdotuksesta käytyjen keskustelujen jälkeen päästiin sopimukseen Teollisuuden Puuyhdistyksen (TPY) perustamisesta.<sup>232</sup> Koivukeskus, TPY ja Tukkikeskus muuttuivat yhdistyksen vaneri-, kuitu- ja sahapuuosastoiksi. Eri puutavaralajien alueyhtymät sulautettiin neljäksi puuyhtymäksi, joiden tehtäväksi tuli hoitaa yhteistyön kenttötoimintaa. Ostoyhteistyö järjestettiin osalukujen perustalle.

Puunkorjuun tekninen kehitys oli ajanut aiemmin käytössä olleen vesistö pohjaisen järjestelmän ohi, ja sen seurauksena TPY siirtyi puunhankinnassa tiestöpohjaiseen järjestelmään. Vesistö pohjainen järjestelmä säilyi vain Saimaalla ja Kokemäenjoen alueella, niissäkin vain osittaisena.

Osalukujärjestelmä oli leimikkopohjainen. Kukin ostaja organisoi puunostot kokonaisuun leimikoihin. Teollisuuden puuyhdistyksen jäsenyritysten väliset kaupat ja vaihdot tasasivat puunkäytön ja ostojen välisiä ristiriitoja. Jäsenten väliset kaupat olivat primääri tapa ristiriidan hoitoon. Osaluku- ja vaihtojärjestely edisti pystykauppatappaa toimituskauppaan nähden. Puutavaralajien teko vakiinnutettiin metsässä tapahtuvaksi ja korjuussa metsätraktorit syrjäyttivät toimituskaupoissa yleisesti käytetyt yleistraktorit.

#### *Ostoyhteistyössä laajennettuun osalukujärjestelmään*

Puuntuotantomahdollisuuksien päivityksessä vuonna 1969 hakkuumahdollisuuksien kehitystä tarkasteltiin SPKL:n aloitteesta alueittain, mikä loi edellytyksiä leimikkoperustaiselle kaupalle ja osalukujärjestelmälle. TPY:n ja neljän alueyhty-

<sup>232</sup> Kesäkuussa vuonna 1972 perustetun yhtymän tehtäväksi määriteltiin Koivukeskuksen, Teollisuuden Paperipuuyhdistyksen ja Tukkikeskuksen tehtäväkenttiin kuuluneiden yhteistyöosaioiden hoitaminen (Kahiluoto 1988).

män ostotoimintaa varten jäsenille määriteltiin tuotantoyksiköittäin havutukki-, koivutukki-, havukuitupuu- ja lehtikuitupuuosaluvut. Osto-osalukujärjestelmällä tavoiteltiin alueittaisten ja kuntakohtaisten erien markkinavaikutusten tasaamista ja siten epäsuorasti puumarkkinoiden hintakehityksen hallintaa. Osaluvut laskettiin vähentämällä tuotantoon tarvittavasta laskennallisesta raaka-ainemäärästä omien metsien tuotto, jätteen käyttö ja tuontipuu sovitulla tavalla. Teollisuuden piirissä oli harjoitettu osalukujärjestelmän kaltaista toimintaa jo mm. sota-ajan puunhankintajärjestelyissä ja komissionääriyrityksissä 1970-luvun alussa.

Alueyhtymien sisälle organisoitiin piiritoimikunnat sekä kuntatyöryhmät. Piiritoimikuntien tehtävänä oli avustaa osalukujen maastoutuksessa. Piiritoimikunnissa oli edustus kaikilta osalukuja omaavilta yrityksiltä. Piiritoimikunnilla oli yhteistyötä oman alueensa metsänhoitoyhdistysten liiton kanssa erityisesti hintasuositussopimusten tulkintaan ja toteutumiseen liittyvissä kysymyksissä. Kuntatyöryhmän keskeisenä tehtävänä oli pitää yhteyttä metsänhoitoyhdistykseen ja seurata hintasuositussopimuksen toteutumista.

Osalukujen jako toteutettiin osalukukomiteassa. Sen tekemä laskelma vahvistettiin TPY:n vuosikokouksessa jäseniä sitovaksi toimintaohjeeksi. Vahvistettujen osto-osalukujen sijoittaminen alueyhtymiin tapahtui osalukutoimikunnan esityksestä. Osalukuja sijoitettaessa laskennan lähtökohtana olivat hakkuusuunnitteesta johdetut suunniteosuudet, ei aiemmin toteutunut tai ennustettu kokonaistarjonta.<sup>233</sup> Puutavaralajimenetelmä, jossa rungot katkottiin metsässä, syrjäytti kokorunkojoukon ja katkonnan tienvarsivarastossa.

### *Puusopua rakentavat henkilöjärjestelyt*

TPY:n perustaminen merkitsi puunostajien organisatorisen hajanaisuuden päättymistä ja mahdollisti osaltaan hintasopimusjärjestelmän edelleen kehittämisen. Sopimusten uskottavuus parani ostajien järjestöllisen yhtenäistymisen myötä. Teollisuuden yhteistyöhakuisuus MTK:n suuntaan liittyi Teollisuuden Puuyhdistyksen perustamisen henkilöratkaisuihin.<sup>234</sup>

<sup>233</sup> Osalukujen sijoituksella luotiin jäsenyrityksille tasapuoliset ostomahdollisuudet yrityksen toimipaikkojen luontaisimmille hankinta-alueille (TPY säännöt 1982). Osalukujen sijoitus vahvistettiin Teollisuuden Puuyhdistyksen kevätkokouksessa. Osalukujärjestelmän keskeisenä osana olivat myös pelisäännöt jäsenyritysten väliselle puukaupalle. Puukauppa yhdistyksen ulkopuolisten ostajien kanssa edellytti alueyhtymän hyväksyntää. Muunlainen ostoyhteistyö ulkopuolisten ostajien kanssa oli sanktioitu osalukujen menetyksenä (TPY säännöt 1982).

<sup>234</sup> TPY:n toimitusjohtajaksi vuonna 1972 valitulla Eero Heliöllä oli työkokemusta metsänhoitoyhdistysten liitosta. Kuitupuuosaston osastopäälliköksi valittu Heikki Lindroos oli toiminut MTK:n metsäpoliittisella osastolla. Lisäksi Metsäteollisuuden Keskusliiton metsäjohtajaksi tuli vuonna 1973 MTK:n metsäpäällikkönä yli kymmenen vuotta toiminut Yrjö Hassi.





Puukaupan konsensuspolitiikan eräs siirto oli MTK:n keskeisten metsänhoitajien siirtyminen metsäteollisuuden etujärjestöihin.

*Konsensus raakapuun kaupassa eteni, kun aiemmat vastapuolet Puunjalostusteollisuuden keskusliiton toimitusjohtaja Lauri Kirves ja MTK:n metsäjohtaja Yrjö Hassi löysivät tiensä neuvottelupöydän samalle puolelle. MTK:n metsäjohtajana vuosina 1960–73 toiminut Yrjö Hassi siirtyi Puunjalostusteollisuuden keskusliiton metsäjohtajaksi vuonna 1973. Metsäliiton kuva-arkisto*

Metsäteollisuuden metsäpoliittinen toimintamalli organisoitiin tulopoliittisen neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän kaltaisesti ja sen edellyttämän konsensusperiaatteen mukaisesti. Ostajapuolen neuvotteluedustajien henkilösuhteet ja tietämys puunmyyjien etujärjestöstä edistivät järjestelmän toimivuutta. Konsensuspohjainen toimintamalli pysyi Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton toimintamallina 1980-luvun loppupuolelle, metsäteollisuuden suuriin omistusjärjestelyihin saakka.

*Puuta hankkivien komissionääriyritysten organisointi*

Hankinnan ja puukaupan organisoinnissa komissionääriyritykset<sup>235</sup> muodostavat erilliskysymyksen. Tehdaspuu Oy:ssä mukana olleiden yritysten<sup>236</sup> puunhankinta painottui kuitupuuhun. Perustamista edeltäneissä neuvotteluissa mukana olleet tukin nettokäyttäjät vetäytyivät hankkeesta.<sup>237</sup> Puulaaki Oy:ssä<sup>238</sup> oli kuusikuidun ostajia. Puulaakin ensimmäinen vaihe vuoteen 1977 saakka toteutui tällä rakenteella. Uusi vaihe käynnistyi, kun mukaan tuli kaksi tukin netto-ostajaa.<sup>239</sup> Uudessa komissionäärijärjestelyssä ostetut leimikot jaettiin puutavaralajeittain ao. käyttäjille tuotantosuunnitelmiin perustuvia puutilauksia käyttäen.<sup>240</sup>

Komissionääriyritysten perustamisen ensi vaiheessa tarkoitus oli irrottaa puun käyttäjäyritykset puunhankinnan ja ostotoiminnan piiristä kuitenkin siten, että komissionääri hankkii puuta käyttäjille puunkäytön suhteissa. Hintasopimusjärjestelmässä käyttöluvut korvattiin osalukusuhteilla.<sup>241</sup>

*Teollisuuden puukattosopimukset*

Osto-oikeuksien säätelyn keskeinen osa, kokonaistuotantokapasiteetin ohjaus, toteutettiin Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitossa vuonna 1970. Järjestelmän ytimen muodosti investointien puunkäytön lausuntojärjestelmä, jossa olemassa olevaa kapasiteettia edustavat päätöksentekijät arvioivat uuden, puunkäyttöä lisäävän kapasiteetin mahdollisuuksia. Menettelyllä saavutettiin Suomen Pankin tavoitteiden mukainen, julkista säätelyä korvaava järjestelmä.

<sup>235</sup> Tehdaspuu Oy (perustettu vuonna 1968) ja Puulaaki Oy (perustettu vuonna 1972).

<sup>236</sup> Ahlström Oy, Kaukas Oy, Kymi Oy ja Tampella Oy.

<sup>237</sup> Toimitusjohtajaksi valittu Topi Heikkerö oli keskeisenä vastuuhenkilönä puunhankinnan yritystason yhteistyön kehittämisessä ensin Tehdaspuussa ja myöhemmin Insinööritoimisto Pöyryllä.

<sup>238</sup> Nokia Oy ja G.W. Serlachius Oy.

<sup>239</sup> Rosenlew ja Pohjan Saha Oy.

<sup>240</sup> Puulaakin toimitusjohtajaksi valittiin Tehdaspuun konsortion kehittämisestä siihen saakka vastannut Väinö Niku. Myös Puulaaki Oy:n jäsenyrityksillä oli yhteinen rahoittajapankki, SYP.

<sup>241</sup> Tehdaspuu Oy osoittautui toimivaksi järjestelmäksi pääosin jäsenyritysten samankaltaisten puunhankintaintressien takia, jolloin osalukupohjainen ostojen jakoperiaate voitiin panna täytäntöön kohtuullisen tasapuolisena. Puulaaki Oy:n toiminta sen sijaan loppui vuonna 1984. Loppumiselle voidaan löytää useita syitä. Jäsenten ostointressit olivat erilaisia ja erityisesti tukin netto-ostajille komissionäärijärjestelmä soveltui huonosti. Nokia Oy:n vetäytyttyä primääripuun käyttäjien joukosta ja Pohjan Saha Oy:n siirryttyä Serlachius Oy:lle edellytykset Puulaaki Oy:n toiminnan jatkamiselle hävisivät. (Puulaakipelit ... 1984)



Puunoston komissionääriyritykset merkitsivät uutta avausta puunoston yhteistyössä. Komissionääriyritykset korvasivat osittain perinteiset metsäosastot ja merkitsivät yritysjohdolle uudenlaista yhteistyön haastetta metsäasioissa. Puulaaki oli toinen perustetuista komissionääriyrityksistä. Puulaakin jäsenyritykset olivat puunkäyttöjakautumaltaan heterogeenisia ja komissionäärisopimuksen aikaansaaminenkin oli työlästä.

*Puulaakin jäsenyritysten edustajat allekirjoittavat yhteistyösopimusta. Vasemmalta Puulaakin toimitusjohtaja Väinö Niku, Gustav Rosenlew (W. Rosenlew & Co:n toimitusjohtaja), Gustav Serlachius (G.W. Serlachius Oy:n toimitusjohtaja 1969–86 ja Metsäliiton pääjohtaja 1987–94), Björn Westerlund (Nokia Oy:n toimitusjohtaja 1967–77), sekä Henrik Paersch, Kyro Oy. Takana Nokian metsäpäällikkö Ilmari Wäre, Rosenlew Oy:n johtaja Martti Vainio, Nokian metsänhoitopäällikkö Erkki Mantere, Magnus Savander (W. Rosenlew Oy:n varatoimitusjohtaja), Serlachius Oy:n metsäpäällikkö Leo Kari sekä Kari Kairamo (Nokia Oy:n toimitusjohtaja 1977–86 ja pääjohtaja 1986–88). Lusto, Metsäteollisuuden kokoelma*

### *Tuontipuutoimikunta*

Raakapuun kauppataase oli positiivinen vuodesta 1964. Tuontilyijäämä oli alle kolme miljoonaa kuutiota vuoteen 1972, jolloin raakapuun tuonti kaksinkertaisui kahdesta miljoonasta kuutiosta neljään. Taso säilyi vuoteen 1976. Seuraavana vuonna maa- ja metsätalousministeriö asetti toimikunnan laatimaan selvitystä raakapuun tuontiin liittyvistä kysymyksistä, kuten teollisuuden tarpeista, kauppapolitiikasta, hakkuumahdollisuuksista, puuntuotantotavoitteista sekä työllisyyslanteesta. Mietinnön,<sup>242</sup> joka valmistui vuonna 1977, ehdotukset voidaan tiivistää seuraavasti:

<sup>242</sup> (Tuontipuutoimikunnan mietintö, Komiteamietintö 1977:50)

- 1) Kotimaisen raaka-aineen käytön tehostaminen. Tuonnin edellytettiin olevan residuaali, joka täydentää kotimaista puuta. Julkisen säätelyn välineeksi ehdotettiin tuontipuulautakuntaa, joka antaisi lausuntoja tuontitarpeesta.
- 2) Tuontipuun raportointijärjestelmän kehittäminen.
- 3) Metsäteollisuuden laajennusten lausuntomenettelyn laajentaminen siten, että myös MTK:lla olisi oikeus kannanottoon puuraaka-aineen riittävyttä tarkasteltaessa.
- 4) Julkisen vallan toimia lehtipuun ja muun heikkolaatuisen puun polttokäytön lisäämiseksi.
- 5) Puun suosiminen julkisessa rakentamisessa.
- 6) Kehitysavussa edistettävä puuhun perustuvia tuotteita.
- 7) Toimenpiteet raakapuun viennin edistämiseksi.
- 8) Metsäverotuksen alentaminen.
- 9) Tuontipuun kuljetustukijärjestelmän kehittäminen, jonka avulla käyttöä voitaisiin jakaa myös sisämaan tehtaille.

Toimikunnan työn päätyttyä raakapuun tuonti pysyi alle neljän miljoonan kuution vuoteen 1982 saakka.

## 6.5. Puunkorjuun ja kuljetusten muutokset

### *Metsätyön työehtosopimusjärjestelmän kehittäminen*

Puunhankinnan ja ostojärjestelmän uudistuminen tapahtui rinnakkain. Puunkorjuun kehitykselle oli tyypillistä toimituskaupan osuuden pienentyminen. Se lisäsi osaltaan tarvetta kehittää yritysten metsäosastojen puunostoon, metsätyöhön ja metsäkuljetuksiin liittyviä toimintoja. Metsurien kaatamat puut karsittiin ja katkottiin kasvavassa määrin karsinta-katkontaprosessoreilla. Prosessorit yleistyivät ensin päätehakkuissa yhtiöiden omista metsissä. Erityisesti metsäkuljetuksiin suunniteltujen traktorien käyttöönottoon liittyi urakointijärjestelmän kehittäminen koneyrityksien kanssa. Kalliiden erikoiskoneiden ja urakointisopimusten kautta yritykset pitivät puunhankinnan omien metsäosastojen hallinnassa suuresta teknologian muutoksesta huolimatta. Kausi muodostui työpalkkauksen järjestelmämuutoksen jaksoksi.<sup>243</sup>

<sup>243</sup> Pösö 1992

Vuoteen 1967 saakka urakkapalkat määräytyivät työmenetelmittäin; määritettiin perustaksa ja sille työvaikeustekijöihin perustuvat lisät.<sup>244</sup> Vuonna 1969 sovittiin työvaiheisiin perustuvista taksoista. Palkkaperusteita ja työmittausta oli säädelty vuodesta 1966. Metsätyön palkka- ja työehtojen kehittämiseksi Metsäteollisuuden Työntantajaliitto käynnisti Savotta 75 -projektin. Työehtoja kehitettäessä suositettiin työsäkäyntiä asuinpaikasta käsin sekä ammattitaidon ja työsuojelun kohentamista.

Sosiaali- ja terveysministeriöön perustettiin metsäpalkkaosasto vuonna 1973. Vuodesta 1976 käyttöön tulleella ansiontasausjärjestelmällä pyrittiin nopeuttamaan ikääntyneiden metsurien eläkkeelle siirtymistä ja lieventämään metsuritarpeen vähentymisestä seurannutta rakennemuutosta.<sup>245</sup>

### *Karsinta ja katkonta prosessoreille*

Kilpailu kokorunkojuonnon ja puutavaralajimenetelmän välillä ratkaistiin metsässä toimivien karsinta-katkontaprosessorien hyväksi.<sup>246</sup> Ratkaisu käynnisti kuormaakantavien metsätraktoreiden nopean kehittytyön konepajateollisuudessa. Rakapuukaupassa tuolloin asemaansa vakiinnuttamaan pyrkineille komissionääriyrityksille ratkaisu oli edullinen. Osto-osalukujen järjestelyt ja jäsenyritysten ristikkäiskaupat voitiin tehdä kannolla tinevarsivarastojen sijasta.

### *Koneyrittäjät järjestäytyvät ...*

Metsäkuljetuksissa yleistraktoreiden osuus kasvoi koko 1960-luvun. Suurimmillaan vuosina 1969–71 se oli lähes puolet. Kasvava osa metsässä tapahtuvasta työstä oli urakointiperusteista. On erikseen huomattava, että toimituskauppapuun korjuu tapahtui lähes kokonaan moottorisaha-maataloustraktori -ketjuna. Toimituskauppoina myytävän puun osuus laski tarkastelukaudella noin puolesta alle 30 prosenttiin. Kuormatraktoreilla tapahtuvan korjuun osuus nousi vuoden 1968 kymmenen prosentin tasolta yli 60 prosenttiin kauden lopussa.

Puunostajapuolelle nimitettiin päätoiminen kuljetusasiamies vuonna 1968. Yritysten metsäkuljetuksista sovittiin urakkasopimuksilla, joita solmittiin päätoimisten metsäkoneurakoitsijoiden kanssa. Metsäkoneurakoitsijoiden edunvalvontaan pe-

<sup>244</sup> Simonen 1992

<sup>245</sup> Heikinheimo ja muut 1972

<sup>246</sup> Ensimmäinen suomalainen karsinta-katkontaprosessori tuli käyttöön 1960-luvun lopulla. Koneita käytettiin ensisijaisesti päätehakkuuleimikoissa ja sen merkitys oli alkuvaiheessa enemmän teknologiavalintaan vaikuttavana periaatteellinen. (Salminen & Drushka 1997)



Hydraulinen voimansiirto kehitettiin jo 1920-luvulla sotateollisuudessa, mutta se löysi tiensä puunkorjuuseen ja -kuljetuksiin vasta 1970-luvulla. Metsäkuljetusten tuottavuutta voitiin korottaa ja miestyötä vähentää hydraulinosturin avulla.

*Työnjako alkoi vakiintua sellaiseksi, että harvennuspuun metsäkuljetus jäi maataloustraktoreille, kun taas päätelemikoiden puuta korjattiin runko-ohjatuilla metsätraktoreilla. Metsäliiton kuva-arkisto*

Maaston pintapaineet olivat pyörillä liikkuvissa järeissä koneissa suuria ja telaketjukoneilla oli muita haittavaikutuksia. Telaharvesteria ja kumipyöräharvestereita kehitettiin ensin rinnan mutta edellinen jäi pois myöhemmistä kehittelyistä. Järeät koneet olivat kankeita liikkeissään ja soveltuivat vain päätehakkuisiin.

*Ensimmäinen hakkuuharvesteri, Sakari Pinomäen kehittämä Pika 75 vuodelta 1972. Lusto, Puulaakin kokoelma*



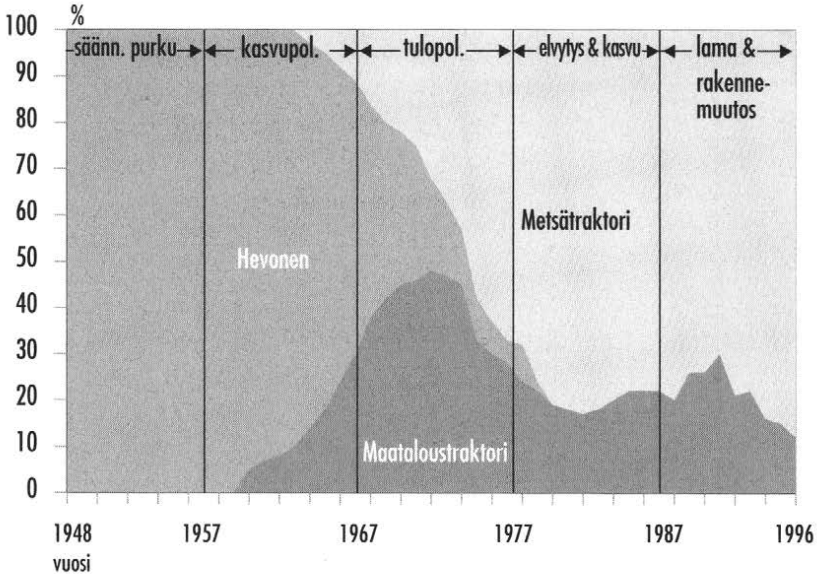




Kaukokuljetuksissa kuorma-autojen kuljetussuorite lähti ripeään kasvuun, kun autojen kokonaiskantavuudet ja -pituudet kasvoivat. Teknologian lisäksi autokuljetusten suosiota lisäsivät puun kiristyneet tuoreusvaatimukset sekä komissionäriyritysten toiminnan laajentuminen. Uiton taantuminen kiihtyi.

*Kuorma-autokuljetuksissa siirryttiin puoliperävaunuista täysperävaunullisiin kuorma-autoihin, joiden lastauksessa käytettiin hydraulinostureita. Miehiä on vielä kolme kun 1980-luvulla selvittiin yhdellä.*

**Metsäliiton kuva-arkisto**



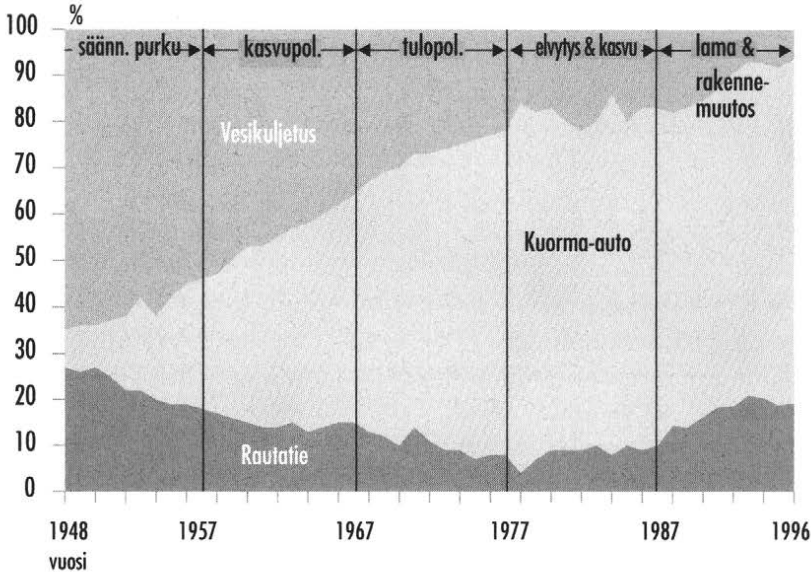
Kuvio 11. Eri kuljetusmuotojen suhteelliset osuudet (%-osuus koko kuljetussuoritteesta) puun metsäkuljetuksissa vv. 1948–1996. (Lähteet: Mäkelä 1987, Metsäntutkimuslaitos, metsätilastollinen tietopalvelu, osuudet arviolukuja)

rustettiin vuonna 1969 Metsäkoneurakoitsijoiden liitto ry. Liitto sai neuvotteluosapuolen aseman metsätraktoreiden taksaneuvotteluissa, ja se neuvotteli Puutavaran Kuljetuksenantajien kanssa ohjetaksoista vuodesta 1969 alkaen. Ensimmäiset kuljetuksenantajien ohjetaksat tulivat käyttöön vuonna 1970, ja vuonna 1972 solmittiin ensimmäinen sopimus metsäkoneurakoitsijoiden taksoista.

... ja samoin kuorma-autoilijat

Raakapuun kaukokuljetuksissa autokuljetusten osuus kasvoi 50:sta 75:een prosenttiin. Vuodesta 1968 käynnistettiin Kuorma-autoliiton alueellisten yhdistysten yhteistyö. Vuonna 1971 otettiin käyttöön yhteistyönä laadittu autokuljetusten ohjemaksusuositus, jonka osana oli kuljetusvarastojen luokitusjärjestelmä.

Puutavarakuljetuksenantajien neuvottelukunnan toimintaa vakiinnutettiin vuonna 1968 palkkaamalla päätoiminen kuljetusasiamies. Vuonna 1972 annettiin asetus kuorma-autoliikenteen neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan puheenjohtaja oli liikenneministeriöstä ja jäseninä olivat kuljetuksenantajat, kuorma-autoilijat, autoalan työnantajat sekä työntekijät. Kaukokuljetuksiin hyväksyttiin vuonna 1972 urakkasopimusjärjestelmä. Kuorma-autoliiton ja Metsäalan Kuljetuksenantajien välisen sopimuksen piiriin kuului alussa 700 kaikkiaan 2 500 urakointi-



Kuvio 12. Kaukokuljetuksen eri kuljetusmuotojen suhteelliset osuudet vv. 1948–1996. (Lähteet: Sauvo 1982, Hakkarainen 1987, Metsäntutkimuslaitos, metsätalastollinen tietopalvelu, osuudet ovat arviolukuja)

perusteella toimineesta kuorma-autosta. Vuonna 1970 SPKL:n, metsähallituksen ja VAPO:n kesken solmittiin sopimus, joka koski yhteistoimintaa puutavaran maa- kuljetusten ohjelmaksuosituksissa ja -sopimuksissa sekä kehittämiskysymyksissä.

Metsäteollisuus oli aloitteentekijänä metsäteiden liittymien säännösten järjestä- mistyössä. Muutostyö aloitettiin yhdessä TVH:n ja Kuorma-Autoliiton kanssa vuonna 1974. Yhteistyöryhmä vakiintui sittemmin pysyväksi, ja siinä käsiteltiin puutavarankuljetusten kehittämiskysymyksiä. Työryhmän suositusten pohjalta hyväksyttiin vuonna 1975 uudet akseli- ja telipainot.

Suuret raakapuun ostajat säilyttivät taksasopimusjärjestelmällä myös kaukokulje- tusten hallinnan omilla metsäosastoillaan. Ostajien osalukujärjestelmää täydensi yrityskohtainen hakkuun sekä metsä- ja kaukokuljetusten järjestelmä.

#### *Yritysten metsäosastojen muuttumaton valta*

Metsäosastojen suhteellinen valta-asema metsäteollisuusyrityksissä säilyi muuttu- mattomana raakapuun ostojen, hankinnan ja kuljetusten suuresta rakennemu- toksesta huolimatta. Satojen yritykselle sesonkityötä tehneiden metsureiden, hevos- ja uittomiesten järjestelmässä metsäosaston suora työnjohtaminen oli

elintärkeää massa- ja paperitehtaiden keskeytymättömälle puuhuollolle. Uudessa mallissa, jossa hakkuu, metsä- ja kaukokuljetus vakiintuivat yrittäjärakoinniksi metsäosaston asema ei ollut enää itsestäänselvyys. Hakkuumahdollisuuksien niukkuus yhdessä tiukat raamit ostajille asettaneen ostojen osalukujärjestelmän kanssa selittää osaltaan sen, että yritysten metsäosastojen suhteellinen asema yritysten sisällä jopa kasvoi.

### *Raakapuun mittausjärjestelmän muutokset*

Raakapuun mittausta koskevan lainsäädännön uudistaminen käynnistettiin jo 1950-luvulla, ja valmistelu kesti kymmenkunta vuotta. Vuonna 1969 annettiin puutavaran mittauslaki, puutavaran mittausasetus, puutavaran mittausääntö sekä maa- ja metsätalousministeriön päätös asetuksen soveltamisesta. Vuonna 1972 vahvistettiin kiintomittojen ja metrijärjestelmän vuonna 1971 järjestösopimuksella tapahtunut käyttöönotto.<sup>247</sup> Uudistuksen tavoitteena oli päästä kaikkien puutavaralajien osalta yhdenmukaiseen ja keskenään vertailukelpoiseen kaupalliseen mittayksikköön, joka soveltuisi myös puutavaran korjuun ja mittausmenetelmien kehittämiseen. Yhtenäinen mittayksikkö helpotti myös tilastojen kokoamista, vertailua ja käyttöä.

Puukaupan osapuolet muodostivat oman puutavaran mittausorganisaation, jossa mittausneuvosto toimi valtakunnallisena keskuselimenä sekä mittaustoimikunta kussakin metsälautakunnassa. Toimikunnat nimittivät ns. virallisia mittaajia, jotka pyydettyä ratkaisivat mittauserimielisyyksiä.

Pystymittaus, joka käynnistyi 1970-luvun alkupuolella, mahdollisti puunkorjuun ja kuljetusketjun ilman välimittauksia ja nopeutti puun siirtymistä tehtaalle. Kauppatapana se tuli mittauksen osalta rinnasteiseksi toimituskauppaan, joissa kauppaan liittyy vain yksi mittauskerta (pinomittaus). Kun pystymittaus oli osa leimikon suunnittelua ja leimausta, riitti myös pystykaupassa yksi mittauskerta ennen tehdasvarastomittausta. Mittausneuvoston aloitteesta käynnistyi syksyllä 1976 pystymittauksen tarkastusmittausryhmien toiminta; tarkoituksena oli parantaa pystymittauksen oikeusturvaa. Ryhmät tutkivat viisi prosenttia pystyleimoista selvittääkseen, onko alkuperäinen pystymittaus suoritettu oikein ja ohjeita noudattaen.

<sup>247</sup> Vuonna 1971 siirryttiin kaikkien puutavaralajien osalta kuorellisen kiintokuutiometrin käyttöön halkokauppaa lukuunottamatta. Tukkien mittauksessa kuutiojalasta ja pinotavaran mittauksessa pinokuutiometreistä luopumista sekä uusia mittausohjeita oli valmisteltu mittausneuvoston aloitteesta puuneuvottelukunnan pinomittauksen kehittämissyhmässä.

## 6.6. Yksityismetsänomistajien edunvalvonta

### *MTK:n metsällisen edunvalvonnan organisaatiouudistus*

Tulopoliittisen järjestelmän käyttöönotto sekä talouden vakautta horjuttaneet puunhintojen vaihtelut vaikuttivat osaltaan siihen, että puumarkkinaosapuolet pyrkivät tehostamaan sopimusjärjestelmää. Ostajapuolen järjestöllinen hajanaisuus päättyi Teollisuuden Puuyhdistyksen perustamiseen, mikä osaltaan vaikutti siihen, että MTK ryhtyi uudistamaan metsätaloudellista edunvalvontaansa.

Uudessa edunvalvontajärjestelmässä oli neljä tasoa:

- Metsävaltuuskunta ja sen metsävaliokunta  
Valtuuskunta koostui MTK:n ja SLC:n sekä metsänhoitoyhdistysten liittojen ja ruotsinkielisten tuottajaorganisaatioiden sekä Metsäliiton hallituksen edustajista. Sillä oli ylin päätösvalta. Valmistelevana ja toimeenpanevana elimenä oli metsävaliokunta.
- Keskusneuvottelukunta,  
joka koostui MTK:n metsävaliokunnan edustajista ja pääsihteeristä sekä Metsäliiton johtokunnasta ja toimitusjohtajasta. Se toteutti käytännön hintaneuvottelut.
- 5 alueneuvottelukuntaa:  
Länsi-Suomi, Keski-Suomi, Itä-Suomi, Pohjanmaa ja Pohjois-Suomi. Neuvottelukunnalla ei käytännössä ollut päätösvaltaa keskitettyjen sopimusten järjestelmässä. Pohjanmaa oli erillisenä alueena mm. siksi, että ko. alueella oli Metsäliiton koko jäsenmäärästä 35 prosenttia vuonna 1973.
- Piirineuvostot,  
jotka noudattivat ensisijaisesti Metsäliiton hankintapiirien rajoja.

### *Puukaupallisen yhteistyön kehittäminen*

Metsänhoitoyhdistysten ja Metsäliiton puukaupallista yhteistyötä varten kehitettiin vuodesta 1969 hankintapalvelusopimuksiin ja korjuukeskityksiin perustunutta järjestelmää. Sen osaksi kaavailtiin MTK:n metsävaltuuskunnan ja Osuuskunta Metsäliiton johtokunnan yhteistyöelintä, joka määrittelsi markkinoinnin, hintasuositussopimusten ja myyjää koskevan edunvalvonnan periaatteelliset linjat. Järjestelmää ei kuitenkaan otettu käyttöön puunostajatahon vastustuksen vuoksi.

Puuntarjonnan kehittämiseksi etsittiin vaihtoehtoisia toimintamalleja. Keskitetyn markkinoinnin malli oli kolmitasoinen:

- keskitetty markkinointi Metsäliiton kautta
- hankintapalvelusopimuksiin perustuva malli
- yksittäismyynnit.



Metsäliitosta tuli raakapuun suurjalostaja Veikko Ihamuotilan kaudella. Metsäliiton teollisuus siirtyi referessikapasiteetista mäntykuitupuuta hyödyntävän sulfaattisellun suurtuottajaksi Kaskisten yhteisomistusyrityksen käynnistyessä vuonna 1973.

*Urho Kekkonen merkitsee ensimmäisen osakkeen perustettavasta taustayhtiöstä*

*Oy Metsäpohjanmaa-Skogsbotnia Ab:sta. Yhtiö toimi osakepääoman keruuyhtiönä ja sulautettiin osaksi Metsä-Botnia Oy:ta. Vasemmalta Osuuskunta Metsäliiton ja Metsäliiton teollisuus Oy:n johtokunnan puheenjohtaja Veikko Ihamuotila, Metsäliiton teollisuus Oy:n toimitusjohtaja Volter Westerholm sekä Osuuskunta Metsäliiton ja Metsäliiton teollisuus Oy:n hallintoneuvoston puheenjohtaja Kaarlo Kivioja. Metsäliiton kuva-arkisto*

Keskitettyyn markkinointiin liittyi sitoumus myydä Metsäliiton kautta ja se perustui avohinnoitteluun. Kauppatapa oli ollut käytössä vuodesta 1966 Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla.

Yhteismyynneille oli olemassa vakiintuneet toimintatavat Lounais-Suomessa vuonna 1960 käynnistyneiden yhteismyyntien ansiosta. Järjestelmän kehittämiseksi käynnistettiin metsäyhteistyöalueille rakentuva toiminta 1960-luvun lopussa.<sup>248</sup> Metsäyhteistyön käytännön toteutus aloitettiin 1970-luvun alussa Pohjois-Karjalassa ja Itä-Savossa, joiden metsälautakunta-alueilla oli noin puolet vuoteen 1975 mennessä perustetuista alueista.<sup>249</sup>

### *Metsäliitto-Yhtymän muodostaminen*

Vuonna 1973 Metsäliiton strategian painopisteeksi tuli raakapuun käytön lisääminen massatuotannossa.<sup>250</sup> Oman teollisuuden laajentaminen oli käynnistynyt jo

<sup>248</sup> Toiminnan mallisäännöt laadittiin vuonna 1969 samanaikaisesti MTK:ssa ja Tapiossa.

<sup>249</sup> Yhteistyön muodoista yhteisomistus osoittautui taloudellisesti edullisimmaksi toimintamalliksi. Yhteismetsien korjuun järjestelyn kannalta omistajien rahantarpeiden mukaisen hakkuumäärän sijoittaminen rajoitti hakkuukohteiden valintaa. Korjuun kannalta tarkoituksenmukaisten leimikkoyhdistelmien teko osoittautui vaikeaksi. Metsänhoitoyhdistys todettiin mm. parhaaksi yhteistoimintajärjestelyn toteuttajaksi. (Metsänomistajien metsätaloudellisen yhteistyön kehitystyöstä ks. Niemi & Vesikallio 1974, Vesikallio 1974, Hurskainen & Reunala 1974)

<sup>250</sup> Omaksutun toimintamallin mukaisesti Metsäliitto perusti yhdessä Nokian ja Serlachiuksen kanssa Metsä-Botnian. Tämä johti puolestaan komissionääriyhteistyön edellytysten hajoamiseen Puulaaki Oy:ssä Länsi-Suomessa.



1960-luvun alkupuolelta.<sup>251</sup> Toiminnan laajeneminen johti myös organisaatio-uudistuksiin, ja Metsäliitto-Yhtymä muodostettiin vuonna 1973.<sup>252</sup>

Metsäliiton Selluloosa Oy:n ja Metsäliiton välistä työnjakoa selkiytettiin: vuodelta 1960 peräisin oleva jako, jonka mukaan Osuuskunta Metsäliitto omisti mekaanisen teollisuuden ja Metsäliiton Selluloosa kemiallisen teollisuuden, lakkautettiin.<sup>253</sup> Metsäliitto-Yhtymän osake-enemmistö oli Osuuskunta Metsäliitolla ja sen operatiivisessa johtoryhmässä olivat jäseninä MTK:n puheenjohtaja sekä Osuuskunnan ja myyntikonttorien sekä Metsäliiton Teollisuus Oy:n toimitusjohtajat. Kotimaan myyntikonttorit sekä teollinen toiminta säilyivät yhtymässä osakeyhtiömuotoisina osina.

Keskeistä yhtiörakenteen uudistuksessa oli hallinnon uudelleenjärjestely. Tulosvastuuta hajautettiin piiriorganisaatioille, ja osto- ja myyntitoiminta muutettiin tulosvastuullisten alueorganisaatioiden tehokkaaksi puunhankinnaksi. Muodostetuissa neljässä ylimetsänhoitaja-alueessa piirien toimintaa johti piirimetsänhoitaja hankinta- ja kuljetusteknikon avustamana. Organisaatiomuutos muistuttaa vastuujaoon osalta metsäteollisuudessa lähes samanaikaisesti toteutettuja komissionääriyritysten sekä TPY:n perustamisia. TPY:n jäsenyritysten ja Metsäliiton rakennetta kehitettiin vastaamaan uusia olosuhteita, joissa raakapuun hinnoista ja volyymeistä oli tarkoitus ryhtyä sopimaan keskitetysti koko maan puukauppaa koskien.

### *Metsäliiton painoarvo puumarkkinoilla kasvaa*

Metsäliiton puunhankintamäärien nostaminen jo edellisellä kaudella saavutetusta 3,5 miljoonasta kuutiosta edellytti oman jalostustuotannon laajentamista, koska komissionäärisopimusten muotoista puunhankintaa ei saatu aikaan muun metsäteollisuuden kanssa. Metsäliitto kasvatti teollisuuttaan metsäteollisuuden kemikaa-

<sup>251</sup> Metsä-Botnia konsortion edellytysperustaa oli rakennettu Kaskisiin sijoitettavaksi aiotun sellutehtaan osalta jo vuodesta 1969, kun suunnitelma Satasellusta julkistettiin. Metsänomistajien hallitsema Osuuskunta Metsäliitto organisoitiin uudelleen 1973. Valitulla yhtymärakenteella vahvistettiin keskusjohdon asemaa ja organisoitiin puunhankintaan tulosvastuullinen alueorganisaatio.

<sup>252</sup> Osuuskunta Metsäliiton tuotantotoiminnan liikevaihdon kasvu oli yksi syy Metsäliiton toimintojen tulosvastuun eriyttämiseen ja konsernirakenteen käyttöön organisaatiomuodon muuttuessa osuuskunnasta yhtymäksi.

<sup>253</sup> Uuden järjestelyn mukaan Metsäliiton ensisijaisiksi tehtäviksi tulivat metsäkaupallisen toiminnan hoitaminen ja sen voimakas kehittäminen sekä sijoitus- ja järjestötoimintaan kuuluvat toiminnot. Metsäliiton Selluloosa Oy sai hoidettavakseen teollisen ja siihen liittyvän markkinointitoiminnan. Osakeyhtiömuotoiset yritykset fuusioitiin Metsäliiton Selluloosa Oy:öön, jonka puitteisiin organisoitiin myös Metsäliiton omistuksessa olleiden tuotantolaitosten toiminta. Kotimaan mekaanisen metsäteollisuuden myyntikonttorit organisoitiin samalla erilleen osuuskunnasta. Metsäliiton Selluloosan Oy:n nimi muutettiin Metsäliiton Teollisuus Oy:ksi.

lituotannon monipuolistamisella vuonna 1969, pinnoitetun lastulevyn tuotannolla vuonna 1968 sekä höyläämöllä ja hirrenjalostuksella vuonna 1969.

Metsäliiton teollisuus paisui vähitellen suurmittakaavaiseksi. Osuuskunnan mahdollisuudet vaikuttaa puun hinnanmuodostukseen paranivat toisaalta markkinaosuuden kasvun ja toisaalta koko maan kattavan puunostoalueen ansiosta.

Keskitettyihin hintasuositussopimuksiin liittyen Osuuskunta Metsäliitto pyrki voimakkaasti lisäämään Metsäliiton jäsenmäärää. Vuosina 1976-77 järjestettyjen jäsenhankintakampanjoiden jälkeen jäsenmäärä nousi noin 110 000:een eli yli 1/3 kaikista yksityismetsänomistajista.

# 7. VAKAAN TALOUSKASVUN JA TULOSOPIMUSTEN VUODET 1978–87

*Uusklassinen talouspolitiikka syrjäytti suunnitelmallisuutta teollisuusmaiden finanssi-politiikassa 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa. Markkinavoimien vaikutusten lisäämiseen liittynyt kansainvälisen kilpailukyvyyn ylläpitämisen tavoite päädyttiin hoitamaan laajoilla konsensusopimuksilla. Korpilammen elvytysseminaaria vuonna 1977 voidaan pitää uuden toimintamallin käynnistyksenä. Myös Suomessa markkinavoimien annettiin entistä voimakkaammin vaikuttaa talouteen osana elvytystä. Talouspoliittisesti kausi jakautuu vuoteen 1979 jatkuneeseen elvytykseen ja siitä kauden loppuun ulottuneeseen vakaan talouskasvun aikaan. Vakaaseen talouskasvuun pyrittiin painottamalla liiketaloudellista kannattavuutta elinkeinotuissa. Kilpailukykyisen vientituotannon edistämiseksi tuli suuri painoarvo. Tulosopimuksista tuli vuosittaisia. Talouspoliittiset linjaratkaisut siirtyivät parlamentaariselle areenalle, ja tulopolitiikan kauden epävirallisten käytäntöjen merkitys väheni. Talousneuvoston status julkisen vallan ja etujärjestöjen yhteistyön korkeimpana elimenä palautettiin. Talousneuvoston työssä päivänkohtainen talouspolitiikka syrjäytti pitkän aikavälin suunnittelua. Suomen Pankin keskittyminen rahapolitiikkaan merkitsi sille erilaista asemaa talousneuvostossa kuin kasvupolitiikan kaudella.*

*Vuonna 1979 asetettu metsätalouskomitea esitti yksityismetsien puuntarjonnan lisäämiseksi puuntuotannon tehostamista sekä alue- ja tilakohtaisen suunnittelun edistämistä. Puuntarjonnan riittämättömyys oli tullut esille metsäteollisuuden raaka-aineniukkuutena sekä puunhintojen hallitsemattomina vaihteluina puuvarojen runsastumisesta huolimatta. Komitea ehdotti myös parlamentaarisen ja etujärjestöllisen yhteistyöelimen, metsäneuvoston, perustamista. Ehdotuksia tehtiin myös mm. yksityismetsälain uudistamisesta ja hallinnon muutoksista sekä metsien monikäyttökysymyksistä.*

*Metsä 2000 -seminaarissa tavoitteeksi otettiin uusi metsäpoliittinen ohjelma. Suomen Pankin halu luopua metsäteollisuuden investointien lausuntomenettelystä tuotiin esille. Metsäteollisuudella ei ollut valmiuksia luopua säätelystä, koska puun niukkuuden oletettiin edelleen olevan todellista. Seminaarin pohjalta käynnistetty Metsä 2000 -ohjelma valmistui vuonna 1983. Ohjelmalla vakiinnutettiin metsätaloussuunnitelmien kehittäminen tilatasolle. Monikäyttökysymykset tulivat ohjelman myötä osaksi metsäpolitiikkaa. Ohjelmasta tuli laaja ja monitahoinen, mutta se ei tuottanut selkeitä taloudellisia kannusteita uuden metsäpolitiikan toimeenpanoon. Muu talouselämä ei sitoutunut rahoitusohjelmaan, eikä metsäpolitiikkaan syntynyt uutta MERA-henkeä.*

*Puumarkkinoiden hintasopimusjärjestelmän kehittämistä jatkettiin sekä sisäisten ongelmien ratkaisemiseksi että vastauksena julkisen säätelyn uhkaan. Kaikki puutavaralajit ja koko maan kattavaa hintasopimusjärjestelmää kehitettiin järjestöjen välisiin runkosopimuksiin perustuen, ja puun hintasuositus kytkettiin puujalosteiden vienti-*

*hintoihin. Osuuskunta Metsäliitto vahvistui tarkastelukaudella, sillä sekä sen omistaman metsäteollisuuden jalostuskapasiteetti että osuustoiminnallisesti järjestäytyneiden metsänomistajien määrä kasvoivat.*

Kamppailu puutavaralaji- ja kokorunkokorjuun välillä päättyi edellisen voittoon 1970-luvun lopulla. Suurille avohakkuutyömaille kehitetty runkojuonto yhdistettynä tienvarsikarsintaan ja katkontaan ei istunut suomalaisiin pienialaisiin hakkuukohteisiin suuryhtiöiden metsäpäälliköiden innostuksesta huolimatta. **Metsäliiton kuva-arkisto**



## 7.1. Devalvaatiosyklistä irtautuminen; elvytyksestä vakaaseen kasvuun

### *Julkisen talouden hallinta ja inflaation hillintä*

Teollisuusmaissa toinen nopea öljyn hinnannousu vuodesta 1979 johti rakenteellisiin muutoksiin. Tällä kertaa ei kuitenkaan päädytty ensimmäisen öljykriisin kaltaisiin ongelmiin, sillä energiatuotannon riippuvuutta raakaöljystä oli kyetty pienentämään.

Keskimäärin 1980-luku oli Euroopassa heikon talouskehityksen aikaa. Keskeisissä markkinatalousmaissa suuntauduttiin kohti markkinalähtöistä talouspolitiikkaa.<sup>254</sup> Talouspolitiikan tavoitteeksi omaksuttiin julkisen talouden kasvun hidastaminen sekä inflaation hillintä. Läntisissä teollisuusmaissa inflaation hidastuessa BKT:n kasvu hidastui yhden prosentin tasolle, jolloin päädyttiin korkeisiin työttömyyslukuihin. Länsi-Euroopan työttömyysaste oli keskimäärin kymmenen prosenttia 1980-luvun puolivälissä.

Vahvojen etujärjestöjen maissa (Ruotsi, Itävalta, Norja, Suomi) jatkettiin keskitettyihin sopimuksiin ja tulopolitiikkaan perustuvaa talouspolitiikkaa. Voimakasta kritiikkiä kohdistui siihen, että julkisten menojen kasvu perustui pysyviin lakeihin, mikä korkean inflaation vallitessa oli resurssien kohdentamisen kannalta tehotonta ja rajoitti kansantalouden kokonaiskasvua. Budjettileikkauksissa supistettiin menoja ja purettiin julkisten menojen lakisääteisyyskiä.

EEC:n keskeisissä maissa pyrittiin vakaaseen valuuttakurssiin Euroopan rahaliiton (ERM) avulla vuodesta 1987. ERM merkitsi sitä, että jäsenmaiden valuat pidettiin kapean vaihteluvälän sisällä kiinteissä suhteissa toisiinsa. Keskuspankit sitoutuivat tukemaan toisten jäsenmaiden valuttojen vakautta.

### *Suurdevalvaatioista pienten askelten valuuttakurssipolitiikkaan*

Suomi oli vakiinnuttanut asemansa teollistuneena kaupunkikulttuurin maana 1970-luvulle tultaessa. Uusia mahdollisuuksia avautui työvaltaisilla ja korkeaa tietotaitoa edellyttävillä aloilla.

<sup>254</sup> Margaret Thatcherin Britanniassa vuodesta 1979 johtaman hallituksen talouspolitiikka samoin kuin USA:ssa Ronald Reaganin presidenttikauden alusta vuodesta 1980 omaksuttu linja oli korostetusti julkisia menoja supistava.



Suomen Pankki laajensi talouspoliittista osallistumista ohi rahapolitiikan vakiintuneen alueen Klaus Wariksen pääjohtajakaudella 1957–67. Waris osallistui laajasti kasvupolitiikan edellytysperustan luomiseksi tehtyyn talous- ja metsäpolitiikan valmisteluun. Erik Dahmén (Tukholman Kauppakorkeakoulu) laati Suomen Pankin toimeksiannosta ensimmäisen kahdesta laajasta selvityksestä Suomen kansantalouden kasvun talouspoliittisista edellytyksistä vuonna 1973.

*Professori Erik Dahmén luovuttamassa Suomen Pankin toimeksiannosta tekemäänsä toista, päivitettyä selvitystä Suomen kansantalouden kasvun talouspoliittisista edellytyksistä vuonna 1984. Keskellä johtokunnan jäsen Rolf Kullberg, joka oli johtokunnan jäsenenä v. 1974–92 ja seurasi pääjohtajana Ahti Karjalaista vuonna 1983. Kullberg osallistui MERA-ohjelmatyöhön valtiovarainministeriön edustajana vuosina 1969–73. Oikealla Klaus Waris. Suomen Pankin kokoelma*

Suomessa vuodet 1975–77 olivat taantumavuosia. Suhdanne- ja rakennekehityksen aikaansaama työttömyys nousi vuonna 1978 korkeammalle kuin koskaan aiemmin, eli 192 000 työttömään. Kilpailijamaita korkeampi inflaatio heikensi viennin kilpailukykyä 1970-luvun puolivälin jälkeen, ja markka devalvoitiin vuonna 1977 yhdeksällä ja vuonna 1978 vielä kahdeksalla prosentilla. Pienten askelten devalvaatiot merkitsivät muutosta Suomen Pankin valuuttakurssipolitiikassa. Muutos oli osa talouspolitiikan uutta painotusta.<sup>255</sup> Valuuttakurssipolitiikan lähtökohdaksi tuli vientiteollisuuden kehittäminen vanhojen rakenteiden tukemisen sijasta. Vuoden 1978 devalvaatioon liitettiin talouden elvytysohjelma, jolla parannettiin kannattavan yritystoiminnan edellytyksiä.

Suomi oli ollut OECD:n epävakaimpia talouksia sodanjälkeisestä ajasta tulopolitiikan kauden lopulle BKT:n vuosimuutoksella ja ulkomaankaupan vaihtosuhteella mitattuna. Kehitys muuttui vuonna 1979 tapahtuneen toisen öljykriisin jälkeen.

<sup>255</sup> Paunio 1977 ja 1978



Devalvaatiot ja raakaöljyn suurta hinnankorotusta edeltänyt kansainvälinen nousu-  
suhdanne toivat Suomeen voimakkaan nousun vuodesta 1978 lähtien. Nousun  
myötä työttömyys väheni aiheuttaen kuitenkin nopeasti kiihtyvän inflaation.

### *Bilateraalikauppa ja kallis öljy talouden elvyttäjinä*

Vuosien 1977–79 talouspolitiikassa ns. elvytyskaudella pyrittiin hillitsemään in-  
flaatiota ja nostamaan yritysten kilpailukykyä. Kilpailukyvyn lisäämiseksi hintasää-  
tely suunnattiin aiempaa selkeämmin panoshintoihin (palkat, vuokrat), ja tuotteiden  
hintojen säännöstelyä lievennettiin. Muita toimenpiteitä olivat mm. yritysten  
investointien helpottaminen, KERA-avustusten ja muiden elinkeinotukien lisää-  
minen sekä liikevaihtoverohelpotukset.

Vuoden 1979 öljyn hinnannousulla oli Suomessa talouden kasvua elvyttävä vaiku-  
tus toisin kuin keskimäärin Euroopan teollistuneissa maissa. Suomen öljyntuonti  
tapahtui valtaosin Neuvostoliitosta bilateraalilla kaupalla ja hinnannousu lisäsi  
vientä. Yrityksille, jotka joko menestyivät heikosti länsieurooppalaisessa kilpai-  
lussa tai toimivat kotimarkkinoilla, avautui uusia mahdollisuuksia bilateraali-  
kaupan ansiosta. Suomen BKT:n kasvu 1970- ja 1980-luvuilla oli suurempi kuin  
OECD-maiden yhden prosentin keskiarvo.<sup>256</sup>

### *Parlamentarismien vahvistuminen*

Valtioneuvoston asema vahvistui presidenttikeskeisyyden ja etujärjestöjen vaiku-  
tusvallan kustannuksella 1970-luvun lopulla. Pääministerin statusta valtioneuvos-  
ton yleisjohtajana korotettiin. Kehitys konkretisoitui talouspoliittisen ministerivalio-  
kunnan lakisäätämässä vuonna 1977, ja talousneuvoston aseman korottamisessa  
vuodesta 1979. Hallitus kiristi otettaan myös talouspolitiikan ohjauksesta.<sup>257</sup>

Talousneuvoston lakisäätäminen merkitsi pitkän ja keskipitkän aikavälin suun-  
nittelun korostumista. Erona aiempiin suunnitelmallisuuden kausiin oli se, että  
julkisen säätelyn osuus taloudessa oli olennaisesti vähäisempi kuin edellisellä ta-  
lousneuvoston vahvan vaikuttamisen jaksolla vuosina 1962–69. Presidentin vaih-  
tuminen vuonna 1982 vaikutti epäsuorasti myös talouspolitiikkaan.<sup>258</sup>

Hallitus käynnisti tulopolitiikan järjestelmien aktiivisen kehittämisen. Vuoden  
1979 keskitettyyn sopimukseen liitettiin indeksiehto ja 1980-luvun alkupuolella

<sup>256</sup> Tanskanen ja muut 1984

<sup>257</sup> Talouspoliittisten järjestelmän toimijat pyrittiin integroimaan talouspoliittisten tavoitteiden to-  
teuttamiseen, jolloin mm. laajojen palkkapolitiittisten sopimusten merkitys korostui.

<sup>258</sup> Tasavallan presidentiksi valittu Mauno Koivisto oli ollut aktiivinen talouspolitiikan vaikuttaja  
Suomen Pankin pääjohtajana ja pääministerinä. Koivisto oli presidenttinä parlamentarismien  
laajentamisen kannattaja ja keskitetyn suunnitelmatalouden epäilijä.

erityinen vaihtosuuhdekorjaus. Tuloratkaisuista siirryttiin tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin vuodesta 1981.

### *Suomen Pankin talouspoliittinen aktivoituminen*

Keskuspankin talouspoliittinen rooli kasvoi rahapolitiikan suhteellisen merkityksen kasvaessa. Keskuspankkiluottojärjestelmää muutettiin asteittain vuodesta 1975.<sup>259</sup> Vakaan kasvun jaksolle vuodesta 1977 alkaen oli ominaista se, että Suomen Pankki toimi aktiivisesti rahapolitiikassa. Sitä edeltänyt korkean inflaation ja suurten kertadevalvaatioiden toimintamalli korvattiin aktiivisella keskuspankkipolitiikalla. Uudessa politiikassa keskeistä oli aiempaa joustavampi korkopolitiikka vuoden 1978 devalvaatioon liitetyn elvytysohjelman yhteydessä.

Ulkomaisen velanoton perusteeksi hyväksyttiin vain vientituotannon rakentaminen. Edellytettiin, että velanoton valuuttamenorasiitusta vastaamaan syntyisi valuuttatulojen hankintakykyä. Markan devalvointi kahdeksalla prosentilla vuonna 1978 käänsi valuuttavirran Suomeen, jolloin kotimaiset rahamarkkinat kevenyivät. Peruskoron alentamisen yhteydessä saatiin muutos rahalakiin, joka salli aiempaa joustavamman korkopolitiikan. Peruskorkoa muutettiin kymmenen kertaa 1980-luvulla, aktiivisimmillaan vuonna 1986 kolme kertaa.

Vuoden 1980 alussa rahapolitiikkaa kiristettiin noususuhdanteen synnyttämien inflaatiopaineiden hillitsemiseksi. Markan kurssia korotettiin osana uutta vakaan talouden rahapolitiikkaa, ensin kahdella prosentilla syksyllä 1979 ja uudelleen helmikuussa vuonna 1980. Revalvaatioihin liittyi samalla peruskoron korotus. Aktiiviseen rahapolitiikkaan siirtymiseen liittyi myös muutoksia keskuspankin johdossa, ammattipoliitikkoja alettiin korvata pankkialan ammattilaisilla.<sup>260</sup>

Suomen Pankki aktivoitui talouspoliittisesti 1980-luvun alussa uudelleen ohi kapean rahapolitiittisen toiminta-alueen. Eräänä ilmauksena tästä oli Suomen Pankin vuonna 1984 julkaisema Erik Dahménin arvio Suomen talouden kehityksestä ja muutospaineista. Kehitysarviossa metsäteollisuutta käsiteltiin avoimen sektorin avaintoimialana, jolle oli ominaista tuotemarkkinoiden kiristyvä kilpailu sekä tuotantokustannusten kilpailijamaita vaikeampi hallinta. Dahmén ennusti kotimaisen

<sup>259</sup> Kiintiöityihin keskuspankkiluottoihin perustuneesta järjestelmästä siirryttiin päivälüottojärjestelmään 1970-luvun lopun devalvaatioiden yhteydessä.

<sup>260</sup> Suomen Pankin johtokunnan jäsen Ahti Karjalainen, joka oli ollut pitkään virkavapaalla valtioneuvoston jäsenyyksien takia, nimitettiin Pankin johtokunnan puheenjohtajaksi 1982. Markan devalvaatio lokakuussa 1982 4 % valuuttaputken sisällä ja uudelleen Ruotsin kruunun 17 % devalvaation jälkeen 6 %:lla eli yhteensä 10 %:lla toivat konkreettisesti esiin pankkiammatillaisuuden tarpeen rahapolitiikassa. Rolf Kullberg, joka tosiasiallisesti teki em. rahapolitiikan päätökset, nimitettiin vuonna 1983 erotetun Karjalaisen tilalle Pankin johtokunnan puheenjohtajaksi. (Kullberg 1991)

puuntarjonnan pienentyvän puustamaksukyvyyn alentuessa. Dahmén tähdensi devalvaatiosykliä torjuvan talouspolitiikan merkitystä.

### *Lamasta vakaan talouskehityksen uralle*

Suomen taloudessa alkoi vuodesta 1982, jolloin markka devalvoitiin noin kymmenellä prosentilla, tasainen noin kolmen prosentin kasvu. Kasvu-ura jatkui ylikuumenemisen vuosiin 1989–90 saakka. Alijäämäisen vaihtotaseen taustalla oli tuotannon yksipuolisuus sekä tuonnin nopea kasvu. Sekä vuosien 1977–78 että vuoden 1982 devalvaatiot olivat sopeutumista kotimaiseen inflaatioon. Suomen inflaatio ylitti OECD:n keskimääräisen inflaation vuosina 1980–84.

Vakaa talouskasvu ja yritysten kilpailukyvyyn turvaaminen olivat keskeiset tavoitteet 1980-luvun talouspolitiikassa. Vientiteollisuuden kilpailukyvyyn turvaaminen otettiin erityiseksi tavoitteeksi. Suhdannepolitiikka painottui lähinnä yrityssektorin kustannusten alentamiseen. Länsi-Euroopan hidas talouskehitys 1980-luvun alkupuolella johtui reaali-palkkojen jäykkyydestä yhdessä kireän rahapolitiikan kanssa. Julkisen sektorin rooli suhdanteiden tasaajana heikkeni entisestään myös Suomessa. Julkisen sektorin säätely kohdistui aiempaa selvemmin yritysten panoshintoihin, kun hintavalvonta lopetettiin 1980-luvun puolivälissä.

Kotimaiseen yksityiseen kulutukseen pyrittiin vaikuttamaan ensisijaisesti veropoliitiikalla. Kokonaistuotannon ja tulojen vakaa kasvu sekä korkea työllisyys vähensivät tulonsiirtopaineita. Yritysten hintakilpailuvyvystä huolehtiminen yhdessä edullisen vaihtosuhteen kehityksen ja idänkauppaan liittyneen suhteellisen edun kanssa varmistivat kasvun toteutumisen. Investointiaste säilyi korkeana 1980-luvun lopulle. Korkea investointiaste voitiin säilyttää ulkomaisen velkaantumisen lisäyksellä. Ulkomaanvelka, joka oli 1980-luvun alussa alle 15 prosenttia BKT:sta, kasvoi 1980-luvun lopulla lähelle 20 prosenttia. Bilateraalisopimusten suojissa kasvaneiden idänkauppayritysten kilpailukyky ei kuitenkaan kaikilta osin parantunut, kuten tuli ilmi idänviennin romahtaessa Neuvostoliiton hajottua. Vuoden 1983 jälkeen kulutuksen ja investointien kasvua vauhditti myös rahoitusmarkkinoiden liberalisointi.

Markkinatalouden edistämisen ohessa tarkastelukaudelle oli ominaista julkisen säätelyn painoarvon lisääntyminen talouspolitiikan sopimusinstituutioiden laajentuessa. Tätä kehityssuuntaa osoittaa mm. talousneuvoston aseman muutos.<sup>261</sup> Julkisiin elinkeinotukiin liitettiin liiketaloudellisen kannattavuuden ja kansainvälisen kilpailukyvyyn ehtoja.<sup>262</sup>

<sup>261</sup> Puoskari 1992

<sup>262</sup> Kalevi Sorsan vuonna 1977 muodostaman hallituksen hallitusohjelmaa pidetään ensimmäisenä elvytyksen talouspolitiikan hallitusohjelmana. Siinä kilpailukykytekijät tulivat aiempaa selkeämmin esille. (Myllymäki 1982)

## 7.2. Tulopoliitiikan korvautuminen tulosopimuksilla

### *Talousneuvoston merkitys laskee ja nousee*

Talouspolitiikan suunnittelu vakiintui ja tiivistyi, kun hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta tuli lakisääteiseksi vuonna 1977. Valiokunnan toimialaksi määritettiin mm. kokonaistaloudelliseen ja julkisen talouden kehitykseen sekä investointien ohjaukseen liittyvien asioiden valmistelu. Talouspolitiikan suunnittelu parlamentaarisen areenan käsittelyä varten vahvistui samalla, kun talousneuvoston yläpuolinen julkisen säätelyn rakenne näin vakinaistettiin.<sup>263</sup> Talouspoliittisen ministerivaliokunnan perustaminen vahvisti hallituksen ja sen myötä myös eduskunnan asemaa talouspoliittisessa päätöksenteossa. Menettely paransi edellytyksiä irtautua presidentti- ja etujärjestökeskeisestä järjestelmästä.

Toinen askel irtautumisessa aiemmasta rakenteesta oli talousneuvoston aseman muuttaminen. Talousneuvoston työ jatkui elvytysvuosina 1977–79 kakkostason toimintana ja sen aktiivisuus (pidettyjen kokousten määrän perusteella) laski erityisesti ministerivaliokunnan perustamisen jälkeen vuosina 1977–78.<sup>264</sup>

Talousneuvoston asema hallituksen ja etujärjestöjen yhteistyökenttänä palautettiin uudelleen ykköstasolle pääministeri Koiviston aloitteesta vuonna 1979. Neuvostoon nimitettiin järjestöjen johtohenkilöt ilman varamiehiä. Samalla neuvostosta tehtiin ajankohtaisten asioiden keskustelufoorumi ja pitkän aikavälin rakenne- ja kasvupoliittiset kysymykset väistyivät. Vuosina 1983–86 neuvostossa käsiteltiin pääasiassa ajankohtaisia talouspoliittisia asioita. Poikkeuksena oli Metsä 2000 -projekti eräänä harvoista esille tulleista pitkän aikavälin kysymyksistä.

### *Tulosopimuskäytäntö ja sen muutokset 1970-luvulla ...*

Tulopoliittiset toimintamallit vakiintuivat 1970-luvun puolivälin jälkeen. Parlamentaarisen päätöksenteon ja etujärjestöjen vallankäytön välinen vastakkainasettelu lieveni. Elvytyskaudella 1977–79 hallitus ja eduskunta ohjasivat voimakkaasti talouspolitiikkaa ja tulosopimusten talouspoliittinen merkitys jäi aiempaa pienemmäksi.

Konsensus uuden talouspolitiikan periaatteista haettiin Korpilammen elvytysseminaarista vuonna 1977. Kustannuskehityksen laaja-alainen hallinta siten, että

<sup>263</sup> Valiokunnan ehkä keskeisin merkitys on ollut tulopoliittisten asioiden käsittelyssä ja suurten talouspoliittisten linjaratkaisujen valmistelussa.

<sup>264</sup> Puoskari 1992

vientituotannon kansainvälinen kilpailukyky voidaan säilyttää, muodosti keskeisen osan ns. Korpilammen hengessä, joka oli leimallista tulosopimuskäytännölle 1970-luvun lopun elvytyskaudella.

Talouspolitiikka oli suuntautunut tulopolitiikasta riippumattomaan raha- ja finanssipolitiikkaan 1970-luvun puolivälissä, mutta vuonna 1977, syvän lamakauden lopulla, tulopolitiikka korostui uudelleen. Keväällä 1977 solmittu kaksivuotinen Liinamaa III -sopimus edellytti valtiolta vain vähäisiä toimenpiteitä verrattuna aiempiin kokonaisratkaisuihin, lukuun ottamatta turvalauseketta devalvaation varalta.<sup>265</sup> Syksyllä 1977 hyväksytyyn ns. elvytyspaketin mukaisesti palkat ja maataloustulo jäädytettiin vuoden 1979 helmikuuhun saakka, ja vaikeiden neuvottelujen jälkeen sovittuja palkankorotuksia siirrettiin myöhemmäksi. Hallituksen osuuteen sisältyi mm. sopimus elinkeinoelämän kanssa pidättäytyä hinnankorotuksista ja sen varmistukseksi säädetty valtuuslaki. Devalvaatio helmikuussa 1978 johti SAK:n yleislakkouhkauksen kautta välitysesitykseen, jonka perusteella osa palkankorotuksista aikaistettiin.<sup>266</sup>

Hallitus oli aloitteellinen myös seuraavan, keskitetyn ratkaisun aikaansaamisessa vuonna 1979 (ratkaisu nimettiin tekijöidensä Somerto-Oivio mukaan). Hallitus sitoutui laajaan toimenpideohjelmaan, mikäli työmarkkina- ja maataloustuloratkaisu tukisivat hallituksen inflaatio-, kilpailukyky- ja työllisyystavoitteita. Työmarkkinasopimus sisälsi indeksiehdon ensi kerran keskitettyjen sopimusten kaudella, ja se sallittiin poikkeuslailla. Aiempiin, vuosien 1974–75 ja 1977–78 kaksivuotisiin työehtosopimuksiin oli jo liitetty erityinen tarkistuslauseke palkkojen indeksiin sitomisen sijasta. Sopimukseen liitettiin lisäksi hintapöytäkirja, jonka perusteella teollisuuden ja kaupan keskusjärjestöt suosittelivat jäsenilleen pysyttämistä maltillisessa hinnoittelussa. Aiemmasta käytännöstä poiketen sopimuksessa ei lueteltu hinnankorotusperusteiksi hyväksyttäviä tekijöitä.

### *... ja 1980-luvulla*

1980-luvulla parlamentaarinen ja tulopoliittinen areena toimivat tasapainoisesti omilla toimintaloikoillaan. Palkkaneuvotteluja siirrettiin toimialatasolle ja kohti yrittäjätaimaa. Toimihenkilöiden järjestäytyneisyyden lisäys kasvatti järjestöjen neuvotteluvoimaa. Palkkatavoitteiden erilaistuminen johti liittokohtaisiin sopimuk-

<sup>265</sup> Maataloustulo jäi erikseen sovittavaksi, mutta hallitus päätti yksipuolisesti maataloustulon korotuksesta, kun sopimusta ei syntynyt (Sauli 1986).

<sup>266</sup> Sopimuskierroksella vahvistui työmarkkinapolitiikan mukauttaminen parlamentaarisen areenan ratkaisuihin. Samanaikaisesti valtion ote heikkeni maataloustulon sääteilyssä hallituksen menettäessä oikeutensa yksipuoliseen maataloustuloratkaisuun vuoden 1977 maataloustulolaissa.

siin vuosina 1980, 1983 ja 1988.<sup>267</sup> Työnantajain keskusjärjestö pyrki palkkapolitiikassaan markkinavoimien vaikutuksen lisäämiseen, ja se katsoi, että etenkin 1970-luvulla harjoitettu solidaarinen palkkopolitiikka sopi huonosti markkinatalouteen.<sup>268</sup>

Vuonna 1981 solmitusta yksivuotisesta Pekkasen I -tulosopimuksesta irtaantui kuusi SAK:n liittoa ja TVK jäi kokonaan sen ulkopuolelle. Sopimus sisälsi indeksiehdon ja laajan sosiaalipaketin sekä suosituksen pidättäyä hintojen korotuksista.

Pekkasen II kaksivuotisen (1984–86) tulosopimuksen palkankorotusten matalan tason vastapainoksi sovittiin mm. työajan lyhennyksistä. Sopimukseen sisältyi indeksiehto, mutta ei erityisiä hintapolitiittisia suosituksia, kuten ei enää myöhempiinkään sopimuksiin. Akava jäi ao. sopimuksen ulkopuolelle. Horisontaalinen sopimusareena muodostui uudelleen keskeiseksi Pekkas-sopimuksessa ja vastuu talouspolitiikasta jakaantui jokseenkin tasaisesti hallituksen ja etujärjestöjen kesken. Pekkas-sopimusten jälkeen ajaututtiin liittokohtaisiin ratkaisuihin.

Vuonna 1986 solmittu kaksivuotinen sopimus jäi SAK:n ja STK:n väliseksi, sillä toimihenkilöjärjestöt tekivät oman sopimuksensa. Valtaosa SAK:n liitoista jättäytyi puolestaan vuoden 1988 kaksivuotisesta sopimuksesta pois. Vuonna 1990 syntyi suhteellisen kattava keskitetty sopimus, johon sisältyi myös indeksiehto.

### *Hintavalvonnasta kilpailullisuutta edistävään hintaseurantaan*

Elinkeinohallitus oli ollut perustamisestaan 1973 saakka keskeinen käytännön hintavalvontaa hoitava viranomainen. Lindblomin sopimuksessa (1974) päätettiin hintavalvontalaista. Lain säätämisen yhteydessä perustettiin elinkeinohallitukseen hintaneuvoston korvaava lisätty istunto, jolloin myös etujärjestöt pääsivät vaikuttamaan hintavalvonnan toteuttamiseen.<sup>269</sup>

Lisätyn istunnon päätöksentekomuodot ja etujärjestöjen hintavalvontaa koskevat periaatteelliset erimielisyydet olivat keskeisinä syinä siihen, että istunto jäi vuosina 1974–78 lähinnä virkamiesten päätöksiä vahvistavaksi elimeksi eikä toiminut kuten vuosien 1968–74 säännöstelykoneisto. Elinkeinohallituksen lisätyn istunnon

<sup>267</sup> Vakaan taloudellisen kasvun oloissa 1980-luvulla järjestelmä säilyi kuitenkin toimivana, josta ovat osoituksena 1980-luvun laajat keskitetyt ratkaisut.

<sup>268</sup> Myöskään hyvin ja huonosti kannattavien alojen sekä suljetun ja avoimen sektorin palkkojen yhteen sitomisen ei katsottu kuuluvan vapaaseen talouteen.

<sup>269</sup> Hintavalvontalaki edellytti myös erillisen neuvoston asettamista seuraamaan lain toimeenpanoa ja tekemään valtioneuvostolle tarvittavia muutosehdotuksia. (Huuho & Saariaho 1982)



asemaa pyrittiinkin vahvistamaan Liinamaan suosituksen mukaisesti vuonna 1977. Tällöin järjestöedustajien määrää lisättiin kahdella.<sup>270</sup>

Elvytyskaudelta (1977–79) lähtien julkinen sääätely kohdistui enenevästi vain panshintoihin ja tuotteiden hintojen valvonta lieveni. Palkankorotusten siirtämisen yhteydessä sovittu hintasäännöstely<sup>271</sup> toteutettiin siten, että valtioneuvosto edellytti kaupan ja teollisuuden keskusjärjestöiltä vapaaehtoista pidättäytymistä hinnankorotuksista. Maataloustulon pakkosäätelymahdollisuuden poistaminen (1977) toteutti omaksuttua linjaa. Tulosopimuksista hintoja koskevat maininnat jäivät pois Pekkasen I:n sopimuksen (1981–82) jälkeen.

1980-luvun puoliväliin tultaessa etujärjestöt menettivät asemansa myös hintapolitiikkaa koskevien periaatekysymysten ratkaisemisessa. Etujärjestöillä ei ollut suoraa edustusta vuonna 1985 asetetussa kilpailu- ja hintakomiteassa. Järjestöjen näkökannat eivät tulleet myöskään esiin mietinnössä, jonka pohjalta hintavalvontalaki kumottiin ja elinkeinohallituksen lisätty istunto lakkautettiin. Käytännössä hintavalvonnasta luovuttiin vuoden 1986 keväällä.

Raakapuun hinnan määräytymiseen ei muutosprosessilla eikä sen lopullisella toteutumisella ollut vaikutusta, vaan raakapuuta koskevat hintapäätökset oli tehty ja jäivät edelleen tehtäviksi julkisen säätelyn ulkopuolella.

### 7.3. Hakkuumahdollisuuksien vajaakäyttö metsäpolitiikan haasteena

#### *Hakkuumahdollisuuksien vajaakäytön tiedostaminen*

Metsäteollisuuden kasvava raaka-aineniukkuus oli muodostunut metsäpoliittiseksi haasteeksi 1970-luvun aikana, sillä puuntuotanto-ohjelmissa laskettuja käyttöpuukertymiä ei tarjottu markkinoille. Valtakunnan metsien 7. inventointi osoitti hakkuumahdollisuuksien kasvaneen, ja vuosien 1975–81 kasvuarvio oli 65 milj. m<sup>3</sup>/v.<sup>272</sup> Puuston kehitys oli siirtynyt uralle, joka vastasi MERA-ohjelman voimaperäisen metsien käsittelyn vaihtoehtoa.

Metsäpoliittisessa keskustelussa puuntarjonnan pullonkaulaksi nähtiin yksityismetsien heikko ja omistajaryhmittäin epätasaisesti jakautunut hakkuumahdolli-

<sup>270</sup> Edellisenä vuonna järjestöt olivat asettaneet istuntoon edustajikseen puheenjohtajat aiemman keskitason edustuksen sijaan osin elimen arvovallan kohottamiseksi.

<sup>271</sup> Liinamaan suosituksen tarkistusneuvottelujen (22.12.1977) yhteydessä sovittiin tiukasta hintasäännöstelystä ja vuokrasulusta. Säännöstelyn pitävyyden varmistamiseksi säädettiin valtuuslaki, joka oli voimassa 31.12.1977–28.2.1979.

<sup>272</sup> Kuusela & Salminen 1991



*Kaksi puuntuotannon tehostamista edistäneen metsäpolitiikan keskeistä vaikuttajaa 1960-luvulta, Viljo Holopainen, Metsäntutkimuslaitoksen ylijohtaja 1964–79 ja Kullervo Kuusela, saman laitoksen metsänarvioinnin professori 1962–88, esittelevät metsäpolitiikan saavutuksia presidentti Urho Kekkoselle metsäviikon avajaisissa vuonna 1978. Lusto, SMY:n kokoelma*

suuksien käyttö.<sup>273</sup> Jo vuonna 1969 tehdyssä selvityksessä oli havaittu, että vilja-Suomessa oli suuntausta hakkuusäästöihin ja maito-Suomessa liihakkuuksiin. Puupulan jatkuessa teollisuudessa vuonna 1970 aloitettua puukattosopimuskäytäntöä jatkettiin edelleen vuosittain. Teollisuuden ostotavoitteista jäätiin jälkeen vuosittain yli viidenneksen vuosina 1980–84. Inflaatiotaloudessa vaihtoehtoisten sijoituskohteiden (esim. obligaatit ja sijoitustalletukset) alhaisena pysynyt reaalituotto ei kannustanut yksityismetsänomistajia puunmyynteihin.

#### *Puun niukkuus ohjaa kohti monituoteintegraatteja ja metsäsaantoista puunhankintaa*

Julkisen vallan kiinnostus metsäteollisuuden kehittämiseen ilmeni mm. siten, että kauppa- ja teollisuusministeriö yhdessä SMKL:n kanssa tilasi vuonna 1978 Jaakko Pöyry -konsulttiyritykseltä selvityksen Suomen metsäteollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämisestä. Selvityksessä tärkeäksi kehittämissuunnaksi esitettiin monituoteintegraatteja.<sup>274</sup> Kapasiteettilaajennusten, joita tarvittiin kilpailukyvyyn

<sup>273</sup> Tutkimuksin paikannettiin alhaisen käyttöasteen omistajaryhmiksi ne, joiden omistus oli pientä ja päätoimentulo maa- ja metsätalouden ulkopuolella (Järveläinen 1974 ja 1981, Karppinen & Hänninen 1990). Toisaalta maanviljelijöiden keskuudesta oli löydetty jo aiemmin mm. perinnönjakomotiivilla hakkuumahdollisuuksiaan säästäviä metsänomistajia (Hahtola ja muut 1973, Järveläinen 1978, Pihkala 1978). Ympäristökysymysten aiempaa voimakkaamman esiinnousun ja käytettyjen metsänkäsittelymenetelmien katsottiin niinikään vaikuttavan puuntarjontaa alentavasti.

<sup>274</sup> Monituoteintegraatin etuja perusteltiin erityisesti metsäsaantoisen puunhankintajärjestelmän eduilla.

säilyttämiseksi, uhkatekijöiksi ennustettiin reaalisten kantohintojen nopea nousu sekä raakapuuniukkuus.

Näkökulma osoittaa, että raakapuun saatavuutta pidettiin edelleen teollisuuden kriittisimpänä panostekijänä.<sup>275</sup> Lisäksi on syytä huomata voimassa ollut puukattosopimus sekä siihen liittynyt investointien lausuntojärjestelmä. Teollisuuden Puuyhdistyksen puukaupan osalukujärjestelmään liittyneiden, melko monimutkaisten jäsenyritysten välisten puukauppojen ja -vaihtojen ongelmien ennustettiin pahenevan puun niukkuuden lisääntyessä.

Selvitys ennakoiki teollisen puunkäytön lisäämismahdollisuudet pessimistisemmin kuin mitä myöhempi kehitys on osoittanut.<sup>276</sup> Metsänomistajien suunnitelmallinen yhteistoiminta sekä tilakohtainen metsätaloussuunnittelu tulivat esille metsäpolitiikan toimenpidesuosituksissa, joissa korostettiin lisäksi metsäsaantoisen osto-toiminnan merkitystä yritysten puunkorjuun suunnittelussa.

#### *Metsätaloussuunnittelu metsätalouden neuvottelukunnan rinnalle*

Metsätalouden neuvottelukunta toimi maa- ja metsätalousministeriön toimeksianton edelleen metsätaloutta ohjaavana elimenä ilman muodollista valtaa. Neuvottelukunnan tuottamilla puuntuotannon kehittämissuunnitelmilla ei ollut virallisesti hyväksytyä metsäpolitiikan statusta. Niissä metsätalouden kehitystavoitteita sopeutettiin valtion tulo- ja menoarvioiden kehyksiin.

Neuvottelukunnan puuntuotanto-ohjelmiin sisältyi myös metsätalouden kehittämiseen liittyviä rakenteellisia muutosehdotuksia. 1970-luvun alussa metsätalouden kehittämiskysymyksiä käsiteltiin myös komiteatyönä. Komiteoiden ehdotuksia ei tuolloin ryhdytty työstämään, mutta osa niistä otettiin uudelleen esiin seuraavan vuosikymmenen alussa. Tällaisia olivat mm. alueellisen ja tilakohtaisen suunnitelmallisuuden lisääminen, metsien monikäyttö sekä eräät metsätalouden organisaatioiden uudistamista merkinneet ehdotukset.

Hallitusohjelmassa vuonna 1977 suuntauduttiin luonnonvarojen käyttöä edistävään kasvupolitiikkaan. Talouskasvun turvaamiseen pyrkivä talouspolitiikka perustui nyt, kuten aiemminkin, vientiteollisuuden edistämiseen. Tämä sekä vuonna

<sup>275</sup> Näkökulmavalinnan kannalta on huomionarvoista se, että raaka-aineselvityksestä vastasi Topi Heikkerö, joka oli ennen selvitystehtävää johtanut Tehdaspuu Oy:tä sen perustamisesta lähtien.

<sup>276</sup> Selvityksessä ennustettiin, että vuonna 2000 kuusikuitupuusta on ylijäämää, mutta männystä teollisuudella voi olla pulaa. Kuitupuun tase ennakoitiin alijäämäiseksi Lapissa, Itä-Suomessa sekä Lounais-Suomessa. Ohjelman raaka-aineselvitykseen sisältyi sekä yhteiskuntapoliittisia että metsäpoliittisia toimenpidesuosituksia raakapuuvarojen tuotantokäyttöön saamisen edistämiseksi. (Suomen metsäteollisuuden ... 1979)



Vuonna 1979 asetettu metsätalouskomitea ryhtyi uudistamaan metsätalouden instituutioita vastaamaan hajautetun hallintomallin mukaisia muutostarpeita metsäpolitiikassa MERA-kauden päätyttyä. Komitea teki ensin ehdotuksen metsäverouudistukseksi ja laajan kokonaisuudistusehdotuksen vuonna 1981. Raakapuukauppa ja teollisuuden puuhuolto päädyttiin pitämään metsätalouden suu- resta kokonaisuudistuksesta erillisenä. Puuhuoltotoimikunta teki laajan ehdotuksen hintasopimusten legitimoinnista siten, että julkinen valta pysyy järjestelmän ulkopuolella. Metsätalouskomitealla ja puuhuoltotoimikunnalla oli osin sama jäsenistö ja sihteeristö.

*Puuhuoltotoimikunta luovuttamassa mietintöä pääministeri Kalevi Sorsalle vuonna 1983. Vasemmalta Heikki Haavisto (MTK:n puheenjohtaja), komitean puheenjohtaja Paavo Jokinen (metsähallituksen pääjohtaja), Matti Pekkanen (Suomen metsäteollisuuden keskusliiton toimitusjohtaja), Paavo Kotkanen (keskusmetsälautakunta Tapion johtaja), Bror Wahlroos (kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäällikkö), Jukka Tammi (verohallituksen ylijohtaja), Reino Uronen (maa- ja metsätalousministeriön ylijohtaja) ja komitean sihteeri Hannu Vehviläinen. Maaseudun tulevaisuuden kuva-arkisto*

1979 tapahtunut talousneuvoston työn elvyttäminen olivat osa metsätalouden päämäärän muutokseen tähtäävää työtä. Metsätalouksysymysten laajan käsittelyn tarve konkretisoitui vuonna 1979 metsätalouskomitean nimittämisessä.

### *Metsätalouskomitea ja metsäpolitiikan muutostavoitteet*

Metsätalouskomitean tehtävänä oli metsätalouden lähi- sekä pidemmän aikavälin tavoitteiden, metsätalouden hallinnon päällekkäisyyksien ja organisaatioiden kehittämistarpeiden hahmottelu. Komitean työn painoarvoa vähensi se, että komiteassa ei ollut metsäteollisuuden edustusta.

Komitean mietintö valmistui vuonna 1981 ja sen keskeisiä ehdotuksia olivat:

- Metsätalouden neuvottelukunta tuli korvata metsätaloutta johtamaan perustettavalla parlamentaarisella metsäneuvostolla. Julkisen säätelyn edustajien lisäksi neuvostoon tulisi ehdotuksen mukaan kutsua edustajat MTK:sta, Maaseututyöväen liitosta, Metsäteollisuuden Keskusliitosta sekä Metsäalan toimihenkilöjärjestöstä. Myös maa- ja metsätalousministeriön asemaa metsäpolitiikan suunnittelussa ja johtamisessa esitettiin vahvistettavaksi.
- Metsäpoliittisten toimenpiteiden suunnittelua sekä vuosittaisen tulo- ja menoarvion laatimista varten esitettiin laadittavaksi viisivuotinen keskipitkän aikavälin kehysuunnitelma.
- Puuntuotantoa esitettiin lisättäväksi. Puuntuotannon edistämiseksi metsänparannuslakiin esitettiin uusiksi työlajeiksi kunnostusojitusta, pystykarshintaa ja kulotusta sekä lannoituksen osalle pysyviä sääntöjä.
- Metsätalouden alueellista ja tilakohtaista suunnittelua esitettiin lisättäväksi.
- Piirimetsälautakunnat ja metsänparannuspiirit esitettiin yhdistettäväksi. Kunnanmetsälautakuntien asema tuli selvittää sekä metsänhoitoyhdistyslakia uudistaa.
- Keskusmetsälautakuntiin esitettiin valtiota ja metsänomistajia edustavat lisäjäsenet.
- Esitettiin säädettäväksi uusi metsälaki, joka koskisi kaikkia metsiä omistusmuodosta riippumatta. Samalla tuli rajata muut maankäyttömuodot suhteessa metsämaahan, jota uusi lainsäädäntö koskisi.<sup>277</sup>

Metsäpolitiikan toimeenpanon instituutioiden laajan kokonaisuudistusehdotuksen taustalta voidaan löytää useita eri syytekijöitä. Eräs keskeisimpiä oli yleinen, keskusvirastorakenteen purkamiseen valtionhallinnosta tähdännyt päämäärä. Markkinalähtöisyyttä ja yrittäjyyttä edistämään pyrkineen talouspolitiikan eräänä päämääränä oli valtion keskushallinnon kehittäminen. Muutosta valmistelleen keskushallintokomitean ehdotuksessa vuonna 1978 oli asetettu tavoitteiksi mm. kansanvaltaisuuden, oikeusturvallisuuden, tehokkuuden, ohjattavuuden ja taloudellisuuden lisääminen. Metsätalouden julkisen säätelyn keskittäminen metsähallitukselle edusti metsätalouskomitealle purettavaksi tarkoitettua keskusvirastomallia. Maa- ja metsätalousministeriöksi vuonna 1971 muuttuneeseen ministeriöön oli perustettu metsäosasto vuonna 1972, jolloin myös vakinaistettiin metsätalouden neuvottelukunta ministeriön neuvoa-antavaksi instituutioksi.

Metsätalouskomitea ehdotti metsätalouden neuvottelukunnan korvaamista metsäneuvostolla. Komitean ehdottaman metsäneuvoston asettaminen olisi merkinnyt

<sup>277</sup> (Komiteamietintö 1981:67)

aiemmin talousneuvoston tasolla käsiteltyjen asioiden osittaista siirtämistä metsäneuvostolle. Se olisi nostanut neuvoston statukseltaan neuvottelukuntaa korkeammalle tasolle ja korvamaan osittain talousneuvostoa metsäpoliittisissa kysymyksissä.

Komitea esitti toimenpiteitä puuntuotannon lisäämiseksi, vaikka komitean työn aikana valmistuneiden 7. inventoinnin ennakkotulosten (Ahvenanmaa ja yhdeksän eteläisimmän piirimetsälautakunnan alue) mukaan hakkuumahdollisuuksien vajaakäyttö jatkui. Hakkuumahdollisuuksien perusteella olisi ollut edellytyksiä metsäteollisuuden kapasiteetin laajentamiselle. Komitean arvion mukaan alueellista ja tilakohtaista vapaaehtoista suunnittelua tuli tehostaa puuntarjonnan lisäämiseksi. Komitean mukaan puuntuotannon lievä ylimitoitus antaisi myös joustovaraa puunkäytön rakenteen kehittymiselle. Komitean ehdotukset puuntuotannon tehostamisesta ja suunnitelmallisuuden lisäämisestä olivat yhdensuuntaisia vakaata kasvua tavoittelevan talouspolitiikan kanssa, joka korosti vientisektorin osuutta kasvun käynnistäjänä ja ylläpitäjänä.

Metsätalouskomitea esitti metsähallituksen toiminnan kehittämistä liikeyritys-toiminnaksi. Tällöin sen aiemmat yleismetsätaloudelliset tehtävät siirrettäisiin maa- ja metsätalousministeriölle. Yksityismetsien osalta ehdotus merkitsi metsähallituksen tehtävien rajoittamista valtion varojen käytön valvontaan sekä valitusasioiden käsittelyyn.

Komiteassa olivat esillä myös metsien monikäyttökysymykset. Ekologisten näkökohtien osalta komitea tyytyi toteamaan, ettei niiden siihenastista laajempi huomioon ottaminen aiheuttaisi metsänkäsittelytapoihin kovin merkittäviä muutoksia.

### *Metlan vaihtoehtoinen puuntuotanto-ohjelma*

Metsäntutkimuslaitos julkaisi asiantuntijaselvityksenä tavoiteohjelman Suomen puuntuotannolle vuonna 1982.<sup>278</sup> Tavoiteohjelman ja metsäpoliittisen toimenpideohjelman taustalla oli yhtäältä huoli metsätalouden kehityksestä ja toisaalta huoli ympäristökysymysten ja ei-taloudellisten arvojen aiheuttamasta uhasta puuntuotannolle. Tavoiteohjelma koostui kolmesta toimenpidelohkosta: 1) viljeltyä vaativien uudistamiskohteiden suhteellinen kiireellisyys, 2) metsänparannusinvestointien mitoitus ja 3) metsätaloussuunnitelmat yksityismetsälöille.

Puuvarannon kehitysvaihtoehtojen tarkastelussa vuosille 1980–2010 puuntarjonnan vähenemistä tarkasteltiin markkinoilletulo-ongelmana. Vuosien 1970–79 las-

<sup>278</sup> Sitä seurasi 1980-luvun metsäpolitiikan haasteita käsitellyt toimenpideohjelma seuravana vuonna (Kuusela 1984).





Metsäverotuksen kehittämisen on ollut metsätalouden säätelyn vakioteemoja.

*Metsäverotuksen kehittämiskomitean jäseniä vuonna 1978. Moninkertainen ministeri Esko Rekola, kauppaoikeuden professori ja sittemmin korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Antti Suviranta, MTK:n puheenjohtaja Heikki Haavisto, sekä Kokoomuksen kansanedustaja, sittemmin Suomen Pankin pankkivaltuuston puheenjohtaja ja Kymen läänin maaherra, metsänhoitaja Mauri Miettinen. Lusto, Metsäteollisuuden kokoelma*

kennalliseksi hakkuusäästökseen arvioitiin 90 miljoonaa kuutiota. Suurimman kestäväen hakkuumahdollisuuden ja toteutuneen hakkuupoistuman erotuksena määritellystä säästöstä 22 prosenttia oli mäntyä, 53 prosenttia kuusta sekä 25 prosenttia lehtipuuta. Hakkuusäästöjen kertymisen lisäksi mainittiin harvennushakkuiden vähentyminen sekä siitä seuraavat uhat metsien laadulliselle kehitykselle.

Ohjelmassa tehokkaan puuntuotannon katsottiin edellyttävän seuraavia toimenpiteitä:

- Ojituspinta-alan kasvattaminen 6 miljoonaan hehtaariin.
- Metsitettyjen peltojen kokonaisalaksi 0,5 miljoonaa hehtaaria.
- Metsämaan pinta-alaksi vuoteen 2000 mennessä 21 miljoonaa hehtaaria.
- Puuston liiallisen vanhenemisen ehkäisemiseksi hakkuutasolle pääseminen.
- Tehokkaan puuntuotannon ylläpitäminen kaikilla vahvistettujen suoje-lualueiden ulkopuolisilla metsäalueilla.

Tehokas metsätalous edellytti ohjelman mukaan 55 miljoonan kuution hakkuupoistumaa vuonna 1980, nousua 60 miljoonaan kuution vuoteen 1990 ja edelleen 63 miljoonaan kuution vuoteen 2000 mennessä.

## 7.4. Kohti alueellista ja tilakohtaista metsien käytön suunnittelua

### *Viimeinen konsensus – Metsä 2000 -seminaari*

Metsätalouskomitea oli listannut metsäpolitiikan muutostarpeita ja muotoillut suuntaviivoja niiden toteuttamiseksi. Komitean voi katsoa luoneen pohjaa metsätalouden päämäärän muutosprosessille, joka käynnistyi tammikuussa 1983 talousneuvoston järjestäessä seminaarin ”Metsä 2000 – Tuottava ja työllistävä metsä”. Seminaari järjestettiin yhteistyössä SMK:n ja MTK:n kanssa ja mukana oli myös Suomen Pankki. Näin metsätalouden päämäärän ja metsäpolitiikan muutosten käsittely nousi komiteasta talousneuvoston tasolle ja käsittelypohjaa laajennettiin kun mukaan tulivat valtioneuvosto, Suomen Pankki ja puumarkkinaosapuolet.

Seminaarissa nostettiin erityisesti esiin virallisen metsäpoliittisen ohjelman ja metsäpoliittisten tavoitteiden tarve. Keskeiset seminaarissa esiin nostetut kysymykset olivat:

- Hakkuumahdollisuuksien kasvaminen ja hakkuureservien paikantuminen vilja-Suomeen sekä puun markkinoille saatavuuden vaikeudet. Valtakunnan metsien 7. inventoinnin ennakkotuloksista tuli esille, että metsien vuotuinen kasvu oli ollut MERA-ohjelmissa ennustettua suurempaa. Kasvun arvio vuosille 1975–81 oli 65 milj. m<sup>3</sup>/v. Suuntaus hakkuusäästöihin vilja-Suomessa ja liikahakkuisiin maito-Suomessa oli jatkunut. Puuston kehitys oli siirtynyt MERA-laskelmien voimaperäisen vaihtoehdon uralle.
- Puuntuotannon lisääminen ja tehostaminen sekä yksityismetsätalouden suunnitelmallisuuden lisääminen metsätaloussuunnitelmiin perustuen.
- Huomion kiinnittäminen metsäteollisuuden oikeaan mitoittamiseen, sen rakenteen kehittämiseen ja kilpailukyvyyn parantamiseen.

Suomen Pankin edustaja antoi tukensa metsävarojen hyväksikäytön vauhdittamiselle ja puuntuotannon tehostamiselle muistuttaen niiden kuitenkin pääomavaltaisina hankkeina vaativan tarkkaa kustannus-hyötyanalyysiä.<sup>279</sup> Myös MTK:ssa haluttiin eron puun kysynnän kasvua rajoittaneesta metsäteollisuusinvestointien lausuntomenettelystä. SMK ei pitänyt arviointijärjestelmän lakkauttamista mahdollisena ja sitä jatkettiin vuoteen 1988.

Seminaarin tulos oli, että virallisen metsäpoliittisen ohjelman työstäminen käynnistettiin. Ohjelman perustana olisi puuntuotannon ja metsien hyväksikäytön

<sup>279</sup> Suomen Pankin johtaja Seppo Lindblom toi esiin keskuspankin valmiuden luopua investointien lausuntomenettelystä. Hän totesi menettelyn saattaneen synnyttää illuusion siitä, että myönteisen lausunnon saaneelle uudelle kapasiteetille myös käytännössä olisi saatavilla sen tarvitsema raakapuu ja epäili raaka-ainerajoitteeseen pitäytyvän näkökulman olevan liian kapea investointihankkeiden arviointiin.



Metsä 2000 -ohjelma laadittiin uuden metsäpolitiikan toteuttamista varten, mutta sen toimeenpano eteni vitkaan. *Kypäräpäinen talousneuvoston puheenjohtaja pääministeri Kalevi Sorsa käynnistämässä Metsä 2000 -ohjelman metsänparannustöitä valkoisessa paidassa ja nappaskengissä. Jukka Sippola*

tehostaminen. Ohjelman tarpeellisuutta tuona ajankohtana perustelivat metsäteollisuuden kannattavuusongelmat, vaikeudet puun saatavuudessa, metsänparannuksen toimenpideohjelmien pienentyminen sekä ympäristökysymysten esiintyminen siihen liittynyt metsänhoitomenetelmien arvostelu.<sup>280</sup>

### *Metsä 2000 -ohjelman työstäminen käynnistyy*

Metsä 2000 -seminaarin pohjalta talousneuvosto asetti helmikuussa 1983 ohjelmajaoston Seppo Ervastian johdolla laatimaan metsätalouden pitkän aikavälin kehittämisohjelmaa, Metsä 2000 -ohjelmaa. Metsätalouden ongelmien käsittelypohjaa laajennettiin ammattiyhdistysliikkeen suuntaan laajan yhteiskunnallisen tuen varmistamiseksi.<sup>281</sup> Ohjelmatyö ajoittui taloudellisen kasvun ajanjakson selkeimpään kohtaan (1983–85).

<sup>280</sup> Metz 1993, Eriksson 1995

<sup>281</sup> Metsä 2000 -ohjelmatyön aikana ja jo ennen sen käynnistämistä pyrittiin metsätaloutta pitämään esillä myös julkisuudessa, minkä voi katsoa toimineen julkisuuteen suunnattuna Metsä 2000 -ohjelman pohjustuksena.

Vuosi 1983 oli nimetty Metsän Vuodeksi ja metsätalous oli esillä tiedotusvälineissä sekä erilaisissa tilaisuuksissa ja tapahtumissa (mm. Puun ja työn riittävyys -seminaari, jossa metsätalouden intressiryhmät olivat edustettuina). SMKLi toteutti laajan Suomi elää metsästä -kampanjan vuonna 1984, joka oli suunnattu ennen muuta metsänomistajille tavoitteena puuntarjonnan vilkastuttaminen. (Metsä 2000 1993)

Ohjelmajaoston työvaliokunta asetti neljä työryhmää:

- Metsien hoito ja käsittely
- Puuhuolto
- Metsäteollisuuden kehittäminen
- Metsien monikäyttö.<sup>282</sup>

Vuonna 1983 asetettu puuhuoltotoimikunta, jossa puumarkkinaosapuolet olivat edustettuina, käsitteli samana vuonna jättämässään mietinnössä teollisuuden puuhuolto-ongelmia.<sup>283</sup> Komitea esitti ongelmien ratkaisuksi alueellisen ja tilakohtaisen suunnittelun tehostamista sekä mm. vero- ja talouspoliittisia keinoja, jotka tulivat käsittelyyn Metsä 2000 -ohjelmajaostoissa. Komitean työn pääasiallinen tulos oli kuitenkin puumarkkinaosapuolten sopimusautonomian vahvistaminen. Raakapuumarkkinoiden kilpailun säätelyn rakenteiden kehittäminen rajattiin tässä komiteatyössä Metsä 2000 -ohjelmatyön ulkopuolelle. Puumarkkinaosapuolet rajasivat julkisen vallan pois sekä instituutioiden määrittelystä että konkreettisesta ristiriitojen säätelystä.

*Alueellinen ja tilakohtainen metsäsuunnittelu ratkaisuksi puuntarjonnan ongelmiin*

Metsä 2000 -ohjelmaa ja metsäpolitiikan uutta suuntaamista perusteltiin sillä, että siihenastisella, ennen muuta metsätalouden investointeihin keskittyneellä keskusjohtoisella metsäpolitiikalla ei kyetty ratkaisemaan metsäteollisuuden puuhuollon ongelmia. Tavoitteeksi asetettiin entistä aktiivisempi ja herkkäliikkeisempi metsäpolitiikka. Sen tuli aiempaa tehokkaammin kytkeä toisiinsa metsätalouden osa-alueiden suunnittelu ja tutkimus sekä nivelyä paremmin koko kansantalouden suunnitteluun.

Metsänparannustoiminnan julkisiin tukiin perustunut edistyvän metsätalouden metsäpolitiikka oli suuntautunut koko valtakunnan tasolle. Puuntuotannon tehostamisen oletettiin johtavan myös hakkuiden lisääntymiseen. Oletus ei kuitenkaan toiminut. Metsäpolitiikan toimeenpano esitettiin hajauttavaksi lähemmäs metsänomistajakuntaa. Tässä yhteydessä alueellisen ja tilakohtaisen suunnittelun tehostaminen nostettiin keskeiseksi kehittämistavoitteeksi (tilakohtaisten suunnitelmien peittävyys tulisi 1990-luvun alkupuolella olla noin 90 %). Samoin metsäyhteistyöalueiden kehittämisedellytyksiä selvitettiin.

Metsä 2000 -ohjelmaan sisällytettiin erilaisia talous- ja veropoliittisia toimenpideehtouksia. Metsien pinta-alaveroon, joka oli ollut 1920-luvulta alkaen keskeinen taloudellinen kannustemuoto, esitettiin tilakohtaisia vähennysjärjestelmiä.

<sup>282</sup> Puheenjohtajina Matti Keltikangas, Päiviö Riihinen, Risto Seppälä ja Pentti Takala.

<sup>283</sup> (Komiteamietintö 1983:B 50)

Metsä 2000 -ohjelmassa otettiin esiin myös yhtiöiden metsänomistuksen luvanvaraisuuden lieventäminen, mutta näkemuserojen vuoksi asiassa päädyttiin suositamaan selvitystyön käynnistämistä. Myös metsätilan vähimmäiskoon määrittämiseen liittyi erimielisyyksiä.

*Metsä 2000 tunsi monikäytön, mutta ei vielä monimuotoisuutta*

Metsien monikäyttö ja ekologisen kestävyuden kysymykset olivat esillä metsätaloustaloustieteiden tutkimuskeskuksen mietinnössä vuodelta 1981.<sup>284</sup> Tarkastelun painopiste oli metsätalouden toimintaedellytysten turvaamisessa ja monikäyttökysymyksiä tarkasteltiin lähinnä reunaehtoina. Samoin MTK:ssa oli jo vuonna 1981 käynnistetty keskustelu eräiden talonpoikaisten metsänkäsittelytapojen elvyttämisestä. Metsä 2000 -seminaarissa monikäyttökysymyksiä ei kuitenkaan otettu esiin.<sup>285</sup>

Metsä 2000 -ohjelmatyössä sen yhden jaoston tehtäväksi tuli monikäyttökysymysten selvittäminen, ja näin monikäyttöasiat tulivat metsäpolitiikan osaksi. Ohjelmassa näkökulmaa ei kuitenkaan laajennettu monikäytöstä ekologiseen kestävyYTEEN tai lajien monimuotoisuuteen, eikä ylipäättään taloudellisen hyödyn ulkopuolelle.

*MERA-henkeä ei syntynyt – mitä puuttui?*

Metsä 2000 -ohjelman osaksi tai täydennykseksi ei laadittu MERA-ohjelmien tyyppistä rahoitussuunnitelmaa uuden metsäpolitiikan toteutukseen. Julkisen tuen määrällinen taso ja kohdentaminen samoin kuin eri toimenpiteiden kustannusvaikuttavuustarkastelut jätettiin Metsä 2000 -raportoinnista pois. Myös Suomen Pankin osuus Metsä 2000 -ohjelmatyössä jäi vähäiseksi, vaikka pankin johtokunnan jäsen oli Metsä 2000 -ohjelmajaoston johtoryhmässä.

Metsä 2000 -ohjelma ei aktivoinut MERA-ohjelmien tavoin metsätalouden toimintaa. Erilaisuuden taustalla oli useita tekijöitä. Yhteiskunnallinen tilanne (mm. arvo- ja asennemuutokset) oli muuttunut sitten MERA-aikojen. Metsäpoliittisten ohjelman taustapäämäärät olivat monimuotoisempia ja sen vuoksi vaikeampia toteuttaa kuin MERA-ohjelmissa. Metsä 2000 -ohjelma oli työstämispohjaltaan laaja ja päämääristä tuotiin esiin erilaisia näkemyksiä. Metsätaloudelle ei syntynyt selkeitä tavoitteita, joille olisi voitu esittää MERA-ohjelmien kaltainen rahoitussuunnitelma. Varhainen epäily ohjelman toteutumisen ongelmallisuuksista toteutui. Kysymys keskusjohtoisuuden ja hajautuksen asteesta pysyi myös kiistakysymyksenä. Keskitetyllä asiantuntijajärjestelmällä oli paljon kannattajia.<sup>286</sup>

<sup>284</sup> (Komiteamietintö 1981:67)

<sup>285</sup> Keskustelulla oli perinne metsätaloudessa ks. Heikinheimo ja muut 1977

<sup>286</sup> Palosuo 1985

Yritystoiminnan tukirahoituksen edellytyksenä tuolloin yleisesti vakiinnutettu liiketaloudellisen kannattavuuden vaatimus jätettiin Metsä 2000 -ohjelmatyössä pois metsäinvestoinneilta. Syntyneellä epäsymmetrisyydellä yleiseen talouspolitiikkaan nähden voi olettaa olleen merkitystä siihen, että metsäsektorin ulkopuolisten kansantalouden sektoreiden sitoutuminen metsäinvestointien julkisen tukirahoituksen laajennuksiin jäi puuttumaan Metsä 2000 -ohjelmatyössä. Metsä 2000 -ohjelma jäi monilta osin ohjelmajulistukseksi ilman selkeää julkiseen kannusterahoitukseen kytkettyä toimeenpanon suunnitelmaa.

Kuviossa sivulla 172 on esitetty metsänviljelyn kokonaismäärien kehitys vuosilta 1950–94. MERA-ohjelmien kaudella saavutettu viljelyn kokonaistaso pysyi elvytyksen ja kasvun kaudella samana, mutta lähti alenemaan Metsä 2000 -ohjelman toteuttamisen alettua.

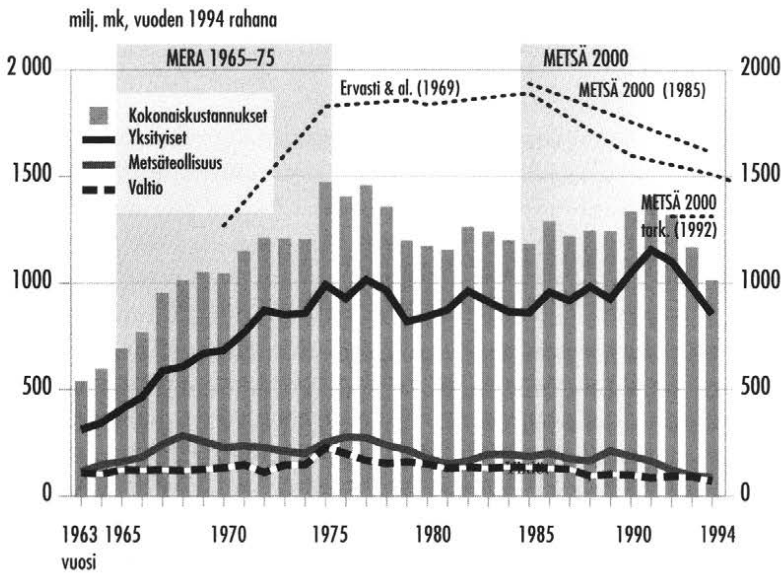
### *Metsähallitus irrotetaan yksimetsätalouden valvonnasta*

Metsätalouskomitean vuonna 1981 julkaiseman mietinnön pohjalta käynnistyi lainsäädännön uudistaminen 1980-luvun lopulla. Metsäpolitiikan toimeenpanossa käytäntö oli säilynyt moniportaisena ja virkavaltaisena. Yksityismetsien julkinen säätely oli metsähallituksen yksityismetsien osastossa, joka valvoi metsänparannusinvestointien suunnitelmia ja julkista rahoitusta niiden toteutuksessa. Metsänparannuslaissa tarkoitetut investoinnit puuntuotantoon tehtiin pääosin keskus-

Viljellen uudistaminen 1980-luvun mallilla, istutus muokattuun maahan. **Tehdaspuun kuva-arkisto**







Kuvio 13. Metsänhoito- ja perusparannustöiden reaaliset kokonaiskustannukset vuosilta 1963–94. (vuoden 1994 rahaksi muunnettuna). Kuvaan on merkitty metsäntutkijoiden ohjelman 1969, Metsä 2000 -ohjelman sekä Metsä 2000 -tarkistusohjelman tavoitteelliset suoritemäärät. (Lähde: Metsäntutkimuslaitos, metsätalastollinen tietopalvelu)

metsälautakuntien metsänparannusosastojen toimesta. Metsänparannusinvestointien suunnitelmat tarkastettiin ja arvioitiin monella hallinnon tasolla.

Vuonna 1987 tulivat voimaan laki metsähallinnosta sekä laki keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista. Uudessa metsähallintolaissa metsien monikäyttöajatus tuli sisällytetyksi lakitekstiin. Vuoden 1967 lain mukaan keskusmetsälautakuntien toiminnan suunnittelun ja toteutuksen valvonta oli metsähallituksella, jolle uuden lain mukaan jäi vain talouden valvonta (lähinnä valtionavun määräämistä ja käytön valvontaa). Toiminnan ja talouden suunnittelun valvonta tuli suoraan maa- ja metsätalousministeriölle.

Hallinnon uudistus käynnisti työn julkisen säätelyn yksinkertaistamiseksi ja virtaviivaistamiseksi. Muutosten avulla pyrittiin päätösoikeuksia siirtämään aiempaa enemmän maakunnalliselle tasolle. Valtion metsien hallinnossa se merkitsi ennenkaikkea päätösvalan kasvattamista piiriorganisaatiossa. Muutos toteutettiin tulosvastuuorganisaatiomallilla. Yksityismetsätaloudessa Tapion metsänparannuspiirit ja piirimetsälautakunnat yhdistettiin metsälautakunniksi. Lautakuntien ja keskusmetsälautakuntien johtokuntien nimitys siirrettiin maa- ja metsätalousministeriölle. Piirimetsälautakuntien edustajisto lakkautettiin. Tapion johtokunnassa piirimetsälautakuntien edustajat korvattiin MTK:n esittämistä ehdokkaista. Metsäteollisuuden ja Maaseututyöväen edustus säilyi muuttumattomana. Valtionhallinnon suora edustus oli uusi elementti johtokunnissa. Metsähallituksen eriyttäminen yksityismetsätalouden julkisen vallan toiminnoista voidaan nähdä osana tuolloin yleistä tavoitetta purkaa keskusvirastojen valvontamenettelyä. Metsähallintojärjestelmän muutosten yhteydessä ei muutettu yksityismetsälakia. Sen muutostyö jäi seuraavalle kaudelle.

Metsähallituksen yksityismetsiä koskeneet toiminnot siirrettiin maa- ja metsätalousministeriöön. Metsähallitusta ryhdyttiin muuttamaan liikelaitokseksi, jonka tehtäviksi tuli valtionmetsien puuntuotanto sekä valtion luonnonsuojelualueiden hallinnointi.

*Metsänparannusrahoituksessa korostuu alueellisuus*

Metsänparannusrahoituksen alueellista porrastusta jyrkennettiin. Jo vuonna 1977 säädetyssä metsänparannuslaissa alueellista porrastusta oli muutettu siten, että avustusosuus ojitus-, taimikonhoito- ja peruslannoitustöissä pieneni Etelä-Suomessa viisi prosenttia ja kasvoi Pohjois-Suomessa 15 prosenttia. Vuonna 1987 rahoitusvyöhykkeitä lisättiin neljästä kahdeksaan.

Vuonna 1982 säädettiin erillinen laki Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta (Lapin laki). Lain mukaan metsätalouden suunnittelu ja vajaatuottoisten alueiden kunnostaminen tapahtui kokonaan valtion varoin, jos kustannukset uudistettavasta kohteesta ylittivät kantorahatulot. Laki merkitsi sitä, että julkisella rahoituksella saatettiin vajaatuottoisiksi luokitellut kohteet tuottavaan käyttöön. Laki on suunnannut valtion varojen käyttöä avustusten osalta siten, että vuosina 1988–92 myönnettyistä 1,1 miljardin markan metsänparannusavustuksista 350 miljoonaa markkaa on kanavoitu Lapin lakiin perustuen. Lapin lain mukainen

Taimituotannossa saavutettiin suurtuotannon mitat ja muodot. Tehdaspuun kuva-arkisto



metsänuudistamisen ja -parannuksen tuki perusteltiin alue- ja työllisyysvaikutuksilla. Lapin lain mukaan rahoitustukea saaneista hankkeista ei edellytetty arvioita tuen vaikutuksista puuntuotannon liiketaloudelliseen kannattavuuteen.<sup>287</sup>

## 7.5. Puumarkkinoiden kehitys hintasopimusten aikana

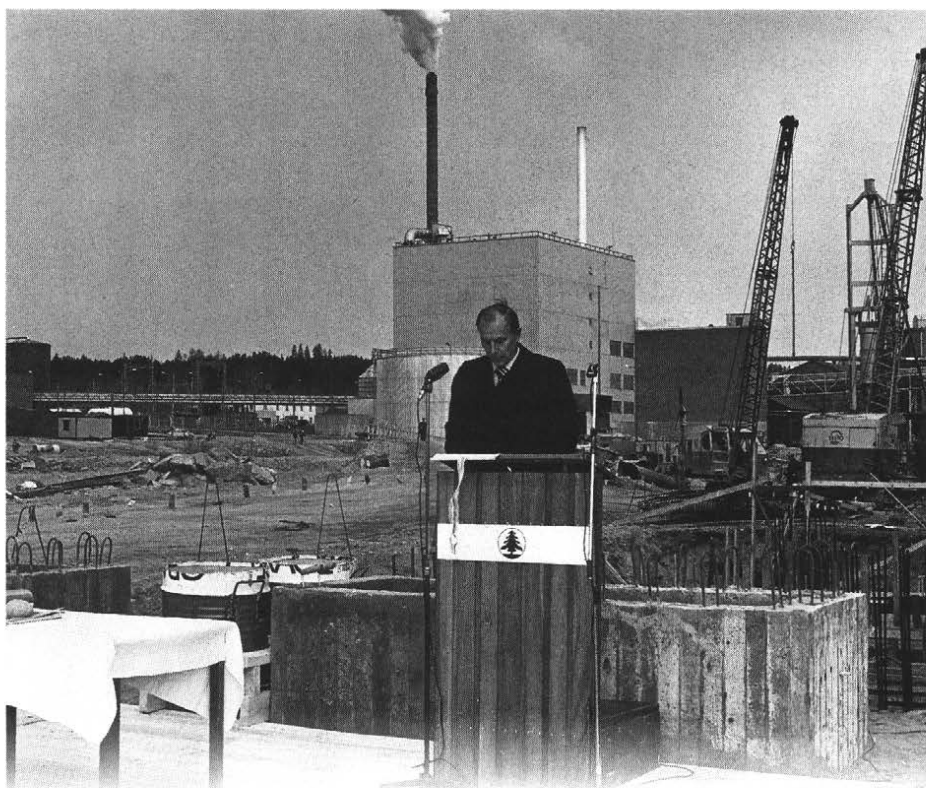
### *Hallitus puuttuu puuneuvottelujen kulkuun*

Puukauppatoimintoihin kohdistui 1970-luvun loppuvuosina poliittisia paineita. Syksyn 1977 ns. elvytyspaketin yhteydessä palkat ja maataloustulot jäädytettiin vuoden 1979 helmikuulle. Hallitus sitoutui tiukkaan hinta- ja vuokrasäännösteilyyn, ja sen varmistamiseksi säädettiin valtuuslaki ajalle 31.12.1977–28.2.1979. Lakiin sisältyi puunhintoja koskeva kohta, jonka mukaisesti valtiovalta voi määrätä hinnat, mikäli hankintavuotta 1978–79 koskevaa hintasopimusta ei synny vuoden 1977 loppuun mennessä.

Hallitus puuttui kaksi kertaa sopimusneuvottelujen kulkuun jo ennen valtuuslain voimaantuloa. Pääministeri kiirehti hintaneuvotteluja ensin huhtikuussa 1977. TPY:n lokakuussa tekemä päätös puunhintojen alentamisesta vaikeutti sopimukseen pääsyä entisestään. Hallitus puuttui hintaneuvotteluihin toistamiseen marraskuussa 1977 asettaen virkamiestyöryhmän seuraamaan uudelleen käynnistettyjen neuvottelujen edistymistä. Neuvottelut kariutuivat ja neuvottelijat esittivät virkamiestyöryhmälle, että valtioneuvosto ei kuitenkaan määräisi puulle enimmäishintoja, koska neuvotteluosapuolet lupautuivat aloittamaan hyvissä ajoin seuraavaa hankintavuotta koskevat neuvottelut.

Valtiovalta kiirehti sopimusneuvotteluja jälleen toukokuussa 1978. Julkisen vallan uhkaus väliintulosta saa selityksensä omaksutusta talouspolitiikasta, jota toteutettiin osittain jopa valtuuslain turvin. Elvytyspolitiikka edellytti hallittua hinta- ja palkkakehitystä, ja raakapuun hallitsemattomat hintavaihtelut olisivat vaikeuttaneet talouden hallintaa. Lisäksi hintojen julkisen säätelyn painopistettä oli siirretty entistä enemmän panoshintoihin, mistä osaltaan seurasi tarve puuttua puumarkkinoiden hinnanmuodostukseen.

<sup>287</sup> Lapin Metsä 2000 -ohjelma 1988



Kuumahiertäminen siirsi kuusikuitupuun jalostuksen uuteen aikaan. Kuumahierteesen perustunut ohuella savikerroksella päällystetty paperi soveltoi perinteisiä hiokepapereita paremmin painotöihin ja toi mekaanisen massan aiemmin kemiallisiin massoihin perustuneiden paperilaatujen reviiirille. Selluosuuden korvaaminen hiokkeella pienensi puuraaka-aineen osuutta modernien paperilaatujen valmistuksessa.

*Toimitusjohtaja Niilo Hakkarainen puhuu Jämsänkosken kuumahiertämön ja paperitehtaan peruskiven muuraustilaisuudessa 1980. Valokuvausliike Nevalainen*

### *Ostotoiminta kohtaa uusia vaikeuksia*

Vuosien 1977–79 elvytyskaudella raakapuun ostotoiminta muodostui ongelmalliseksi. Puun kokonaistarjonta pieneni eri syistä, eikä puun hinnallakaan ollut enää yhtä suurta vaikutus puun myyntiin tai myymättömyyteen. Kasvava osa metsänomistajista oli ei-maanviljelijöitä, joiden vaikuttimet pystykauppoihin olivat toiset kuin maanviljelijöillä. Näille omistajaryhmille metsä oli usein säästö- tai sijoituskohde, jota realisoitiin usein vasta todellisten menotarpeiden mukaan.

Myös viljelijämetsänomistajien keskuudessa tapahtui kahdenlaista kehitystä. Osa (lähinnä ikääntyvät omistajat) halusi myydä pystykaupalla, osa taas halusi tehdä toimituskauppoja. Toimituskaupoille ominainen toimitusaikojen epätarkkuus soveltuu huonosti metsäteollisuudelle, joka halusi kehittää kokovuotista korjuuta ja minimoida tienvarsivarastot. Korjuun ja kuljetuksen tekninen kehitys lisäsi perus-

teita motokorjuuketjun laajentuvaan käyttöön. Konekorjuu perustui pystyleimikoihin, joten niiden osto-osuuden lisäksi oli hakkuiden koneellistamisen ehtona.

### *Kiistaa tuontipuusta ja metsäpalvelusopimuksista*

Hintasuositussopimusten kaudella teollisuus tarjosi metsänomistajille metsäpalvelusopimuksia, joiden tarkoitus oli vastata metsänhoitoyhdistysten aktivoitumiseen puukaupoissa. Metsäpalvelusopimuksilla pyrittiin siihen, että TPY:n jäsenyrityksille suuntautuisi puukauppavolyymia, joka olisi pysyvästi sopimusyrityksen puuhuollon piirissä.

Hankintavuoden 1977–78 hintasuositussopimusneuvotteluja haittasi kiista tuontipuusta ja metsäpalvelusopimuksista. MTK piti sopimuksen ehtona puuntuonnin vähentämistä. TPY vetosi kotimaisen puuntarjonnan riittämättömyyteen. Lisäksi MTK katsoi metsäpalvelusopimusten rikkovan järjestöjen välisen perussopimuksen kohtaa, jossa osapuolet lupautuvat kunnioittamaan toistensa järjestökenttiä.

Pysähtyneet keskustelut käynnistettiin uudelleen pienemmässä ryhmässä. Sen esityksen pohjalta syntyi hankintavuodeksi 1978–79 koko maan ja kaikki puutavara-lajit kattava sopimus. Sopimus oli järeän puun osalta kuitenkin vain tasosuositus. Sopimuksessa uudistettiin hinnoitteluperusteita ja hinnastossa käytettiin TPY:n uudistettua hinnoittelutekniikkaa. Uutena hinnoittelutekijänä tuli mukaan ns. metsäyhteistyöaluelisä. Lisäksi sovittiin teollisuuden ostotarpeen yhteisestä selvittämisestä ja leimaus- ja puukauppatilanteen seurannasta. Lisäksi asetettiin KERY-työryhmä etsimään keinoja pysyvän hintasuositusjärjestelmän luomiseksi.

Kaikki pääpuutavaralajit sisältävä valtakunnallinen hintasuositussopimus keskitti ostojohtajuutta kuiduttavalle teollisuudelle. Aiemmin varsinkin tukkipuun hinnanmuodostus oli perustunut alueellisille markkinarakenteille, mutta keskitetyt sopimukset eivät tuoneet esille alueellisia eroja. Ratkaisu hyödytti erityisesti monen piirimetsälautakunnan alueelta metsäsaantoisesti puuta ostavia yrityksiä.

### *Järjestöjen kehitysryhmä raakapuukaupan johtamisessa*

Puukaupan kehittämisen työryhmästä tuli keskeisin yhteistyötä kehittävä ja muutoksia valmisteleva elin. Hintasuositussopimusten varsinaiset työkokoukset pidettiin KERY-ryhmässä, joka valmisti asiat virallisille neuvottelukunnille. Samanaikaisesti työstettiin myös pidemmän aikavälin yhteistyön perustaa, mm. uutta runkosopimusta.

KERY-työn käynnistäminen oli osittainen vastaus puumarkkinoiden julkisen säätelyn uhkaan. Etujärjestöjen välillä muodostettiin puitteet hintasopimusjärjestelmän ja yhteistoiminnan kehittämiseksi. Tällä tavoin voitiin osoittaa hintasäätelyjärjestelmän kehittämisen olevan paitsi mahdollista, myös toivottavaa ilman julkisen vallan mukanaoloa.

KERY:ssä käsiteltiin myös puumäärätavoitteiden kirjaamista hintasopimukseen, sillä puun saatavuudesta oli tullut teollisuudelle keskeinen ongelma. MERA-ohjelmien myötä suurentuneet hakkuusuunnitteet eivät olleet vahvistaneet puuntarjontaa. Metsänomistuksen rakennemuutokset, tilakoon pienentyminen sekä omistuksen kaupungistuminen olivat keskeisiä tekijöitä hakkuumahdollisuuksien vajaan käytön laajentumisessa.

### *Hintasopimuskäytännön muutokset*

Sopimusten sisältö oli 1980-luvun alkuun tultaessa jatkuvasti laajentunut. Puumarkkinoiden toimivuutta parannettiin mm. hinnoittelu-uudistuksilla. Kaikki puutavaralajit kattaviin hintasuosituksiin ei kuitenkaan vielä päästy.

Hankintavuoden 1979–80 hintasuositussopimus oli kattavuudeltaan edellisvuotisen kaltainen, mutta sisällöllisesti aiempia laajempi. Hinnanmäärittelyssä käytettiin ensi kerran yhteisesti sovittua laskentakaavaa. Seuraavan hankintavuoden 1980–81 hintasuositussopimukseen yhtyi ensimmäisen kerran myös Suomen Sahat. Sopimuksen uutuutena oli kuitupuun hankinnan suorituslisä. Sen avulla tavoiteltiin hankintaerien aikaistumista. Samoin sopimukseen sisältyi keskitysliisä, jolla pyrittiin suurentamaan puukauppojen yksikkökokoja.

Metsänhoitoyhdistysten asemaan liittyvät erimielisyydet vaikeuttivat hankintavuoden 1981–82 neuvotteluja ja sopimus koski koko maan osalta vain kuitupuuta. Pohjois-Suomeen saatiin suositus myös sahatukille. Etelä-Suomessa oli MTK:lla ja TPY:llä omat hinnastonsa järeälle puulle. Aikaisuusliisä korvattiin hankintaliisillä, jolla pyrittiin aikaistamaan erityisesti hankintakauppaeriä.

Sopimuskauden puunsaantivaikkeuksien ja hintaliukumien seurauksena TPY:n kuusi suurinta eteläsuomalaista yritystä käynnistivät neuvottelut mm. tiivistetystä hintaseurannasta. Myös Metsäliitto tuli mukaan osto-osuuksien ja niiden alueittaisen sijoittelun järjestelmään.

### *Puukaupan runkosopimukset*

SMKL:n ja MTK:n metsävaltuuskunnan välillä allekirjoitettiin 1.7.1980 kaksivuotinen puukaupan runkosopimus. Metsäteollisuuden Keskusliiton kautta runkosopimuksessa oli mukana miltei koko metsäteollisuus. Runkosopimukseen sisältyi jo perussopimuskaudella vakiintunut toimitussopimusmenettely Metsäliiton ja ostajien jäsenyritysten välillä.<sup>288</sup> Runkosopimus oli jatkoa vuonna 1963

<sup>288</sup> Sopimuksessa oli täsmennetty mm. seuraavia aihepiirejä: markkinoitavat puumäärät, puukaupan maksut, puunhankinnan kehittäminen, metsänomistajien yhteistoiminnan kehittäminen, korvaukset metsänhoitoyhdistyksille, toimitussopimukset, työvoiman yhteiskäyttö, paikalliset sopimukset.



alkaneelle perussopimuskäytännölle, mutta sisällöltään se oli entistä laajempi ja kattavampi.

SMKL sanoi irti ensimmäisen runkosopimuksen vuoden 1981 lopulla. Sekä SMKL että TPY olivat todenneet sopimuksessa olevan sisällöllisiä ja toiminnallisia puutteita. Irtisanomisen taustalla olivat mm. erimielisyydet metsänhoitoyhdistysten toiminnasta puukaupassa.<sup>289</sup>

Seuraavasta, uusitusta runkosopimuksesta käytyjä neuvotteluja vaikeuttivat metsänhoitoyhdistysten asemaa ja teollisuuden metsäpalvelusopimuksia koskevat kysymykset.<sup>290</sup> Sopimukseen sisällytettiin uutena kohtana selvennys metsänhoitoyhdistysten asemasta puukaupassa. Sopimuksen mukaan metsänhoitoyhdistys ei voinut toimia kaupassa ostajan edustajana. Leimaustoiminnan osalta sopimuksessa edellytettiin, että yhdistysten on annettava leimikkotiedot viivytyksettä ja tasapuolisesti ostajien tietoon, mikäli puunmyyjä ei toisin edellytä. Runkosopimukseen lisättiin myös maininta puuntuotannon lisäämisen tarpeesta.

#### *Puuhuoltotoimikunta ja eriävät mielipiteet*

Valtioneuvosto asetti vuonna 1983 puuhuoltotoimikunnan selvittämään metsäteollisuuden puuhuoltoa ja sen kehittämistä. Puukaupan ongelmia oli yritetty ratkoa 1980-luvun alussa mm. aikaisuuslisällä (toimimattomuutensa vuoksi oli käytössä vain yhden hankintakauden ajan) ja takuuhintajärjestelmällä. Hakkuumahdollisuuksien vajaakäyttö ja puun niukkuus erityisesti mänty- ja koivutukin kohdalla kuitenkin jatkui.

Toimikunta ehdotti perustettavaksi puuhuollon seuranta- ja selvitystoimikunnan.<sup>291</sup> Sen tehtävänä olisi tilastoilla ja selvityksillä parantaa puukaupan sujuvuutta sekä toimia molempien osapuolten eduksi. Toimikunta ei ehdotuksen mukaan puuttuisi osapuolten sopimusvapauden piiriin kuuluviin hintasuositussopimuksiin tai puukauppaan. Toimikunta ei myöskään toimisi eturistiriitojen ratkaisijana. Puuhuoltotoimikunnan mukaan SMKL:n tuli määritellä ostovuositain puunhankintatavoitteet. Leimaustavoitteista sopimisen tuli tapahtua markkinaosapuolten kesken ja hankintavoitteiden seurannan ja ohjauksen puolestaan osapuolten ja keskusmetsälautakuntien edustajien kesken. Ehdotuksen mukaan metsätaloutta ja teollisuuden puuhuoltoa koskevaa tiedotustoimintaa tuli kehittää sekä tehostaa alueellista ja tilakohtaista metsätaloussuunnittelua. Toimikunta katsoi hintasuositussopimusten sujuvoittaneen puukauppaa.

<sup>289</sup> Kahiluoto 1988

<sup>290</sup> Erikoistyöryhmä sai aikaan ratkaisun siten, että runkosopimus II allekirjoitettiin 9.9.1982.

<sup>291</sup> (Puuhuoltotoimikunnan mietintö, Komiteamietintö 1983:B 43)



Hintasuositussopimusten elimellisenä osana oli metsäteollisuuden laajennusinvestointien lausunto-  
menettely, jossa toimivat yritykset vartioivat toisiaan ja ulkopuolisia puunkäyttöä lisäävien laajennus-  
ten osalta.

*Suomen Sabat ry:n toimitusjohtaja Ilkka Pöyhönen allekirjoittamassa sopimusta menettelyyn liittymisestä  
Metsäteollisuuden keskusliiton toimitusjohtajan Matti Pekkasen kanssa. Takana Hannu Valtanen sekä  
Yrjö Hassi keskusliiton metsäosastolta. Seinällä todistavat metsäteollisuuden aiemmat asiamiehet Johan  
Söderhjelm sekä Axel Solitander. Lusto, Metsäteollisuuden kokoelma*

Toimikunta esitti metsänhoitoyhdistyksiä koskevat kiistakysymykset ratkaistaviksi  
osapuolten välisin neuvotteluin. Suositus oli ehdollinen siten, että yksimielisyyden  
puuttuessa maa- ja metsätalousministeriö asettaisi työryhmän tekemään ratkaisuehdo-  
tuksen. Ehdotuksen mukaan yhdistysten toimintaa tuli tehostaa ja roolia selkeyttää.

Mietintöön liittyi sekä MTK:n että SMKL:n edustajan eriävä mielipide. MTK:n  
edustaja katsoi, ettei metsänhoitoyhdistyksiä koskevia kiistoja voi selvittää pakko-  
toimenpideuhkauksin, vaan osapuolten vapailla neuvotteluilla. MTK:n edustaja  
piti puuhuollon selvitys- ja seurantatoimikuntaa uhkana osapuolten sopimusva-  
paukselle ja katsoi sopimuksiin liittyvien asioiden ja informaation tuotannon kuu-  
luvan etujärjestöille. SMKL:n edustajan mukaan toimikunta ei ollut kiinnittänyt  
riittävästi huomiota metsänhoitoyhdistysten lisääntyneeseen etujärjestötyyppiseen  
toimintaan.

#### *Puumarkkinatoimikunta ja hintasopimusten seuranta*

Puuhuoltotoimikunnan ehdotuksen mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö  
asetti heinäkuussa 1983 puumarkkinatoimikunnan. Toimikunta selvitti puumark-

kinoiden seurantaan palvelevan tietojärjestelmän kehittämistä ja ehdotti vuonna 1985, että luotaisiin luotettavuudeltaan ja ajankohtaisuudeltaan olemassaolevaa yhtenäisempi tietojärjestelmä.<sup>292</sup> Tietojärjestelmän kehittäjäksi, ylläpitäjäksi ja julkaisijaksi toimikunta esitti Metsäntutkimuslaitosta. Toimikunta ehdotti niinkään pysyväisluontoista puumarkkinoiden seurantatoimikuntaa, jonka tehtäviin voitaisiin yhdistää tuontipuulautakunnan tehtävät.

Puuhuolto- ja puumarkkinatoimikunta työskentelivät Metsä 2000 -ohjelmatyön rinnalla siitä erillisenä. Toimikunnat vahvistivat uudelleen järjestöille vuoden 1972 markkinahakkuiden tasapainottamiskomiteassa kirjatun sopimusvapauden ja julkisen vallan puuttumattomuuden puumarkkinoihin.

### *Hintasopimuskäytäntö II runkosopimuksen jälkeen*

Hankintakauden 1982–83 hintasuositussopimusta oli valmisteltu rinnakkain toisen runkosopimuksen kanssa ja 9.7.1982 allekirjoitetun sopimuksen myötä siirryttiin koko maan ja kaikki puutavaralajit kattaviin sopimuksiin. Sopimuskäytäntöön lisättiin puumäärätavoitteiden kirjaaminen. Maakunnittaiset leimaustavoitteet oli jaettu alueittaisten hakkuusuunnitteiden perusteella, joita koskevat tiedot tuotti Metsäntutkimuslaitos. Sopimukseen mukaan otettu takuuhintajärjestelmä oli puumarkkinoiden vastine tulopolitiikassa käytetylle ansiotakuujärjestelmälle.<sup>293</sup>

Sopimuksen mukaan asetettiin työryhmä selvittämään metsänhoitoyhdistyksiin ja teollisuuden metsänhoito- ja palvelusopimustoimintaan liittyviä kysymyksiä. MTK asetti osallistumisen ehdoksi, että teollisuus pidättäytyy sopimusten markkinoinnista selvitysten ajaksi. Kiistakysymykset metsänhoitoyhdistyksistä ja metsäpalvelusopimuksista kärjistyivät hankintakaudella 1982–83.<sup>294</sup>

Oikeuskanslerin virastossa tutkittiin metsänhoitoyhdistysten asemaa aiemmin tehdyn valituksen perusteella. Virasto tuki teollisuutta jättäen kuitenkin tulkinanvaraa. Yhdistysten asemaa käsiteltiin myös valtioneuvoston asettamassa puuhuoltotoimikunnassa. Asiasta ei syntynyt lopullista yksimielisyyttä osapuolten välille.<sup>295</sup>

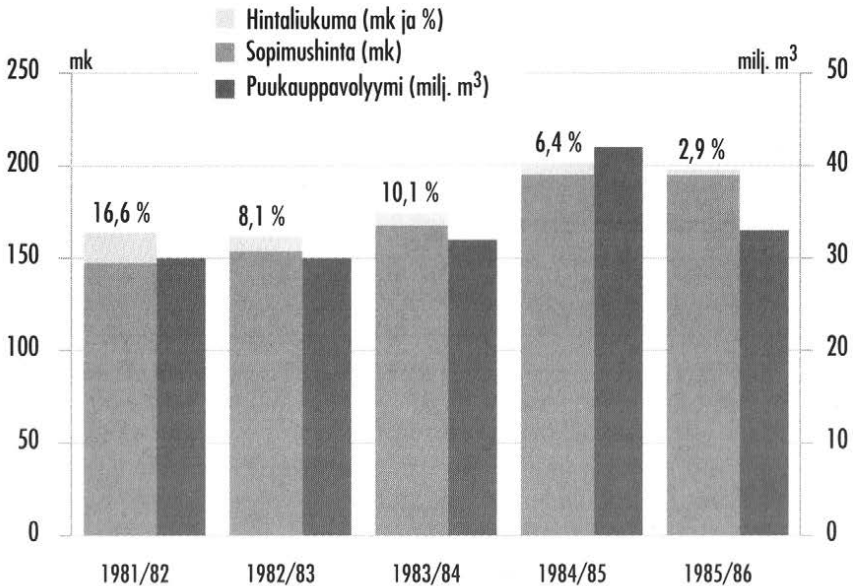
<sup>292</sup> (Puumarkkinatoimikunnan mietintö, Komiteamietintö 1985:39)

<sup>293</sup> (tuli käyttöön Lindblom-sopimuksessa 1974–75)

<sup>294</sup> MTK reagoi metsäpalvelusopimuksia tehneitä yrityksiä kohtaan mm. julistamalla Tehdaspuu Oy:n myyntiboikottiin. Boikotti tuli Metsäteollisuuden Keskusliiton esityksestä käsitteilyyn hintasuositussopimusten kolmimiehisessä sovitteluelimessä. Sovitteluelin totesi menettelyn rikkovan sekä runko- että hintasuositussopimusta, jolloin myyntiboikotti lopetettiin.

<sup>295</sup> Sihvonen 1988 ja 1989

Neuvottelut seuraavan hankintavuoden 1983–84 hintasopimuksesta kariutuivat ja molemmat markkinaosapuolet julkaisivat omat hinnastonsa. TPY:n hinnastossa toteutettiin joukko hinnoittelu-uudistuksia, mm. kantohintojen nousu pyrittiin mukauttamaan yritysten puustamaksukykyyn. Vuosiksi 1983–85 solmittu hintasuositussopimus muodostui kahdesta osasta. Ensimmäinen käsitti lähimmäksi hankintakaudeksi sovitut asiat ja toiseen oli kirjattu pidemmälle ulottuvia päätöksiä. Sopimuksen mukaan puun hintakehitys määräytyi puunjalosteiden vientihintojen perusteella. Vientihintoja käytettiin pohjana hintojen tarkistamiselle hankintakaudeksi 1984–85. Menettely toi sopimuskäytäntöön mukaan vientihintoihin sidotun indeksiehdon. Pidemmän aikavälin sopimuskohtia olivat mm. suositus puukaupan maksuaikatauluksi, maksusuositus metsänhoitoyhdistysten suorittamista korjuun suunnitteluun ja mittaukseen liittyvistä toimista, päätös mäntytuikin laatumaksutavan käyttöönotosta ja pitkäjänteisen hinnanmääritysjärjestelmän kehittäminen.



Kuvio 14. Raakapuun hintasopimusjärjestelmän toteutuminen vv. 1981/82–1985/86. Puukaupan kokonaisvolyymit, sopimushinnat, toteutuneet hinnat sekä hintojen liukuminen (% sopimus-hinnasta). (Lähde: Metsäntutkimuslaitos, metsätalastollinen tietopalvelu)

<sup>296</sup> Teollisuus olisi halunnut ottaa käyttöön jo aiemminkin suosittlemansa mäntytuikin laatumaksutavan, mutta se lykkäytyi koulutus- ja muiden toimenpiteiden vuoksi vuoden 1984 lopulle.

Vuosien 1984–85 hintasuositussopimuksen sisältö oli pääasiassa sovittu jo edellisessä sopimuksessa.<sup>296</sup> Vuonna 1984 MTK järjesti leimauskampanjan ”Operaatio 41:n”, joka tähtäsi tavoitteen mukaisen puumäärän markkinoille saantiin. Tämä oli näkyvä osoitus puumarkkinaosapuolten välillä alkaneesta konsensuksen ajanjaksosta.

#### *Hintasopimuskäytännön muutokset 1980-luvun jälkipuoliskolla*

Suomen Sahat jättäytyi pois vuosien 1985–86 hintasopimuksesta hyläten mäntytukin laatumaksutavan. Hintasuoitusopimuksen aihepiiriin laajenemista osoittaa, että työryhmiä perustettiin yksitoista.<sup>297</sup>

Kolmivuotinen hintasuositus vuosiksi 1986–89 oli konsensuskauden huipennus. Allekirjoittajien joukko oli kattavampi kuin yhdessäkään edellisessä sopimuksessa, mm. Suomen Sahat oli jälleen mukana. Määrätavoite tuli sopimukseen mukaan vasta viimeiselle osakaudelle vuosiksi 1988–89. Sopimuksessa siirryttiin ns. putki-ajatteluun; sopimushintojen muutosten perustaksi otettiin vientihintojen muutokset. Vanerikoivun osalta otettiin käyttöön laatumaksutapa. Sahatukkien uudistetut mitta- ja laatuvaatimukset tulivat käyttöön toisella sopimusjaksolla vuosille 1987–88, mutta niitä lievennettiin kolmannen kauden sopimuksessa.

#### *Puumarkkinoiden kehittämisehdotukset Metsä 2000 -ohjelmassa*

MTK:n ja SMKL:n välinen toinen runkosopimus sisälsi maininnan puuntuotannon lisäämistarpeesta. Puuntuotannon lisääminen ja hakkuumahdollisuuksien käytön tehostaminen esitettiin sittemmin etujärjestökannanottona Metsä 2000 -seminaarissa vuonna 1983, mistä se eteni Metsä 2000 -ohjelmaan. Puuhuoltotoimikunta esittikin joitakin aihealueita Metsä 2000 -ohjelmajaoston käsittelyyn, mutta puumarkkinoita palvelevan informaation tuotantoon liittyvät kysymykset siirtyivät puumarkkinatoimikunnalle.

Puumarkkinoiden kysymyksistä Metsä 2000 -ohjelmaan sisällytettiin vain raaka-puun (potentiaalista) tarjontaa ja sen säännönmukaisuuksia sekä niihin liittyviä metsäpoliittisia toimenpiteitä käsittelevät asiat. Runkosopimukset ja hintasuositussopimukset on mainittu olemassaolevana käytäntönä, jota suositellaan jatkettavaksi, mutta ei käsitellä ostoyhteistyötä markkinoihin vaikuttavana tekijänä.

<sup>297</sup> Niiden käsittelemänä aiheina olivat: metsätuhot (kuoripäällisen puun varastointi), raaka-puun hinnoitusjärjestelmä, alueelliset neuvottelumahdollisuudet, havutukin laatuvaatimusten tarkistaminen, runkohinnoittelu, metsäyhteistyöalueiden hyödyntäminen, pystymittauskustannukset, vanerikoivujen laatuhinnoittelu, metsähake Pohjois-Suomessa, mäntytukkien laatumaksutavan seuranta, hankintakauppojen kehittäminen.

## 7.6. Puun hinnanmuodostus irtoaa kilpailusta

### *Kattavat kantohintasuositukset ja ostokilpailun hiipuminen*

Valtakunnalliset hintasuositussopimukset vakiintuivat vuodesta 1978,<sup>298</sup> ja keski-ettyjä kaikki puutavaralajit kattavia sopimuksia solmittiin vuodesta 1982 alkaen. Ajalle oli ominaista tasaisesti kasvava kansantalous. Tyypillistä sopimustoiminnalle oli, että sopimukseen sisältyvien, säätelyyn piiriin tulevien asioiden määrää kasvatettiin jatkuvasti ja sopimukset monimutkaistuivat.

Sopimukseen saatiin mukaan kaikki merkittävät puunostajat. Samanaikaisesti kun reaali hinnat jatkoivat vähittäistä nousua, muiden puun käyttömuotojen kannattavuus aleni ja puusta tuli yksinomaan teollisuuden raaka-aine. Puuvarannon kasvu oli hakkuumahdollisuuksilla mitattuna jo nopeaa. Puuvarannon lisäyksen aikaansaama suhteellinen runsastuminen ei näkynyt puuntarjonnassa eikä näin ollen myöskään hinnoissa.

### *Hintaputki kyllä, puupörssi ja puupankki ei*

Hakkuuvuosien 1986–89 hintasuositussopimuksessa vakiinnutettiin hintaputkimenettely, jonka mukaan lopputuotteiden hinnanmuutoksista siirrettiin sopimusperäinen osa kantohintoihin. Menettelyllä raakapuun hinnanmuodostus irrotettiin kokonaan niukkuuden logiikasta. Puun suhteellinen runsaus sekä hakkuumahdollisuuksien että markkinoille ostettavaksi tarjotun puun osalta ei vaikuttanut hinnanmuodostukseen.

Puumarkkinoiden kehittämiseksi esitettiin uusia ideoita 1980-luvun lopulle tul-taessa. SMKL:n puolelta esitettiin ajatus puupörssistä: leimikkoreserveistä tulisi tehdä teollisuuden puskurivarastoja. Se edellytti ostajien tiedossa olevia maakun-nittaisia tietorekistereitä niistä leimikoista, jotka oltaisiin valmiit myymään tietyn aikavälin sisällä (omistajat, sijainti, puutavaralajimäärät jne.). Ilmoitetun aikavälin sisällä myyjä valitsisi hintatarjousten perusteella haluamansa myyntiajankohdan ja ostajan. Teollisuus voisi vähentää varastojaan tietäessään voivansa ostaa puuta tarvitessaan. MTK totesi tietorekistereitä jo olevan. Niiden luovuttaminen ostajien käyttöön heikentäisi oleellisesti neuvotteluasemia eikä ollut ajateltavissa.

<sup>298</sup> ks. Lindroos 1985. Kehityksestä Ruotsissa ja Norjassa ks. Ruokanen 1988.





Raakapuun tuonti oli massa- ja paperituotannossa samanaikaisesti kiistojen aihe että välttämätön erä tehtaiden puuhuollossa.

*Rautatiekuljetuksena Neuvostoliitosta hankitun tuontipuun käyttöönsaamisessa komissionääri Väinö Niku on joutunut turvautumaan sotilaalliseen voimaan. Tehdaspuun kuva-arkisto*

MTK:n esittämä puupankki perustui välivarastoihin, joista lähin käyttäjä voisi ostaa tarvitsemaansa puuta. Puupankki perustuisi myös valtakunnalliseen tietorekisteriin. Vaihtotoimintaan osallistujat voisivat siirtää näin kaukaisimmat varastonsa lähemmäksi laitoksiaan. TPY:ssä todettiin teollisuudella olevan jo toimiva kuljetus- ja vaihtojärjestelmä ja katsottiin ehdotetun järjestelmän hyödyttävän vain Metsäliittoa, koska juuri sillä oli varastoja hyvinkin kaukana laitoksistaan.

### *Puunhankintayritysten sisäiset ristiriidat*

TPY:n toiminta oli vakiintunutta, mutta ei ristiriidatonta 1970-luvun lopulle tultaessa. Puun markkinoille saamisessa oli ajoittain suuriakin vaikeuksia, samoin ostomahdollisuuksien jakautumisesta kiisteltiin. Ostotoimintaa pyrittiin tehostamaan mm. selvittämällä osalukujärjestelmän uudistamista sekä käynnistämällä ostotoiminnan tilastointi. Vuonna 1978 osalukulaskennan kokonaisuudistusta selvittänyt valiokunta ehdotti mm. kesto-osalukuihin siirtymistä. Järjestelmä olisi ollut hyödyllinen yrityksille, jotka ostivat ja käyttivät kuusikuitupuuta metsäsaannoisesti, mutta vaikea tai mahdoton tukin nettokäyttäjille.

Ristiriidat TPY:n ja Puulaaki Oy:n välillä kärjistyivät vuonna 1984, minkä seurauksena Pohjan Saha Oy ja Puulaaki Oy erotettiin TPY:stä. Vähittäin kasautuneet ristiriidat koskivat osalukujärjestelmää. 1970-luvun lopulla TPY:ssä oli tehty Puulaakin aloitteesta muutoksia tuontipuun huomioon ottamisessa ja muutettu joilta-

kin osin yhdistyksen sääntöjä. Tärkeimmät ohjesääntömuutokset koskivat ns. nettosuunnitteen määrittelyä ja osalukujen sijoittamista piirimetsälautakunnittain. 1980-luvun alussa erimielisyyksiä oli syntynyt Puulaakin hankinta-alueen laajennuspyrkimyksistä.<sup>299</sup>

TPY:n sisäisillä ongelmilla oli perustansa sahaajien ja kuituteollisuuden ristiriidoissa. Vaikka Puulaaki Oy osti puuta komissionääriyrityksenä metsäsaantoisesti, sen jäsenyrityksinä oli yhtäältä sahaajia tukin nettokäyttäjinä ja toisaalta kuidun nettokäyttäjirytyksiä. Erot yritysten puunkäytön tavaralajijakautumassa johtivat ristiriitoihin. Massa- ja paperiteollisuuden suurehkoille yrityksille yhteistyön TPY:ssä tarjoamat edut olivat ilmeisemmät kuin paljolti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin perustuvalla sahaiteollisuudelle. Osa sahoista oli kokonaan TPY:n ulkopuolella, ja ne edistivät alueellista hintakilpailua. TPY:n sahaiteollisuutta edustavat jäsenet olivat usein tyytymättömiä TPY:n toimiin sekä osto-osalukujen jakautumisen että hintakehityksen määrittelyssä. Yhden puutavaralajin ostajat joutuivat leimikko-kaupassa sitomaan rahaa omaa käyttöä vaille oleviin puutavaralajeihin ja poimiin tarvitsemansa puun lukuisista leimikoista ja laajalta alueelta.

Yritysomistusten uudelleenjärjestelyjen jälkeen ja erityisesti kaikkien keskeisten ostajaryhmien tultua sopimusosapuoliksi vuonna 1986 käynnistettiin neuvottelut erillisen TPY:n yhdistämisestä Metsäteollisuuden Keskusliiton metsäosastoon. Yhdistäminen toteutettiin 30.6.1988 mennessä.

## 7.7. Puunkorjuu ja -kuljetus hintasopimusten aikana

### *Ympärivuotiseen koneelliseen korjuuseen*

Puun korjuussa ja kuljetuksessa siirryttiin ympärivuotiseen toimintamalliin 1980-luvulle tultaessa. Metsurityö korvautui hakkuu- ja monitoimikoneilla pääosin 1980-luvun aikana. Metsurien määrä vähentyi nopeimmin juuri tulosopimusten kaudella. Vuonna 1978 päätoimisten metsätalouden työntekijöiden määrä oli noin 24 000 työvuotta ja aleni 20 000 työvuoteen kauden loppuun mennessä. Korjuun ja kuljetusten työllisten osuus kokonaistyöllisistä laski samanaikaisesti nopeasti.

<sup>299</sup> Puulaakin erottamiseen TPY:stä johtanut ristiriita sai alkunsa Pohjan Saha Oy:n ja Metsäliiton välisestä puunhankintasopimuksesta, jonka TPY:ssä katsottiin olevan ristiriidassa TPY:n jäsenyyden edellyttämien puunhankintajärjestelyjen kanssa. Pohjan Saha erotettiin TPY:stä 1984, jolloin Puulaaki ilmoitti jatkavansa puunhankintaa Pohjan Sahalle erottamisesta huolimatta. Tämän todettiin rikkovan TPY:n sääntöjä ja Puulaakin katsottiin eronneen jäsenyydestä 1.7.1984. Puulaakin osakkaista Rosenlew, Kyrö ja Nokia pysyttäytyivät TPY:n jäsenyydessä ja syntynyt ristiriita johti Puulaaki Oy:n lopettamiseen 31.8.1984.

Metsurityö väheni harvesterien korvatessa karsinnassa ja katkonnassa käytetyt prosessorit.<sup>300</sup> Kaatotyö edellytti koneilta ensi vaiheessa suurta järeyttä ja harvesterit olivat kiinteäpuomisina kankeasti liikkuvia järeiden päätehakkuuleimikoiden koneita.<sup>301</sup> Koneiden painon noustessa myös pintapaineet maastossa kasvoivat. Karsinta-katkontaprosessorien kehittämisessä edettiin standardisoinnilla. Saman perusmetsätraktorin alustalle voitiin sijoittaa joko karsinta-katkontalaitteet, metsäkuljetusperävaunun tai maanmuokkausäkeen veto. Investointikustannukset aleniivat koneiden reaalihintojen kehityksen hidastuessa.

Kuormaa kantavien metsätraktoriin osuus metsäkuljetusten suoritteesta vakiintui kauden alun 70 prosentin tasolta noin kymmenen prosenttiyksikköä korkeammalle. Yleistraktoreiden osuus korjuusta oli noin kolmannes. 12 tonnin kuormatraktorin rinnalle kehitettiin 1970-luvun lopulla kahdeksan tonnin kevyttraktori, joka oli alhaisten pintapaineiden ansiosta maastoystävällinen ja myös ketterä.

Yksioteharvesteri, jossa kouraan liitettiin kaatosaha ja tartuntalaite, edusti seuraavaa vaihetta korjuun koneellistumisessa. Yksioteharvesterit kehittyivät teknisesti nopeasti 1980-luvun alussa ja saatiin yleiseen käyttöön päätehakkuissa 1980-luvun puolivälissä. Yksioteharvesteri muutti konetyötä joustavammaksi. Tekniset edellytykset konekorjuuseen myös luontaiseen uudistamiseen perustuvissa kohteissa tuli mahdolliseksi ilman, että siemenpuustolle aiheutettiin vaurioita.

Yksioteharvesterin yleistymisen merkittiin metsurityön nopeaa vähentymistä ja metsurien työllisyyden kääntymistä jyrkkään laskuun. Korjuuharvesterilla voitiin korvata 15–20 metsurin työpanos.<sup>302</sup>

Mittausautomaattikka kehitettiin osaksi harvesterityötä. Ensimmäisessä vaiheessa laitteet mittasivat puun pituuden. Lämpimittaus ja kuutiointi saatiin mukaan 1980-luvun puolivälissä. Mittaus automatisoitiin ja siihen lisättiin keskuslaskentayksikkö 1980-luvun lopulla. Yksikkö laski tukkitietojen perusteella ohjeet optimaalista apterausta varten.

Vuonna 1986 maa- ja metsätalousministeriö asetti toimikunnan uudistamaan puutavaran mittauslakia, ja uusi laki tuli voimaan vuonna 1991.

<sup>300</sup> Ensimmäinen kaato-, karsinta- ja katkontatyöhön tarkoitettu harvesteri tuli markkinoille 1970-luvun alussa. Kone oli karsinta-katkontakoneen kehitemä, jossa kaatopää oli yhdistetty koneen suuntaisesti toimivaan puomiin.

<sup>301</sup> Salminen 1996, Konttinen & Drushka 1997

<sup>302</sup> Heikkilä ja muut 1989



Kaukokuljetuksissa suurten kuormien täysperävaunullisten kuorma-autojen pituudet ja akselipainot kasvoivat vuodesta 1982. Puunkäsittelyvälineistö oli järeää vaijeriajan välineisiin verrattuna. **Hannu Jauhiainen**

### *Puunkorjuun ja -kuljetuksen edunvalvonta*

Uusi hakkuiden ja metsäkuljetusten rakenne toi uusia haasteita, kuten koulutusasiat sekä urakointi- ja työntekijäsuhteisten väliset kysymykset.

Puunkorjuutekniikassa tapahtuneiden muutosten edellyttämät taksaperusteet määriteltiin vuonna 1977 (metsätraktoreille/monitoimikoneille). Sitä oli vuonna 1976 edeltänyt puuneuvottelukunnassa monitoimi- ja traktoriryhmien yhdistäminen metsäkoneryhmäksi. Puutavarakuljetuksenantajien neuvottelukunta hyväksyi vuonna 1977 säännöt perustettavalle Metsäalan kuljetuksenantajat -yhdistykselle, ja yhdistys perustettiin vuoden 1977 lopussa.<sup>303</sup>

Metsäkoneurakoinnin edunvalvonnassa edettiin laajentamalla järjestö Koneurakoitsijain liitoksi vuonna 1980. Vuonna 1980 hyväksyttiin ensimmäiset ohjetaksat korjuuharvestereille. Ostajien puolella sopimuksen kattavuus laajeni, kun Suomen Sahat liittyi vuonna 1981 kuljetuksenantajien sopimuksen allekirjoittajiin.

Uusi yhdistys, Metsäalan kuljetuksenantajat, perustettiin vuoden 1977 lopussa jatkamaan Puutavaran kuljetuksenantajien neuvottelukunnan toimintaa. Yhdis-

---

<sup>303</sup> Yhdistys jäi epäviralliseksi, koska sitä ei rekisteröity (Nikunen 1991).

tyksen tavoitteena oli virallistaa aiempaa, löyhää yhteistyötä pysyvämmäksi mm. rekisteröimällä yhdistys. Rekisteröinnistä kuitenkin luovuttiin. Vuonna 1979 tuli käyttöön kaukokuljetuksia koskeva normisto puutavaran kuljetuksista yleisillä teillä. Samana vuonna käynnistettiin pysyvä alueellinen yhteistyö myös Koneyrittäjien liiton kanssa.

Puunkorjuun ja -kuljetusten järjestöllistä yhteistyötä epäiltiin Kilpailuvirastossa vuoden 1988 kilpailulain vastaiseksi. Yhteistyö kiellettiin vuodesta 1991 alkaen.

## 7.8. Metsänomistajaorganisaatiot kattavien hintasuositussopimusten aikana

### *Metsänomistajien edunvalvonnan uudelleenorganisointi*

MTK:n ja metsänhoitoyhdistysten puukauppaan liittyvät toiminnot organisoitiin kolmitasoiseksi järjestelmäksi hintasopimusjärjestelmän laajennuttua vuonna 1978 kattamaan kaikki puutavaralajit. Ylin taso on MTK:n metsävaltuuskunta, jossa MTK:n kenttäorganisaatio on edustettuna metsänhoitoyhdistysten liittojen kautta. Organisaatiossa MTK:n johto edusti puuvarojen ja hakkuumahdollisuuksien käyttöön liittyvää asiantuntemusta. Metsäliiton edustajien kautta metsänomistajilla oli käytettävissään tietoa eri toimialojen tuotantokustannuksista, lopputuotteiden markkinaennusteista sekä tuotannon kannattavuudesta.

Toisen tason muodosti metsävaliokunta. Sen tehtävänä oli asioiden valmistelu metsävaltuuskunnalle sekä tehtyjen päätösten toimeenpano. Aluetason (metsänhoitoyhdistysten liitot) tehtävänä oli tuottaa sopimusneuvotteluihin informaatiota hakkuista ja toisaalta osallistua solmittujen sopimusten valvontaan.

Metsänhoitoyhdistyksillä oli paikallistasolla kaupan avustamiseen ja leimikkotietojen välittämiseen liittyvät toiminnot sekä tiedonvälitys jo solmituista sopimuksista sopimusneuvottelujen perustaksi. Metsänhoitoyhdistysten tehtävät puuntarjonnan hallinnassa lisääntyivät keskitettyjen hintasuositussopimusten myötä. Yhdistysten tiedonvälityksen parantamiseen ja metsänomistajien puunmyyntikäyttäytymisen ohjaukseen kasautui paineita sekä myyjien että ostajien keskusjärjestöjen taholta. Valtakunnallisen hintasuositussopimusjärjestelmän tavoitteena oli sovitujen puuvolyymien vaihtaminen markkinoilla sovitulla hinnalla. Sopimuksissa edellytetyn välittömän tarjonnan aikaansaaminen tuli metsänhoitoyhdistysten keskeiseksi tehtäväksi.

*Metsäliitto raakapuun suurkäyttäjäksi*

Osuuskunta Metsäliitto kasvoi vahvaksi puumarkkinayksiköksi tarkastelukaudella. Vuoden 1978 kokonaisvolyymien tasosta, 5 miljoonasta kuutiosta, se kasvoi 12 miljoonan kuution tasolle vuoteen 1987. Metsäliiton osuus markkinoilla vaihdetuista volyymeista vuonna 1984 oli neljäsoset muiden ostojen jakautuessa TPY:n jäseniteollisuudelle (1/2) ja muulle metsäteollisuudelle (1/4). Kapasiteetilla mitattuna Metsäliiton vaikutusvaltaa kasvatti se, että noin 1/3 sen hankkimasta puusta toimitettiin 1980-luvulla omille tuotantolaitoksille kotimaahan tai pyöreänä puuna vientiin. Sen jälkeen pyöreän puun vientitoimitusten ja ulkopuolisille myyntien osuus ja määrä on alentunut nopeasti. Vuoden 1987 kokonaistoimituksissa (12 milj. m<sup>3</sup>) niiden yhteenlaskettu osuus oli viidennes. Jäsenitehyys oli noin 50 prosenttia yli kymmenen hehtaarin metsälöillä.<sup>304</sup>

<sup>304</sup> Puunhankinnan kannalta on myös merkittävä Äänekosken sellutehtaan rakentamispäätöksen yhteydessä toteutettu Metsä-Botnian omistuspuhjan laajentaminen. Metsäliitosta tuli puunhankkija Kaskisten, Äänekosken ja tulevaisuudessa Rauman sellutehtaille. Metsäliiton toiminnan laajentumisen kannalta merkityksellinen on vuonna 1986 toteutettu Metsäliiton Teollisuuden ja Serlachius Oy:n kombinaatiofuusio Metsä-Serla Oy:ksi.

Metsäliitto siirtyi liittoutumien ja yritysfuusioiden malliin 1980-luvun lopulla pääjohtajansa Mikko Wuotin johdolla. Ensimmäisenä fuusioista oli Osuuskunta Metsäliiton ja G.A. Serlachiuksen välinen kombinaatiofuusio 1986, jossa syntyi puunjalostusyriety Metsä-Serla Oy. *Pääjohtaja Wuoti ja vuorineuvos Gustav Serlachius fuusion julkistamistilaisuudessa. Metsä-Serlan kuva-arkisto*





Metsäliiton Teollisuus Oy:n strategian taustalla näkyivät puukaupan ja puumarkkinoiden muutospainheet. Yhtymän tuotannon kehittämisen painopistealueet rakentuivat erityisesti männyn ja lehtipuun hyödyntämiselle. Yhtiön sahatavara-tuotannon volyyymi kasvoi tarkastelukaudella noin 200 000 kuution tasosta yli 300 000 kuutioon vuonna 1981.

Kemiallisen metsäteollisuuden laajennuksissa yhteisomistusyrityksinä toteutetut investoinnit kohdistuivat sulfaattiselluysiköihin, joiden pääraaka-aine on mäntykuitupuu. Yhtymän tuolloinen paperin ja kartongin jalostuskapasiteetin pienuus suhteessa selluysiköiden tuotantoon perustelee väitteen investointiratkaisujen yhteyksistä yhtymän strategioihin puumarkkinoilla. Myös Kemi Oy:n, jonka omistus muuttui kokonaisuomistukseksi 1986, tuotantorakenne perustuu männyn käyttöön.

Koivuun perustuva tuotanto kasvoi Metsäliitto-Yhtymässä tällä kaudella. Yhtymässä kehitettiin sekä koivutukkia että koivukuitua hyödyntävää tuotantoa.

# 8. METSÄPOLITIIKAN SUURI MURROS JA KASVU KOHTI KANSAINVÄLISTYMISTÄ VUOSINA 1988–97

*Lähes kymmenen vuotta kestänyt vakaan kasvun jakso päättyi talouden ylikuumenemiseen 1980-luvun lopulla. Rahamarkkinoiden vapautuminen synnytti kansantalouteen nopean kustannusinflaation ja rikastumisillusion, joka edelleen kiihdytti kulutuskysyntää. Metsäteollisuustuotteiden viennin hintakilpailukyky oli erikoispaperilaa-tuja lukuunottamatta huono 1980-luvun lopussa. Metsäteollisuus menetti markkina-osuuksia viennissä muiden avoimen sektorin toimialojen tapaan. Bilateraali-kauppa Neuvostoliittoon väheni ja loppui kokonaan Neuvostoliiton lakattua olemasta. Taantuma muuttui lamaksi vuodesta 1991 alkaen.*

*Uhkaamassa ollut ulkomaisen maksuvalmiuden loppuminen joudutti vahvan markan rahapolitiikan päättymistä vuoden 1991 lopulla. Devalvaation ja kellutuksen jälkeen kolmannes arvoistaan menettänyt markka palautti metsäteollisuuden hintakilpailukyyn. Nimelliskorko aleni nopeasti vuoden 1992 lopulla kellutus päätöksen jälkeen. Metsäteollisuuden kapasiteetti pääsi täyskäyttöisyydeltään ja teollisuuden puunkäyttö nousi ennätyskelliseksi vuosina 1994–97.*

*Metsien 8. inventoinnin edistyessä alkoi käydä ilmeiseksi, että puuston vuotuinen kasvu ylittää selvästi keskimääräisen kokonaispoistuman. Pysyvän ja jopa kasvavan hakkuuvajeen tiedostaminen aktivoitti Metsä 2000 -seurantatyön uuteen vaiheeseen vuonna 1990. Metsä 2000 -tarkistusohjelmassa ehdotettiin metsäteollisuuden kapasiteetin kasvattamista. Talouspolitiikassa uskottiin markkinoiden näkymättömän käden korjaavan tehokkaasti myös rakenteellisia vinoutumia. Metsä 2000 -tarkistusohjelma ei suosittanut metsätalouden julkisen tukirahoituksen lisäyksiä. Yleispolitiikkojen kiinnostusta metsätalouteen oli himmentänyt työllisten määrän raju pudotus. Metsäalan kokonaistyöllisyys oli alle 40 000 1990-luvun alussa eivätkä poliitikot uskoneet metsätalouden julkisen panostuksen avulla olevan saavutettavissa suuria lisäyksiä.*

*Metsäteollisuuden usko tulevaisuuteen elpyi, ja tuotantolaitteistojen uusiminen sekä uusinvestointitoiminta laajenivat vuodesta 1995. Vuosina 1995–97 käynnistettyjen uusien investointien tuoma nettolisäys puunkäyttöön nousi kaikkiaan noin 7,4 miljoonaa kuutiometriin vuodessa.*

*Hakkuumahdollisuuksien runsastuminen ja monikäyttöön liittyvien arvostusten voimistuminen saivat aikaan metsäpolitiikan uudenlaisen suuntaamisen vuodesta 1994. Kansallisen metsäohjelman valmistelu kirjattiin hallitusohjelmaan keväällä 1995. EU-jäsenyys vuoden 1995 alusta teki ajankohtaiseksi suomalaisen metsäpolitiikan harmonisoinnin yleiseurooppalaisten normistojen kanssa. Sitä olivat edeltäneet YK:n kestäväen kehityksen sekä Euroopan metsäministerikokouksen tavoitteista tulleet haasteet. Metsäpolitiikan kokonaisuudistusta edistivät metsien käytön sosiaalisia ja metsäluonnon biodiversiteetin säilymistä koskeneet kansainväliset sopimukset. Metsätalouden päämäärän muutoksessa taloudellisen kestävyyden rinnalle nostettiin ekologinen ja sosiaalinen kestävyys. Metsälainsäädännön laaja kokonaisuudistus kytkettiin ajallisesti luonnonsuojelulainsäädännön uudistukseen. Metsälain uudistamisessa haettiin ratkaisua hakkuuvajeeseen sekä toisaalta metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen. Talousmetsien käsittelyohjeita laajennettiin erityisen tärkeiden metsäluonnon elinympäristöjen säilyttämiseksi. Metsäasetuksessa säädettiin alueellisista metsätalouden tavoiteohjelmista. Niiden avulla suunnittelua siirrettiin keskustasolta aluetasolle. Kestävän metsätalouden rahoituslaissa tuen piiriä laajennettiin koskemaan metsien elinvoimaisuutta ja biologista monimuotoisuutta edistävät kohteet. Metsähallitus irrotettiin yksityismetsien hallinnosta ja se keskittyi valtion talousmetsien puuntuotantoon sekä suojelumetsien hallintoon.*

*Puumarkkinoilla tapahtui suuria rakenteellisia muutoksia, joita synnyttivät yhtäältä metsäteollisuuden omistusjärjestelyt ja toisaalta kansalliset sekä EU:n kilpailusäännökset. Edellytykset ostokilpailulle puumarkkinoilla pienenivät, kun puunostajien lukumäärä väheni. Yhdessä puuvarojen runsastumisen kanssa muutokset vähensivät metsäteollisuuden kiinnostusta säilyttää puumarkkinoiden säätelyjärjestelmiä. Metsäteollisuus luopui investointien lausuntomenettelystä vuonna 1988 ja hintasuositussopimuksista vuonna 1991. Muutos perustui myös kilpailuviraston tulkintaan yksityiskohtaisten hintasuositussopimusten lainvastaisuudesta. Kantohintatasoa koskeviin suosituksiin palattiin vuonna 1994 ja ne muuttuivat yrityskohtaisiksi sopimuksiksi hintaodotuksista vuoden 1997 alusta.*

## 8.1. Talouden ylikuumenemisen ja laman kautta uuteen kasvuun

### *Vakaasta kasvusta ylikuumenemiseen ja lamaan*

Vuoden 1977 elvytyksestä alkaneella vakaan kasvun jaksolla talouskehitys oli huomattavasti aiempaa vakaampaa. Kokonaistuotannon kasvu pysyi kolmen prosentin ja työttömyys alle viiden prosentin tasolla vuoteen 1991 saakka. Inflaatio kiihtyi ensin yli kymmenen prosentin tasolle, mutta hidastui ollen 1980-luvun puolivälissä enää neljä prosenttia. Inflaatio kiihtyi 1980-luvun loppupuolella läntisten teollisuusmaiden keskitason yläpuolelle, mutta keskeisten vientialojen hintakilpailukyky kyettiin säilyttämään.

Kotimaisella korkotasolla pyrittiin hillitsemään kasvua. Korkeat kotimaiset korot yhdistettynä markan alhaiseen kurssiin johtivat valuutan sisäänvirtaukseen. Markka revalvoitiin neljällä prosentilla vuonna 1989 valuutan sisäänvirtauksen hallitsemiseksi ilman, että pyrittiin muuttamaan markkinakorkoja kotimaan rahamarkkinoilla. Kehitystä oli edeltänyt pankkien luotonannon voimakas kasvu vuodesta 1987, joka oli nopeimmillaan vuonna 1988.

Lähes kymmenen vuotta kestänyt vakaan kasvun jakso päättyi talouden ylikuumenemiseen 1980-luvun lopulla. Korkeasuhdanne jatkui aiemmasta devalvaatiosyklimallista poiketen viennin hintakilpailukyvyyn jo kääntynyt laskuun. Poikkeuksellinen kasvu perustui kotimaiseen kysyntään, joka puolestaan perustui ulkomaisen luottorahoituksen nopeaan laajentumiseen.<sup>305</sup> Kotimaisen kysynnän kasvu ei nyt johtanutkaan vaihtotaseen vajaukseen ja suurinumeroiseen devalvaatioon. Korkeakehitys pysyi aluksi vakaana edistäen investointikysyntää. Investointitoiminta suuntautui talonrakennukseen, infrastruktuuri-investointeihin ja voittopuolisesti suljetun sektorin toimialoille, joissa välitön tulonsaintakyky jäi keskimäärin alhaiseksi. Kiinteistöjen hintataso irtosi tässä yhteydessä reaalisista tuotto-odotuksista.

Talouden ylikuumenemistä seurasi kokonaistuotannon ja erityisesti teollisen tuotannon supistuminen vuosina 1990–93. Ulkomaisella luottorahoituksella

<sup>305</sup> Rahantarjonnan nopea lisäys pankkisektorissa ulkomaisen luotonoton avulla teki mahdolliseksi omaisuusarvojen nopean, pääosin kauppavoittojen odotuksiin perustuneen nousun (Jokinen & Soltila 1994, Tarkka 1994). Noususuhdanteen jatkuminen perustui 1980-luvun loppupuolella jo pääosin kulutuksen ja julkisen kysynnän kasvuun (Kukkonen 1987). Teollisuuden tuotannon kasvu oli kokonaistuotannon kasvua hitaampaa vuodesta 1989. Investointien rahoitus työllisti pankkisektorin siten, että laskennallisten pankkipalvelujen volyymin lisäys oli lähes kolminkertainen bruttokansantuotteen volyymin vuosimuutokseen verrattuna (Suhdanne 1990). Julkisen talouden menot kasvoivat nopeasti, pääosin lakisääteisten menoautomaattien vuoksi. (Ruotsissa ks. Lindbeck ja muut 1993)

syntynyt varallisuusilluusio puhkesi konkursseihin ensin yrityksissä ja lopulta rahoitussektorissa.<sup>306</sup> Työttömyys nousi 18 prosenttiin vuonna 1993. Nopeaa pudotusta ja talouden taantumista lamaksi edistivät yritysten suora ulkomainen velkaantuminen, ulkomaiseen luototukseen perustuneet kulutus- ja kaupan palvelujen liikainvestoinnit, sekä itäviennin nopea vähentyminen bilateraali-kaupan päättyttyä.

Taantumaan ja lamaan oli varauduttu huonosti. Valtion tulo- ja menoarvioesitykset 1980-luvun loppuvuosina laajensivat tulonsiirtoja ja lisäsivät kokonaiskysyntää. 1990-luvun alkuvuosien budjetit olivat optimistisia kehityksen suunnan kääntymisestä.

### *Suhdannenousu viennin taantuessa*

Kokonaiskysynnän nousu 1980-luvun lopussa alkoi kotimarkkinakysynnästä. Koko sodanjälkeisen ajan vientiteollisuuden, ennen kaikkea metsäteollisuuden, kasvu oli ollut nousukauden käynnistäjänä. Ulkomaisen pääoman sisäänvirtaus muutti luotontarjonnan ennenkokemattomaksi runsaudeksi. Suomen Pankin mahdollisuudet hillitä suhdannevaihteluita supistuivat olennaisesti, kun lisäksi Euroopan yhteisön maat pyrkivät kiinteisiin kursseihin ERM:n puitteissa.

Finanssipolitiikassa pääpaino oli verouudistuksissa ja tulonsiirroissa; tulonsiirtoja lisättiin ja verouudistuksessa pyrittiin parantamaan kohtaantoa ja vähentämään verorasitusta. Lopputulos oli kysyntävaikutusten kautta suhdannenousua voimistava. Uuden hallituksen ensimmäinen budjetti vuodelle 1987 lisäsi julkista kysyntää samanaikaisesti, kun ulkomaisen rahan tuonti oli korkealla tasolla. Finanssipolitiikka pysyi löysänä myös seuraavina vuosina.

Suomen vientiteollisuus joutui kustannuskriisiin vuoden 1989 revalvaation jälkeen. Tuontihintojen alentuessa tuonti laajentui ja viennin kilpailukyky heikkeni. Korkotason noustessa vuonna 1989 osakkeiden ja kiinteistöjen hinnat alentuivat nopeasti. Investoinnit ja kestohyödykkeiden kauppa laskivat vuonna 1990. Yksityinen kulutus aleni vuoden 1990 puolivälistä. Bilateraali-kaupan loppuminen vuonna 1991 vähensi viennin kokonaisuutena noin 10 prosenttiyksikköä jyrkentaen suhdannelaskua. Neuvostoviennin loppumisen arvioitiin aiheuttaneen kolmanneksen vuoden 1991 BKT:n seitsemän prosentin supistumisesta. Valtio velkaantui verotulojen vähentyessä ja sosiaali- sekä työllisyysmenojen kasvaessa.

<sup>306</sup> Konkurssitilaa muistuttavaan likviditeetti- ja omavaraisuuspulaan ajautunut Säästöpankkien Keskus-Osakepankki välttyi konkurssilta Suomen Pankin haltuunotolla. Suomen Pankki otti vastatakseen säästöpankkien yhteisen liikepankin sitoumuksista Suomen ulkomaisen luottokelpoisuuden nimissä (Kullberg 1996).

*Valuuttaluotot pankkien luotonannon hallitsemattoman kasvun perustana*

Pankit pystyivät nopeasti kasvattamaan luottokantaansa taseen ulkopuolisen rahoitustoiminnan kautta; rahanmyynnille eivät vakavaraisuusvaatimukset ja kassareservimääräykset aiheuttaneet rajoituksia. Taseen ulkopuoliseen toimintaan liittynyt interbank-sopimusten määrällinen lisäys pienensi pankkien luottokantaan liittyneitä kokonaisriskejä, mutta toi mukanaan keskittymis- ja järjestelmäriskit. Eräiden nopeasti taseen ulkopuolista toimintaa lisänneiden pankkien epäonnistumiset levisivät koko pankkisektoriin.

Yrityssektori velkaantui nopeasti, pääsyynä se, että Suomen Pankki purki pääoman tuontiesteitä. Kiinteän pääomanmuodostuksen tuottovaatimusten alentuessa raskas ulkomainen velkaantuminen tuli mahdolliseksi yksityissektorissa.<sup>307</sup> Pankkiluottojen korkosäännöstelyn purkamisesta vuosina 1986–87 seurasi noususuhdanne. Kotimaisen liikakäynnän hintoja nostavaa vaikutusta tehosti ennätysmäinen luotonlaajenus. Vakaan markan rahapolitiikan puolustamisen onnistuminen vuosina 1987–88 vahvisti vakaan markan uskottavuutta ja kannusti yrityksiä markoissa lasketuna matalakorkoiseen ulkomaiseen luotonottoon. Valuuttaluottojen kasvattama kansantalous ruokki erityisesti finanssi-investointeja vielä teollisuustuotannon kasvun pysähdyttyä, mikä korotti nopeasti reaaliomaisuuden kauppa-arvoja.

*Tuotannon laajentaminen ulkomaisella velkarahoituksella*

Luottojen liikatarjonta alensi investointien hyväksymiskynnystä pankeissa. Kansantalous joutui Suomessa poikkeukselliseen tilaan, jossa talous ylikuumeni alentaen vientikilpailukykyä mutta samanaikainen valuutan sisäänvirtaus muuttui kotimarkkinoiden investointitoiminnan laajentumiseksi alhaisten korkojen ja kulutuskäynnän vahvistumisen seurauksena.

Markka kytkettiin ecuun kesällä 1991 uuden, maaliskuussa 1991 nimitetyn hallituksen toimesta. Kytkeä tehtiin kurssilla, joka osoittautui kestävämmäksi vienniteollisuutta ajatellen. Markka devalvoitiin kellutuksen jälkeen 14 prosentilla marraskuussa 1991 neuvottelujen laajasta tulosopimuksesta epäonnistuttua.

Laskusuhdanteen muuttuminen lamaksi oli seurausta useista samanaikaisista talouden ongelmatekijöistä. Ulkomaisen luotonnoituksen nopea kasvu mahdollisti investointeja, jotka lisäsivät kotimaista kulutusta ja kaupan palveluja. Taantumien alettua kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen alentuminen sekä myöhemmin yleisestä epävarmuudesta johtuva kulutuksesta pidättyminen puhkaisivat talous-

<sup>307</sup> Korhonen & Vihriälä 1989, Koskenkylä & Vesala 1994, Kukkonen 1997





Suomen Pankin rahapolitiikan liikkumavara kapeutui laman edetessä. Rahapolitiikan suhteellinen painoarvo nousi ulkomaisen velan ja ennen kaikkea velanhoidon kustannusten merkityksen tahdissa 1990-luvun alkupuolella.

*"Niin päättyi kulutusjuhla" -nimistä muistelmateosta julkistamassa Suomen Pankin pääjohtaja Rolf Kullberg, joka vetäytyi eläkkeelle Suomen Pankista ennenaikaisesti vuonna 1992 rahapolitiikan ja hallituksen talouspolitiikan välisten erimielisyyksien oloissa. Edessä Kullbergin seuraajaksi valittu uusi pääjohtaja Sirkka Härmäläinen. Lehtikuva/Jarmo Matilainen*

kuplan. Kannattavuuden alentuminen synnytti liikkakapasiteettia sekä palveluyrityksille että toimitiloja tarjonneelle kiinteistöyrittäjätoiminnalle.<sup>308</sup>

Kiinteistösjoittamisen kautta laajentunut rakentaminen oli laajentanut rakennusteollisuuden kapasiteettia tavalla, joka johti rakennusyritysten konkurssiin ja alan suuriin luottotappioihin. Rakentamisessa ja kiinteistösjoittamisessa oli koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan totuttu kansainvälisesti katsoen pieniin suhdannevaihteluihin.

<sup>308</sup> Vihriälä 1996

Liikatarjonta oli ollut täysin tuntematonta kiinteistösijoittamisessa luotonsäännöstelyn olosuhteissa. Kiinteistöjen tuottoarvoista irronnut kiinteistöjen hinnannousu 1980-luvun jälkipuoliskolla lisäsi pankkisektorin riskejä. Kiinteistöjä oli totuttu käsittelemään vähäriskisinä luottojen vakuuksina. Luotonsäännöstelyn aikana tuottoa vailla olevat kiinteistöt olivat olleet harvinainen poikkeus, ja laman oloissa syntynyt käyttämättömien liiketilojen varanto oli ennenkokematon ilmiö koko toisen maailmansodan jälkeisellä jaksolla Suomessa. Rakennustoiminnan kokonaistuotanto oli vuonna 1993 alle puolet vuoden 1989 tasosta.

Bilateraalikauppana toteutuneen itäviennin nopea alentuminen tapahtui samanaikaisesti edellisistä kokonaan erillisenä kehityksenä. Suomen kokonaisviennistä ns. itäryhmän viennin osuus oli neljännes vielä vuonna 1985.<sup>309</sup> Itäviennin pudotuksen nettovaikutusta yritysten kannattavuuteen ja erityisesti työllisyyteen lisäsi harjoitettu vahvan markan politiikka. Itävientiä harjoittaneiden yritysten oli vaikea saada aikaan korvaavaa länsivientiä vahvan markan synnyttämän alhaisen hintakilpailukyvyn takia.

### *Lama ja pankkikriisi*

Kokonaistuotanto supistui neljänä peräkkäisenä vuotena 1990–93 ja lama osoitautui erityisesti työllisyyden osalta vaikeaksi. Yrityskonkurssien tuomat luotto-tappiot yhdessä optimistisesti määriteltyjen kiinnitysten vakuusarvojen kanssa synnyttivät pankkikriisin nimellä tunnetun rakennemuutoksen. Pankkien maksuvalmiuden ylläpitämiseksi julkinen sektori joutui lisäämään ulkomaista velkaa. Verokertymän alenemisesta johtunut valtion menojen rahoitus velanotolla voitiin hoitaa kotimaisella luotonotolla vain pieneltä osin. Valuuttamääräinen valtion luotonotto oli kaksinkertaista kotimaiseen verrattuna vuosina 1992 ja 1993.

Kulutuskysynnän ja idänviennin vähentyminen lisäsi konkurssveja. Pankkien luotto-tappiot alkoivat kasvaa. Vuonna 1992 perustetun Valtion vakuusrahaston kautta ryhdyttiin kanavoimaan julkista pankkitukea, jonka yhteismäärä oli 43 miljardia markkaa vuoden 1994 lopussa. Valtion kokonaisenmenetyksiksi arvioitiin tuolloin 45–50 miljardia markkaa.<sup>310</sup>

<sup>309</sup> Pääosa itäviennistä suuntautui Neuvostoliittoon. Tämä vienti oli merkityksellinen metalli- ja koneiteollisuudelle sekä tekstiili- ja vaateusteollisuudelle. Vuonna 1994 Venäjäksi muuttuneen kauppakumppanin osuus kokonaisviennistä oli alentunut viiteen prosenttiin.

<sup>310</sup> Säästöpankkien uudelleenjärjestelyissä vuonna 1993 perustettiin pankkien jälkeenjääneeseen omaisuudenhoitoon Sponda Oy ja kriisin laajentuessa omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal. Pankkien kriisit jatkuivat vuonna 1995. Kansallis-Osake-Pankki ja Suomen Yhdyspankki sulautettiin Merita Pankiksi vuoden 1996 alusta.

*Metsäsektori kansantalouden nettovientitulojen avaintoimialaksi*

Tavaraviennin kannattavuus heikkeni trendinomaisesti 1980-luvun puolivälistä alkaen synnyttäen kannattavuusongelmia mm. metsäteollisuudessa. Valtiontaloutta ryhdyttiin sovittamaan pienentyviin tuloihin ja kasvavan työttömyyden hoitokuluihin vuoden 1992 budjetissa.

Metsäsektorin asema lamassa olevan talouden vientitulojen hankkijana nousi nopeasti. Kun 1980-luvun lopulla metsäteollisuuden osuus oli noin 35 prosenttia viennin kokonaisarvosta, nousi se 38 prosenttiin vuonna 1992.

Suomen Pankin vahvan markan politiikka oli viennin kannalta ongelmallinen. Vahvan markan politiikka laukesi devalvaatioon syksyllä 1991, ja markka menetti arvostaan 40 prosenttia suhteessa ECU:un ennen kuin markka kytkettiin loka-kuussa 1996 ERM:iin.<sup>311</sup>

Lamasta elpymiseen pyrkivän talouspolitiikan keskeiseksi perustavoitteeksi vakiinutettiin kansantalouden ulkoisen maksuvalmiuden ylläpitäminen. Se tuli mahdolliseksi suhteellisilla yksikkötyökustannuksilla mitatun teollisuuden hintakilpailukyyn noustua 40–50 prosenttia devalvaation ja kellutuksen yhteisvaikutuksesta. Ulkoisen maksuvalmiuden ylläpitämisessä metsäsektorille tuli jälleen avainrooli. Metsäteollisuuden tuotanto nousi ennätyksellisen korkealle tasolle 1990-luvun puolivälissä.

*Kansainvälinen asiantuntija-arvio Suomen Pankin rahapolitiikan tueksi*

Markan päästäminen kellumaan kavensi mahdollisuuksia tehokkaaseen finanssipolitiikkaan. Ulkomaisen velkaantumisen kustannusrasitusten siirtyminen valtiolle vaikutti yhdessä työttömyyden aiheuttamien kustannusrasitusten kanssa samansuuntaisesti talouspolitiikan mahdollisuuksiin. Finanssipolitiikan toimintavapauksien pienentyminen lisäsi paineita rahapolitiikan perusteiden ja vaihtoehtojen selvittämiseen. Suomen Pankin toimesta käynnistettiin arviointityö Suomen talouden tilasta sekä suosituksia talouden kehittämisestä vuonna 1993.<sup>312</sup>

Asiantuntijaesitykset talouden kehittämisen mahdollisuuksista voidaan tiivistää seuraavasti: 1) resurssien suuntaaminen suljetulta sektorilta avoimelle, 2) julkisen sektorin velkaantumisen hillintä julkisia menoja karsimalla, 3) markan kellutuksen

<sup>311</sup> Paunio 1987, Kukkonen 1996

<sup>312</sup> Arvion tekijöiksi valitut ulkomaiset asiantuntijat Christian Bordes (Bordeauxin yliopisto), David Currie (Lontoon kauppakorkeakoulu) ja Hans Söderström (Tukholman kauppakorkeakoulu) tekivät kukin erikseen arvion talouspolitiikan vaihtoehtoista (Bordes ja muut 1993).

jatkaminen sekä 4) rahapolitiikan keventäminen. Lisäksi suosituksiin kuului valtionyhtiöiden yksityistäminen, valtionapujärjestelmien uudistaminen ja karsinta sekä maatalouden tukijärjestelmien purkaminen.

#### *Markan arvon vakauttaminen*

Luottamus markan arvon vakauteen pysyi heikkona markan kellutus päätökseen saakka. Nimellinen korkotaso 3 kuukauden korolla mitattuna, joka oli noussut 13 prosenttiin vuonna 1989, pysyi korkealla tasolla vuoden 1992 loppuun. Markan kellutus syyskuusta 1992 puolitti lyhyet korot vuoden 1993 loppuun mennessä. Markka eurooppalaistui vuoden 1993 aikana, jos mittana pidetään lyhyen markkatoron suhdetta lyhyeen D-markkakorkoon. Markan arvo ja D-markan lyhyen koron taso vastaava korkotaso vakiintui vuodesta 1993. Muutos johti inflaation dramaattiseen hidastumiseen Suomessa.

Vakaan markan talous oli uutta Suomessa, samoin 400 000 henkilön tasolle asetunut työttömyys. Valtionvelan nopea kasvu johti nettokorkomenojen osuuden dramaattiseen nousuun valtion menoissa.

#### *Metsätalouden tukijärjestelmien supistaminen kireän finanssipolitiikan osana*

Vapaasti kelluva markka korosti rahapolitiikan merkitystä talouspolitiikan välineenä. Tiukan rahapolitiikan lisäksi siirryttiin tiukkaan finanssipolitiikkaan vuodesta 1992. Budjettialijäämien sijasta valtion taloutta ryhdyttiin tasapainottamaan valtion menojen leikkauksilla. Yhdeksi leikkausten kohteeksi otettiin julkinen tuki metsätaloudelle. Supistusten kohteiksi joutuivat myös metsätalouden julkisen tuen eri muodot. Yksityismetsätalouden kokonaispanostus aleni 1,2 miljardin markan maksimitasosta vuonna 1991 870 miljoonaan vuonna 1995. Samanaikaisesti julkinen tukirahoitus aleni runsaasta 800 miljoonasta markasta noin 500 miljoonaan.<sup>313</sup>

Talouspolitiikan tekijöiden usko metsäsektorin merkitykseen taloudellisen kasvun käynnistäjänä ei ulottunut metsätalouteen saakka. Metsätalouden kokonaistyöllisyys aleni lamavuosina 4 000 henkilötyövuotta kolmessa vuodessa.<sup>314</sup> Työttömyysaste oli vuonna 1994 lähes 30 prosenttia. Samaan aikaan laskelmat suurimmasta hakattavissa olevasta puumäärästä ja ennusteet puunkäytöstä ennakoivat metsissä olevien puuvarojen runsastuvan nopeasti.

<sup>313</sup> Yksityismetsätalouden julkiseen tukeen on tässä luettu sekä tuki panostukseen metsänuudistamiseen ja metsäinvestointeihin sekä valtionapu metsäkeskuksille ja -lautakunnille.

<sup>314</sup> Metsäsektorin ajankohtaiskatsaus 1994

## 8.2. Metsätalouden uusi päämäärä hakkuumahdollisuuksien vajaakäytön umpikujassa

*Hakkuumahdollisuuksien vajaakäytön ratkaisun suuntaviivat  
– Metsä 2000 -seurantatoimikunta*

Vuonna 1986 asetettiin toimikunta seuraamaan Metsä 2000 -ohjelman toteutusta ja valmistelemaan uutta metsäpolitiikkaa koskevia ehdotuksia. Toimikunnan asettamisen taustalla olivat mm.:

- Metsä 2000 -ohjelman tavoitetta metsätaloussuunnitelmien kattavuudesta ei oltu saavutettu.

Jaakko Lassila ja Rolf Kullberg istutettiin takariviin metsäalan suuren itsellisen Thomesto-yhtymän 75-vuotisjuhlissa vuonna 1986. Metsätaloussuunnitelmien teosta aloittaneen, sittemmin monialayhtymäksi laajentuneen yrityksen kasvu on perustunut 1950-luvulta lähtien pääosin raakapuun ulkomaankaupan agentuuriin.

*Vasemmalla yritystä sen kasvun vuosina johtaneet Eva Catharina Joubki (yritystä metsätoimistona johtaneen Timo Brofeldtin tytär) sekä Leo Joubki, Thomesto-yhtymän toimitusjohtaja Lauri Joubki puolisoineen sekä varatoimitusjohtaja Timo Joubki puolisoineen. Lauri Joubki valittiin fuusiolla synnytetyn UPM-Kymmene Oy:n ensimmäiseksi hallituksen puheenjohtajaksi vuonna 1995. Thomeston kuvaarkisto*



- Ajantasaistettujen inventointitietojen perusteella puuston kasvun ennusteita oli korjattu ylöspäin valtakunnan metsien 7. inventoinnin valmistuttua. Metsä 2000 -ohjelman perustana olleissa 6. ja vain osittain 7. inventoinnin tuloksissa metsien hakkuumahdollisuuksien kehittymistä ei oltu täysimääräisesti saatu esille.

Vuonna 1988 valmistuneessa väliraportissa metsäteollisuuden kehitysnäkymät oli kiinteästi kytketty hakkuumahdollisuuksiin. Tuolloin käytettävissä olleen Metsä 2000 -seurantatoimikunnan väliraportin mukaan hakkuumahdollisuuksien kehitys oli siirtymässä uudelle, aiempaa selvästi korkeammalle uralle. Metsä 2000 -seurantatoimikunnan väliraportti sisälsi tarkennetut laskelmat hakkuutavoitteiden ja puunkäytön vertailuista.<sup>315</sup>

Metsä 2000 -seurantatoimikunta esitti supistuksia metsänparannuslainoihin. Julkisen tuen perusteina korostettiin hankkeiden metsätaloudellista kiireellisyyttä sekä taloudellista tarkoituksenmukaisuutta.

#### *Hakkuumahdollisuuksien vajaakäytön korjaaminen – Metsä 2000 -tarkistustoimikunta*

Maa- ja metsätalousministeriö nimitti vuonna 1990 tarkistustoimikunnan selvittämään Metsä 2000 -ohjelman toteutumista. Tarkistustoimikunta sai tehtäväkseen selvittää vaihtoehtoiset metsien käyttö-, puuntuotanto- ja hoitotavoitteet sekä metsäteollisuuden kehittämismahdollisuudet silmälläpitäen runsastuvia hakkuumahdollisuuksia ja siihen liittyen potentiaalista kasvavaa hakkuuvajetta. Metsä 2000 -ohjelman keskeinen tavoite oli ollut raakapuuniukkuuden poistaminen. Toimikunnan nimittämisen eräänä taustatekijänä oli jo Metsä 2000 -seurantatoimikunnan raportissaan vuonna 1988 esiin tuomat hakkuumahdollisuuksien kasvavan vajaakäytön ongelmat. Uuden tarkistustoimikunnan työssä palattiin vuonna 1969 käytettyyn näkökulmaan metsäsektorista kansantalouden kasvun ja ulkoisen tasapainon ylläpitämisen keskeisenä toimialana. Metsäteollisuuden resurssiriippuvuuden hellitettyä voitiin uudelleen tarkastella kotimaisen raakapuupeuran tarjoamia mahdollisuuksia metsäteollisuuden tuotannon laajentamiselle.

Metsä 2000 -tarkistustoimikunta legitimoiti myös metsätalouden ja metsäteollisuuden ympäristökysymykset sekä ilman epäpuhtaudet säätelyn kohteeksi.<sup>316</sup> Sen sijaan Metsä 2000 -ohjelmaan sisältynyt metsien monikäyttö ei saanut huomiota. Yleisesti talouskäytön ulkopuolisia asioita käsiteltiin pienemmällä statuksella kuin Metsä 2000 -ohjelmassa.

<sup>315</sup> Metsä 2000: 1988

<sup>316</sup> Komiteamietintö 1992:5





Uutta puhtia Metsä 2000 -ohjelman hiillokselle puhalsi Metsä 2000 -tarkistustoimikunta vuonna 1992 syvimmän laman aikana. Toimikunnan mietinnön lopputulos oli pääosin retorinen.

*Tarkistustoimikunnan puheenjohtaja, valtiosihteeri Esko Keinänen luovuttaa mietintöä maa- ja metsätalousministeri Martti Puralle. Takana ympäristöministeriön ylijohtaja Lauri Tarasti, maa- ja metsätalousministeriön metsäpoliittisen osaston johtaja Tapio Korpela, kaupp- ja teollisuusministeriön osastopäällikkö Markku Mäkinen ja toimikunnan pääsihteeri, metsähallituksen pääjohtaja Pentti Takala. Jäseninä lisäksi Sirkka Hämmäläinen Suomen Pankista, Raimo Lindlöf Puu- ja erityisalojen liitosta, työministeriön ylijohtaja Pertti Sorsa, Metsäteollisuus ry:n metsäjohtaja Martti Vainio sekä MTK:n metsäjohtaja Hannu Valtanen. Maaseudun tulevaisuuden kuva-arkisto*

Hakkuumahdollisuuksien kehitykselle Metsä 2000 -ohjelmassa esitetystä poikkeavalla tavalla voidaan löytää kaksi erityistä syytä. Ensinnä, uusien inventointitietojen mukaan metsien vuotuinen kasvu oli ohjelman ajankohtana laskettua suurempi. Toiseksi, hakkuumahdollisuuksien käyttö ei ollut lisääntynyt ennakoitulla tavalla huolimatta siitä, että metsätaloussuunnitelmia oli tehty suunnitellulla tavalla. Ongelmaksi nähtiin se, etteivät hakkuut toteutuneet asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

### *Metsäpolitiikan uudistus hiipuu retoriikaksi*

Tarkistustoimikunnan vuonna 1992 julkistaman mietinnön mukaan metsäsektori voi muodostua kansantalouden kestävä kehityksen avaintoimijaksi eräin edellytyksin. Esitetyillä toimenpiteillä nähtiin mahdolliseksi metsäteollisuuden viennin kolmen prosentin vuotuista kasvua vastaavan kapasiteetin laajentaminen. Lasketun

suuruisella tuotannon lisäyksellä olisi mietinnön mukaan mahdollista ehkäistä hakkuumahdollisuuksien vajaakäytön hallitsematon lisäys edellyttäen, että puun tuonnista luovuttaisiin. Kuitenkin myös tässä optimistisessä metsäteollisuuden kapasiteetin laajentumisvaihtoehdossa hakkuuvajeen ennustettiin kasvavan, minkä vuoksi toimikunta esitti metsäpolitiikan päämääriä etsittäväksi uudelta perustalta.

Metsäpolitiikan keskeisenä tavoitteena toimikunta esitti metsien elinvoimaisuuden ylläpitämisen. Elinvoimaisuudella ymmärrettiin luonnonmukaisempia metsänhoitomenetelmiä. Tällä katsottiin voitavan vähentää metsätuhojen ja metsätalouden ympäristöhaittojen riskejä. Hakkuumahdollisuuksien vajaakäytöstä syntyvien puuston ikääntymisongelmien hallintaan ohjelma ei esitä ratkaisuja,<sup>317</sup> mutta lahoamisen ja kasvunmenetyksen uhka sellaisenaan tiedostetaan. Tämän kehityksen ja haittojen ehkäisy edellyttäisi hakkuiden suuntaamista metsänhoidollisten tarpeiden mukaisesti. Tällöin saavutettava tasapainoinen kehitys edellyttäisi vuotuisten hakkuiden asteittaista lisäämistä 80 miljoonaan kuutiometriin vuoteen 2000 mennessä. Tarkistustoimikunnan mietinnössä kuvataan metsävarojen kehitysedellytyksiä ottaen huomioon metsien terveydentilan, ilman epäpuhtauksien ja muiden ympäristövaikutusten, metsien monikäytön ja luonnonsuojelun vaateet.

Metsä 2000 -tarkistustoimikunnan mietintö noudatti ajankohtansa talouspolitiikassa yleistyneen julkisen vallan puuttumista korvaavan markkinaohjautuvuuden periaatteita. Pääpaino oli metsäteollisuuden viennin hintakilpailukykyyn liittyvien panostekijöiden reaalihintojen samoin kuin valuuttakurssimuutoksiin vaikuttavien talouspolitiikan valintojen tarkastelulla. Metsä 2000 -ohjelman tarkistus jäi metsäpoliittisesti lähes merkityksettömäksi vaikka sen valmisteluun osallistui kaikki metsäsektorin kannalta keskeiset talousneuvostossa mukana olevat tahot.

#### *Puuvarojen runsastuminen ja pysyvän hakkuuvajeen tiedostaminen*

Metsien vuonna 1986 alkanut 8. inventointi saatiin päätökseen vuonna 1994. Puuston kokonaisrunkotilavuudeksi laskettiin 1 887 miljoonaa kuutiota, josta mäntyä 46 prosenttia, kuusta 36 prosenttia sekä koivua ja muita puulajeja 18 prosenttia. Puuston tilavuus oli neljänneksen suurempi kuin 1950-luvun alussa.<sup>318</sup> Vuotuisen kasvun havaittiin nousseen 81 miljoonaan kuutioon kaudella 1990–94. Vuotuinen hakkuusäästö nousi kolmanneksen kokonaiskasvusta, kun vuotuinen koko poistuma vastaavana ajanjaksona oli 53 miljoonaa kuutiota.

<sup>317</sup> Vaikka toimikunta piti tarpeellisena hakkuiden toteutumista metsien tuotantomahdollisuuksien mukaisina, se ei tarkastellut sellaista mahdollisuutta, jossa metsäteollisuuden puutarpeet jäävät pysyvästi hakkuumahdollisuuksia pienemmiksi (Komiteamietintö 1992:5).

<sup>318</sup> Tomppo 1994

Kasvun ja poistuman epäsuhtainen kehitys tiedostettiin pysyväsluonteiseksi. Teollisuuden puunkäytön lisäykselle kapasiteettia laajentamalla ei ollut näkymiä 1990-luvun alkaessa, sillä metsäteollisuuden investointihankkeet jäädytettiin. Puun polttopuun uudelleenviriäminen ei ollut toteutunut merkittävässä laajuudessa. Raakapuun vientiä, joka nousi yhden miljoonan kuutiometrin tasolle vuonna 1993, ei myöskään nähty ratkaisuksi. Kasvavista hakkuuvajeista tuli haaste, joka edellytti metsätalouden päämäärän uutta muotoilua. Hakkuuvaje-ongelman hallintaa puun teollisen käytön ja/tai raakapuun viennin lisäyksellä ei nähty toteuttamiskelpoisena. Metsätalouden julkista kannusterahoitusta supistettiin osana valtion budjetin menoleikkauksia lamavuosina.<sup>319</sup>

### *Metsänomistajien päätösvallan lisäys yksityismetsälain muutoksessa*

Metsähallintolakien muutoksissa vuosina 1986–87 yksityismetsälakiin ei tehty sisällöllisiä muutoksia. Yksityismetsätalouden julkisen säätelyn alueellistamista ja supistamista jatkettiin vuoden 1991 yksityismetsälain uudistuksessa. Metsähallituksen yksityismetsien osastolla olleet viimeiset julkisten varojen käyttöön liittyvät seurantatehtävät siirrettiin maa- ja metsätalousministeriölle ja yksityismetsien osasto lakkautettiin.

Metsälautakuntien hallintoa ryhdyttiin uudistamaan osana elinkeinotoiminnan aluehallinnon uudistusta. Metsälautakuntien toimialueita uudistettiin niiden määrän pienentyessä.

Metsänuudistamisen kustannuksia varten vaaditusta vakuustalletuskäytännöstä luovuttiin. Samalla uudistamishakkuun käynnistäminen ilman erillistä uudistamissuunnitelmaa tuli mahdolliseksi niissä tapauksissa, joissa metsänomistajalla oli uudistamiskohteesta voimassaoleva metsäsuunnitelma. Osa metsänparannusinvestointien työlajeista muutettiin sellaisiksi, joiden käynnistäminen oli mahdollista ilman erillistä suunnitelmaa voimassaolevaan metsäsuunnitelmaan perustuen. Metsäsuunnitelmien teettäminen oli edennyt ripeästi 1980-luvun loppupuolella. Yksityismetsistä oli suunniteltu 9 miljoonaa hehtaaria vuonna 1987. Suunnitelma oli tuolloin 65 prosentilla yksityismetsien pinta-alasta. Suunnitelmien peittävyys oli 73 prosenttia vuoden 1991 lopussa.

### *Myyntitulojen verotukseen siirtymisen valmistelu*

Metsä 2000 -ohjelmassa esitetyt metsäverotuksen tilakohtaisten kannusteiden muutokset toteutettiin vuonna 1988 mietintönsä jättäneen metsäverotoimikun-

<sup>319</sup> Holopainen & Timonen 1995

nan ehdotusten suuntaisina.<sup>320</sup> Metsäverojärjestelmän muuttamiseen syntyi paineita useasta syystä 1980-luvun lopulla. Tuottoverojärjestelmä nähtiin byrokraattisena ja sen puuntuotantoa kannustavien vaikutusten teho huonona. Puukaupan vero-toimikunta esitti puun myyntitulon verotusta vaihtoehtona tuottoverolle vuonna 1989.

Puun myyntituloerotus otettiin käyttöön osana pääomatulojen verotuksen kokonaisuudistusta vuonna 1993. Metsäammattikunnassa epäiltiin myyntituloerotuksella olevan kielteisiä vaikutuksia puuntuotantoon ja puunmyynteihin.

### *Työ metsätalouden päämäärän laajentamiseksi käynnistyy*

Euroopan maat ja Euroopan unioni sitoutuivat Helsingin metsäministerikokouksessa vuonna 1993 annetussa Helsingin julistuksessa edistämään Rion ympäristökokouksen päätösten toteutusta metsäpolitiikassa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Euroopan unionin metsien käsittelyperiaatteet kirjattiin ns. Thomasin raportiksi vuonna 1996 ja Euroopan unionin metsästrategian valmistelu käynnistettiin. Työ kansallisen metsäpolitiikan päämäärän muuttamiseksi käynnistettiin näissä haasteellisissa olosuhteissa. Päämäärän muutoksen laadullinen painotus voidaan ymmärtää yleisen talouspolitiikan kautta. Metsätaloudessa ei nähty merkittäviä edellytyksiä työllisyyden lisäämiseen julkista tukirahoitusta lisäämällä.<sup>321</sup>

### *Ministeriöiden rinnakkaiset ympäristöohjelmat*

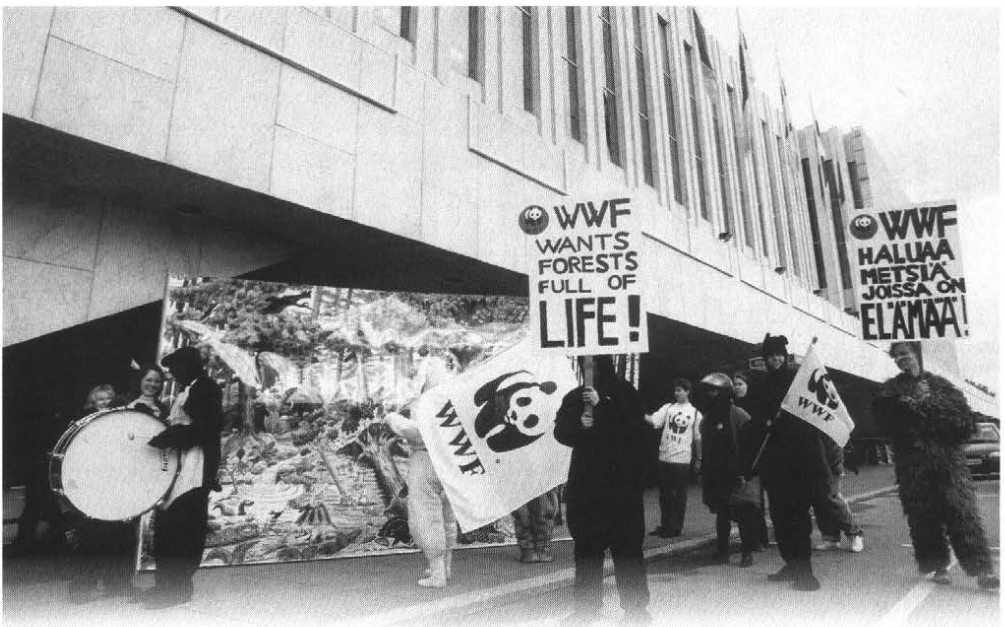
Metsätalouden päämäärän muutos aloitettiin ympäristöohjelman valmistelulla. Uudessa päämäärässä alueellisesti ja tilakohtaisesti edistyvässä metsätaloudessa tavoiteltiin puuntuotannollisen kestävyuden lisäksi ekologista ja sosiaalista kestävyyttä.

Metsätalouden ympäristöohjelman valmistelu käynnistettiin maa- ja metsätalousministeriössä vuonna 1993. Julkaistussa ohjelmassa metsien kestävä hoidon ja käytön aikaansaamiseksi edellytettiin mm., että metsien uudistumiskyky ja elinvoimaisuus sekä puuraaka-aineen tuotanto turvataan. Työryhmän ehdotukset perustuivat ajatukselle, että metsänhoito tulee ymmärtää koko metsäluonnon hoitona. Puuntuotantoa edistävien toimenpiteiden lisäksi se sisälsi biologisen monimuotoisuuden ylläpidon sekä metsätalouden piirissä olevien vesien ja vesiluonnon suojelun. Esitykseen sisältyi ehdotus luopumisesta jaosta talous- ja luonnonsuojelumetsiin.<sup>322</sup>

<sup>320</sup> Komiteamietintö 1988:32, Komiteamietintö 1989:48, Työryhmämuistio VM 1992:5, Holopainen & Nyssönen 1992, Lindroos 1993a

<sup>321</sup> Hallantie 1995, Hetemäki 1995, Hetemäki & Ollonqvist 1995

<sup>322</sup> Metsätalous ja ympäristö 1994



Metsäsodat ovat uusi metsäpoliittisen vaikuttamisen kanava.

*Euroopan metsäministerikonferenssin yhteydessä järjestetty mielenosoitus vuonna 1993. Metsälehdessä kuva-arkisto*

Ympäristöministeriössä laadittiin maa- ja metsätalousministeriön työryhmän kanssa rinnakkaisena strategia Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi vuonna 1993. Työryhmän mietintö sisälsi kannanottoja metsien monimuotoisuuden säilyttämiseksi tärkeiksi koetuista kysymyksistä ministeriön näkökulmasta. Raportissa esitettiin riittävän laajojen ja ekologisesti yhtenäisten alueiden muodostamista metsien käytön suunnitteluun ja ohjaukseen. Metsätalouden perinteinen puuntuotannon ensisijaisuus korvattiin ensisijaistamalla monimuotoisuuden ylläpitäminen. Suojelun ja talouskäytön suhdetta esitettiin vaihdeltaviksi eri tapauksissa.

Metsien käytön suunnittelu ja ohjaus perustui esityksessä laajoihin ja ekologisesti yhtenäisiin alueisiin, joilla elinympäristöjen verkko säilytettäisiin. Esitys voidaan tulkita siten, että sen mukaan kaikki metsät luetaan luonnon moninaisuuden säilyttämisen piirissä oleviksi ja vain suojelun ja talouskäytön suhde olisi vaihteleva. Mietintöön sisältyi hahmotelma uuden luonnonmetsien luokan kehittämisestä talousmetsien ja luonnonsuojelualueiden välille.<sup>323</sup> Uusi maankäyttöluokka kytkisi yhteen luonnonsuojelun ja metsälainsäädännön tavoitteet ja toisi metsien käsitteilyyn joustavuutta. Muutos olisi toteutuessaan merkinnyt luopumista vuodesta 1938 noudatetusta jaosta talous- ja luonnonmetsiin.<sup>324</sup>

<sup>323</sup> (Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen 1994)

<sup>324</sup> Ekologisesti kestävä metsäpolitiikan perusrakenne on ehdotuksen mukaan sellainen, jossa on riittävä määrä luonnonsuojelumetsiä, jossa luonnonarvometsissä luonnonsuojelulla merkittävä asema ja metsätalous sopeutuu siihen sekä jossa talousmetsissä otetaan monimuotoisuuden

*Metsien ympäristöhyödyt säätelyn kohteeksi*

Maa- ja metsätalousministeriö sekä ympäristöministeriö vahvistivat vuonna 1994 metsätalouden ympäristöohjelman Suomen kestävä metsätalouden strategiaksi.<sup>325</sup> Ohjelmassa määriteltiin Suomen metsä- ja ympäristöpolitiikkaa ja ministeriöiden alaisten organisaatioiden toimintaa ja tutkimusta. Ohjelmassa metsätalouden päämääräksi linjattiin taloudellisten ja puuntuotannollisten tavoitteiden rinnalle metsien hoidon ja käytön kestävyys, metsäluonnon biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen sekä ympäristönsuojelu.

Vuonna 1994 asetettiin seurantaryhmä, johon valittiin maa- ja metsätalous- sekä ympäristöministeriön lisäksi jäseniä Metsähallituksesta, Metsäntutkimuslaitoksesta, MTK:sta, Metsäteollisuus ry:stä, Suomen luonnonsuojeluliitosta sekä Maailman Luonnon Säätiöstä.

*Uudet metsälait*

Vuonna 1993 käynnistettiin toimikuntatyö valmistelemaan metsälakien kokonaisuudistusta. Uudistustyössä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä käytön vaatimukset sekä biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen sovitettiin osaksi talousmetsien käsittelyä ohjaavaa säännöstöä. Toimikunnan toimeksiantoon sisällytettiin myös kestävä kehityksen rahoituslain valmistelu korvaamaan metsänparannuslakia.

Vuoden 1997 alussa voimaan tullessa metsälaissa kiellot ja rajoitukset metsän hävittämisen ehkäisyn osalta pysyivät pääosin ennallaan. Laissa puuntuotannon jatkuvuus on mukana siten, että omistajan velvollisuudeksi tulee pitää metsätalouksikäytössä oleva maa puuta tuottavana. Metsien biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi tehtäviä toimia varten on sellaisten elinympäristöjen luettelo, joissa metsien biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi metsien käsittelytapoja rajoitetaan. Kohteiden käsittely ei ole kokonaan kielletty mutta käsittely on tehtävä siten, että kohteen monimuotoisuuteen liittyvät ominaispiirteet turvataan.

---

suojelu huomioon kahdella periaatteellisella tasolla: 1) avainbiotooppien säilytys pienimuotoisina kohteina tilakohtaisiin metsätaloussuunnitelmiin sisällytettynä, 2) laajempien vyöhykemäisten alueiden ylläpitäminen alueellisten suunnitelmien perusteella. Ehdotuksen mukaan ennallistettavilla metsillä täydennetään luonnonarvometsien verkostoa (Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen. 1994).

<sup>325</sup> Metsätalouden ympäristöohjelma 1994. Myös järjestöt aktivoituivat tekemään metsätalouden ympäristöohjelmia ks. MTK: metsätalouden ympäristöohjelma 1994 sekä Luonnon monimuotoisuus yksityismetsissä 1995, Tapio: Luonnonläheinen metsänhoito 1994 ja metsäteollisuus: Kalland & Pätilä 1993.





Metsälakitoimikunnan työ käynnisti metsätalouden päämäärän laajennustyön vuonna 1994. Kansainvälisten sopimusten paine johti muutoksen käynnistymiseen.

*Lakityöryhmä luovuttamassa mietintöä puheenjohtajansa METLA:n ylijohtajan Eljas Pohtilan johdolla syyskuussa 1995 maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilälle. Jäseninä kansanedustajat Kari Rajamäki, Timo Kalli (maa- ja metsätalousvaliokunnan puheenjohtaja), Väinö Saario ja Paavo Nikula, Metsähallituksen pääjohtaja Pentti Takala, Metsäteollisuus ry:n metsäjohtaja Martti Vainio, Ilkka Heikkinen, Matti Suihkonen, Suomen luonnonsuojeluliiton hallituksen jäsen Ilpo Kuronen, Elina Selinheimon valtionvarainministeriöstä, metsäneuvos Sampsa Sihvonen maa- ja metsätalousministeriöstä sekä Timo Nyrhinen MTK:sta. Maaseudun tulevaisuus/Kari Salonen*

Hakkuissa virallistettu metsäsuunnitelma tai sen vaihtoehtona ollut hakkuusuunnitelma korvattiin omistajan 14 päivää ennen hakkuiden aloittamista tekemällä metsänkäyttöilmoituksella metsäviranomaisille. Alueellinen suunnittelu legitimoitui metsätalouden alueellisiksi tavoiteohjelmiksi metsäasetuksessa. Alueelliseen tavoiteohjelmaan sisällytetään tavoitteet metsien kestävän hoidon ja käytön ylläpitämiseksi sekä perusteet rahoitus- ja muiden keinojen käyttämiselle. Ohjelman laadinta on metsäkeskuksen tehtävä toiminta-alueeltaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Metsänparannuslain korvaavassa kestävän metsätalouden rahoituslaissa metsänparannus käsitteenä poistui. Julkisten tukien kohdealuetta laajennettiin puuntuotannon kestävyuden turvaamisen ohella metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiseen, metsäluonnon hoitohankkeisiin sekä muihin tällaista toimintaa tukeviin toimenpiteisiin. Lainamuotoinen tuki rajoitettiin yhteishankkeina tehtäviin kunnostusajotuksiin ja metsäteiden rakentamiseen. Muihin puuntuotannon kestävyuden työlajeihin tuki osoitetaan suorina toiminta-avustuksina. Tuki-rahituksen kohteisiin lisättiin työt, joiden tavoitteena on metsän biologisen

monimuotoisuuden ylläpito, metsäluonnon ja -ympäristön hoito tai metsien monikäyttöä, kulttuuri- tai virkistysarvoja korostava alueellisesti merkittävä hanke. Monimuotoisuuden ylläpitämisen aiheuttamia lisäkustannuksia ja taloudellisia menetyksiä korvataan valtion varoista, mikäli toimenpide perustuu metsäviranomaisten hyväksymään suunnitelmaan.

Uusi metsälaki ja kestävä metsätalouden rahoituslaki lisäsivät voimakkaasti yksittäisten metsänomistajien oikeuksia ja velvollisuuksia metsänhoidossa ja investoinneissa metsätalouteen. Metsätalouskomitean yli kymmenen vuotta aiemmin tarkentama virkavaltaisuuden korvaaminen kansanvaltaisuudella siirrettiin tässä uudistuksessa metsätalouden käytännöksi. Metsätaloudessa ryhdyttiin etsimään metsäpolitiikan konsensusta alhaalta ylöspäin. Konsensushakuisuuden taustalta voidaan löytää mm. paineet, jotka kohdistuivat metsätalouteen ympäristön ja luonnonsuojelun lisääntyneiden vaateiden kautta.

#### *Metsäkeskusten ja metsälautakuntien uudelleenmäärittely*

Metsäkeskus Tapio ja Skogscentralen Skogskultur yhdistettiin Metsätalouden kehittämiskeskus Tapioksi huhtikuun alusta 1996. Alueellisia metsäkeskuksia perustettiin 11 ja ne korvasivat vuoden 1997 alusta lakkautetut 17 metsälautakuntaa.



Suomalainen metsätiede saavutti erään etapin suurten metsätalousmaiden joukossa isännöidessään kansainvälisen metsätieteen järjestön IUFRO:n XX maailmankonferenssin vuonna 1995, 55 vuotta suunnitellun ajankohdan jälkeen.

*Metsäntutkimuslaitoksen ylijohtaja Eljas Pohtila istuttaa muistopuuta Tampereella konferenssin yhteydessä Helsingin yliopiston suomensätieteen professorin Juhani Päiväsen avustamana. Metla/Erkki Oksanen*

Alueelliset metsäkeskukset alistettiin suoraan maa- ja metsätalousministeriön tu-  
 losohjaukseen, jolloin metsätalouden kehittämiskeskuksesta tehtiin valmisteleva  
 asiantuntijaorganisaatio. Metsälakien toimeenpanon valvonta eriytettiin metsäkes-  
 kuksissa erillisille, siihen erikoistuville toimihenkilöille. Työnjako lainvalvonnan ja  
 metsätalouden neuvonnan osalta selkiytyi. Metsätalouden kehittämiskeskuksesta  
 tuli samoin suoraan maa- ja metsätalousministeriön alainen.

Metsäkeskusten ja metsätalouden kehittämiskeskusten johtokunnan nimitysoi-  
 keuden siirtyminen kaikkien jäsenten osalta maa- ja metsätalousministeriölle ka-  
 vensi metsätalouden sisäistä päätösautonomiamia. Samalla maatalousvetoisen minis-  
 teriön aseman vahvistuminen muodostui uhaksi metsätalouden päätösautonomial-  
 le yleensä. Metsäkeskus Tapion muuttuminen Metsätalouden kehittämiskeskuk-  
 seksi toi sille uudelleen sisäistä päätösautonomiamia. Tässä yhteydessä päätösauto-  
 nomialla tarkoitetaan suhdetta julkiseen valtaan. Asiakasrahoitteisuuden lisäys merkitsi  
 sopeutumista metsäkeskusten ja niiden kautta yksittäisten metsänomistajien tavoittei-  
 siin. Suoran budjetirahoituksen vähennys pienensi maa- ja metsätalousministeriön  
 päätösvaltaa. Metsäkeskusten hallinnollinen päätösautonomia kasvoi uudistuksessa.

Euroopan unionin luonto-ohjelma Natura 2000 merkitsee eräiltä osin suuria muutoksia talousmet-  
 sien käsittelyssä ja siten metsänhoitoyhdistysten ja yksittäisten metsänomistajien toiminnassa. Epätie-  
 toisuus vaikutuksista ilmenee metsänomistajien tyytymättömyytenä.

*Nälkälakkolaiset Urpo Tuokkola, Hannu Niemi, Petri Kujanpää ja Sulo Viitala Karviolla Satakunnassa  
 kesällä 1997. Maaseudun tulevaisuus/Jaana Kankaanpää*



*Metsäpolitiikan toteutumisen seuranta – kestävän metsätalouden indikaattorit*

Uuden metsäpolitiikan toteutumisen seuranta varten kehitettiin kestävän metsätalouden indikaattorijärjestelmä. Siihen sisältyy 6 kriteeriä:

- Metsävarojen ylläpidon ja tarkoituksenmukaisen lisäämisen toteutuminen. Metsien käsittelyn vaikutukset maailmanlaajuiseen hiilen kiertoon.
- Metsien terveydentila ja elinvoimaisuus sekä sen muutokset.
- Metsien käsittelyn ohjaus puuntuotannon ja muiden metsän hyötyjen tuotannon osalta aluesuunnittelussa, alue-ekologisessa suunnittelussa sekä tilakohtaisessa suunnittelussa.
- Biologisen monimuotoisuuden kehittyminen.
- Metsäluonnon hoito maaperän ja vesistöjen suojelun näkökulmasta sekä suojametsävyöhykkeen säilyminen.
- Metsäklusteri työllistäjänä, kokonaistuotannon arvonnäköalaa alueittain, koulutus ja valistus sekä virkistys- ja metsän olemassaoloarvoihin liittyvien palvelujen tarjonta ja käyttö.

Kutakin kriteeriä mittaamaan on kehitetty indikaattoreita.

### 8.3. Uusi luonnonsuojelulaki sekä Natura 2000

Luonnonsuojelulain kokonaisuudistus eteni rinnan metsälakiuudistuksen kanssa. Uusi luonnonsuojelulaki tuli voimaan vuoden 1997 alusta. Laki on kohteensa mukaisesti pääosin kieltolaki. Laissa luetellaan luontotyypit, jotka pitää suojella luonnontilaisina tai luonnontilaiseen verrattavina. Lain toimeenpanosta alueatasolla vastaavat ympäristökeskukset määrittelevät suojeltavan luontotyyppin rajat. Metsäisiä luontotyyppisiä ovat luontaisesti syntyneet jalopuumetsiköt, pähkinäpensaslehdot ja tervaleppäkorvet.

Lain kanssa samanaikaisena voimaantulleessa luonnonsuojeluasetuksessa on lueteltu rauhoitetut eläin- ja kasvilajit. Suojeltavien lajien säilymiselle tärkeiden esiintymispaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. Suojeltava maisema-alue voidaan perustaa luonnon- ja kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi. Ympäristökeskus päättää maisema-alueen perustamisesta. Myös yksittäinen maanomistaja on oikeutettu perustamaan suojelualueen. Päätöstä haetaan ympäristökeskukselta. Alueen rauhoitus voi perustua määräaikaiseen suojelusopimukseen, joka on kestoltaan enintään 20 vuotta kerrallaan. Metsäalueiden yksityisten rauhoitusten ongelmana on, että määräaikaisten sopimusten hallinto on ympäristöministeriön toimialaa, eikä pienennä metsäkeskusten alueellisten metsäsuunnitelmien metsäluonnon säilyttämisen määrällisiä tavoitteita.

Luonnonsuojelulain osana säädettiin Euroopan unionin luonnonsuojelua koskevien säännösten edellyttämät määräykset ja direktiivit luonnonsuojelulakiin. Natura 2000 -koostuu luontodirektiivistä ja lintudirektiivistä. Suomen Natura-verkosto koostuu pääosin valtion mailla suojeltavista kohteista. Lisäksi niihin sisällytetään ympäristökeskusten suosittelemia kohteita yksityismailla. Suomen kaikkiaan noin 400 kohdetta muodostavat 8 prosenttia maa-alasta.

Luontodirektiivillä turvataan luonnon monimuotoisuuden säilyminen koko unionin alueella. Tavoitteeseen pääsemiseksi luodaan yhtenäinen suojeltavien alueiden verkosto Natura 2000. Verkostoon sisällytettäviä tärkeitä luontotyyppejä on määritelty kaikkiaan noin 200. Niistä 50 löytyy Suomesta. Luontodirektiivin tärkeitä eläin- ja kasvilajeja on noin 600. Suomessa niistä tavataan 32 eläin-, 6 putkilokasvi- ja 6 sammallajia.

Lintudirektiivin tarkoitus on suojella kaikkia unionin alueen luonnonvaraisia lintuja. Direktiivi ulottuu lintujen lisäksi muniin, pesiin ja elinympäristöihin. Samoin muuttolinnuille tärkeät kosteikot kuuluvat direktiivin mukaan säilytettäviin alueisiin.

Metsäpolitiikan retoriikan umpikujaa ryhdyttiin purkamaan Päättäjien metsäakatemiassa vuonna 1996. Päättäjien metsäakatemia oli uusimuotoinen kokeilu uuden metsäpolitiikan legitimoimiseksi kansantalouden keskeisten päättäjien kautta muulle kansantaloudelle.

*Metsäammattilaisten ja talouspolitiikan päättäjien keskustelufoorumin idearyhmänä toiminut neuvottelukunta palaamassa Päättäjien Metsäakatemiaa suojelijan pääministeri Paavo Lipposen luota Kesärannasta. Vasemmalta Tapani Ruokanen (Suomen Kuvalehden päätoimittaja), Timo Helle (Suomen luonnonsuojeluliiton puheenjohtaja), Matti Korhonen (Metsäteollisuus ry:n toimitusjohtaja), Sirkka Hautajärvi (ympäristöministeriön ylijohtaja), Reino Uronen (maa- ja metsätalousministeriön ylijohtaja), Pentti Hyttinen (Päättäjien metsäakatemiaa sihteeri, sittemmin Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen johtaja), Juhani Karvonen (järjestäjän, Suomen Metsäyhdistyksen toiminnanjohtaja), Aarne Reunala (Suomen Metsäyhdistyksen puheenjohtaja) ja Raimo Sailas (valtionvarainministeriön ylijohtaja). Suomen metsäyhdistys*





Suomalainen metsäteollisuus omaksui globaalin liiketoiminnan mallin Euroopan unionin jäsenyyden toteuduttua. Ensimmäisenä siihen siirtyi Yhtyneet Paperitehtaat Oy:n sekä Kymmene Oy:n fuusion kautta syntynyt UPM-Kymmene Oy.

*Fuusion julkistamistilaisuuteen saapumassa Kymmenen toimitusjohtaja Casimir Ehnrooth, Rauman taustayhtiön Repola-konsernin pääjohtaja Tauno Matomäki, Yhtyneet Paperitehtaat Oy:n toimitusjohtaja Olli Parola sekä Thomestoyhtymän toimitusjohtaja Lauri Jouhki marraskuussa 1995. Maaseudun tulevaisuuden kuvaarkisto*

## 8.4. Puumarkkinat hintasuositussopimusten jälkeen

### *Puukattosopimuksesta luopuminen ja metsäteollisuuden uudelleenjärjestelyt*

Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton lausuntomenettely nettopuunkäyttöä lisäävän jalostuskapasiteetin laajennussuunnitelmista päättyi 1988. Säätelyn purkamisen muodollinen syy oli, että menettely rajoitti ostokilpailua. Metsäteollisuuden omistusjärjestelyjen jälkeen 1980-luvun loppupuoliskolla raakapuun kysyntärakenteessa oli olennaisesti aiempaa vähemmän päällekkäisyyttä ja keskinäisen säätelyn intressejä. Lausuntomenettely kävi tarpeettomaksi myös teollisuusyrityksille.

Puunhankinnan näkökulmasta suurimpia muutoksia olivat differointistrategialla puuta ostaneiden yritysten saneeraukset ja uudelleenjärjestelyt. Metsäsaantoisesta puunoston mallista poikkeaminen oli asteittain vaikeutunut kattavien kantohintasuositusten ja puukattosopimuksen sekä osalukumenettelyn puristuksessa. Tukkipuun netto-ostajana Itä-Suomen alueella toiminut Rauma-Repola Oy vetäytyi asteittain kohti länttä, ja sen tukinhankinta Pääjanteen vesistön itäpuolella päättyi. Yhtiön metsäomistukset Itä-Suomessa vaihdettiin Enso-Gutzeit Oy:n kanssa. Ahlström Oy vetäytyi perusmetsäteollisuudesta Itä-Suomessa 1986, kun Varkauden integraatti myytiin Enso-Gutzeit Oy:lle, ja samalla laitoksen puunhankinta siirtyi Tehdaspuu Oy:ltä Enso-Gutzeitille. Schauman Oy:n omistusjärjestelyt toivat sen Itä-Suomessa osin Tehdaspuun puunhankintatoiminnan piiriin. Schaumanin Pohjanmaan tuotantoyksiköiden puunhankintaan perustettiin Pohjanmaan Puu Oy.



Kymi Oy:n ja Kaukas Oy:n fuusio vuonna 1985 vähensi Tehdaspuun itsenäisiä omistajia. Tampellan metsäteollisuuden siirtyminen Enso-Gutzeitille teki Tehdaspuusta lopulta vain Kymmene Oy:n puunhankintayhtiön. Toimialajärjestelyt Hackman Oy:n kanssa johtivat Joutsenon sahan siirtymiseen Enso-Gutzeitille vuonna 1991. Enso-Gutzeit oli vastannut sahan puunhankinnasta jo ennen, joten muutoksella ei ollut merkitystä puumarkkinoiden kannalta.

Länsi-Suomessa suurimmat muutokset puunhankinnan kannalta olivat 1987 toteutettu Rauma-Repola Oy:n metsäteollisuuden ja Rosenlew-yhtiön metsäteollisuuden fuusio. Sitä seurasi Yhtyneet Paperitehtaat Oy:n ja Rauma-Repolan metsäteollisuuden fuusiointi. Puunhankinnan kannalta oli myös merkittävää, että Äänekosken sellutehtaan rakentamispäätöksen yhteydessä toteutettiin Metsä-Botnia Oy:n omistuspohjan laajentaminen. Osuuskunta Metsäliitosta tuli puunhankkija Metsä-Botnia Oy:n Kaskisten, Kemin ja Äänekosken sellutehtaille ja osatoimittaja 1990-luvun lopulla valmistuneelle yhteisomisteiselle Rauman sellutehtaalle. Nokia-konserni vetäytyi puunjalostuksesta vuonna 1989 kun konsernin sellu- ja pehmapaperituotanto myytiin amerikkalaisen James River Corporationin ja italialaisen Ferruzzin muodostamalle yhteisyritykselle. Ulkomainen omistus palasi suomalaisen massa- ja paperiteollisuuteen pitkän tauon jälkeen.

Enso-Gutzeitin ja Metsäliiton yhteistyö sahateollisuudessa tuotti Tavastimber Oy:n perustamisen vuonna 1988. Yhtiön osakekanta ja koko puunhankinta siirtyi Metsäliitto-yhtymälle vuonna 1995. Sen sijaan Metsä-Karelia -hanke, jossa Enso-Gutzeit etsi yhteistyötä paitsi Metsäliiton myös Kymmene Oy:n kanssa, toteutui siten, ettei hankkeeseen tullut muita suomalaisia metsäteollisuustahoja.

### *Omistukselliset uudelleenjärjestelyt vaihe II – kolme suurta*

Suuren pankkitoiminnan uudelleenorganisoinnin osana metsäteollisuuden omistusrakenne muuttui. Metsäteollisuuden omistuksen suuri uudelleenjärjestelyjen aika käynnistyi EU-jäsenyyden toteuduttua vuoden 1995 alusta. Ensimmäinen oli kahden perheomistuksessa olleen yrityksen, Kyro Oy:n ja Myllykoski Oy:n, järjestely. Metsäliitto osti edellisen koko osakekannan ja jälkimmäisen osakekannasta neljänneksen vuonna 1995. Valtion omistamien Enso-Gutzeit Oy:n ja Veitsiluoto Oy:n fuusiosta tehtiin päätös vuonna 1995. Kymmene Oy ja Repola-konsernin osana toiminut Yhtyneet paperitehtaat Oy tekivät fuusiopäätöksen vuonna 1995.

Enso-Veitsiluoto, UPM-Kymmene ja Metsäliitto-Myllykoski -fuusioiden jälkeen massa- ja paperiteollisuus oli vuoden 1997 lopussa Suomessa käytännössä näiden kolmen yrityksen käsissä. Kullakin yrityksellä on noin 13 miljoonan kuution puunhankinta vuositasolla.



Alueelliset ja sittemmin yrityskohtaiset hintasuositukset tulivat raakapuukaupan osapuolten keinoiksi vastata Euroopan unionin kilpailuviranomaisten kilpailua koskeviin haasteisiin.

*Yrityskohtaiset hintasuositusneuvottelut valtiovallan tiloissa julkisesta vallasta riippumatta. Eduskunnan tiloissa suurimman metsäteollisuusyrityksen UPM-Kymmeneen neuvottelijoita johtivat metsäpäällikkö Pekka Tiilikä ja varametsäpäällikkö Hannu Vainio. Oikealla metsänomistajia edustaneen ryhmän puheenjohtajana kansanedustaja, eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan puheenjohtaja Timo Kalli sekä jäsenenä Ilmari Airaksinen, Heikki Karhunen, Aarne Lehtosaari, Jaakko Heikkinen sekä Niilo Mäki.*  
**Maaseudun tulevaisuus/Markku Vuorikari**

### *Teollisuuden edunvalvonnan uudelleenjärjestely*

Teollisuuden Puuyhdistys liitettiin Suomen Metsäteollisuuden Keskusliittoon 1988. Yhteisön nimi muutettiin Puuyhtymäksi ja sen toiminta organisoitiin osaksi keskusliiton metsäsektoritoimintaa. Puuyhtymän puheenjohtajaksi tuli TPY:n puheenjohtajana toiminut Tehdaspuu Oy:n toimitusjohtaja Väinö Niku. Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton uudeksi metsäjohtajaksi nimitetty Martti Vainio jatkoi samalla uuden Puuyhtymän toimitusjohtajana.<sup>326</sup> Metsäteollisuuden Keskusliitto supisti organisaatiotaan samalla kun Metsäteollisuuden Työnantajaliitto sulautettiin sen osaksi. Menettely liittyi samaan edunvalvonnan keskittämiseen kuin Teollisuuden Puuyhdistyksen fuusiointi. Uusi yhteisö, Metsäteollisuus ry, aloitti vuonna 1993.<sup>327</sup>

<sup>326</sup> Uuden johtajan ammatillinen tausta on puun ostotoiminnassa sekä hintasopimuksiin liittyvässä ostajien edunvalvonnassa.

<sup>327</sup> Toimitusjohtajaksi valittiin Jarl Köhler. Uuden toimitusjohtajan ammatillinen tausta on puunjalostustuotteiden kaupan piirissä. Ratkaisun voidaan tulkita osoittavan päämäärän muutosta konsensuksesta edunvalvontaan. Tältä osin muutos merkitsi siirtymää kohti toimintamallia, jota toteutettiin Lauri Kirveen toimitusjohtajakaudella.

Metsäteollisuus ry:n organisaatiota supistettiin vuonna 1996 osana metsäteollisuuden omistusjärjestelyjä. Tässä yhteydessä puunhankinnan tutkimus- ja kehitysyksikkö Metsäteho irrotettiin Metsäteollisuus ry:stä omaksi yhtiöksi. Matti Korhonen seurasi Jarl Köhleriä Metsäteollisuus ry:n uutena toimitusjohtajana vuonna 1996.<sup>328</sup> Hannu Valtanen seurasi Martti Vainiota Metsäteollisuus ry:n metsäjohtajana vuonna 1997.<sup>329</sup> Korhonen siirtyi Suomen Pankin johtajistoon vuonna 1997 ja seuraajaksi valittiin Timo Poranen. Metsäteollisuuden patruunoiden yhteistyönä vuonna 1918 käynnistynyt edunvalvonta siirtyi raakapuun hankinnan osalta kiinnostavaan vaiheeseen. Metsäteollisuuden ylin edunvalvoja valittiin metsänomistajien puukaupalliseen edunvalvontaan käynnistetyn Osuuskunta Metsäliiton lähipiiristä.

### *Kantohintasuosituksista luopuminen ja myyntiboikotti*

Metsä 2000 -tarkistustoimikunnan mietintöä työstettäessä hintasuositusjärjestelmää oltiin purkamassa. Teollisuuden tyytymättömyys hintasopimuksiin perustui ajatukseen, että järjestelmän käyttö on keskeinen syy kilpailijamaita korkeampiin kantohintoihin. Sen sijaan MTK:ssa hintasuositusten katsottiin tasanneen suhdannevaihteluja sekä ostajien että myyjien eduksi. Hintasuositussopimusten aika päättyi huhtikuussa 1991. Ostoyhteistyö osalukujärjestelmiseen ja puukattosopimuksineen siihen saakka käytetyssä muodossa loppui.

MTK pyrki ensin jatkamaan konsensuspolitiikkaa. Hintasuositussopimus määrällisine tavoitteineen olisi ehkäissyt hakkuuikäisten puumäärien runsastumisen aikaansaamaa painetta kantohintojen alentamiseen. MTK:n organisoima puunmyyntiboikotti vuonna 1991 päättyi ilman, että olisi palattu hintasuositussopimuksiin.<sup>330</sup> Puunmyyntiboikotti ei synnyttänyt teollisuudessa puupulaa vientimarkkinoiden voimakkaan taantumana takia. Ostot yksityismetsistä putosivat 12 miljoonaan kuutioon vuonna 1991.

Hintasuositussopimuksista oli tullut 1980-luvun lopulla useita hakkuuvuosia käsittäviä raamisopimuksia, joissa raakapuun paikalliset markkinat ja niiden kilpailu eivät vaikuttaneet hinnoitteluun. Vientihintoihin perustunut hintasuositusten

<sup>328</sup> Ennen siirtymistään Kansallis-Osake-Pankin yhteiskuntasuhteiden johtajaksi Korhonen toimi Työnantajain keskusliiton johtajana edunvalvonnan tehtävissä.

<sup>329</sup> Hannu Valtanen palasi metsäteollisuuden edunvalvontaorganisaatioon toimittuaan viimeksi Suomen metsäntaseana asemapaikkana Bonn. Sitä ennen Valtanen oli MTK:n metsäjohtajana.

<sup>330</sup> Puunmyyntiboikotin aikana MTK:n metsäjohtajana toimi Hannu Valtanen. Metsäteollisuuden johtotehtävissä pitkään toiminut Valtanen oli valittu MTK:n uudeksi metsäjohtajaksi vuonna 1990 Juhani Viitalan jälkeen. Valtasen kausi metsäjohtajana jäi lyhyeksi. Valtasta vuodesta 1993 metsäjohtajana seurannut Martin Lillandt on taustaltaan Koneyritysten Liiton edunvalvonnan ammattilainen.

korjausjärjestelmä sisälsi periaatteita palkkasopimusten korjausjärjestelmästä – suositushinnat eivät huonoinakaan aikoina joustaneet alaspäin. Vuosina 1986–91 suositushinnat nousivat tasolle, jolta ne vuonna 1991 sopimuksettomassa tilassa laskivat 15–30 prosenttia yhtenä vuonna.

*Sopimus kantohintojen tasosta hintasuositussopimusten tilalle*

Hintasuositussopimukseen palattiin uudelleen vuonna 1994. Metsäteollisuus ry ja MTK:n metsävaltuuskunta solmivat toistaiseksi voimaantulleen puukaupan kehittämissopimuksen sekä sen osana sopimuksen puun keskihintoista ja määristä maaliskuun 1994 ja helmikuun 1995 väliselle ajalle. Puunostojen yksityismetsistä noustua yli 20 miljoonaan kuutioon vuonna 1993 kaupan hallinta ilman hintasuositusta olisi merkinnyt riskiä ainakin teollisuudelle. Ostot yksityismetsistä nousivat ennätykselliseen 37 miljoonaan kuutioon vuonna 1994.

Hintasopimusjärjestelmä lakkautettiin kilpailulainsäädännön vastaisena EU:n kilpailuviranomaisten toimesta vuoden 1996 lopussa. Sitä oli edeltänyt Suomen kilpailuviraston tulkinta sopimuksen Suomen kilpailulain vastaisuudesta vuonna 1994.

Järjestöjen välistä puukaupan kehittämisen raamisopimusta sekä puun alueellisia keskihintoja koskevia sopimuksia vuosille 1995 ja 1996 saatiin noudattaa tutkittaessa kilpailun lainmukaisuutta. Kotimaisten ja EU:n kilpailuviranomaisten tulkintojen mukaan kilpailu oli uhattuna Suomen raakapuun kaupassa.<sup>332</sup>

Kantohintoja koskeva sopiminen etujärjestöjen välillä kiellettiin. EU:n kilpailuviranomaiset myönsivät oikeuden yrityskohtaisten puunhinnan kehitystä koskevien sopimusten solmimiseen metsänomistajia edustavan neuvottelukunnan kanssa vuoden 1997 alusta. Yhteinen näkemys hintatasosta syntyi sekä UPM-Kymmenen että Enson osalta keväällä 1997. Järjestöille ja yrityksille tuli haaste kehittää väliaikaista järjestelmää sellaiseksi, että se olisi EU:n direktiivien, kotimaisen kilpailulainsäädännön sekä puukaupan edunvalvonnan tavoitteiden mukainen. Puupörssi ja puukaupan sähköinen ilmoitustaulu eivät suunnitelluissa muodoissaan ole osoittautuneet riittäviksi ratkaisuiksi.

<sup>332</sup> (Puukaupan kilpailusta muissa Pohjoismaissa ks. Nikunen 1995)

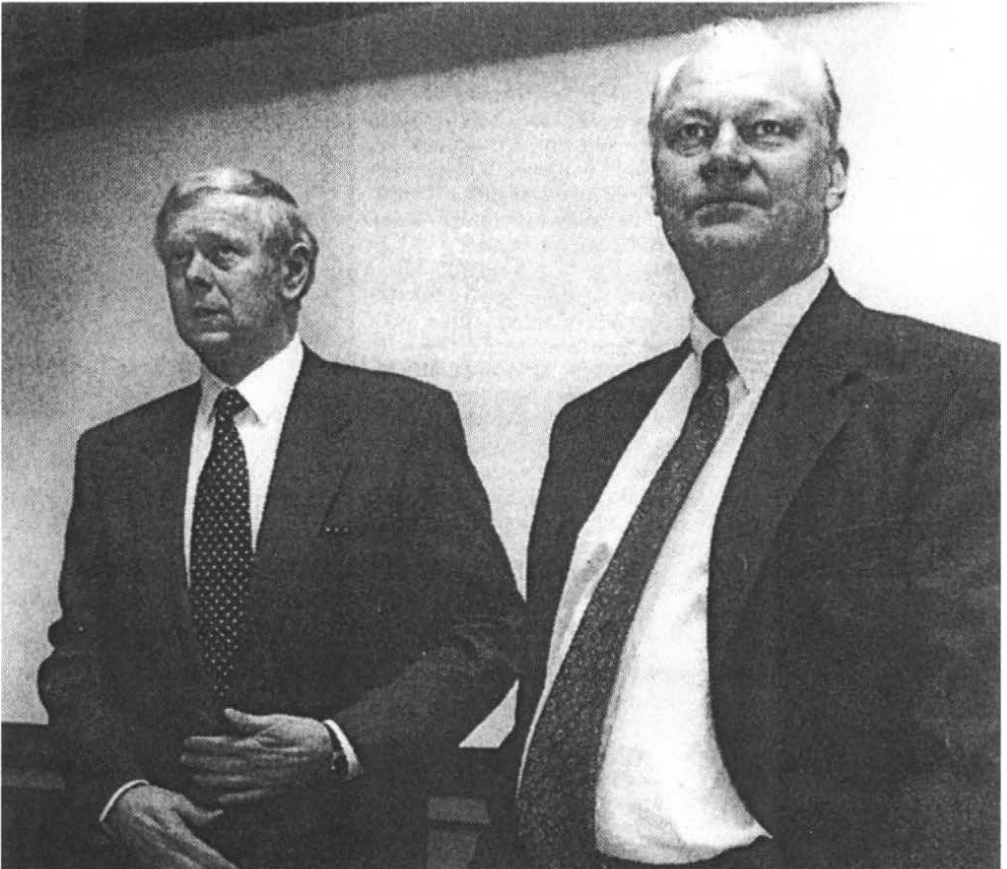
## 8.5. Työllisyyden hiipuminen puun korjuussa ja kuljetuksissa

### *Metsätalouden merkitys työllistäjänä hiipunut*

Metsätalouden työllisyys painui alimmillaan 25 000 miestyövuoden tasolle 1990-luvun puolivälissä. Työntekijöitä metsätyössä oli 15 000 1990-luvun alussa ja 12 000 1990-luvun puolivälissä. Työllisyydellä mitattuna ennen niin mahtava metsäsektori oli menettänyt asemansa palvelutoimialoille. Metsätalouden suhteellisen aseman heikentyminen työllistäjänä näkyi välillisesti poliitikkojen kiinnostuksen hiipumisena metsäsektoria kohtaan. Tasavallan presidentiksi vuonna 1994 valittu Martti Ahtisaari nimitti virkakautensa alussa Matti Pekkasen johdolla

Metsäliitosta on kehittynyt yksi Suomen kolmesta globaalien strategian metsäkonsernista.

*Metsäteollisuuden vaikuttajat Metsäliiton pääjohtaja Antti Oksanen sekä Metsäteollisuus ry:n toimitusjohtaja Timo Poranen, joka tuli tehtävänsä Metsäliiton tuotannollisen johtajan paikalta. Maaseudun tulevaisuuden kuva-arkisto*



toimineen työllisyystyöryhmän. Työryhmän tehtäväksi tuli sellaisten julkisen valan toimenpidevaihtoehtojen kartoitus, joilla tuolloin jo 500 000 henkilön tasolle noussut työttömyys saataisiin alenemaan. Työllisyystyöryhmä ei nähnyt metsäsektorilla olevan merkittäviä edellytyksiä uuden työllisyyden aikaansamisessa.<sup>333</sup> Metsäsektorin kokonaistyöllisyys oli jo ennen 1990-luvun lamavuosia alentunut trendinomaisesti metsäteollisuuden tuotannon kokonaismäärien ja puunkäytön kasvusta huolimatta. Kokonaistyöllisyys metsäsektorissa, joka oli 183 000 vuonna 1980, oli alentunut alle sadantuhannen vuonna 1994.

Presidentillinen kiinnostus työllisyyteen kannusti uusien työllisyysmahdollisuuksien etsintään myös metsäsektorissa. Metsäntutkimuslaitoksessa tehtiin Matti Palon johdolla selvitystyötä metsäsektorin ja puunkäytön lisäyksen kautta mahdollisista työllisyysvaikutuksista. Palon esitys päättyi 50 000 uuden välittömän työpaikan mahdollisuuteen puunkäytön lisäyksen kautta. Kerrannaisvaikutusten kautta Palo päätyi esittämään 100 000 uuden työpaikan olevan saavutettavissa puunkäyttöä lisäämällä.<sup>334</sup> Matti Pekkasen työllisyystyöryhmän tavoitteellinen uusien työpaikkojen luku koko kansantaloudessa oli 330 000 henkilötyövuotta.

Metsäntutkimuslaitoksen tammikuussa 1995 järjestämässä metsäsektorin työllisyystalkoissa julkaistu ehdotus metsiensuojelun ja työllisyysohjelman rahoitustoimikunnasta johti Hannele Pokan johdolla toimivan samannimisen työryhmän nimittämiseen keväällä 1995.<sup>335</sup>

#### *Mestra-toimikunta ja puuntuotannon korvaaminen muiden hyötyjen tuotannolla*

Maa- ja metsätalousministeriön maaliskuussa 1995 asettaman Metsänsuojelun ja työllisyyden rahoitustoimikunnan tehtävänä oli taloudellisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestävä metsätalouden edellyttämän metsänsuojeluohjelman laatiminen vuoteen 2100 saakka. Lisäksi toimikunnan tehtävänä oli työllisyys- ja rahoitusohjelma suojelun toimenpanoon vuoteen 2010 saakka Suomen hyväksymät kansainväliset sitoumukset huomioon ottaen. Toimikunnan ohjelman lähtökohtana oli 9 prosentin taso metsien suojelulle. Toimikunnan toimenpide-ehdotuksissa metsien suojelun siihenastinen valtakunnan sisäinen epätasapaino esitettiin korjattavaksi osin ottamalla Pohjois-Suomessa suojelluista metsistä osa takaisin puuntuotantoon. Etelä-Suomen suojelupinta-alan lisäys 60 000 hehtaaria esitettiin toteutettavaksi merkittävästi ennallistamalla. Uutta olivat määräaikaiset suojelusopimukset, joita ehdotettiin 80 000 hehtaarin osalta. Suojelualueiden hankinassa ja

<sup>333</sup> Tasavallan presidentin työllisyystyöryhmä 1994

<sup>334</sup> Palo & Elovirta 1995

<sup>335</sup> Metsänsuojelun ja työllisyyden rahoitustoimikunnan mietintö 1996



määräaikaisten suojelusopimusten hankinnassa valtion rahoitustarpeen arvioitiin kaksinkertaistuvan. Jo vahvistetut suojeluohjelmat sovittiin hallitusohjelmassa vuonna 1995 periaatteessa toteutettaviksi vuoteen 2000 mennessä.

Metsien suojelun toteuttamisen ei arvioitu rajoittavan metsäteollisuuden kotimaiseen raakapuuhun perustuvia tuotannon laajentamisen mahdollisuuksia vuoteen 2010 mennessä. Luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamisen ennakoitiin pienentävän vuotuisia hakkuumahdollisuuksia 5,6 miljoonaa kuutiota ja suojelualueiden vaikutuksiksi arvioitiin 580 000 kuutiota.

### *Säästöpuut luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä talousmetsissä*

Uudistushakkuissa metsään jätettävillä säästöpuilla arvioitiin olevan keskeinen merkitys metsien biologisen monimuotoisuuden säilymiselle talousmetsissä. Mestra-toimikunnalle tehdyssä asiantuntija-arviossa säästöpuiden vaikutuksia arvioitaessa suurimpaan kestäväään hakkuumäärään oletettiin säästöpuiden määräksi 2,5 prosenttia metsikön kokonaispuustosta. Vaikutus vuosittaisiin hakkuumahdollisuuksiin laskettiin olevan 5,6 miljoonaa kuutiota ensimmäisellä kymmenvuotisjaksolla.<sup>336</sup>

<sup>336</sup> Nuutinen ja muut 1996

Metsäliitosta on tullut merkittävä raakapuun tuontiyritys.

*Eukalyptuslastia puretaan Kaskisten satamassa Metsä-Botnia Oy:n tehdasalueella. Maaseudun tulevaisuus/Eetu Sillanpää*





Metsurien ennen niin runsaslukuinen ammattikunta on lähes kuollut. Uudistushakkuut samoin kuin kasvava osa harvennushakkuista tehdään harvesterilla. **Tehdaspuun kokoelma**

### *Uitto korvataan autokuljetuksilla*

Vesistökuljetus hiipui muutamaa prosenttia 1990-luvulle tultaessa kun se vielä 1960-luvun lopulla oli yli puolet kuljetussuoritteesta. Uiton kokonaissuorite jäi 1,5–2 miljoonan kuution välille vuositason 1990-luvulla. Ainoaksi toimivaksi uittoyhdistykseksi jäi Järvi-Suomen uittoyhdistys, jonka toimialue käsittää pääosan Kymijoen vesistöä sekä Kallaveden ja Pielisen vesistöt. Uittolautoissa on suurimmillaan 1 500 nippua eli 25 000 kuutiota puuta. Huolimatta uiton ylivoimaisen alhaisista tonnikipometrin kustannuksista autokuljetus on vallannut osuutta. Suomen EU-jäsenyys teki mahdolliseksi puukuorma-autojen koon kasvattamisen. Euroopan unionin suurin sallittu kokonaispituus nostaa ajoneuvoyhdistelmän kokonaispituutta yli metrillä aina 25,25 metriin.

Rautatiekuljetusten kuljetussuoritteessa tuontipuun merkitys on huomattava. Tuontipuumäärien nousu 1990-luvulla on nostanut lähes samassa suhteessa rautatiekuljetusten vuosittaisia kuljetussuoritteita.

*Metsäliiton teollinen toiminta profiloituu ensiasteiseen puunkäyttöön*

Raakapuumarkkinoiden tasapainottamiseksi 1930-luvulla käynnistetty osuustoiminnallinen puunhankkija, Osuuskunta Metsäliitto, on muuttunut vahvaksi markkinaosapuoleksi puunostoissa. Vuonna 1993 Osuuskunta Metsäliitto osti yksityismetsistä myydystä puusta yli kolmanneksen ja oli suurin yksittäinen ostaja ja samalla ainoa valtakunnallinen, kaikkien metsälautakuntien alueelta puuta vakiuisella organisaatiolla ostava yritys. Osuuskunnan merkitys puumarkkinoilla on kuitenkin sen markkinaosuutta suurempi. Osuuskunnan vahvuus perustui sen joustavuuteen kauppataivan ja puutavaralajien suhteen. Osuuskunnan tekemistä puukaupoista 73 prosenttia oli hankintakauppoja ja koko ostetusta volyymistä niiden puumäärä oli kolmannes. Osuuskunta ostaa kaikkia keskeisiä puutavaralajeja samoin kuin erikoispuita (pylväät, parrunaiheet jne.).

Joutsenon sellutehtaan ostolla vuonna 1997 osuuskunnasta tuli suurostaja koko maassa. Sillä on metsänomistajia omistuksellisesti lähellä olevana yhtiönä korjuun ja kuljetusten suurtuotannon edut, mutta myös näihin sekä omaan jalostuskapasiteettiin liittyvät jäykkyystekijät. Osuuskunnan puuntoimituksista (vuonna 1986 8 milj. m<sup>3</sup>) pääosa suuntautuu omalle teollisuudelle. Vuonna 1986 osuuskunnan raakapuun vienti (0,3 milj. m<sup>3</sup>) ja puutoimitukset muulle metsäteollisuudelle (1,3 milj. m<sup>3</sup>) olivat yhteensä alle viidennes kokonaistoimituksista.

Metsäliiton teollisen toiminnan laajentumisen kannalta merkityksellinen oli vuonna 1986 toteutettu Metsäliiton Teollisuuden ja Serlachius Oy:n fuusio Metsä-Serla Oy:ksi. Metsäliitto tuli vuonna 1988 osakkaaksi Tavastimber Oy:öön (20 %:n osuus muutoin Enso-Gutzeitin omistamassa yrityksessä) ja koko osakekanta ja puunhankinta siirtyivät sille vuonna 1994. Vuonna 1989 Kyro Oy:n puunhankinta siirtyi Metsäliitolle kunnes osuuskunta osti yrityksen osakekannan vuonna 1995.<sup>337</sup>

Metsäliitto palasi vuonna 1986 purettuun yhtymärakenteeseen vuonna 1992. Yhtymän osuuskuntamuotoinen emoyritys käyttää enemmistöomistajan päätösvaltaa puunhankinnasta vastaavassa Osuuskunta Metsäliitossa sekä osakeyhtiömuotoisissa Metsä-Serla Oy:ssä, Metsä Botnia Oy:ssä sekä Finnforest Oy:ssä.

Metsäliitto Oy:n ja Myllykoski Oy:n yhteenliittymä vuonna 1995 teki Osuuskunta Metsäliitosta kansainvälisen suuryhtiön. Konsernin puunhankinta yksityismetsistä oli noin 12 miljoonaa kuutiota 1990-luvun puolivälissä. Se on samassa kokoluokassa UPM-Kymmene Oy:n ja Enso Oy:n kanssa. Metsäliiton puunkäyttö Suomessa nousee suurimmaksi 1990-luvulla toteutettujen laajennusinvestointien ja omistusten uudelleenjärjestelyjen edellyttämän puunhankinnan käynnistyttyä.

<sup>337</sup> Makkonen 1992

# 9. HISTORIAN OPETUKSET – METSÄPOLITIIKAN PITKÄ LINJA 1928–97

## Pysyvyys ja muutokset metsätaloudessa

Suomalaisen metsätalouden pitkässä linjassa vakaita elementtejä ovat olleet:

- Yksityinen omistus, joka nytemmin on muuttunut alkuperäisestä talonpoikaisesta perinnönjakojen kautta tavanomaiseksi yksityisomistukseksi. Talonpoikaisen omistuksen merkitys on vielä huomattava joskin jatkuvasti pienentyvä.
- Julkista valtaa korvaava yksityismetsätalouden itsehallintoperiaate sekä siihen perustuva metsänhoidon neuvonta ja metsänparannustoiminta.
- Valtion talousmetsien omistus, joka on täydentänyt yksityisomistusta. Valtion metsänomistus on pysynyt toissijaisena kun yksityisiä taloudellisesti kiinnostamattomat entiset kruununmaat ovat säilyneet valtion omistuksen ydinosana.
- Metsäteollisuusyritysten metsänomistuksen lisäys on torjuttu. Talonpoikainen metsänomistus haluttiin varmentaa maanhankintalailla sekä yritysten metsänomistusten kiellolla 1920-luvulla. Tavoitteesta on sittemmin luovuttu ja ostoja rajoittava säännöstö on purettu 1990-luvulla.

Monet instituutiot ja muut rakenteet ovat ajan kuluessa muuttuneet. Metsätalouden rakenteissa ovat muuttuneet mm.

- Metsäammattikunnan asiantuntijavalta, jota 1920-luvulla tehdyn keskittämisen jälkeen on asteittain purettu. Metsänomistajien omaa päätösvaltaa on lisätty, jolloin asiantuntijuudesta on tullut metsänomistajien palvelua komentamisen sijaan.

- Muun talouden valmiudet sitoutua metsätalouden julkiseen tukirahoitukseen. Itsenäistymisestä vuodesta 1917 alkanut sitoutuminen lisääntyi 1960-luvun kasvukauden loppuun. Metsäpolitiikan konsensus metsätalouden ja muun talouden välillä hajosi öljykriisin jälkeen 1970-luvun alkupuolella. Muutoksen taustalla olivat mm. kysymykset liikeloudellisesti kannattavuusvaatimuksesta puuntuotannon julkisessa tukirahoituksessa, sekä metsänomistajien sisäisen päätösvallan laajuudesta julkiseen säätelyyn nähden.
- Metsäverotukseen liittyvä ohjaus, jossa sovelletun tuottoveron kannustejärjestelmästä luovuttiin pääomatuloverouudistuksessa.
- Metsänparannuksen julkinen tukirahoitus, jossa työläjit, julkisen tuen kokonaismäärät sekä niiden jakautuminen lainatueksi ja suoriin avustuksiin ovat muuttuneet.

## Muun talouden sitoutuminen metsäpolitiikan toimeenpanoon

### *Metsäpolitiikka talouspolitiikan osana ja siitä riippumatta*

Metsäpolitiikkaa tehdään a) kielloin ja rajoituksin, b) taloudellisin maksuin ja kannustein, sekä c) julkisen vallan suoran tuotantotoiminnan kautta. Kieltoihin ja rajoituksiin perustuva metsäpolitiikka on passiivista eikä tavallisesti määrällisiltä vaikutuksiltaan ennustettavissa. Aktiivista metsäpolitiikkaa tehdään julkisten tukien sekä verojen ja muiden maksujen avulla. Määrällisten vaikutusten ennustettavuus sekä politiikan kohdentamisen mahdollisuudet on tyyppillistä maksuin ja kannustein tehtävälle metsäpolitiikalle.

Talouspolitiikkaa tehdään finanssi-, raha- ja valuuttakurssipolitiikan kautta. Niiden sisältö ja keskinäinen painotus määrittää markkinavoimien ja julkisen vallan ohjauksen painosuhteet kansantaloudessa. Talouspolitiikan eri tavoitteiden sekä politiikan eri instrumenttien keskinäinen painoarvo on markkinatalousmaissa muuttunut eri aikoina.

Talouspolitiikan syklisyys syntyy markkinatalouden itsekorjaavuuden riittämättömyydestä. Vapaan markkinatalouden synnyttämiä vinoutumia korjataan kasvavalla suunnitelmallisuudella ja aktivoimalla finanssipolitiikkaa. Suunnitelmallisuuden lisäksi liittyy keskusjohtoisuutta, johon usein kasautuu tehottomuutta. Sitä pyritään karsimaan laajentamalla markkinavoimien mahdollisuuksia vaikuttaa talouden kehitykseen.

Julkisen vallan keskusjohtoinen, aktiivisella finanssipolitiikalla vaikuttaminen on ollut tyypillistä markkinoiden heikon toiminnan oloissa. Markkinat toimivat huonosti mm. sotien, muiden kriisien ja niiden jälkitiloille ominaisen ylikysynnän oloissa. Aktiiviseen finanssipolitiikkaan on usein liitetty julkisen vallan suunnitelmallinen talouden kasvukehityksen ohjaus sekä laaja julkisen vallan suora tuotantotoiminta.

Rahapolitiikka ja siinä vakaan rahanarvon puolustus dominoi talouspolitiikkaa markkinoiden ohjaukseen perustuvassa taloudessa, jossa julkisen vallan puuttumista talouden kehitykseen pyritään tietoisesti rajoittamaan. Näissä oloissa vakaan rahanarvon säilyttämistä perustellaan keinona edistää markkinoiden toimivuutta samalla, kun valtiontalouden kysyntävaikutukset sopeutetaan väistyvällä finanssipolitiikalla markkinoiden toiminnan mukaisesti.

#### *Metsäpolitiikka talouspolitiikkaan integroituna*

Kieltoihin ja rajoituksiin painottunut metsäpolitiikka periytyi itsenäiseen Suomeen autonomian ajalta. Pietarin keskushallinto ei autonomian aikana kannustanut metsätalouden edistämiseen eikä pitänyt sitä kaikilta osin edes suotavana. Metsätaloutta ryhdyttiin aktivoimaan metsäverotuksella sekä julkisella tukirahoituksella heti itsenäisyyden saavuttamisen jälkeen.

Metsäpolitiikan pitkässä linjassa maksuilla ja taloudellisilla kannusteilla ohjaus on dominoinut kieltoja ja rajoituksia. Metsäpolitiikassa voidaan eriyttää kasvava pyrkimys edistää puuntuotantoa aktiivisilla julkisen vallan kannustavilla toimenpiteillä. Metsäpolitiikalla on myös ollut toinen tavoite, nimittäin raakapuumarkkinoiden vakaus. Raakapuumarkkinoiden vakautta edistävälle metsäpolitiikalle on ollut tyypillistä pyrkimys julkisen vallan väliintulon torjuntaan. Raakapuumarkkinoiden vakautta on tavoiteltu instituutioilla, joissa järjestöjohtaminen on kokonaan korvannut julkisen vallan. Suomalaisessa metsäpolitiikassa on tässä suhteessa toimittu toisin kuin Norjassa ja Ruotsissa.

Maksujen ja kannusteiden metsäpolitiikan keinoissa ja painotuksissa voi havaita syklisyyttä. Metsäpolitiikan painotukset ovat olleet yleisen talouspolitiikan tapaan syklisesti muuttuvia, osin niihin sopeutuneita ja osin niistä poikkeavia. Metsäpolitiikan ja yleisen talouspolitiikan painotusten samankaltaisuudella tai vaihtoehtoisesti vastakkaisuudella on ollut vaikutusta metsäpolitiikan ohjauskeinojen valintaan, julkisen vallan rahoitusratkaisuihin ja metsäpolitiikalle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Metsäpolitiikan ja talouspolitiikan integrointi on onnistunut tyypillisesti taloudellista kasvua edistämään pyrkivän talouspolitiikan oloissa. Keskitetyn asiantuntija-



vallan positiivinen merkitys on korostunut korporatististen rakenteiden dominoimissa olosuhteissa. Talous- ja metsäpolitiikan vuorovaikutuksen parhaat saavutukset on kirjattu suunnitelmallisen talouspolitiikan osana käynnistetyissä metsäinvestointien kannusterahoituksen laajennusohjelmissa.

Metsäpolitiikan muutoksia on toteutettu menestyksekkäästi osana aktiivista finanssipolitiikkaa ja kasvuohjelmia, mutta vastapainona on ollut vaikeus integroida rakennemuutoksiin sopeutumista ja talouden lyhyen ajan vakautta korostaneiden ajanjaksojen talouspolitiikkaan. Metsäpolitiikan kehittämistyö hidastui, kun korporatistista keskusjohtoisuutta alettiin korvata parlamentarismilla muussa taloudessa Kekkonen ajan päättyessä. Vaatimukset julkisen säätelyn laajentamiseksi metsäpolitiikassa 1970-luvulla torjuttiin samoin kuin vaatimukset raakapuukaupan julkisen säätelyn järjestelmäksi eri ajankohtina. Sitoutumisesta puuntuotannon edistämiseen ja keskusjohtoisuuteen tuli metsäpolitiikan dynaamisen kehityksen jarru 1970-luvulla. Muutoksen tarve tiedostettiin metsätaloudessa ja kirjattiin komiteamietinnössä muutosten perustaksi 1980-luvun alussa. Keskusjohtoiselle asiantuntijavallalle ominainen muutosvastarinta ja -jäykkyys selittää muutoksen toimeenpanon viivästymisen kymmenellä vuodella.

### *Metsäpolitiikan pitkä linja – mitä menneisyydestä voidaan oppia?*

Tarkastellun ajanjakson metsäpolitiikassa on painotettu taloudellisten kannusteiden avulla tapahtuvaa metsätalouden ohjausta. Kannusteiden ajanjakso on päättymässä tai ainakin kokemassa suuria muutoksia vuosituhannen vaihtuessa. Kieltojen ja rajoitusten avulla tapahtuva metsätalouden ohjaus näyttää osin korvaavan kannusteilla ohjauksen metsätalouden ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden noustessa taloudellisen kestävyuden rinnalle talousmetsien käsittelyssä. Poliitiikan muutosta kvantitatiivisesta ohjauksesta kvalitatiiviseen rajoittamiseen ei kuitenkaan ole perusteltu tehokkuudella, vaan tarpeilla säästää julkisessa budjettirahoituksessa.

Metsäpolitiikan historiasta ei löydy tukea kieltojen ja rajoitusten politiikan tehokkuudelle. Päinvastoin ennuste politiikan tehokkuuden ja hyvän kohdennettavuuden suhteen on heikko. Metsänomistus on tendenssinomaisesti hajautunut yhdessä niiden omistajien määrä kasvun kanssa, joiden pääansiotulot tulevat maa- ja metsätalouden ulkopuolelta. Metsänhoito ja -kasvatus on nyt aiempaa enemmän toimintaa, johon käytetään aikaa ja muita resursseja vain yksittäisissä sysäyksissä. Kannustavalla tukirahoituksella on tällaisissa toiminnan puitteissa hyvät edellytykset vaikuttaa aktiivisesti metsien käsittelyyn. Kieltojen ja rajoitusten lisäys vähentää historian opetuksen mukaan aktiivisuutta aiemmasta tasosta.

Mitä kannusteiden metsäpolitiikasta voidaan oppia tulevaa kehitystä ajatellen? Menneisyyden opetuksista tärkein on hajautetun omistuksen tehokkuus silloin

kun siihen on yhdistetty kannustava julkinen tukirahoitus. Yhdistettynä asiantuntijaneuvontaan ja -palveluun järjestelmä on osoittanut tehokkuutensa. Tehokkuus on kuitenkin ollut sidoksissa kannusteilla ohjaukseen. Panostukset puuntuotantoon ja metsätaloussuunnitelmiin on saatu yleistymään lisäämällä julkista tukirahoitusta.

Keskitetyn asiantuntijavallan omaksuminen 1920-luvulla edisti kannustavan metsäpolitiikan laajentamista ja käyttöönottoa investointitoiminnassa 1930- ja 1940-luvuilla. Keskitetyn asiantuntijavallan vahvuuden positiiviset vaikutukset olivat metsäpolitiikan toimeenpanon kannalta tehokkaita myös säännöstelyn ja sitä seuranneen suunnitelmallisuuden oloissa 1950- ja 1960-luvuilla. Metsätalouden edustajat osallistuivat metsäpolitiikan tukirahoituksen suunnitteluun ja mitoitukseen. Muu talous saatiin sidotuksi kannusterahoituksen lisäyksiin kansallisten metsäohjelmien valmistelussa.

Keskitetylle asiantuntijavallalle ominaisen muutosjäykkyyden haitat tulivat esiin 1970-luvulla nopeiden muutosten oloissa. Keskitetyn asiantuntijavallan avainaktorit jatkoivat puuntuotannon tehostamiseen tähdännyttä metsäpolitiikkaa 1970- ja 1980-luvuilla. Metsäpolitiikka muuttui kasvavia metsäpolitiikan muutospaineita torjuvaksi. Julkista panostusta puuntuotannon tehostamiseen ja laajentamiseen pyrittiin edelleen jatkamaan, vaikka toiminnan tukemista ei koettu enää perusteluksi muussa taloudessa. Aloitteet uusiksi metsäpoliittisiksi ohjelmiksi johtivat heikentyviin tuloksiin muuttaen metsäpoliittisen uudistustyön lähes pelkäksi retoriikaksi 1990-luvulle tultaessa.

Muutokset metsäpolitiikan sisällössä ja käytännössä olivat nopeita käynnistyttyään lopulta 1990-luvun puolivälissä. Hajautettu asiantuntijavalta sekä subsidiariteetti-periaate tulivat käyttöön metsätaloudessa samalla, kun biologinen ja sosiaalinen kestävyys omaksuttiin taloudellisen kestävyuden rinnalle metsien käsittelyssä. Muutos tapahtui myöhemmin kuin vastaavat muutokset muussa elinkeinotoiminnassa. Keskitetyn asiantuntijavallan sitoutuminen puuntuotannon kannustamiseen työllisyyttä, alueellista kehitystä ja muita kansantaloudellisia edullisuuskriteereitä käyttäen hidasti muutosten omaksumista. Keskitetyn asiantuntijavallan ja keskusvirasto-ohjauksen purkamisen valmistelu tehtiin metsätaloudessa samantah-tisesti muun elinkeinotoiminnan kanssa. Käyttöönotto vain viivästyi metsätaloudessa. Nytemmin omaksutut uudet instituutiot ja hallinnon rakenne ovat Euroopan unionin olosuhteissa tarkoituksenmukaisia tehokkaan metsäpolitiikan toteutuksen kannalta.

## Kestävä metsätalous – keskitetty asiantuntijavalta julkisen säätelyn sijalle

Metsien hoitoon ja käsittelyyn omaksuttiin kestävän metsätalouden päämäärä kansallisen itsemääräämisoikeuden oloissa vuoden 1918 jälkeen. Kestävän metsätalouden metsäpolitiikkaa toteutettiin asiantuntijuuteen perustuvalla keskushallintojärjestelmällä metsähallituksen, keskusmetsäseurojen sekä metsänhoitopiirien kautta. Metsänhoitoyhdistykset omaksuttiin myöhemmässä vaiheessa paikalliselle tasolle.

Metsäpolitiikka pysyi voittopuolisesti kieltojen ja rajoitusten dominoimana maailmansotien välisen ajan. Valtion menotalouden pienuus yhdessä passiivisen finanssipolitiikan kanssa hidasti kannusterahoituksen järjestelmän käyttöönottoa koko 1930-luvun. Metsän tuottoveron kannustevaikutus tuli metsäpolitiikkaan täysimääräisenä siirtymäkauden jälkeen vielä 1930-luvulla. Vuoden 1928 yksityismetsälaissa toistettiin lähes muuttumattomina jo autonomian aikana voimassa olleet kiellot ja rajoitukset metsien käsittelylle uudistamisessa.

Yksityismetsiä koskevan metsäpolitiikan toimeenpano määrättiin vuoden 1928 laissa keskusmetsäseuroille ja metsänhoitolautakunnille. Metsäpolitiikan toimeenpanosta vastanneelle metsäammattikunnalle vahvistettiin tällä tavoin laaja sisäinen päätösautonomia ja asiantuntijavalta yleisluontoisilla säännöillä. Metsähallitukselle delegoitiin keskusvirastona metsäpolitiikan toimeenpanovalta sekä valtion että yksityisten metsille.

Metsätalouden julkisesta tukirahoituksesta säädettiin vuoden 1928 metsänparannuslailla. Keskusmetsäseurojen kenttäorganisaatioksi perustettiin metsänparannuspiirit. Niiden tehtäväksi tuli julkista tukirahoitusta saaneiden metsäninvestointien toteutus. Julkisen tukirahoituksen käytön valvonta organisoitiin keskitetysti samalla kun metsien uudistamisen ja muiden metsänhoidon toimintojen avustus ja neuvonta eriytettiin organisatorisesti metsänparannuksesta. Menettely vahvisti laajaa sisäistä päätösautonomia metsänhoidossa. Päätösautonomia lisäsi metsäammattikunnan maataloudesta riippumatonta asemaa maatalousministeriön kautta toteutetussa maa- ja metsätalouden julkisessa säätelyssä.

Metsätalouden keskitetyn asiantuntijavallan järjestelmä syntyi parlamentaarisella arenalla keskiryhmien (Maalaisliitto, Edistyspuolue ja Kansanpuolue sekä Ruotsalainen kansanpuolue) ja sosiaalidemokraattien konsensuksella. Kyösti Kallio, Väinö Tanner, Aimo Cajander, Mauno Pekkala, Juho Koivisto ja Eino Saari olivat henkilöinä keskeisiä maailmansotien välisen ajan metsäpolitiikassa. Metsäpolitiikan avainpäättäjät toimivat parlamentaarisella arenalla suoraan sekä kansanedustajina että toistuvasti valtioneuvoston jäseninä. Cajander ja Pekkala toimivat avainhenkilöinä myös metsähallituksessa. Kallio ja Tanner olivat puolueidensa avainhenkilöitä metsälainsäädännön valmistelussa ja Juho Koivisto toimi Keskusmetsäseura Tapion puheenjohtajana.

*Julkisen säätelyn torjunta järjestötyöllä sotataloudessa*

Toisen maailmansodan puhkeaminen teki markkinatalousmaista suunnitelmatalouksia, joissa julkinen valta toteutti tavaroiden ja palveluiden tuotannon ja jakelun yksityiskohtaista säännöstelyä. Metsätalouden etujärjestötyö tehostui sotatalouden säännöstelyn oloissa. Metsäteollisuus ja metsänomistajien järjestöt aktivoituivat metsäpolitiikassa sekä oma-aloitteisesti että osana julkisen vallan korporatistisia järjestelyjä.

Metsätaloudessa säännöstely määrättiin metsäammattikunnan edustajien tehtäväksi. Metsäammattikunta määrättiin harjoittelemaan yhteistyötä ja ristiriitojen sääntelyä säännöstelytaloudessa. Metsätaloudessa toteutui säännöstely jo sota-aikana. Etujärjestötoiminta aktivoitui sitä mukaa kun yksityiset päätösoikeudet kavenutuivat. Sotatalous synnytti korporatistisia instituutioita, joissa julkisen vallan edustajat yhdessä etujärjestöjen kanssa etsivät keinoja kollektiivisten tarpeiden ja yksityisten päätösoikeuksien suvereniteetin säilyttämisen välillä. Metsäammattilaiset rakensivat näissä metsätalouden korporatistisissa instituutioissa sekä monipuolisen julkisen säätelyn järjestelmän että toimivan henkilöverkoston. Ne jatkoivat monelta osin toimintaansa vielä sotatalouden päätyttyä. Työ julkisen säätelyn ja yksityisten päätösoikeuksien suvereniteetin säilyttämisen välillä koulutti metsäammattikunnan edustajia laajasti institutionaalisen säätelyn työhön.

Aimo Cajander siirtyi sivuraiteelle talvisodan sytyessä ja kuoli vuoden 1943 alussa. Mauno Pekkala, joka nimitettiin Cajanderin seuraajaksi, johti metsähallitusta vuosina 1943–52. Metsäpolitiikan keskeiset vaikuttajat sota-ajan säännöstelytaloudessa olivat Juho Koivisto, Mauno Pekkala ja Nils Osara. Keskeisiä nimiä heidän lisäksi olivat Anders Helander, Jarl Lindfors, Kustaa Linna, Juho Jännes, Ilmari Kalkkinen sekä Antero Piha. Viimeksimainitut työskentelivät etujärjestöissä.

## **Edistyvä metsätalous – metsänparannuksen julkisen tukirahoituksen vakiinnuttaminen**

*Metsäpolitiikan ohjelmat korporatistisen talouspolitiikan kasvuohjelmissa*

Etujärjestöjen valta oli kasvanut suureksi toisen maailmansodan jälkeisen säännöstelyajan päättyessä. Säännöstelyajanjaksolla vakiinnutettu korporatistisen talouspolitiikan malli omaksuttiin inflaation hillintää painottaneen talouspolitiikan osaksi. Taloudellinen suunnitteluneuvosto, sittemmin talousneuvosto, laati peräkkäisiä ohjelmia vakaan talouskasvun edellytysten perustaksi. Metsätalouden julki-

sen rahoituksen kannustejärjestelmä vakiinnutettiin ja sitä laajennettiin. Metsäpolitiikka integroitiin osaksi talouskasvun ohjelmallista kehittämistä.

Metsätalouskomitean hahmottelema metsätalouden julkisen tukirahoituksen kehittämishjelma legitimoitiin talouspolitiikan perusohjelmassa vuonna 1954 osaksi talouspolitiikkaa. Ohjelma konkretisoi vuonna 1929 annetun metsäpolitiikan ohjelmaehdotuksen keskeiset periaatteet metsätalouden julkisen tuen kohteista ja perusteista. Syrjäisten metsäalueiden saattaminen hakkuiden piiriin puun kaukokuljetusjärjestelmää tehostamalla oli merkittävin kokonaan uusi elementti. Metsäpolitiikan tukiohjelman painoarvoa talouspolitiikan valmistelussa lisäsi metsätalouden merkitys työllisyydelle, sillä metsätalouden osuus kokonaistyöllisyydestä oli lähes 10 prosenttia vielä 1950-luvun lopulla.

Sota-ajan päätyttyä metsäpolitiikan keskeisinä tekijöinä jatkoivat Mauno Pekkala, Juho Koivisto, Nils Osara, Martti Lappi-Seppälä, Eino Saari, Yrjö Ilvessalo, Erik Lönnroth, Antero Piha sekä Vilho Lihtonen. Uusina tulivat mukaan mm. Matti Lepistö ja Erkki Kalela (ent. Cajander). Antero Pihan, joka johti metsähallitusta vuosina 1960–73, järjestötausta edusti muutosta metsäpolitiikan toimeenpanon julkisessa säätelystä. Piha valittiin metsähallituksen pääjohtajaksi MTK:n metsäjohtajan paikalta.

### *Edistyvä metsätalous talouskasvun ja hyvinvointivaltion kehittämisen osana*

Viljellen uudistamisen, systemaattisen taimikonhoidon ja metsänlannoituksen vakiinnuttaminen olivat edistyvän metsätalouden metsäpolitiikan keskeisiä osia. Laajamittaisilla turvemaiden ojituksilla sekä metsäautotieverkon rakentamisella pyrittiin metsämaa saamaan tehokkaan puuntuotannon piiriin 1960-luvun aikana. Metsätalouskomitean toimeksiannosta laaditussa HKLN-suunnitteessa määritellyt edistyvän metsätalouden kehittämistavoitteet kirjattiin laajamittaista julkista tukirahoitusta edellyttäväksi tukiohjelmiksi metsäpoliittisissa työ- ja rahoitusohjelmissa (TEHO ja MERA). Ohjelmatavoitteet määriteltiin valtakunnallisella tasolla ja legitimoitiin talousneuvostossa ensin vuonna 1964 ja uudelleen päivitettyinä vuonna 1969. Investointiohjelmien julkisen tukirahoituksen osaksi hankittiin normaalin budjettirahoituksen ulkopuolista rahoitusta. Suomen Pankki kytkeytyi mukaan metsäpolitiikan valmisteluun investointien tukirahoituksen ohjelmatyössä.

Metsänparannuksen organisatorinen rakenne yksityismetsätaloudessa säilyi muuttumattomana rahoitusohjelmien toimeenpanon aiheuttamista työ- ja rahoitusmäärien kasvusta huolimatta. Ohjelmat lisäsivät metsätalouden asiantuntijavaltaa parlamentaarisen vallan sekä maatalouden julkisen vallan kustannuksella. Metsäteollisuuden, muiden puunkäyttäjryhmien ja jopa Suomen Pankin aktiivinen

osallistuminen metsäpolitiikan rahoituksen organisointiin selittyi siten, että investointien toteutuminen miellettiin keskeiseksi ehdoksi suurimman kestävästi hakattavissa olevan puumäärän korotuksille. Nopeasti lisääntyvät hakkuumahdollisuudet nähtiin välttämättömiksi sekä vientiteollisuuden laajentamisen että maaseudun työllisyyden kannalta. Metsäinvestointien rahoitusohjelmat soveltuivat aktiivista finanssipolitiikkaa korostaneen talouspolitiikan osaksi. Metsäasiantuntijoiden keskusjohtoinen asiantuntijavalta ja toimiminen suoraan talouspolitiikan aktoreina kompensoi osaltaan metsätalouden kokonaistyöllisyyden ripeästä alenemisesta aiheutunutta toimialan suhteellisen painoarvon pientymistä talouspolitiikassa.

Metsäpolitiikassa omaksuttiin voimakas kokonaisvaltainen panostus puuntuotantoon. Tässä panostuksessa julkisen vallan kautta kanavoitulla julkisella tukirahoituksella oli keskeinen merkitys. Uuden metsäpolitiikan onnistumisen takana oli myös laaja konsensus metsätalouden ja muun talouden välillä. Uuden metsäpolitiikan tekijöissä oli mukana sodankäynyt sukupolvi, väistyvinä mm. Yrjö Ilvessalo, Nils Osara, Juho Koivisto, Erkki Kalela, Jarl Lindfors ja Matti Lepistö. Vaikuttajat korvautuivat uuden politiikan mukana osin uusilla. Keskeisessä roolissa olivat mm. Antero Piha ja Veikko Palosuo, Veikko Ihamuotila, Yrjö Hassi ja Olavi Linnamies. Metsäntutkimuksen asiantuntijavalta tuli vahvasti esiin suunnitelmallisuuden lisäyksen myötä. Tutkijoista vaikuttivat näkyvästi mm. Leo Heikurainen, Kullervo Kuusela, Aarne Nyssönen, Lauri Heikinheimo, Seppo Ervasti, Olavi Huikari, Matti Keltikangas sekä Viljo Holopainen.

## Metsäpolitiikan keskushallintojärjestelmä tulopolitiikan oloissa

### *Keskitetyn asiantuntijavallan kriisi 1970-luvun metsäpolitiikassa*

Öljyn reaalihinnan äkillinen nousu synnytti rakennekriisin Suomessa 1970-luvun puolivälissä. Aktiiviseen finanssipolitiikkaan perustuneelta keskitetyn hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiselta hävisi sekä taloudellinen että aatteellinen pohja. Taloudellisen kasvun ja hyvinvointiyhteiskunnan kasvumallit ja niihin perustunut talouspolitiikka korvattiin talouden lyhyen aikavälin tasapainoon pyrkivällä talouspolitiikalla. Tulopolitiikka ja sen toimeenpanoon sopeutettu finanssipolitiikka dominoivat talouspolitiikkaa. Järjestöjen talouspoliittinen valta suureni ja niiden aktiivinen osallistuminen talouspolitiikan tekoon kasvoi. Kasvumalleista ja -ohjelmista luopuminen talouspolitiikassa vei edellytykset myös MERA-ohjelmien kaltaisilta investointiohjelmilta. Puuntuotantoinvestointien perusteita nakersi myös se, että fossiiliset polttoaineet olivat syrjäyttäneet puuta polttoaineena sekä lämmityksessä että liikenteessä. Tekniset ratkaisut olivat fossiilisten polttoaineiden hyväksi eivätkä sallineet paluuta puuhun vaikka öljyn reaalihintaa nousi. Puun



polttokäytön pienentyminen vapautti raakapuuvaroja laajennusmahdollisuuksiksi teollisuuskäytössä. Teollisuuden puuraaka-aineen niukkuus ei toteutunutkaan edellisen vuosikymmenen MERA-ohjelmissa ennakoidulla tavalla. Päinvastoin teollisuuden ostettavaksi jäävän puun määrä nousi hakkuumahdollisuuksien lisääntyessä. Suhteellisen niukkuuden helpottuminen pienensi teollisuuden kiinnostusta edistää puuntuotannon tehostamiseen tähdännyttä metsäpolitiikkaa. Sen sijaan raakapuumarkkinoiden toimimattomuudesta tuli metsäpoliittinen haaste metsäteollisuudelle.

Parlamentaarisella arenalla toteutui uusi rintamajako sosialistit/ei-sosialistit 1970-luvulla. Keskipuolueet saivat avainroolin siirtyessään keskusjohtoisuuden edistäjistä hajautetun valtajärjestelmän tukijoiksi. Metsäpolitiikan osalta muutoksessa käytiin kamppailua yksityisen omistusoikeuden legitimitetistä ja sen rajoista. Metsähallituksen asemaa yksityismetsätalouden keskusvirastona supistettiin yksityismetsäläin ja metsätalouden organisaatiolakien uudistuksessa 1967. Keskus- ja piirimetsälautakuntiin tuli metsäteollisuuden ja metsätyöntekijöiden edustus. Maa- ja metsätalousministeriötä metsäpolitiikassa avustaneen metsätalouden neuvottelukunnan tehtäväksi tuli metsätalouden julkisen tukirahoituksen sopeuttaminen tempoilevan budjettirahoituksen raameihin.

Talouspolitiikka oli kaksijakoista 1970-luvulla. Yhtäältä oli voimakkaita pyrkiä hajasijoitukseen ja itsenäisten kasvukeskusten muodostamiseen maan sisällä. Samanaikaisesti keskusjohtoisuus korostui tulopolitiikan dominoimassa talouspolitiikassa. Tulopolitiikka ja keskitetty hinnoista ja palkoista sopiminen suosi valtakunnallisen keskusjohtoisen mallin säilyttämistä myös metsäpolitiikassa. Elinkeinotoiminnan julkisessa tukirahoituksessa nostettiin esiin yrittäjyyteen kannustaminen elvytyksen talouspolitiikassa 1970-luvun matalasuhdanteessa. Metsätaloudessa pitäydettiin alue- ja työllisyysvaikutuksilla perustellussa julkisten tukien politiikassa. Yrittäjyyteen kannustaminen oli keskitetyn asiantuntijavallan traditiiossa vähittäin syrjäytynyt kokonaan metsäpolitiikan toimeenpanon perusteluista. Yrittäjyyteen kannustamisen ja liiketaloudellisen kannattavuuden vaatimuksen puuttuminen vieraannutti muun talouden metsäpolitiikasta 1980-luvulla. Metsätalouden asiantuntijavallan muutosjäykkyys esti rakenteellisten muutosten käynnistymisen, vaikka metsäpolitiikka jähmettyi retoriikaksi 1990-luvulle tultaessa.

## Irti keskusjohtoisuudesta – alueellinen ja tilakohtainen edistyvä metsätalous

### *Keskusviraston asiantuntijavallasta alueelliseen metsäpolitiikkaan*

Keskusjohtoisuuden purkamisen haasteeseen reagoitiin metsäpolitiikan muutosten valmistelussa nopeahkosti, mutta toimeenpano eteni vitkaan. Metsätalouskomitean ehdotukseen vuonna 1981 sisältynyt tilakohtaisen suunnitelmallisuuden periaate oli metsätalouden vastaus yrittäjyyden, liiketaloudellisen kannattavuuden sekä desentralisaation haasteisiin yksityismetsätaloudessa. Suunnitelmallisuuden lisäysehdotukseen ei liitetty liiketaloudellisen kannattavuuden vaatimusta. Liiketaloudellisen kannattavuuden velvoite jäi pois myös metsänparannuslain mukaisten julkisten tukien perusteluista. Valtakunnan tason suunnittelun perinne metsäasiantuntijajärjestelmässä yhdistettynä keskitettyyn valtaan metsätaloudessa selittää heikkoa reagointia desentralisaation haasteisiin metsäpolitiikassa.

Vuoden 1981 metsätalouskomitean ehdotukseen uudeksi metsäpolitiikaksi sisältyi myös ehdotus päätösvalan hajautuksesta sekä metsätalouden tavoitteiden määrittelystä alhaalta ylöspäin. Uudistusehdotusta perusteltiin hallintokomitean julkistamilla, tuolloin vastikään esitellyillä valtioneuvoston uusilla periaatteilla. Hallintokomitean uudistusehdotus oli keskeisenä aloitteena parlamentarismien periaatteiden omaksumiselle sotataloudesta saakka jatkuneen keskusjohtoisuuden sijaan. Korostuneen presidenttivallan leimaaman talouspolitiikan linjassa valtionyhtiöiden yksityistä korvaava tuotanto ja voimakas julkisen vallan toimeenpanon keskiyys keskusvirastojen avulla oli lisääntynyt 1970-luvun ensimmäiseen öljykriisiin saakka. Etujärjestöjen sopeutuminen parlamentaristisen järjestelmän ohittavaan talouspolitiikkaan oli viivytännyt keskusvirastojärjestelmän purkamista julkisen säätelyn toimeenpanossa. Metsätaloudelta puuttui vielä tuolloin kyky omaksua metsätalouskomitean esittämä metsäpolitiikan muutosehdotus.

### *Kamppailu keskitetyn vallan ja hajautuksen välillä*

Subsidiariteettiperiaate, tilakohtaisuus yksityismetsätalouden suunnittelussa sekä metsätalouden alueellinen päätösautonomia metsäpolitiikassa kirjautuivat päätösvalan ja politiikan toimeenpanon hajautuksen tavoitteiksi metsätalouskomitean mietinnössä vuonna 1981. Muutospaineet keskittyivät ensisijaisesti metsähallituksen asemaan suhteessa yksityismetsätalouteen eli vallanjakoon metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön välillä sekä keskusmetsälautakuntien ja piirimetsälautakuntien päätösvoimaksiin.

Valtakunnallisista tavoitteista määriteltyä ja keskitetysti johdetun metsäpolitiikan toimeenpanon säilyttämistä perusteltiin puuntarjonnan epävakaistumisella. Metsänomistusrakenteen muuttuessa kaupunkilaismetsänomistajien oli havaittu myyvän puuta suuremmissa erissä, pystykaupalla ja harvemmin tapahtuvilla kaupoilla kuin maanviljelijämetsänomistajien. Päättöosoikeuksien hajautuksen pääteltiin entisestään vaikeuttavan puuntarjonnan ennustamista. Keskitetyn metsäpolitiikan jatkamiseen liittyneet keskeiset tavoitteet kirjautuivat näkyviin mm. metsätalouskomitean ehdotuksen jälkeen julkistetussa Kullervo Kuuselan metsäpoliittisessa ohjelmassa vuonna 1982. Ohjelma sai perustelunsa havainnoista, joiden mukaan metsänomistajien keskuudessa on runsaasti niitä, joilta puuttuu halu, kyky tai molemmat harjoittaa tehokasta puuntuotantoa tilallaan. Metsätalouskomitean ehdotukselle rinnakkainen ohjelma tiivistyi yli-ikäisten puustojen pitämisen sanktiointiehdotuksessa. Pakkohakkuusääntö olisi toteutuessaan supistanut ratkaisevasti yksityismetsänomistajien päättöosoikeuksia. Yli-ikäisyyden tulkinta olisi lisännyt samalla asiantuntijavaltaa metsätaloudessa.

#### *Kannattavuusvelvoitteen puuttuminen uuden metsäpolitiikan vesittäjänä*

Talousneuvoston Metsä 2000 -ohjelma käynnisti alueellisesti ja tilakohtaisesti määriteltyä edistyvän metsäpolitiikan toimeenpanon. Metsätalouden ja muun talouden edustajat osallistuivat laajasti tähän uuden metsäpolitiikan toimeenpanon valmisteluun. Konsensus metsätalouden ja muun kansantalouden välillä metsäpoliittisesta ohjelmasta jäi ohueksi. Tilakohtaiseen suunnitelmaan perustuvaan metsien käsittelyyn siirtymiseen kannustaminen palveli metsäteollisuuden intressejä saada puun myynnit ja hakkuumahdollisuuksien käyttö tasaiselle, ennustettavissa olevalle uralle. Metsäteollisuuden aktiivisuus uuden metsäpolitiikan toimeenpanon valmistelussa jäi kuitenkin heikommaksi kuin edellisissä ohjelmissa teollisuuden kiinnostuksen suuntautuessa raakapuumarkkinoihin. Niiden säätelystä julkinen valta oli suljettu pois komiteatyöllä jo 1980-luvun alussa.

Metsä 2000 -ohjelmatyöhön periytyi pitkän aikavälin valtakunnallinen metsätalouden suunnitelmatyö MERA-kaudelta. Valtakunnallista suunnitelmatyötä ehdotettiin nyt vakinaistettavaksi ja laajennettavaksi aiemmasta. Puuntuotannon tehostamista perusteltiin alue- ja työllisyysvaikutuksilla. Puuntuotannon tehostamisen tukijärjestelmän jatkaminen ilman liiketaloudellisen kannattavuuden velvoitteita ei saanut muun talouden edustajien kannatusta Metsä 2000 -ohjelman valmistelussa. Alue- ja työvoimapolitiikalla perusteltu metsäinvestointien julkinen tukipolitiikka oli ristiriidassa yrittäjyyteen kannustamisessa omaksuttujen periaatteiden kanssa.

Metsä 2000 -ohjelmaan sisältyi ehdotus metsätalouden keskusvirastomallin ja metsätalouden asiantuntijavallan muuttamisesta metsätalouskomitean määrittele-

mällä tavalla. Metsähallituksen asema keskusvirastona ehdotettiin purettavaksi ja julkista sääätelyä keskitettäväksi maa- ja metsätalousministeriöön. Maa- ja metsätalousministeriön avuksi esitetyle metsäneuvostolle olisi siirretty osa aiemmin talousneuvostossa käsitellyistä metsätaloutta koskevista asioista. Neuvoston perustaminen olisi lisännyt metsätalouden muusta taloudesta riippumatonta asiantuntijavaltaa keskushallinnon tasolla. Ehdotusta makrotason asiantuntijavallan säilyttämisestä ja osittaisesta lisäämisestä ei omaksuttu. Yksityismetsien julkista sääätelyä koskevan päätöksenteon siirtyminen metsähallituksesta maa- ja metsätalousministeriölle vuoden 1987 lakiuudistuksessa käynnisti keskitetyn asiantuntijavallan korvaamisen hajautetulla järjestelmällä.

## Vanhan metsäpolitiikan umpikuja – puuntuotannon tehostamisen retoriikka

### *Metsäpolitiikan retoriikka lamataloudessa*

Vakaa taloudellinen kasvu vakiintui talouspolitiikan päämääräksi 1980-luvun alussa. Parlamentaarisen vallankäytön rehabilitointi tapahtui kytkemällä etujärjestövalta laajoihin tulosopimuksiin 1980-luvulla. Aktiivisen finanssipolitiikan hallittu ekspansio kasvutalouden moottorina päättyi valuuttakaupan säännöstelyn ja ulkomaisten luottojen luvanvaraisuuden poistuessa. Valuuttaluottojen lisäys yhdessä ekspansiivisen finanssipolitiikan kanssa johti inflaatiokehitykseen 1980-luvun puolivälistä alkaen. Kilpailijamaita nopeampi inflaatio heikensi vientiteollisuuden ja sen osana metsäteollisuuden hintakilpailukykyä vientimarkkinoilla hidastaen investointeja uuteen kapasiteettiin kotimaassa. Metsäteollisuusyritykset suuntasivat investointeja Eurooppaan, jolloin uudella kapasiteetilla ei ollut puunkäyttöä lisäävää vaikutusta Suomessa.

Julkinen valta ryhtyi etsimään finanssipolitiikan keinoja työllisyyden elvyttämiseksi lamaksi muuttuneessa taloustaantumassa. Yksi käynnistetyistä muutosten valmistelun instituutioista oli Metsä 2000 -tarkistustoimikunta. Vuonna 1990 nimitetyn toimikunnan tarkistustyö jäi metsäpoliittisesti retoriikaksi. Metsäpolitiikka oli ajautunut umpikujaan monella tasolla jo 1980-luvun loppupuolella ja kasautuneet ongelmat tulivat esiin komiteatyössä. Hakkuiden raportoitiin jääneen toistuvasti kestävien hakkuumahdollisuuksien alapuolelle ja kehityksen ennustettiin pahenevan. Metsiin käyttämättä jääneet hakkuumahdollisuudet voitiin tulkita tehometalouden kauden virheinvestoinneiksi, joiden toteuttamista oli tuettu julkisilla varoilla.

Metsä 2000 -tarkistustoimikunnan raportissa vuonna 1992 ei tiedostettu luonto- ja ympäristöarvojen nousua osaksi uutta kestäväen kehityksen mallia. YK:n kestäväen kehityksen ohjelma nosti biologisen ja sosiaalisen kestävyden taloudellisen kestävyden rinnalle uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä koskevassa politiikassa lähes samanaikaisesti Metsä 2000 -tarkistustoimikunnan raportin julkistamisen kanssa. Metsä 2000 -ohjelman tarkastajat eivät joko tiedostaneet tai välittäneet uudesta lähestymistavasta.

Metsä 2000 -ohjelman tarkistustyön lopputulos osoitti epäsuorasti alkuperäisluonnon ja luonnonmukaisen ympäristön säilyttämisen tavoitteiden tulleen yllätyksenä metsätaloudelle ja metsäpolitiikan tekijöille. Ympäristö- ja metsäsodiksi nimettyjen kansalaisliikkeiden toiminta tehometsätaloutta vastaan tulkittiin metsätalouden keskitetyn asiantuntijavallan piirissä vähemmistöryhmien protestiliikehdinnäksi koko 1980-luvun. Tulkinta hidasti metsäpolitiikan sopeutumista ulkoisten muutosten haasteisiin ja vaatimuksiin. Parlamentarisesti edennyt muiden kuin puuntuotannon hyötyjen ohjauksen valmistelutyön tulokset legitimoitiin kertaheitolla luonto- ja ympäristötavoitteiksi metsätalouteen 1990-luvun alussa YK:n kestäväen kehityksen toimikunnan työn siivittäminä.

## Parlamentarismien nousu ja subsidiariteettiperiaatteen omaksuminen – uuden metsäpolitiikan perusteet

### *Ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys metsätaloudessa*

Puuntuotannon edistämiseen pitäytyneen metsäpolitiikan legitimoitua muulle taloudelle vaikeutti metsätalouden alati pienentynyt kokonaistyöllisyys. Puuntuotannon tehostamisen perustelu metsätalouden työllisyysvaikutuksilla menetti lopullisesti uskottavuutensa 1990-luvun alkupuolella. Metsätalouden kokonaistyöllisyys oli alle 25 000 henkilötyövuotta 1990-luvun puolivälissä sen jälkeen kun taloudellinen lama oli karsinut metsätaloudesta pysyvästi 12 000 työpaikkaa.

Toisen maailmansodan jälkeisen säännöstelyn päättyessä lähes kymmenen prosenttia työvoimasta työllistännyt metsätalous oli 1990-luvulle tultaessa muuttunut minisarjan toimialaksi talous- ja työllisyyspolitiikan tekijöille. Keskitettyä asiantuntijajohtoista metsäpolitiikkaa kaivanneet käynnistivät tutkimuksia, selvityksiä ja visioita etsien keinoja metsätalouden työllisyyden uudesta noususta 1990-luvulla. Mittavat metsäteollisuusinvestoinnit 1990-luvun alkupuolella lisäsivät ensiasteista puunkäyttöä luomatta kuitenkaan juuri ollenkaan uusia työpaikkoja metsätalouteen. Työllisyysperusteiden tueksi keskusjohtoisen metsäpolitiikan tekijät ryhtyivät nyt systemaattisesti laajentamaan metsäsektorin käsitettä. Yhä useampia talouden

sektoreita ja toimintoja liitettiin metsäklusteriksi nimettyyn kokonaisuuteen. Samanaikaisesti puunkorjuun ja -kuljetusten tehostaminen ja työtä säästävä tekninen edistys kuitenkin jatkui käytännön metsätaloudessa.

Metsäpolitiikan perusteet muokattiin uudelleen 1990-luvulla. Kieltojen ja rajoitusten säännösten sisältävä metsälaki ja metsänparannustoimintaa ohjaava kestävä metsätalouden rahoituslaki tulivat voimaan vuoden 1997 alusta yksityismetsätalouden hallinnonuudistuksen jälkeen. Metsähallitus tuli kokonaan eristetyksi yksityismetsien hallinnosta 1990-luvulla. Uudessa metsälaisa määritettiin metsien käsittelyn periaatteet sekä yksityisten että valtion hallinnassa olevissa talousmetsissä. Tilakohtaisen metsäsuunnittelun edullisuutta parannettiin ja metsätalouden

Kansallisen metsäohjelman valmistelu käynnistettiin vuoden 1998 alussa ja ohjelma otetaan käyttöön Suomen toimiessa EU:n puheenjohtajana vuonna 1999. Kansallisen metsäohjelman valmistelu rakentuu laajan kansallisen yhteisymmärryksen tavoitteelle. Valtioneuvosto otti vuonna 1995 hallitusohjelmaan kansallisen metsäsuunnitelman laatimisen vaalikauden aikana. Kansallisesta Päättäjien Metsäakatemiasta on tulossa pysyvä instituutio metsäsektorin ja muun talouden välille. Laajaan osallistumiseen perustuva institutionaalinen säätely taloudelliseen, ekologiseen ja sosiaaliseen kestävyteen tähtäävässä kansallisessa metsäohjelmassa on uutta vai onko sittenkään?

*Metsäohjelmatyön johtoryhmän pääsihteeri Aarne Reunala (Metsäntutkimuslaitoksen Helsingin tutkimuskeskuksen johtaja vuodesta 1992, Suomen metsäyhdistyksen puheenjohtaja v. 1994–97) Päättäjien 1. Metsäakatemiassa vuonna 1997. Kuvassa oikealta Puu- ja erityisalojen liiton puheenjohtaja Heikki Peltonen, Aarne Reunala, Päättäjien metsäakatemian johtaja Eeva Hellström, MTK:n metsäjohtaja Martin Lillandt, talousneuvoston pääsihteeri Seppo Leppänen, Metsäteollisuus ry:n metsäjohtaja Martti Vainio, Suomen metsäattashea Bonnissa Jari Parviainen, valtiovarainministeriön valtios sihteeri Raimo Sailas, UPM-Kymmenen varametsäpäällikkö Hannu Vainio. Suomen metsäyhdistys*





ohjelmallinen suunnittelu siirrettiin alueellisille metsäkeskuksille. Talousmetsien luonto- ja monikäyttöarvot sisällytettiin metsälakiin. Kokonaan talouskäytön ulkopuolella olevien metsien käsittelyn julkinen säätely säädettiin tapahtuvaksi luonnonsuojelulain määräysten perusteella.

Metsien suojelun ja työllisyyden rahoitusohjelman laatimiseksi käynnistettiin toimikuntatyö 1990-luvun puolivälissä. Työryhmä ehdotti laajamittaista talousmetsien ulkopuolella olevien metsien määrän lisäystä. Ehdotukseen sisällytetyt uudet suojelualueet olivat tulleet esille jo aiemmissa metsien suojeluun liittyvissä komiteoissa ja toimikunnissa. Työryhmä kirjasi ensisijaisesti tavoitteet yksiin kansiin ja teki ohjelman suojelun rahoittamisesta.

### *Euroopan unionin metsästrategiaan sopeutuminen*

Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen vuoden 1995 alusta. Unionissa kansallisvaltion yleistä talouspolitiikkaa toteutetaan pääosin finanssipolitiikan kautta. Euroopan keskuspankki hoitaa raha- ja talousliiton (EMU:n) jäsenmaiden yhteistä rahoituspoliittikka. EMU yhtenäistää talousalueena markkinoiden ohjaamia toimintoja: hinnoittelua ja kauppaa kansallisvaltioiden välillä ja sisällä. Euroopan unionissa maakunnalliset ja muut talousalueiden kehittämissuunnitelmat laajenevat syrjäyttäen osin kansallisvaltioiden finanssipolitiikan tukirahoituksella toteutettuja hankkeita.

Euroopan unionin metsästrategia muodostuu kansallisen metsäpolitiikan perustaksi. Metsätalouden hankkeiden tuki- ja kannusterahoitusta toteutetaan sekä kansallisen budjettirahoituksen että Unionin kehittämissuunnitelmien rahoituksella. Euroopan unionin luontodirektiivin voidaan ennustaa saavan rinnalle muita laajoja, kansallisvaltioiden rajat ylittäviä ohjelmia, joilla on yhteyksiä talousmetsien käsittelyn periaatteisiin. Suomessa kansallinen metsäpolitiikka sovitetaan ylikansallisten ohjelmien ja direktiivien määrittämiin reunaehtoihin.

## **Mitä kansallisella metsäpolitiikalla tavoitellaan ja on saavutettu**

Kieltojen ja rajoitusten yksityiskohtaistaminen on ongelmallista yksityismetsätaloudessa. Väljät kiellot ja rajoitukset yhdistettynä kannustavaan rahoitustukeen on ollut tavoitteisiinsa nähden menestyksekkään metsäpolitiikan perustana Suomessa. Väljät normit ovat lisänneet asiantuntijavaltaa mutta samalla myös yksityismetsänomistajien kollektiivista päätösautonomiamia julkiseen valtaan nähden.

Kansallisessa metsäpolitiikassa saavutettiin asetetut tavoitteet 1950- ja 1960-luvuilla. Metsäpolitiikan tavoitteet laajentaa ja tehostaa puuntuotantoa olivat



Raakapuun kasvatus metsäteollisuuden raaka-aineeksi on globalisoitumassa. Muualla kasvatetun puun kilpailu raakapuun tarjonnassa on suomalaisen metsäpolitiikan tärkein haaste vuoteen 2010. Suomalaisyrityksistä Enso on hankkinut Filippiineillä käyttöoikeuden 300 000 hehtaarin alueeseen, jonne on suunnitteilla 100 000 hehtaarin akaasiaviljelmä. Tällainen alue tuottaa kolme miljoonaa kuutiota puuraaka-ainetta vuodessa. UPM-Kymmene on osakkaana 35 000 hehtaarin eukalyptusviljelmällä Uruguayssa. Vuotuinen kasvu on n. 30 m<sup>3</sup>/ha.

*Eukalyptusviljelmä 7 vuoden iässä. Olav Henriksen*

Yhteensopivia suunnitelmallisen talouskasvuun tähdänneen talouspolitiikan kanssa. Alue- ja työllisyysvaikutukset hyväksyttiin metsätalouden julkisen tukirahoituksen laajentamisen perusteeksi ja muu kansantalous oli valmis sitoutumaan niiden toteutuksen rahoitukseen.

Yksityisen päätösautonomian kavennuksiin tähdänneet uudistukset metsätaloudessa pysäyttivät tukirahoitusjärjestelmän kehitystyön 1970-luvun puolivälissä. Metsätalouden asiantuntijavallan ja keskusjohtoisuuden muutosyritykset tulivat torjutuiksi ja metsäpolitiikan tukirahoitus sopeutettiin vaihtelevaan budjettirahoitukseen inflaatiotaloudessa.

Metsäpolitiikkaa ei kyetty integroimaan uuteen, aktiiviseen finanssipolitiikkaan perustuneeseen kasvupolitiikkaan 1980-luvulla. Alue- ja työllisyysperusteissa pitäytyminen metsätalouden tukirahoituksessa teki muun talouden haluttomaksi sitoutumaan uuden metsäpolitiikan toimeenpanon rahoitukseen. Liiketaloudellisten kannattavuusvaatimusten puuttuminen vesitti puuntuotannon tehostamisen edistämiseen tähdänneen Metsä 2000 -ohjelman toteutusta.

Uudessa metsäpolitiikassa suoran tukirahoituksen lisäykselle on mahdollisuuksia kohteissa, joissa avustusrahoitus ratkaistaan Euroopan unionin tasolla. Aktiivisen kannusterahoituksen lisääminen on aiemman kokemuksen perusteella tehokas metsäpolitiikan keino Suomessa. Kannusterahoitus edellyttää perusteluikseen liiketaloudellista kannattavuutta silloin, kun on kyse puuntuotannon tehostamiseen liittyvistä hankkeista. Muut kuin liiketaloudelliset perusteet tulevat kyseeseen silloin, kun tavoitteena on tuottaa kollektiivihyötyjä sellaista kysyntää varten, jossa syntyvä maksuvalmius korvaa liiketaloudellisen kannattavuusvaatimuksen.

Laaja ammatillinen päätösa autonomia metsätaloudessa muodostui metsäpolitiikan kehitystä hidastavaksi tekijäksi 1980-luvulla. Siltä metsäammattikunnan osalta, joka oli koulutettu vain puuntuottajiksi, puuttui osaaminen ja valmius kollektiivihyötyjen tuottamisen arvottamiseen. Näiden hyötyjen tuottamiseen liittyvä osaaminen on nopeasti laajenemassa. Metsäpolitiikan toimeenpanon instituutioiden muutosvaatimuksia kiihdyttävät voimakkaimmin kuitenkin yksittäisten metsänomistajien tarpeet. Metsäammattikunnalta edellytetään osaamista selkeillä ja yksikäsitteisillä päätössäännöillä metsien käsittelyssä. Ammattikunnan on myös sitouduttava tukemaan metsänomistajia muun talouden taholta tulevaa kritiikkiä kohtaan. Ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden dimensiot metsätalouden päämäärässä muuttavat metsäpolitiikkaa kerralla enemmän kuin yhdessäkään muutoksessa taloudellisen kestävyuden ajan metsäpolitiikassa.

# LÄHTEET

- Ahvenainen, J. 1972. Paperitehtaista suuryhtiöksi. *Kymin Osakeyhtiö vv. 1918–1939*. Helsinki. 352 s.
- Ahvenainen, J. 1976. Suomen paperiteollisuuden kilpailukyky 1920- ja 1930-luvulla. *Acta Forestalia Fennica* 151. Helsinki. 49 s.
- Ahvenainen, J. 1984. Suomen sahateollisuuden historia. Porvoo. 462 s.
- Ahvenainen, J. 1992. Enso Gutzeit 1872–1992 osat I ja II. Jyväskylä. 703 s.
- Arnkil, J. 1992a. Metsätyövoiman määrä ja rakenne vv 1940–90. Teoksessa: Simonen, T. (toim.) *Metsätyön murrosvuodet*. LEL eläkekassa. Helsinki s. 4–14.
- Arnkil, J. 1992b. Kämpöjen nousu ja tuho. Teoksessa: Simonen, T. (toim.) *Metsätyön murrosvuodet*. LEL eläkekassa. Helsinki s. 70–71.
- Autio, M. & Lodenius, E. 1968. Suomen Paperitehtaitten yhdistys 1918–1968. Helsinki. 273 s.
- Berg, E. 1995. Kertomus Suomenmaan metsistä. 93 s. Metsälehti Kustannus.
- Bordes, C. & Currie, D. & Söderström, H. 1993. Kolme arviota Suomen talouskriisistä ja talouspolitiikasta. Suomen Pankki, Sarja C:9. Helsinki. 224 s.
- Brandt, E. 1992. Metsäpalkkatarkkailun synty ja kehitys. Teoksessa: Simonen, T. (toim.) *Metsätyön murrosvuodet*. LEL eläkekassa. Helsinki s. 18–33.
- Dahmen, E. 1963. Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka. Suomen Pankki, julkaisuja C:4. Helsinki. 142 s.
- Dahmen, E. 1984. Taloudellinen kehitys ja muutospainet. Kokemuksia Suomesta ja muualta. Suomen Pankki, julkaisuja C:7. Helsinki. 176 s.
- Duerr, B. & Duerr, W. 1972. Role of Faith in Forest Resource Management. Teoksessa: *Man and the Ecosystem*. Burlington. Ver. 12 s.
- Ennevaara, P. 1946. Yksityismetsälain vastaiset hakkuut ja tämän lain valvonnan tehokkuus. *Acta Forestalia Fennica* 54(2). Helsinki. 280 s.
- Eriksson, M. 1993. Metsätalouden asiantuntijavalta MERA -kaudella. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.) *Metsäpolitiikka valinkauhassa*. MT 471. Helsinki. s. 251–269.
- Eriksson, M. 1995. Rise and Fall of National Forestry Network in postwar Finland. Helsingin kauppakorkeakoulu A 105. Helsinki. 167 s.

- Erkkilä, E. 1943. Maaseutuväestön puunkäytön kokonaismäärä ja sen kehitys. MTJ 32. Helsinki. 375 s.
- Ervasti, S. & Heikinheimo, L. & Holopainen, V. & Kuusela, K. & Siren, G. 1964. Suomen metsien kehitys vuosina 1964–2000. Teoksessa: Komiteamietintö 1964: A16. Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta. Helsinki. s. 79–103.
- Ervasti, S. & Heikinheimo, L. & Kuusela, K. & Mäkinen, V. 1969. Suomen metsä- ja puutalouden tuotantomahdollisuudet vuosina 1970–2015. Talousneuvosto. Helsinki. 172 s.
- Ervasti, S. 1970. Sahateollisuus Suomen talouselämässä. Teoksessa: Paloposki, T. (toim.) 75 vuotta sahatteollisuuden yhteistoimintaa. Suomen sahanomistajayhdistys 1895–1970. Helsinki. s. 200–221.
- Eskelinen, H. 1989. Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka. Teoksessa: Loikkanen, H. & Pekkarinen, J. (toim.). Suomen kansantalous – insituutiot, rakenne ja kehitys. Porvoo. s. 327–340.
- Gylden, C. 1853. Handledning för skogshållare i Finland. Helsinki. 149 s.
- Hahtola, K. & Järveläinen, V.-P. & Reunala, A. 1973. Metsänomistajien puunmyyntikäyttäytyminen. *Silva Fennica* 7(3). s. 173–187.
- Hakkila, P & Kanninen, K & Mäkinen, P. 1989 b. Metsäkoneurakoitsija. Jyväskylä. 93 s.
- Hakkila, P. 1989 a. Logging in Finland. *Acta Forestalia Fennica* 207. Helsinki. 39 s.
- Hallantie, K. 1995. Paljonko metsiä on suojeltava? Metsäsodasta metsärauhaan-METLA:n tutkimustalkoot Kuusamossa 18.4.1995 (puheenvuoro). 5 s.
- Halttunen, H. & Wallius, S. 1989. Suomen inflaatio. Teoksessa: Loikkanen, H. & Pekkarinen, J. (toim.) Suomen kansantalous – instituutiot, rakenne ja kehitys. Porvoo. s. 214–230.
- Harve, P. 1947. Puunjalostusteollisuutta ja puutavarakauppaa harjoittavien yhtiöiden maanhankinta Suomessa. *Acta Forestalia Fennica* 52(1). Helsinki. 106 s.
- Heckser, E. 1923. Suomen rahalaitoksen uudistus. (Selvitys Suomen Pankille).
- Heikinheimo, L. & Heikinheimo, M. & Lehtonen, M. & Reunala, A. 1972. Suomalainen metsätyömiehen. Porvoo. 142 s.
- Heikinheimo, L. & Jaatinen E. & Kellomäki, S. & Loven, L. & Saastamoinen, O. 1977. Metsien virkistyskäyttö Suomessa. *Folia Forestalia* 321. Helsinki. 45 s.
- Heikinheimo, L. & Kuusela, K. & Sivonen, S. 1967. Metsätalouden hinta-, kustannus- ja kannattavuusarvio. Suomen Pankki, julkaisuja. C 5. Helsinki. 70 s.
- Heikinheimo, O. 1915. Kaskiviljelyn vaikutus Suomen metsiin. *Acta Forestalia Fennica* 4(2). Helsinki. 264 s.
- Heikkerö, T. 1995. Tehdaspuun ensimmäinen toimitusjohtaja. *Tehdaspuu* 2/1995. s. 8–10.
- Heikkerö, T. 1968. Yhtiöiden puunhankinta ja sen organisaatiot. *Metsäviesti* 68(1) s. 14–17.
- Heikurainen, L. & Kuusela, K. & Linnamies, O. & Nyyssönen, A. 1961. Metsiemme hakkuumahdollisuudet. Pitkän ajan tarkastelua. Teoksessa: Komitea-

- mietintö 1961:1. Metsätalouden suunnittelukomitean mietintö. Helsinki. s. 115–166.
- Heiskanen, V. 1959. Puu sahateollisuuden raaka-aineena. Teoksessa: 100 vuotta sahateollisuutta. Helsinki.
- Helander, A. 1914. Suomen metsänhoitoyhdistys Tapion synty. Helsinki. 123 s.
- Helander, A. 1941. Suomen metsänhoitoyhdistyksen alkuvaiheilta. Metsätaloudellinen Aikakauslehti 4–5/41. 8 s.
- Helander, A. 1949. Suomen metsätalouden historia. Helsinki. 546 s.
- Helelä, T. & Laatto, E. 1959. Sahateollisuus Suomen kansantaloudessa vuosina 1860–1958. Teoksessa: 100 vuotta sahateollisuutta. Helsinki. s. 43–65.
- Heliö, E. 1972. Puuraaka-aineen kauppaa ohjaavat sopimukset. Metsänhoitaja 22 (2). Helsinki. 3 s.
- Hellström, E. 1993. Yksityismetsälain vastaisen metsänhävityksen taustatekijät. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. MT 471. Helsinki. s. 125–140.
- Henttinen, A. 1995. 50 vuotta itsenäisen sahateollisuuden edunvalvontaa. Suomen sahat ry 1945–95. Lahti. 171 s.
- Hemilä, K. 1997. Kehittyvän metsäpolitiikan tavoitteet. Teoksessa: Hellström, E. (toim.) Päättäjiä metsäakatemia 2. Joensuu.
- Hetemäki, L. & Ollonqvist, P. 1995. Mistä rahoitus metsien suojeluun? Metsälehti 10/1995 s. 3.
- Hetemäki, L. 1995. Metsiensuojeluongelma ja ehdotus ratkaisuksi. Folia Forestalia 1/1995. s. 60–66.
- Hetemäki, L. & Hänninen, R. & Kuuluvainen, J. & Ollonqvist, P. & Ruuska, P. & Toppinen, A. & Uusivuori, J. 1997. EMU ja Suomen metsäsektori. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/97. 12 s.
- Hjerpe, R. & Hjerpe, R. & Mannermaa, K. & Niitamo, O. & Siltari, K. 1976. Suomen teollisuus ja teollinen käsityö 1900–1965. Suomen Pankki, Kasvututkimuksia no. 7. Helsinki. 220 s.
- Hjerpe, R. & Ikonen, V. & Valkama, P. 1993. 1930-luvun lama ja Suomen velkaantuminen. KTA 89(1). s. 5–21.
- Hoffman, K. 1980. Suomen sahateollisuuden kasvu, rakenne ja rahoitus 1800-luvun jälkipuoliskolla. Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk. H. 124. Helsinki. 212 s.
- Holopainen, V. 1957. Metsätalouden edistämistoiminta Suomessa, Tapio 1907–1957. Helsinki. 302 s.
- Holopainen, V. 1967. 60-luvun metsäpolitiikka. Helsinki. 156 s.
- Holopainen, V. 1970. Vastuun metsäpolitiikka. Tampere. 160 s.
- Holopainen, V. 1984. Outlines of Finland's Forestry and Forest Policy. Society of Forestry in Finland. Helsinki. 57 s.
- Holopainen, V. 1987. Metsästä maailmalle Thomesto 1911–1986. Keuruu. 248 s.
- Holopainen, V. & Nyyssönen, A. 1992. Metsäverotus on myös metsäpolitiikkaa HS 31.10.1992.



- Holopainen, V. & Timonen, E. 1995. Metsä vastaa. Keuruu. 240 s.
- Hurskainen, J. & Reunala, A. 1974. Metsätalousalueluotoiminnan kehitys ja kehittymisen edellytykset Suomessa. *Silva Fennica* 8(4). s. 225–240.
- Huttunen, T. 1972. Suomen puunkäyttö, poistuma ja metsätase vuosina 1970–72. *Folia Forestalia* 166. Helsinki. 48 s.
- Huttunen, T. 1977. Suomen puunkäyttö, poistuma ja metsätase 1975–77. *Folia Forestalia* 205. Helsinki. 60 s.
- Huttunen, T. 1984. Suomen puunkäyttö, poistuma ja metsätase 1982–84. *Folia Forestalia* 605. Helsinki. 46 s.
- Huuho, T. & Saariaho, O. 1982. Hintakehitys ja hintavalvonta 1974–81. Elinkeinohallitus, tutkimusosasto. Selvityksiä 3/82. Helsinki. 68 s.
- Hämäläinen, S. 1993. Mauno Koivisto ja Suomen Pankki. Teoksessa Immonen, K. toim. Pitkä linja – Mauno Koivisto, valtiomies ja vaikuttaja. Rauma s. 109–161.
- Ilvessalo, Y. 1920. Metsämaitten puntautantokyvyn nykyisen tuoton ja puunkulutuksen välisistä suhteista. *Acta Forestalia Fennica* 15(2). Helsinki. 157 s.
- Ilvessalo, Y. 1924. Suomen metsät. Metsävarat ja metsien tila. *MTJ* 9. 33 s.
- Ilvessalo, Y. 1927. Suomen metsät. Tulokset vv. 1921–24 suoritetusta valtakunnan metsien arvioinnista. *MTJ* 11. Helsinki. 421 s.
- Ilvessalo, Y. 1929. Suomen päävesistöalueiden metsät. Helsinki. 154 s.
- Ilvessalo, Y. 1931. Mihin suuntaan metsävaramme ovat kehittymässä. Suomen metsäyhdistyksen vuosikirja I.
- Ilvessalo, Y. 1940. Suomen metsävarat vv. 1936–38. Selostus II valtakunnan metsien arvioinnin päätuloksista. *MTJ* 28(6). Helsinki. 51 s.
- Ilvessalo, Y. 1943. Suomen metsävarat ja metsien tila. II valtakunnan metsien arviointi. *MTJ* 30. Helsinki. 446 s.
- Ilvessalo, Y. 1956. Suomen metsät vuosista 1921–24 vuosiin 1951–53. Kolmeen valtakunnan metsien inventointiin perustuva tutkimus. *MTJ* 47(1). Helsinki. 227 s.
- Ilvessalo, Y. 1957. Suomen metsät metsänhoitolautakuntien toiminta-alueittain. *MTJ* 47(3). Helsinki. 128 s.
- Ilvessalo, Y. 1959. Suomen metsien hakkuumahdollisuudet metsävarojen kehittämiseen tähtäävän hakkuusuunnitteen valossa. *MTJ* 51(9). Helsinki. 61 s.
- Jensen, W. 1968. Massa- ja paperiteollisuuden tekninen kehitys- ja tutkimustyö. Teoksessa: Laurila et al (toim). Metsäteollisuus itsenäisenä Suomessa. Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto 1918–1968. Helsinki. s. 107–132.
- Jokinen, H. & Solttila, H. 1994. Pankkien varainhankinnan ja varainkäytön muutokset. Teoksessa: Pauli, R. (toim.) Pankkitoiminnan rakennemuutos Suomessa. Suomen Pankki, julkaisuja A 89. Helsinki. s. 75–110.
- Julkilausuma. 1948. Metsätaloudellinen aikakauslehti 11/48. s. 315–316.
- Jänterä, A. (toim.). 1982. 75 vuotta Tapion toimintaa. Helsinki. 119 s.
- Järveläinen, V-P. 1974. Yksityismetsänomistajien metsätaloudellinen käyttäytyminen. *Folia Forestalia* 222. Helsinki. 190 s.

- Järveläinen, V-P. 1981. Hakkuukäyttäytyminen yksityismetsälöillä. *Folia Forestalia* 499. 54 s.
- Kahiluoto, J. 1986. Teollisuuden metsänhoitajat – Industriförstmästarna ry. 1911–1986. Joensuu. 131 s.
- Kahiluoto, J. 1988. Teollisuuden Puuyhdistys 1972–1988. Joensuu. 158 s.
- Kahiluoto, J. 1990. Rauma Repolan metsätaival 1870–1990. Rauma. 438 s.
- Kaila, E. 1931. Tervanpolton leviäminen Suomessa 1700-luvun puolimaissa. *Silva Fennica* 21. Helsinki. 38 s.
- Kalela, J. 1987. Pulapolitiikkaa. Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929–1933. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, tutkimuksia no 13. Helsinki. 244 s.
- Kalela, J. 1989. Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Helsinki. 248 s.
- Kalland, F. & Pätilä, A. 1993. The Green change. Metsäteollisuus ry. Helsinki. 16 s.
- Kananen, I. 1986. MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Elintarvikepulasta omavaraisuuteen 1917–1949. Rauma. 244 s.
- Karppinen, H. & Hänninen, H. 1990. Yksityistilojen hakkuumahdollisuuksien käyttö Etelä-Suomessa. *Folia Forestalia* 747. Helsinki. 117 s.
- Kaukamaa, L. & Lähdeoja, V. 1961. Satakunnan maanviljelysseura 1861–1961. Pori. 380 s.
- Kaukiainen, Y. 1980. Suomen asuttaminen. Teoksessa: Jutikkala E. ja muut (toim.) Suomen taloushistoria I. Helsinki.
- Kekkonen J. 1987. Merkantilismista liberalismiin – oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta vuosina 1855–1879. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A. 172. Helsinki.
- Kekkonen, U. 1952. Onko maallamme malttia vaurastua? Helsinki. 176 s.
- Kilkki, P. & Siitonen, M. 1976. Principles of a Forest Information System. Proceeding of XVI IUFRO World Congress, Norway. Div IV. s. 153–163.
- Kilkki, P. 1989. Kestävä metsätalous. *Silva Fennica* 23 (4) s. 325–331.
- Kilkki, P. 1968. Income oriented cutting budget. *AFF* 91. Helsinki. 54 s.
- Kilkki, P. & Kuusela, K. & Siitonen, M. 1977. Puuntuotanto-ohjelmat Etelä-Suomen piirimetsälautakuntien alueilla. *Folia Forestalia* 307. Helsinki. 61 s.
- Kilkki, P. & Lappi, J. & Siitonen, M. 1986. Long term production planning via utility maximization. Teoksessa: *TIMS Studies in Management Sciences* vol. 21(86) s. 285–295.
- Kilkki, P. & Pökälä, R. 1975. A long term timber production model and its application to a large forest area. *AFF* 143. Helsinki. 28 s.
- Kilkki, P. & Väisänen, A. 1969. Determination of the optimum cutting policy for the forest stand by means of dynamic programming. *AFF* 102. Helsinki. 23 s.
- Kindleberger, C. 1973. *The World Depression 1929–1939*. London.
- Koistinen, A. 1996. Metsänomistajien omatoimisuus korjuukaudella 1994/95. Työtehoseuran julkaisuja 347. Helsinki. 46 s.

- Koivisto, M. 1994. Kaksi kautta. Juva. 460 s.
- Komiteamietintö 1900: 4. Yksityismetsäkomitea. Helsinki.
- Komiteamietintö 1916. Kommittén för utredande af frågan huruvida landets skogar överafverkas samt, om så fefinnes vara fallet, vilka åtgärder borde vidtagas för att hindradenna överafverkning. Helsingfors.
- Komiteamietintö 1933: 5. Paperipuun vientikomitea. Julkaistu: Paperipuukysymys. Silva Fennica 28. Helsinki. 142 s.
- Komiteamietintö 1937:8. Metsätalouden edistämiskomitean mietintö. Helsinki.
- Komiteamietintö 1951:12. Teollistamiskomitean mietintö. Helsinki.
- Komiteamietintö 1953. Metsänhoitolakikomitean mietintö. Helsinki. 114 s.
- Komiteamietintö 1954:4. Valtakunnansuunnittelukomitean mietintö. Helsinki. 149 s.
- Komiteamietintö 1956:2. Metsätaloustalokomitean mietintö Silva. Fennica 89 (1956). Helsinki.
- Komiteamietintö 1959:4. Talousohjelmakomitean mietintö. Helsinki. 111 s.
- Komiteamietintö 1960:9. Talousohjelmakomitean osamietintö II. Tuotantopoliittinen ohjelma. Helsinki. 150 s.
- Komiteamietintö 1961:1. Metsätalouden suunnittelukomitean mietintö. Helsinki. 189 s.
- Komiteamietintö 1962:6. Maatalouskomitean mietintö. Helsinki. 212 s.
- Komiteamietintö 1962:9. Finanssisuunnittelukomitean mietintö. Helsinki. 210 s.
- Komiteamietintö 1963:3 Metsäalan organisaatiokomitean mietintö. Julkaisussa: Silva Fennica 113. Helsinki. 10 s.
- Komiteamietintö 1964:A16. Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupoliitikasta. Helsinki. 139 s.
- Komiteamietintö 1965:A9. Puutavaran mittauskomitean mietintö. Osamietintö I, julkaisussa: Silva Fennica 118. Helsinki. 71 s.
- Komiteamietintö 1967:B1. Talousneuvoston mietintö tulopolitiikan kehittämisestä. Helsinki. 18 s.
- Komiteamietintö 1971:A19. Rakenne ja rahoituspolitiikasta Suomessa 1970-luvulla. Talousneuvosto. Helsinki. 241 s.
- Komiteamietintö 1971:B115. Metsänhoitoyhdistyslakikomitean mietintö I. Yksityismetsälainsäädännön uudistaminen. Helsinki. 43 s.
- Komiteamietintö 1971:B85. Tulopolitiikan kehittämistoimikunnan mietintö. Helsinki.
- Komiteamietintö 1972:B130. Metsänhakkuiden tasapainottamistoimikunnan mietintö. Helsinki. 62 s.
- Komiteamietintö 1975:23. Metsäkomitean mietintö. Helsinki. 44 s.
- Komiteamietintö 1977:50. Tuontipuutoimikunnan mietintö. Helsinki. 47 s.
- Komiteamietintö 1981:67. Metsätaloustalokomitean osamietintö II. Helsinki. 315 s.
- Komiteamietintö 1983:B43. Puuhuoltotoimikunnan mietintö. Helsinki. 70 s.
- Komiteamietintö 1983:B50. Tuontipuutoimikunnan mietintö. Helsinki. 47 s.
- Komiteamietintö 1985:39. Puumarkkinatoimikunnan mietintö. Helsinki. 52 s.

- Komiteamietintö 1987:4. Kilpailu- ja hintakomitean mietintö. Helsinki. 64 s.
- Komiteamietintö 1988:32. Metsäverotoimikunta-88:n mietintö. Helsinki. 112 s.
- Komiteamietintö 1989:48. Puukaupan verotoimikunnan mietintö. Helsinki. 60 s.
- Komiteamietintö 1992:5. Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnan mietintö. Helsinki. 115 s.
- Konttinen, H. & Drushka, K. 1997. Metsäkoneiden maailmanhistoria. Helsinki. 254 s.
- Korhonen, M. 1990. Institutionaalinen johtaminen metsäsektorissa MERA-ohjelmakaudella. Helsingin kauppakorkeakoulu. B.100. Helsinki. 131 s.
- Korhonen, M. & Ollonqvist, P. & Tainio, R. 1989a. Suomen metsä- ja puuvarojen institutionaalinen säätely ja johtaminen. Teoksessa: Tervo, M. & Valsta, L. (toim.) Metsästä markkinoille. MT 330. Helsinki. s. 108–125.
- Korkman, S. & Vihriälä, V. 1989. Rahoitusmarkkinat ja keskuspankkipolitiikka. Teoksessa: Loikkanen, H. & Pekkarinen, J. (toim.) Suomen kansantaloustutkimuslaitoksen tutkimusraportteja, rakenne ja kehitys. Porvoo. s. 270–297.
- Korkman, S. & Pekkarinen, J. 1988. Kiinteän valuuttakurssin ongelma Suomen markan historiassa. Teoksessa: Honkapohja, S. & Suvanto, A. (toim.) Raha, inflaatio ja talouspolitiikka. Helsinki. s. 267–290.
- Korpinen, P. 1985. Kehitysnäkymät ja talouspolitiikka vuoteen 1990. TTT katsaus 13(4) s. 3–7.
- Koskenkylä, H. & Vesala, J. 1994. Suomen talletuspankit 1980–1993; kasvun ja kriisin vuodet. KTA 90(2) s. 171–196.
- Kullberg, R. 1996. Niin päättyi kulutusjuhla. Porvoo. 270 s.
- Kukkonen, P. 1987. Puheenvuoro vuoden 1988 budjettiin. KTA 83(4) s. 366–369.
- Kukkonen, P. 1996. Rahapolitiikka ja Suomen kriisi. PTT julkaisuja 16. Helsinki. 88 s.
- Kunnas, H. 1973. Metsätaloustuotanto Suomessa 1860–1965. Suomen Pankki, kasvututkimuksia C 4. Helsinki. 192 s.
- Kunnas, H. 1989. Kilpailulainsäädäntö ja hintapolitiikka. Teoksessa: Loikkanen, H. & Pekkarinen, J. (toim.) Suomen kansantalous – tutkimusraportteja, rakenne ja kehitys. Porvoo. s. 231–341.
- Kuusela, K. 1959. Suurin kestävä hakkuusuunnite ja menetelmä sen arvioimiseksi. Acta Forestalia Fennica 71. Helsinki.
- Kuusela, K. 1972. Suomen metsävarat ja metsien omistus 1964–70 sekä niiden kehittyminen 1920–70. MTJ.76(5). Helsinki. 126 s.
- Kuusela, K. 1974. Metsätalous teollistuvassa Suomessa. Sitra B: 12. Helsinki. 141 s.
- Kuusela, K. 1978. Suomen metsävarat ja niiden omistus 1971–76. MTJ 93(6). Helsinki. 107 s.
- Kuusela, K. 1981a. Markkinavoimat puun saannin ja kantohinnan muodostumisen kannalta. KOP taloudellinen katsaus 1/1981. s. 9–21.
- Kuusela, K. 1981b. Suomen metsätalous ja -teollisuus. Teoksessa: Suomen talous 2010. Erillisselvitykset. SITRA B: 66. s. 63–112.

- Kuusela, K. 1982 Suomen puuntuotannon tavoiteohjelma 1980-luvulle. MT 67. Helsinki. 48 s.
- Kuusela, K. 1984. Metsäpolitiikan haasteet 1980-luvulle. Lahti. 41 s.
- Kuusela, K. 1993. Suomen metsäsektori yhdyntävässä Euroopassa. Metsämiesten Säätiö 1993. Helsinki. 12 s.
- Kuusela, K. 1994. Metsätalous tiedon ja mielikuvaohjauksen tienhaarassa. Julkaisussa: Korhonen, A-K. (toim.) Metsäpolitiikan eväät 2000-luvulle. MT 529. Helsinki. s. 84–92.
- Kuusela, K. & Nyyssönen, A. 1962. Tavoitehakuulaskelma. Acta Forestalia Fennica 74. Helsinki. 34 s.
- Kuusela, K. & Salminen, S. 1991. Suomen metsävarat 1977–1984 ja niiden kehittyminen 1952–1980. Acta Forestalia Fennica 220. Helsinki. 84 s.
- Kuusterä, A. 1997. Markan matkassa – Suomen rahajärjestelmän historiaa 1840–1997. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/97. 34 s.
- Kyntäjä, T. 1993. Tulopolitiikka Suomessa. Tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle. Helsinki. 302 s.
- Laitakari, E. 1960. Metsähallinnon vuosisataistaival 1859–1959. Silva Fennica 107. 447 s.
- Lapin Metsä 2000 -ohjelma. 1988. Varmola M. (toim.) Rovaniemi. 128 s.
- Lappi, J. & Siitonen, M. 1985. A utility model for timber production based on different interest rates for loans and savings. Silva Fennica 19(3) s. 271–280.
- Leppo, M. 1941. Finanssipolitiikan tehtävistä inflaation ehkäisemisessä. KTA 37(4). s. 295–315.
- Leskinen, E. 1977. Puurauha 50. Metsäteollisuuden työmarkkinatoiminta. Helsinki. 154 s.
- Lihtonen, V. 1944. Piirteitä metsätalouden järjestelyn rakennemuodosta Suomessa. Acta Forestalia Fennica 52. Helsinki. 154 s.
- Lihtonen, V. 1943. Tutkimuksia metsän puuston muodostumisesta. Tuottohakkauslaskelma. Acta Forestalia Fennica 51. Helsinki. 320 s.
- Lihtonen, V. 1946. Valtakunnan metsätalouden järjestely metsiemme poistuman ja tuottohakkausmäärän valossa. Acta Forestalia Fennica 53. Helsinki. 133 s.
- Lihtonen, V. 1952. Metsiemme tulevan kehityksen ääriviivoja. MTJ 40(22). Helsinki. 42 s.
- Lindbeck, A. (ja muut) 1993. Talouden ja politiikan uudet ehdot. KTA 89(2) s. 149–170.
- Lindroos, H. 1985. TPY. Teollisuuden puunhankinnan yhteistyötä. Metsä ja Puu 85(4).
- Lindroos, H. 1993a. Metsäverouudistus ja puuhuolto. Julkaisussa: Pesonen, M. & Räsänen, P. (toim.) Metsäverovalinta – strateginen ratkaisu. MT 472. Helsinki s. 54–58.
- Lindroos, H. 1993b. Puuta mottiin. Puuhuoltoa sodan varjossa 1939–47. Rauma. 184 s.
- Linnamies, O. 1970. Suomen metsä- ja puutalous. Helsinki. 346 s.

- Linnamies, O. 1971. Metsäteollisuuden laajennukset ja puuraaka-aineen riittävyys. *Silva Fennica* 5(3) s. 201–234.
- Lipponen, P. 1996. Päätäjien metsäakatemian avaus. Teoksessa: Hyttinen, P. (toim.) Päätäjien metsäakatemia 1. Joensuu.
- Loven, L. 1991. A. Cajanderin ajatukset toteutuvat. *Metsä ja puu* 2/91. s. 24–26.
- Luonnon monimuotoisuus yksityismetsissä. 1995. Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton ohjelma ja suositukset. Helsinki. 15 s.
- Luonnonläheinen metsänhoito. 1994. Metsänhoitosuositukset. Metsäkeskus Tapon julkaisu 6/94. Helsinki. 28 s.
- Lyphart, A. 1975. *The Politics of Accommodation*. Berkeley, Mass.
- Lönnroth, E. 1928. Normaalimetsä. Teoksessa: Maa ja metsä, metsätalous 3. Helsinki.
- Maataloustuottajain Keskusliiton Metsävaltuuskunta ja sen toiminta 1942. Helsinki 1943. 9 s.
- Maataloustuottajain Keskusliiton Metsävaltuuskunta ja sen toiminta 1943. Helsinki 1944. 19 s.
- Maataloustuottajain Keskusliiton Metsävaltuuskunta ja sen toiminta 1944. Helsinki 1945. 25 s.
- Maataloustuottajain Keskusliiton Metsävaltuuskunta ja sen toiminta: vuosikertomukset vuosilta 1945–49. Helsinki 1950. 30 s.
- Malmborg, G. 1969. Goals and means in Swedish Forest Policy. Teoksessa: Svendsrud, A. (toim.): *Readings in Forest Economics*. Oslo. s. 201–214.
- Mansner, M. 1981. Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1097–1940. Jyväskylä. 335 s.
- Mansner, M. 1984. Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain keskusliitto 1940–1956. Jyväskylä. 380 s.
- Mansner, M. 1990. Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain keskusliitto 1956–1982. Jyväskylä. 416 s.
- MERA I. 1964. Metsätalouden rahoitusohjelma. Metsätiedotustoimisto. Helsinki.
- MERA II. 1966. Metsätalouden rahoitusohjelma. Metsätiedotustoimisto. Helsinki.
- MERA III. 1969. Metsätalouden rahoitusohjelma. Metsätiedotustoimisto. Helsinki.
- MERA-lainan selvitystoimikunnan muistio. 1972. MERA toimikunta. Helsinki. 216 s.
- Metsä 2000. 1983. Metsä 2000 -tuottava ja työllistävä metsä. Seminaariraportti. Helsinki. 46 s.
- Metsä 2000. 1985a. Metsä 2000 -ohjelman pääraportti. Talousneuvosto. Helsinki. 62 s.
- Metsä 2000. 1985b. Metsien hoidon ja käsittelyn työryhmän raportti. Helsinki. 103 s.
- Metsä 2000. 1985c. Metsäteollisuuden kehittämisen työryhmän raportti. Helsinki. 73 s.
- Metsä 2000. 1985d. Puuhuollon työryhmän raportti. Helsinki. 95 s.



- Metsä 2000. 1985e. Metsä 2000 -ohjelma. Talousneuvosto. Helsinki. 53 s.
- Metsä 2000. 1985f. Metsä 2000 -seminaari 30.9.1985. Suomen Metsäyhdistys. Helsinki. 62 s.
- Metsä 2000 1988. Metsä 2000 -ohjelman ensimmäinen kymmenvuotiskausi 1986–1995. MMM Metsä 2000 -ohjelman tarkistustyöryhmä. Helsinki. 56 s.
- Metsä 2000 1991a. Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnan kansantalouden jaoston muistio. Helsinki. 68 s.
- Metsä 2000 1991b. Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnan metsäteollisuuden jaoston muistio. Helsinki. 63 s.
- Metsä 2000 1991c. Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnan metsätalouden jaoston muistio. Helsinki. 72 s.
- Metsänsuojelun ja työllisyyden rahoitustoimikunnan mietintö 1996. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki. 78 s.
- Metsäsektorin ajankohtaiskatsaus 1992. MT 436. Helsinki.
- Metsäsektorin ajankohtaiskatsaus 1994. MT 516. Helsinki.
- Metsäsektorin murros 1993. Metsäpolitiikan lähtökohdat 2000-luvulle. 1993. Metsämiesten Säätiö. Helsinki. 24 s.
- Metsätalouden ympäristöohjelma 1994. Maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö. Helsinki. 26 s.
- Metsätalous ja ympäristö. 1994. Metsätalouden ympäristöohjelmatyöryhmän mietintö. MMM 1994 (3). Helsinki. 100 s.
- Metsätalustilastollinen vuosikirja (eri vuosilta). Suomen Virallinen Tilasto: maa- ja metsätalous. Metsäntutkimuslaitos. FF. Helsinki.
- Metz, A-M. 1993. Etujärjestöjen vaikutus Metsä 2000 -ohjelman syntyyn. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.) Metsäpolitiikka valinkauhassa. MT 471. Helsinki. s. 271–306.
- Mikkonen, A. 1992. Ahavan purema liitto. *Talouselämä* 6/1992 s. 18–20.
- Myllymäki, A. 1979. Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. Tampere. Myllymäki, A. 1982. Elvytys, etujärjestöt ja valtion rooli. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Tutkimuksia A. 1. Tampere. 215 s.
- Myllyntaus, T. 1987. Sahateollisuus. Teoksessa: Myllyntaus, T. & Michelsen, K. & Herranen, K. Teknologian muutos Suomen teollisuudessa 1885–1920. *Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk*. H 134. Helsinki. s. 51–96.
- Mäkelä, J. 1977. Metsätöiden kehittäminen metsänomistajien työpanoksen hyväksikäytön kannalta. Alustusmateriaali kevätmetsäviikolla 1977. Suomen Metsäyhdistys ry. Helsinki. 5 s.
- Mäkelä, J. 1987. Maataloustraktorin käyttöön perustuva puunkorjuu. Työteho-seuran metsätiedote 14/87. Helsinki. 6 s.
- Niemi, A. & Vesikallio, H. 1974. Suunnitelmallisen metsäyhteistyön laajentamisen hyödyt ja kustannukset. Helsingin yliopisto, maankäytön ekonomian laitos. 3/1974. 51 s.
- Niemi, A. 1977. Metsänomistajien suunnitelmallinen yhteistoiminta. *Sitra B*: 33. Helsinki. 42 s.

- Niku, V. 1992. Metsätöiden kehitysvaiheista vuoden 1940 jälkeen. Teoksessa: Simonen T. (toim.) Metsätyön murrosvuodet. LEL eläkekassa. Helsinki. s. 15–29.
- Nikunen, A. 1996. Kuljetuksenantajien yhteistyö. teoksessa Nikunen, A. ja muut (toim.). Puoli vuosisataa koneellista puunkorjuuta. Jyväskylä. s. 120–131.
- Nikunen, T. 1995. Raakapuumerkinat ja kilpailulainsäädännön uudistaminen Pohjoismaissa. MT 548. Helsinki. 70 s.
- Nousiainen, J. 1964. Talousneuvostojen rakenteesta ja tehtävistä Suomessa. Poliittikka 2/1964. s. 67–97.
- Nousiainen, J. 1985. Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta. Teoksessa: Valtioneuvoston historia 1917–1966 osa III. Helsinki. s. 217–390.
- Nousiainen, J. 1992. Poliitiikan huipulla. Juva. 220 s.
- Nuutinen, T. & Hirvelä, H. & Horne, P. & Härkönen, K. & Naskali, A. & Ovaskainen, V. & Salminen, O. & Seppälä, H. & Siitonen, M. & Toropainen, M. 1996. Metsien suojelun taloudelliset ja työllisyysvaikutukset. Raportti metsänsuojelun ja työllisyyden rahoitustoimikunnalle (julkaisematon). Metsäntutkimuslaitos. 19 s.
- Näkökohtia Suomen Metsätalouden tehostamiseksi 1929. Eino Saaren ja Yrjö Ilvessalon lausunto Taloudelliselle neuvottelukunnalle. Silva Fennica 12. 22 s.
- Oksanen, M. 1992. MERA -ohjelmat yhtiöiden metsissä. Teoksessa: Tuokko K. (toim.) Metsänparantajat kansakunnan asialla. Saarijärvi. s. 81–83.
- Oksanen-Peltola, L. 1995. Monitavoitteista metsäsuunnittelua yksityismetsissä. Metsänhoitaja 45(3).
- Osara, N. 1953. Nolla-alueiden kuljetusväylien parantaminen. Liite julkaisussa: Talouspolitiikan perusohjelma 1953. Helsinki.
- Osara, N. 1969. Polttoaineiden ja puutalouden säännöstely Suomessa toisen maailmansodan aikana ja jälkeen. Silva Fennica 3(4) s. 251–284.
- Osara, N. 1984. Covertment control of fuels and forestry in Finland during and after World War II. Yhteenveto julkaisussa: Palo, M. ja muut (toim.) N. A. Osara – metsäekonomisti ja metsäjohtaja MT 170. Helsinki. s. 157–160.
- Osara, N. & Pöntynen, V. & Erkkilä E. 1948. Suomen puun käyttö ja metsätase. MTJ 36(4). Helsinki. 166 s.
- Palo, M. 1976. Raakapuun hintasuositussopimukset. Osuuspankkien taloudellinen katsaus 2 /76. s. 5–10.
- Palo, M. 1981. Countervailing Power and Roundwood Market Development. Esitelmä (julkaisematon). 34 s.
- Palo, M. 1983. Metsätieteiden traditiot Suomessa. Teoksessa: Perinteet ja tulevaisuus. Porvoo. s. 113–163.
- Palo, M. 1993. Ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.) Metsäpolitiikka valinkauhassa MT 471. Helsinki. s. 307–467.
- Palo, M. 1995. Metsänsuojelun lisätarve, työllisyyden hoito ja uudet rahoituskeinot. Teoksessa: Palo, M. & Elovirta, P. (toim.) Työtä metsästä MT 562. Helsinki. s. 87–92.

- Palo, M. & Hämäläinen, J. 1988. Metsäntutkimuslaitoksen metsäekonomisen tutkimuksen kehitys ja haasteet. Teoksessa: Sevola, Y. (toim.) Metsä, yritys ja yhteiskunta. MT 288. Helsinki. s. 159–202.
- Palosuo, V. 1979. MERA-ohjelmat Suomen metsätaloudessa. Acta Forestalia Fennica 165. Helsinki. 55 s.
- Palosuo, V. 1982. Viljelytalous saapuu yksityismetsiin. Teoksessa: Jänterä, A. (toim.) 75 vuotta Tapion toimintaa ja tuloksia. Helsinki. s. 4–31.
- Palosuo, V. 1985. MERASTA METSÄ 2000. Metsänhoitaja 35(2) s. 5–7.
- Paunio, J. 1977. Talouden häiriötilat ja politiikan paineet. KTA 73(2) s. 167–186.
- Paunio, J. 1978. Suomen valuuttakurssipolitiikan periaatteista. Taloustieteellisen seuran vuosikirja 1977. s. 210–213.
- Paunio, J. 1987. Stagflaatioko Euroopassa? KTA 83(3) s. 266–276.
- Pekkarinen, J. & Vartiainen, J. 1993. Suomen talouspolitiikan pitkä linja. Juva. 479 s.
- Pekkarinen, J. & Vartiainen, J. & Väisänen, J. & Åkerholm, J. 1984. Suomalainen finanssipolitiikka ja kysynnän säätely. Teoksessa: Koskenkylä, H. (ja muut.) (toim.) Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä. Kansantaloudellinen Yhdistys. Vammala.
- Pellervo seura. 1994. Vuosikertomus. Helsinki.
- Perälä, Y. 1984. Valtion metsätalous ja sahateollisuuden vapauttaminen. Helsingin yliopisto (pro gradu, julkaisematon). 161 s.
- Piha, A. 1975. Metsänhoitoyhdistyslain syntyvaiheet. Silva Fennica 9(1) s. 49–73.
- Pihkala, E. 1978. Puu vanhenee metsissämme. HS. 10.8.1978
- Poukka, P. 1968. Suomen Puunjalostusteollisuuden keskusliitto 1918–1968. Teoksessa: Laurila, J. (ja muut.) (toim.) Metsäteollisuus itsenäisessä Suomessa. Suomen Puunjalostusteollisuuden keskusliitto 1918–1968. Helsinki. s. 13–75.
- Puoskari, P. 1992. Talouspolitiikan funktiot ja instituutiot. Teorian rekonstruktio ja elvytyksen talouspoliittinen anatomia. VATT. Tutkimuksia no 8. Helsinki. 232 s.
- Puro, P. 1971. Veitsiluodosta valtavyylille. Kemi. 135 s.
- Puulaakipelit on pelattu. 1984. Suomen Puutalous 9/84. s. 4–5.
- Pöntynen, V. 1933. Suomen puunkäyttöä selvittelevät tutkimukset. MTJ 14. Helsinki. 213 s.
- Pösö, J. 1996. Metsäkonemiehet LEL:n kautta yrittäjien eläkelain piiriin. Teoksessa: Nikunen, A. ja muut (toim.) Puoli vuosisataa koneellista puunkorjuuta. Jyväskylä. s. 92–105.
- Pöntynen, V. 1962. Suomen puunkäyttö vuosina 1947–61. MTJ 56(3). Helsinki.
- Rahaliitto ja Suomi -talouden haasteet. 1997. EMU-asiantuntijatryöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 24/97. 167 s.
- Raumolin, J. 1984. Metsäsektorin vaikutus Suomen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Pohjois-Suomen tutkimuslaitos, C 51. Oulun yliopisto. 126 s.
- Raumolin, J. 1986. The Impact of Technological Change on Rural and Regional Forestry in Finland. Working Paper, Wider Study program. Helsinki. 86 s.

- Reunala, A. & Heikinheimo, M. 1987. Taistelu metsistä. Helsinki. 188 s.
- Roschier, R. 1954. Puukuidun valmistukseen ja käyttöön perustuva teollisuus Suomessa. Teoksessa: Hirvensalo (ja muut) (toim.) Suomen puun miehiä. Helsinki.
- Rossi, R. 1947. Suomen korkotaso ja korkopolitiikka vuosina 1918–47. Suomen Pankki, tutkimuksia A 7. Helsinki.
- Ruokanen, R. 1988. Raakapuun hintasopimusjärjestelmät Pohjoismaissa (julkaisematon pro gradu). Helsingin yliopisto, puumarkkinatieteen laitos. Helsinki.
- Ruuttula-Vasari, A. 1995. Metsäherrat ja metsäherrojen herjaajat. Oulun yliopisto, historian laitos. Oulu 152 s.
- Ryti, R. 1931. Kultakannasta sekä keskuspankin tehtävistä ja mahdollisuuksista. KTA vol 27(3).
- Saari, E. 1943. Metsätalouden kehitys. Teoksessa: Itsenäinen isänmaa. s. 442–481.
- Saari, E. 1929. Ehdotus puunkäyttöä osoittavan jatkuvan tilaston järjestämisestä Suomessa. *Silva Fennica* 11. s. 1–26.
- Saari, E. 1934a. Puun käyttö Suomessa. *Alkusanat*. MTJ 14(1). Helsinki.
- Saari, E. 1934b. Suomen kuusipaperipuukysymys. KTA 6. s. 327–350.
- Saari, E. 1937. Valtakuntien metsätaseiden ja liikahakkauksen käsitteistä. *Yksityismetsänhoitajayhdistyksen vuosikirja* 10. Helsinki. 13 s.
- Saari, E. 1942. Suomen metsävarat ja niiden käyttö. KTA 14. s. 59–85.
- Saari, E. 1950 The sustained yield in forestry. *Proceedings of the III th World Forestry Congress in Helsinki No 3: Special papers*. Helsinki.
- Salminen, J. 1996. Puunkorjuun tekninen kehitys. Teoksessa: Nikunen, A. ja muut (toim.) Puoli vuosisataa koneellista puunkorjuuta. Jyväskylä. s. 16–53.
- Salo, T. 1986. Ensimmäinen, toinen ja kolmas kerta – metsähallituksen puuhuuto-kaupat. *Metsänhoitaja* 3/1986. s. 8–10.
- Sarvas, R. 1944. Tukkipuun harsintojen vaikutus Etelä-Suomen yksityismetsiin. MTJ 33(1). 255 s.
- Sauli, L. 1986. MTK ja Suomen maatalouspolitiikka 1950–1980. Rauma. 364 s.
- Sauvo, S. 1982. Metsäalan kuljetuksenantajat 20 vuotta 1962–1982. Lahti. 74 s.
- Savela, J. 1994. Pankin taseen ulkopuolisen toiminnan rakenne ja kehitys vuosina 1989–1993. Teoksessa: Pauli, R. (toim.) Pankkitoiminnan rakennemuutos Suomessa. Suomen Pankki, julkaisuja A 89. Helsinki. s. 111–140.
- Schybergson, P. 1992. Työt ja päivät. Ahlströmin historia 1851–1981. Vammala.
- Sevola, Y. 1988. Puun käyttö Suomessa 1923–1985. Teoksessa: Sevola, Y. (toim.) Metsä, yritys ja yhteiskunta. MTA 288. Helsinki. s. 107–126.
- Sevola, Y. 1988. Puun käytön rakennemuutos 1923–1985. KOP taloudellinen katsaus 1/88 s. 21–28.
- Sevola, Y. 1993. Puun käyttö lisääntynyt 20-luvulta vain vähän. *Tieto-aika* 10/93. s. 14–17.
- Sihvonen, A. 1988. Raakapuumarkkinat Suomessa – markkinoiden rakenne ja kilpailuolosuhteet. Elinkeinohallituksen selvityksiä 1/88. Helsinki. 102 s.
- Sihvonen, A. 1989. Kilpailuolosuhteet metsäteollisuudessa. *Kilpailuvirasto*. Selvityksiä 2/89. Helsinki. 143 s.

- Siitonen, M. 1983. A long term forest management planning system based on data from the Finnish national forest inventory. Helsingin yliopisto, metsänarvioimistieteen laitos, julkaisuja 17. Helsinki.
- Siitonen, M. 1990. Suomen metsävarat 1990 ja metsien kehitysmahdollisuudet 1990–2030. (julkaisematon moniste) Metla, metsänarvioimisen tutkimusosasto. Helsinki. 56 s.
- Simonen, S. 1949. Pellervolaisen osuustoiminnan historia. Helsinki. 495 s.
- Simonen, T. 1992a. Kolme vuosikymmentä työehtosopimustoimintaa metsäalalla. Teoksessa: Simonen T. (toim.) Metsätyön murrosvuodet. LEL eläkekassa. Helsinki s. 30–43.
- Simonen, T. 1992b. Metsätöiden palkoista ja palkkaperusteista viiden vuosikymmenen ajalta. Teoksessa: Simonen T. (toim.) Metsätyön murrosvuodet. LEL eläkekassa. Helsinki. s. 44–52.
- Soininen, A. 1981. Maa- ja metsätalous. Teoksessa: Ahvenainen, J. (ja muut) (toim.) Suomen taloushistoria 2. Helsinki. s. 27–51.
- Soljama, T. 1986. Puulaaki Oy 1971–1982. Rauma. 67 s.
- Sopimus puunkäytön vuotuisista enimmäismääristä. 1984. Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitto.
- Strömberg, K. & Krohn, L. 1922. Statistisk utredning angående bränsleförbrukning i Finland samt behovet av trävirke. Metsätaloudellinen aikakausikirja 9. Helsinki.
- Suhdanne (eri vuosilta). Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Helsinki.
- Suomen metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen. 1994. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Helsinki. 83 s.
- Suomen metsänhoitajat. 1977. Suomen metsänhoitajaliitto. Helsinki.
- Suomen metsäteollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittäminen 1979. Jaakko Pöyry Oy. 143 s. ja liiteraportit.
- Suomen sahat ry. 1976. Keskisuuren ja pienen sahateollisuuden yhteistoimintaa 1945–1975. Kokemäki.
- Svendsund, A. 1969. Some Features of Norwegian Forest Policy teoksessa: Svendsrud, A. (toim.): Readings in Forest Economics. Oslo. s. 225–232.
- Tainio, R., Ollonqvist, P. & Korhonen, M. 1989. In Search of Institutional Management: The Finnish Forest Sector Case. International Journal of Sociology and Social Policy. 9(5/6). s. 88–119.
- Tanskanen, A. & Vajanne, L. & Volk, R. 1984. Kauppapoliittinen keskustelu Suomessa. Teoksessa: Koskenkylä, H. ja muut (toim.) Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä. Kansantaloudellinen Yhdistys. Vammala. s. 253–286.
- Tapion vuosikirja 1995. Metsäkeskus Tapio. Helsinki. 640 s.
- Tarkka, J. 1988. Kahlitun rahan aika – Suomen rahoitusmarkkinoiden säännöstellyn vuosikymmenet. Teoksessa: Honkapohja, S. & Suvanto, A. (toim.) Raha, inflaatio ja talouspolitiikka. Helsinki. s. 187–250.
- Tarkka, J. 1990. Rahan reaalioliittikko. Klaus Wariksen haastattelu. KTA 86(1). s. 79–91.

- Tarkka, J. 1994. Ulkoisten tekijöiden merkitys Suomen talouskriisissä. KTA 90(1). s. 5–17.
- Tehdaspuu 25 vuotta. 1993. Tehdaspuu 3/93 s. 16–18.
- Teollisuuden Puuyhdistys. 1982. Alueyhitymän ohjesäännöt.
- Tervo, H. 1983. Tuotantotoimintaan suunnatun aluepolitiikan työllistävä vaikutus kehitysalueilla 1966–1980. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteen laitos. Julkaisuja no 51. Jyväskylä. 181 s.
- Tervo, M. 1986. Suomen raakapuumarkkinoiden rakenne ja vaihtelut. MTJ 137. Helsinki. 181 s.
- Tiainen, V. 1988. Puuhuoltoa ja huolta puusta: 20 vuotta Tehdaspuuta. Joensuu. 223 s.
- Tiihonen, P. 1968. IV valtakunnan metsien inventointi. Suomen metsävarat vuosina 1960–63. MTJ 66(3). 30 s.
- Tiihonen, S. 1990. Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä. Helsinki.
- Tolppi, R. 1988. Uuskorporatismiin välillisen julkisen hallinnon ja yksityismetsähallinnon väliset suhteet (julkaisematon pro gradu). Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tampere.
- Tomppo, E. 1994. Valtakunnan metsien inventointi uuden metsäpolitiikan välineenä. Julkaisussa: Korhonen, A-K. (toim.) Metsäpolitiikan eväät 2000-luvulle. MT 529. Helsinki. s. 18–24
- Tuokko, K. 1992. Metsänparantajat kansakunnan asialla 1908–1988. Saarijärvi. 511 s.
- Työryhmämuistio MMM 1988: 33. Puumarkkinoiden seurantatoimikunnan raportti. 15 s.
- Työryhmämuistio MMM 1994:5. Metsänparannustyöryhmän muistio. 55 s.
- Työryhmämuistio VM 1986:32. Metsäveroasetuksen tarkistustyöryhmän muistio. 28 s.
- Työryhmämuistio VM 1991:28. Pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen kehittämislinjaukset. 116 s.
- Työryhmämuistio VM 1992:5. Puun myyntitulojen verotustyöryhmän muistio. 21 s.
- Työryhmämuistio YM 1992:70. Vanhojen metsien suojeleu valtion mailla Etelä-Suomessa. 60 s.
- Työtä metsästä 1995. Palo, M. & Elovirta, P. MT 562. 103 s.
- Törnqvist, E. & Ryönänkoski, U. 1968. Teollistumisajan suhdannevaihtelut. Teoksessa: Suomen talous- ja sosiaalishistorian kehityslinjoja. Porvoo.
- Uusitalo, M. 1978. Suomen metsätalous MERA-ohjelma kaudella 1965–1976. Folia Forestalia 367. 89 s.
- Uusiutuvien luonnonvarojen käyttö. 1995. Katsaus MMM:n luonnonvarapolitiikkaan. MMM 4/1995. 131 s.
- Vaara, L. 1994. Puun pystykauppa ja sen vaikutukset puuntuotannon yritystoimintaan. MT 483. 52 s.



- Valtanen, J. 1994. Pohjois-Suomen suuret avohakkuut 1946–70 – Yhteiskunnallinen tausta, toteutus ja vaikutukset. MT 533. 63 s.
- Vartiainen, H. 1974. Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka sotien välisenä aikana. KTA 70(9).
- Vesikallio, H. 1974a. Metsäyhteistyö yksityismetsätalouden rationalisointikeinona. Helsingin yliopisto, kansantaloudellisen metsäekonomian laitos. Tiedonantoja no 2. Helsinki. 40 s.
- Vesikallio, H. 1974b. Yksityismetsälöiden alueelliset yhdentymisratkaisut puunkorjuun ja metsänhoidon kustannusten kannalta. Acta Forestalia Fennica 135. 51 s.
- Vihriälä, V. 1996. Suomen pankkikriisi 1991–1995. Teoksessa: Autio, J. & Hjerpe, R (toim.) Raha ja rahakriisit. Jyväskylä.
- Virolainen, J. 1969. Pääministerinä Suomessa. Helsinki. 425 s.
- Vuokila, Y. 1964. Harsinnan teoria ja käytäntö. MT 130. 108 s.
- Väänänen, J. 1987. MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Ohjokset omiin käsiin. Rauma. 338 s.
- Waris, K. 1947. Valtion talouspolitiikan tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. KTA 43(4) s. 257–271.
- Waris, K. 1968. Muutosten vuosikymmen. Teoksessa: Laurila, J. (toim.) Metsäteollisuus itsenäisessä Suomessa. Suomen Puunjalostusteollisuuden keskusliitto 1918–1968. Helsinki. s. 199–207.
- Waris, K. 1973. Teollisuus ahtaalla. HOP julkaisu. Helsinki. 20 s.
- Yhteinen tulevaisuutemme 1988. Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti. VM, YM Helsinki. 347 s.
- Zetterberg, S. 1982. Yrjö ja Hilma Jahnsson. Hämeenlinna. 451 s.
- Zetterberg, S. 1983. Puusta pitemmälle – Metsäliitto 1934–1984. Helsinki. 368 s.
- Örn, J. 1992. Puutavaran mittauksen kehitysvuodet. Teoksessa: Simonen, T. (toim.) Metsätöön murrosvuodet. LEL eläkekassa. Helsinki. s. 63–69.



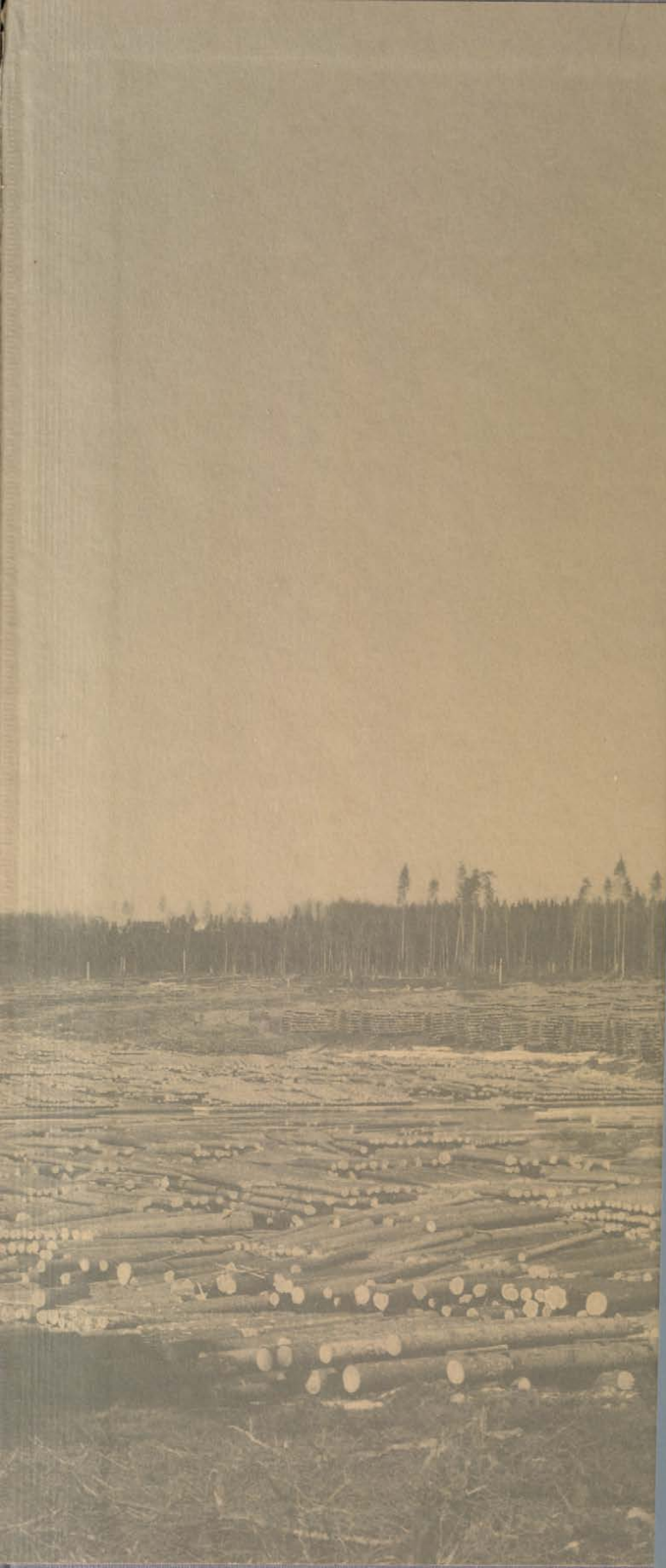












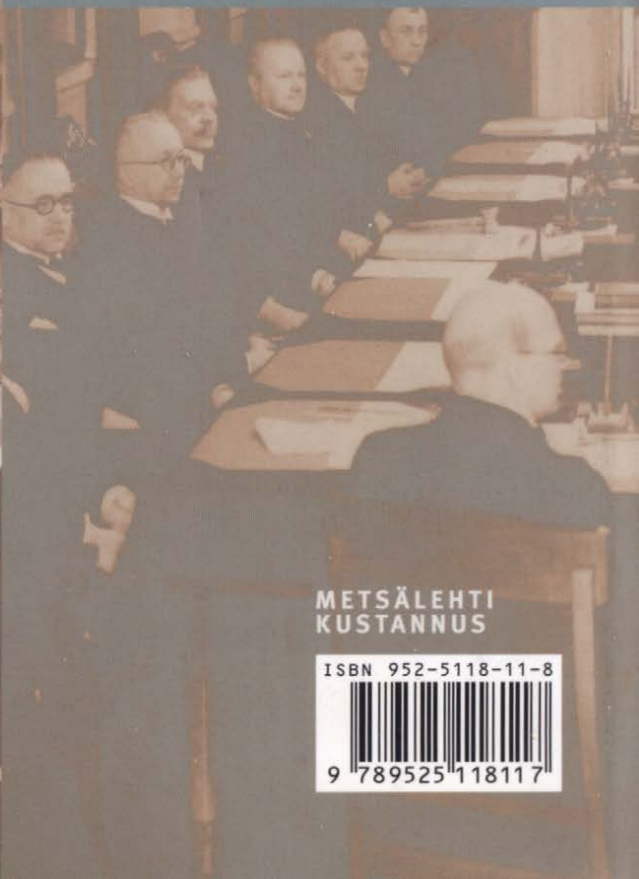
**Kuvaus kansallisesta metsäpolitiikasta vuosilta 1928-97 ja visio eurooppalais-tuvan metsäpolitiikan haasteista.**

**Metsäpolitiikka ja sen tekijät** antaa eväitä metsäpolitiikan ja talouspolitiikan syy-yhteyksien pohdintoihin nyt, kun metsätalouden päämäärä monipuolistuu ja kehityksen ymmärtäminen vaatii yhä enemmän taustatietoa.

Metsäsektori on ollut talouselämän avaintoimiala ja talouspoliittisen mielenkiinnon kohde luonnostaan. Metsäpolitiikan ja talouspolitiikan muutoksissa on koettu sekä konsensuksen että eriseuraisuuden jaksoja. Raakapuun kaupan, korjuun ja kuljetusten kehitys on kulkenut metsäpolitiikan rinnalla mutta siitä erillään.

Kuvitus esittää metsätyön arjessa tapahtuneen suuren muutoksen lihasvoimasta tietokoneisiin, sekä ikuisen huolen huomisen metsistä. Kuvitus raottaa myös ovea metsäpoliittisen vallan peräkamareihin, kabinetteihin ja retkeilyille. Herragalleriasta löytyy yllättäviäkin kasvoja.

**ISBN 952-5118-11-8**



**METSÄLEHTI  
KUSTANNUS**

ISBN 952-5118-11-8



9 789525 118117