

Metsäpolitiikka valinkauhassa

Matti Palo & Eeva Hellström
(toimittajat)



Metsäpolitiikka valinkauhassa

Matti Palo & Eeva Hellström
(toimittajat)



Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471
Metsien käytön tutkimusosasto
Helsinki 1993

METSÄNTUTKIMUSLAITOS
Kirjasto

Palo, M. & Hellström, E. 1993. Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471. 467 s. FDC 9+93+94, UDK 32+63, ISBN 951-40-1318-2, ISSN 0358-4283.

Julkaisussa pyritään ulkomaisiin kokemuksiin antamaan herätteitä Suomen metsäpolitiikan kehittämiseksi sen ollessa uusien haasteiden edessä. Julkaisu koostuu kymmenestä tapaustutkimuksesta. Ulkomaita koskevassa osassa tarkastellaan Saksan metsälakeja ja metsäpolitiikkaa, Ruotsin metsäpolitiikan periaatteiden kehitystä 1900-luvulla, maanomistuksen ja metsäpolitiikan suhdetta Iso-Britanniassa, Yhdysvaltojen etelävaltioiden metsäpolitiikkaa ja metsänviljelyn edistämistä Teksasissa sekä metsälakien roolia metsien vähenemisen estämisessä kehitysmaissa. Suomea käsittelevässä osassa tarkastellaan aluksi yksityismetsälain vastaisten metsänhävitysten taustatekijöitä. Asiantuntijavallan vaikutusta metsäpolitiikkaan selvitetään Mera-ohjelmien ja etujärjestöjen vaikutusta Metsä 2000 -ohjelman tapaustutkimuksilla. Lopuksi analysoidaan Suomen metsäpolitiikan kehitystä ja muutospaineita sekä esitetään Suomen metsäpolitiikalle uusi ympäristötietoisen markkinatalouden strategia.

Avainsanat: Metsäpolitiikka, metsälait, Mera-ohjelma, Metsä 2000 -ohjelma, Saksa, Ruotsi, Iso-Britannia, Yhdysvaltojen etelävaltiot, Teksas, kehitysmaat, Suomi.

Julkaisija: Metsäntutkimuslaitos. Hyväksynyt: Risto Seppälä, tutkimusjohtaja 17.11.1993.

Toimittajien yhteystiedot: Katso sivu 5.

Julkaisun myynti: Metsäntutkimuslaitos, Metsien käytön tutkimusosasto, Unioninkatu 40 A, 00170 Helsinki. Puhelin (90) 857 051, Fax (90) 625 308.

© 1993 Metsäntutkimuslaitos ja Matti Palo & Eeva Hellström

Valokuvat: FAO, Eeva Hellström, Pentti Hyttinen, Erkki Oksanen, Ilkka Rautkari, Martin Welp

2. PAINOS



Kierrätykseen sopiva tuote
Alhaiset päästöt valmistuksessa

Hakapaino Oy, Helsinki 1994

Professori Kauko Hahtolalle

Toimittajat

Matti Palo. MMT, professori, Metsäntutkimuslaitos, metsien käytön tutkimusosasto, Unioninkatu 40 A, 00170 Helsinki.

Eeva Hellström. MMK, ulkopuolinen tutkija, Metsäntutkimuslaitos, metsien käytön tutkimusosasto, Porvarinmäentie 5 B 1, 68620 Pietarsaari.

Kirjoittajat

Martin Welp. Metsätieteen ylioppilas, Papinniityntie 80, 48810 Kotka.

Sören Wibe. Dr., professor, Sveriges Lantbruksuniversitet, Skogsvetenskapliga fakulteten, Institution för skogsekonomi, 90183 Umeå, Sverige.

Pentti Hyttinen. MMT, projektinjohtaja, Metsätieteellinen tiedekunta, Joensuu yliopisto, PL 111, 90101 Joensuu.

Gerardo Mery. MMK, tutkija, Metsäntutkimuslaitos, metsien käytön tutkimusosasto, Unioninkatu 40 A, 00170 Helsinki.

Marja Eriksson. KTL, vt. apulaisprofessori (yrityksen hallinto), Tampereen yliopisto, PL 607, 33101 Tampere.

Aino-Marjatta Metz. Dipl. Ing. d. Forstwirtschaft, Dr. projektinjohtaja, Jaakko Pöyry Deutschland GmbH, Meglingerstr. 20, D-8000 München 71, Deutschland.

Sisällys

Metsäpolitiikka valinkauhassa – yleiskatsaus	7
<i>Eeva Hellström ja Matti Palo</i>	

OSA I ULKOMAIDEN TAPAUSTUTKIMUKSET

1.	Metsälait ja metsäpolitiikka Saksassa	23
	<i>Martin Welp</i>	
2.	Den svenska skogspolitikens idéutveckling.....	75
	<i>Sören Wibe</i>	
3.	Maanomistus ja metsäpolitiikka Iso-Britanniassa.....	97
	<i>Eeva Hellström</i>	
4a.	Puuntuotantoa ilman metsälakeja Yhdysvaltojen etelävaltioissa	125
	<i>Eeva Hellström</i>	
4b.	Metsänviljelyn edistäminen Teksasissa.....	141
	<i>Pentti Hyttinen</i>	
5.	Metsien väheneminen ja metsälait kehitysmaissa.....	157
	<i>Gerardo Mery</i>	

OSA II SUOMEN TAPAUSTUTKIMUKSET

6.	Yksityismetsälain vastaisen metsänhävityksen taustatekijät	175
	<i>Eeva Hellström</i>	
7.	Metsätalouden asiantuntijavalta Mera-kaudella.....	251
	<i>Marja Eriksson</i>	
8.	Etujärjestöjen vaikutus Metsä 2000 -ohjelman syntyyn	271
	<i>Aino-Marjatta Metz</i>	
9.	Ympäristötietoisen metsäpolitiikan strategia	307
	<i>Matti Palo</i>	

Esipuhe

Maailman ympäristön ja kehityksen huippukokous Rio de Janeirossa kesäkuussa 1992 ajankohtaisti kansainvälisen metsäpolitiikan. Siellä tehtiin sopimukset biologisesta monimuotoisuudesta ja ilmastonmuutoksesta sekä suositukset metsätaloudesta. Useimmat maat – Suomi muiden mukana – ovat sitoutuneet muuttamaan metsäpolitiikkaansa Riossa sovitun mukaiseksi.

Ruotsissa uusi metsälaki astuu voimaan vuoden 1994 alussa. Maanhankintalakia vapautettiin siellä jo eräiltä osin vuonna 1991.

Suomen metsien hakkuumahdollisuudet ovat itsenäisyytemme aikana jatkuvasti kasvaneet – etenkin viime vuosikymmenten aikana. Suomalainen yhteiskunta on myös käynyt läpi perusteellisen rakennemuutoksen. Samoin on tapahtunut metsätaloudelle ja metsäteollisuudelle. Niinpä sekä kansainvälisten että kotimaisten muotopaineitten vuoksi Suomen metsäpolitiikka ja metsälait ovat uusien haasteiden edessä.

Metsäpolitiittiset instituutiot, rakenteet ja tapahtumat ovat usein ainutkertaisia yhdessä maassa. Metsäpoliittisen tutkimuksen lähtökohtana on siksi usein vertailu muihin maihin. Tässä julkaisussa pyritään antamaan herätteitä Suomen metsälakien ja metsäpolitiikan uudistamiselle sekä ulkomaisten että kotimaisten tapaustutkimusten avulla. Julkaisu tähtää myös erityyppisten tutkimusotteiden esittelyyn. Se toimii siten eräänlaisena vertailevan metsäpoliittisen tutkimuksen esitutkimuksena. Toivomme julkaisun virittävän keskustelua ja uutta tutkimusaktiiviteettia tällä tärkeällä, mutta Suomessa vähän tutkitulla alalla.

Julkaisun artikkelit ovat lähestymistavaltaan ja laajuudeltaan vaihtelevia. Martin Welpin Saksan metsälakeja ja Eeva Hellströmin Suomen yksityismetsälakia käsittelevät laajahkot tutkielmat ovat Helsingin yliopiston maankäytön ekonomian laitokselle tehtyjä pro gradu -töitä. Niissä esitetyt tutkimusotteet ovat metsäntutkimuksessa harvinaisia, eikä niitä ole siksi pyritty lyhentämään julkaisun muita artikkeleita vastaaviksi. Pentti Hyttisen artikkeli on lyhennetty suomennos Texas A&M yliopistossa tehdystä opinnäytteestä Master of Agriculture -tutkintoa varten. Muut tutkimukset ja artikkelit on kirjoitettu tai muokattu tätä julkaisua varten. Kaikki kirjoitukset ovat tässä muodossa ennen julkaisemattomia.

Julkaisun idea syntyi tutkimushankkeessa ”Kehitysmaiden kestävä metsätalous ja ympäristökysymykset”, koska siinä oli aihetta analysoida metsälakien roolia metsäkadon (metsien hävittämisen) estämisessä sekä vertailla Suomen ja Chilen kokemuksia. Tällaisenaan tämä julkaisu palvelee etupäässä Suomen metsäpolitiikan kehittämistarpeita.

Julkaisu on omistettu Kauko Hahtolalle, joka toimi Helsingin yliopiston maankäytön ekonomian professorina vuosina 1977–1991. Professori Hahtola on tutkimus- ja opetustoiminnallaan luonut hedelmällisen perustan ympäristö- ja metsäpolitiikan instituutioita ja eturyhmiä sekä niiden yhteiskunnallisia kytkentöjä ja kestävää kehitystä painottavalle analyysille. Professori Hahtola on myös ohjannut kahta edellä mainittua opinnäytetyötä. Kiitämme Kauko Hahtolaa ja Harri Hännistä käsikirjoituksen lukemisesta ja kommentista sekä Anna-Kaisu Korhosta ja Hannu Pelkosta julkaisun taitosta.

Helsingissä syyskuussa 1993

Matti Palo

Eeva Hellström

METSÄPOLITIikka VALINKAUHASSA

– Yleiskatsaus

Eeva Hellström & Matti Palo¹

Johdanto

Euroopassa ja koko maailmassa vallitsee voimakas kiinnostus metsäpolitiikkaa kohtaan. Uusia metsälakeja on hiljattain laadittu tai laaditaan mm. Ruotsissa, Tanskassa, Sveitsissä ja Italiassa. Myös Euroopan yhteisö on luomassa omaa metsäpoliittista ohjelmaansa. Lisäksi lukuisissa maissa on tehty aloitteita metsälainsäädännön muuttamiseksi. Keskeisimmät syyt tähän ovat metsätalouden ympäristömerkityksen kohoaminen, itäisen Euroopan poliittisen järjestelmän muutos sekä läntisen Euroopan maissa vallitsevat maatalouden lyituotanto-ongelmat.

Suomessakin metsätalous elää merkittävää muutosten aikaa. Metsänomistuksen voimakas rakennemuutos jatkuu, metsiin kohdistuvat ympäristönsuojelun vaateet kasvavat, puumarkkinoilla vallitsee uusi käytäntö, metsäverojärjestelmää uudistetaan, Suomi pyrkii mukaan Euroopan yhdentymiskehitykseen ja vallitseva talouskriisi edellyttää voimakasta julkisten menojen supistamista. Metsätalouden sidonnaisuus muuhun yhteiskuntaan ja maailmaan on kasvanut, jolloin metsäpolitiikan sisältö on ymmärrettävä entistä laajempuna.

Metsäpolitiikkaan ja -lainsäädäntöön kohdistuvan muutospaineen alla on mielenkiintoista nähdä, minkälaista metsäpolitiikkaa muissa maissa on harjoitettu. Metsätalouteen kohdistuvassa julkisen vallan ohjauksessa erotetaan usein taloudelliset ohjaukset ja normiohjaus. Jokaisen maan metsälainsäädäntö sisältää molempia piirteitä, tosin vaihtelevassa suhteessa. Tässä esitettävistä maista Ruotsissa ja Saksassa normiohjaus on korostunut, Iso-Britanniassa sekä Yhdysvaltain etelävaltioissa taas metsäpolitiikka perustuu lähinnä taloudellisiin kannustimiin. Kehitysmaiden metsäpolitiikka on luonnollisesti sisällöltään hyvin vaihtelevaa.

Suomen metsäpolitiikkaan keskittyvässä osassa tarkastellaan yksityismetsälakia ja sen valvontaa, institutionaalista johtamista Mera-ohjelmissa sekä etujärjestöjen vaikutusta metsäpolitiikkaan Metsä 2000 -ohjelman syntyvaiheiden valossa. Lopuksi tarkastellaan metsäpolitiikan muuttumista historiallisesta perspektiivistä, metsäpolitiikkaan kohdistuvia muutospaineita sekä muodostetaan ympäristötietoisen metsäpolitiikan vaihtoehto. Julkaisun tarkoituksena on uusien haasteiden edessä antaa herätteitä Suomen metsäpolitiikkaa kohtaan.

¹. Toimittajat ovat yksin vastuussa yleiskatsauksen sisällöstä.

kan kehittämiseksi, sekä painottaa metsäpoliittisten ongelmien laaja-alaisuutta ja monipuolisia yhteiskunnallisia kytkentöjä.

Ulkomaisten tapaustutkimukset

SAKSA on suunnitelmallisen metsätalouden ja metsätieteiden kansainvälinen kehto, mutta suomalaisten yhteydet Saksaan ja Saksan metsätalouden tuntemus ovat viime sotien jälkeen ratkaisevasti vähentyneet. Metsien monikäytöllä on Saksassa Pohjoismaita pidemmät perinteet ja niinpä metsäpolitiikassa pyritään sovittamaan yhteen puuntuotantotavoitteet metsän muiden käyttömuotojen kanssa. Julkaisun aloittavassa tutkimuksessa Martin Welp tarkastelee ”*metsälakeja ja metsäpolitiikkaa Saksassa*”.

Saksassa yksityismetsätalouden ohjaus on pitkälti osavaltioiden sisäinen asia. Metsätalouden edistämisen- ja lainsäädännöllisen ohjauksen organisaatio, intensiivisyys ja kattavuus vaihtelee osavaltioittain huomattavasti. Liittovaltion metsälaki on pääosin kaikkia metsänomistajia koskeva puitelaki. Sillä ei siis ole suuria vaikutuksia yksityismetsänomistajille. Osavaltioiden lainsäädännön tulee kuitenkin pitäytyä liittohallituksen asettamissa puitteissa. Yksityismetsätalouden tukeminen on kiinteässä yhteydessä maatalouden tukitoimiin ja siten koko maatalouden rakenteen kehitykseen. Saksan metsälainsäädäntö samoin kuin metsätalouden edistämistoiminnan organisaatio ja muodot kuvataan tutkimuksessa yksityiskohtaisesti.

Metsätalouden eri eturyhmät painottavat metsän eri funktioita, kuten hyöty-, suoja- ja virkistysfunktioita, eri tavoin. Tärkeimpien virkistys- ja suojametsien tunnistamiseksi osavaltiot on Saksassa velvoitettu tekemään metsänfunktiokartoitusta. Lainsäädännössä metsän eri funktioiden huomioon ottamiseen julkisen vallan toiminnassa on pyritty metsätalouden puitesuunnitelulla.

Tutkimuksessaan Welp näkee metsäpolitiikan laajana päätöksentekotilanteena, jossa metsätalouden edistämistoiminta ja metsälainsäädäntö ovat tulosta eri intressien yhteensovittamisesta. Yksityismetsänomistuksen ja julkisen vallan suhteiden tarkastelussa pyritään aluksi määrittämään eri eturyhmien tavoitteet, minkä jälkeen pyritään selvittämään näiden tavoitteiden taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. Tässä tarkastellaan lähinnä puuntuotantoon keskittyvän yksityismetsätalouden konflikteja luonnonsuojelun, metsien virkistyskäytön sekä pellonraivauksen ja rakentamisen kanssa. Tarkastelun kolmannessa vaiheessa selvitetään, minkätyyppistä valtaa eri eturyhmät käyttävät.

Welpin mukaan viime vuosikymmeninä on tapahtunut vallan painopisteen siirtymistä. Esimerkiksi järjestäytymisen kautta metsänomistajien vallan painopiste on siirtynyt resurssipohjaisesta rakenteelliseen valtaan. Metsähallinnon rakenteellinen valta on taas heikentynyt, kun ympäristöarvojen korostuminen on luonut ristiriitoja eri hallinnonalojen välille. Yleisen mielipiteen tuki taas on lisännyt erilaisten ympäristöryhmien symbolista valtaa. Yleisesti ottaen rakenteellisen ja ennenkaikkea symbolisen vallan merkitys on korostunut Saksan metsäpolitiikassa.

Keskeisenä vallitsevan käytännön heikkoutena Welp pitää asiantuntijavaltaista ja sektoroitunutta päätöksentekoa, joka tapahtuu yleensä parhaiten järjestäytyneiden etujen mukaan. Demokratian kehittämisessä tulisikin pyrkiä eri eturyhmien vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen sekä sektorirajat ylittävän päätöksenteon yhdentämiseen ja keskittämiseen. Erään mahdollisuuden tähän tarjoaa tilanneanalyysi, jonka käyttöä esitellään artikkelissa lyhyesti, ja jota on myös artikkelissa osittain sovellettu. Tilanneanalyysi on tarkoitettu etenkin päätöksentekotilanteisiin, joihin liittyy etu- ja arvostirioita. Sitä on Suomessa käytetty hyväksi lähinnä ympäristöpoliittisen päätöksenteon apuvälineenä, mutta metsäpoliittisia selvityksiä menetelmällä ei vielä liene tehty.

RUOTSI on ääriesimerkki normiohjauksen runsaasta käytöstä metsäpolitiikassa. Ruotsin metsälainsäädäntö on eräs Euroopan yksityiskohtaisimmista harvennusvelvoitteineen, uudistuspakkoineen sekä metsätaloussuunnittelun vaatimuksineen, jotka on viety tilakohtaisiksi.

Sören Wibe kuvaa artikkelissaan ”*Den svenska skogspolitikens idéutveckling*” sitä kehitystä, joka on vähitellen johtanut yhä uusien ja yksityiskohtaisempien määräysten sisällyttämiseen metsälainsäädäntöön. Wiben mukaan Ruotsissa tällä vuosisadalla säädetyt metsälait ovat pohjimmiltaan eri asteisia muunnoksia yhdestä perusteemasta. Toisaalta metsät on haluttu säilyttää viljelijäväestön hallussa, mutta toisaalta on vallalla ollut näkemys, jonka mukaan maanviljelijät eivät kykene hoitamaan metsiään rationaalisesti. Tämä ongelma on pyritty ratkaisemaan kahdella erityyppisellä lailla. Yhtiöiden metsänhankintakiellot (1906 ja 1912) takasivat metsän säilymisen viljelijöiden hallussa ja metsänhoitolait (1923, 1948 ja 1978) varmistivat, että metsiä hoidettiin rationaalisesti.

Wiben mukaan Ruotsin metsälainsäädännön ja metsäpolitiikan historia onkin tämän jälkeen ollut rationaalisuus-käsitteen kehityksen historiaa. Hän kuvaa, miten rationaalinen metsänhoito nähtiin aluksi taloudellisen ajattelun ja myöhemmin taloudellisen tehokkuuden luonnollisena seurauksena. Taloudelliset tehokkuuskriteerit rationaalisuuden perusteena osoittautuivat kuitenkin ristiriitaisiksi puuntuotannon kohottamisen kanssa pitkällä tähtäyksellä. Siten päädyttiin taloudellisten kriteerien korvaamiseen korkean tuotoksen tavoitteella.

Ruotsin metsäpolitiikassa on turvauduttu varmuusstrategiaan, jossa yhteiskunnan tuella on pyritty varmistamaan metsävarannon suotuisa kehittyminen. Keskityttäessä metsän tuotoksen kasvattamiseen pitkällä tähtäyksellä luotiin kuitenkin ongelmia lyhyen tähtäyksen puuntarjonnalle. Puun saamiseksi liikelle on jouduttu antamaan hyvinkin yksityiskohtaisia määräyksiä harvennus- ja päätehakkuuvelvoitteista sekä pakollisesta metsätaloussuunnittelusta.

Eräs tämän vuosisadan suurimmista virheistä on Wiben mukaan ollut, ettei olettamusta irrationaalisesta metsänomistajasta ole koskaan testattu. 2000-luvun metsälainsäädännön kehittämisessä tulisi sen vuoksi ottaa erityisesti huomioon metsänomistajien parantunut koulutus ja muuttuneet olosuhteet, säännösten joustavuus ja uudet säätelyn tarpeet erityisesti ympäristönsuojelun alueella.

Artikkelin liite käsittelee Ruotsin metsäpolitiikan ajankohtaista metsäpoliittisen komitean vuoden 1992 mietintöä. Keskeisiä ehdotuksia mietinnössä

ovat metsänhoitolakien yksinkertaistaminen, kuten pakkohakkuista luopuminen, valtion metsätaloudelle antaman tuen jyrkkä vähentäminen ja ympäristönhoidollisten tavoitteiden asettaminen lainsäädännössä puuntuotantotavoitteiden rinnalle. Koulutuksen ja neuvonnan roolia korostetaan muutokseen tähtäävänä keinona. Metsäpoliittisen komitean mietintöön pohjautuva uusi metsälaki astuu voimaan vuoden 1994 alussa.

ISO-BRITANNIA on eräs Euroopan vähämetsäisimmistä maista. Se on myös – päivistoin kuin Ruotsi – ääriesimerkki taloudellisen ohjauksen lähes yksinomaisestä käytöstä ja suorien määräysten välttämisestä metsäpolitiikassa. Eeva Hellström tarkastelee ”*maanomistusta ja metsäpolitiikkaa Iso-Britanniassa*” omistusoikeuskäsitteen viitekehyksestä. Omistusoikeuskäsite luo puitteet, joiden sisällä lainsäädäntöä voidaan kehittää ja uusi lainsäädäntö oikeudellistaa.

Iso-Britanniassa on 1800-luvulta lähtien ollut vallalla utilitaristinen eli yksityisomistuksen yleistä hyödyllisyyttä korostava näkemys omistusoikeudesta. Eräänä syynä yksityisomistuksen vahvan valtion suojan säilymiseen Hellström näkee maanomistuksen historiallisesta taustasta johtuvan taloudellisen ja poliittisen vallan sekä maanomistuksen keskittymisen. Tällä seikalla on myös ollut huomattava merkitys Iso-Britanniassa harjoitettuun metsäpolitiikkaan. Artikkelissa kuvataan ensin Iso-Britannian metsä- ja maankäyttölainsäädäntö sekä metsitystukijärjestelmä, minkä jälkeen tarkastellaan vallitsevaan omistusoikeuskäsitteeseen liittyviä käytännön ongelmia metsäpolitiikassa.

Iso-Britannian metsäpolitiikalla on 1900-luvulla ollut kaksi peräkkäistä perusteemaa: valtiollistaminen ja metsittäminen sekä aivan viime vuosina metsien yksityistäminen. Metsittämisen perusteluina käytettiin vuosisadan alussa strategisia, myöhemmin työvoima- ja aluepoliittisia sekä viimeksi maatalouspoliittisia perusteluita. 1980-luvulla alkanut Iso-Britannian metsähallinnosta vastaavan Forestry Commissionin metsien yksityistäminen taas on ollut kiinteä osa konservatiivihallituksen laajempaa yksityistämispolitiikkaa. Lisäksi on alettu kiinnittää huomiota kulttuurimaisemaan oleellisesti kuuluvien lehtimetsien vähenemiseen ja hoitamattomuuteen.

Keskityttäessä metsittämiseen olemassa olevien resurssien hyödyntäminen on unohdettu ja samalla on tuhottu laajoja ympäristöllisesti arvokkaita alueita. Julkisen sektorin investointikriteerien mukaan kannattamaton metsitys on korkean metsitystuen vuoksi osoittautunut yksityissektorille hyvin tuottoisaksi. Jopa niin, että sen ympärille on noussut liiketoimintansa metsitystukeen ja maakauppoihin perustavia kaupallisia metsäyhtiöitä. Forestry Commissionin metsien yksityistäminen taas on merkittävästi vähentänyt metsien virkistyskäyttömahdollisuuksia.

Vapaaehtoisuuteen perustuva metsäpolitiikka sekä yksityisomistuksen vahva valtion suoja ovat yhdessä luoneet kompensatio-ongelman: maanomistajalle tulee maksaa korvauksia hakkuuluvan epämisestä, uusista kulkuoikeuksista metsissä ja maankäyttömuutoksista pidättäytymisistä. Julkiset varat tehokkaan maankäyttö- ja metsäpolitiikan harjoittamiseksi ovat kuitenkin riittämättömät. Korvausvaatimusten juurtuessa lainsäädäntöön myös maahan liittyvä moraalinen ongelma on höltynyt, kun ympäristönhoitoa ei enää nähdä yksilön, vaan yhteiskunnan velvollisuutena.

Metsänomistuksen rakennetta sekä metsänomistajien motiiveja ei Iso-Britanniassa maanomistajien voimakkaan yksityisyyden suojan vuoksi tunneta riittävän hyvin. Niinpä metsäpolitiikan seuraukset voivat olla arvaamattomia. Esimerkiksi osittain tästä syystä pientilojen metsien hoitoa tukemaan suunnatut verohelpotukset johtivatkin metsityksen räjähdysmäiseen kasvuun ja aiemmin mainittujen kaupallisten metsäyhtiöiden syntyyn.

Lopuksi Hellström herättää kysymyksen, onko metsittäminen Iso-Britanniassa ollut metsäpolitiikan keino, vaiko sen päämäärä. Metsittäminen ei nimittäin yksinään ole riittävä pohja kokonaisvaltaiselle metsäpolitiikalle. Tarvitaan ihmisen ja metsän suhteen tarkastelua uudesta näkökulmasta, jossa omistusoikeuskäsitteen täytyy olla yhteensopiva sekä puuntuotannon, ympäristöhoidon että maaseudun kehittämisen tavoitteiden kanssa.

Siirryttäessä Keski-Euroopasta **YHDYSVALTAIN ETELÄVALTIOIHIN** luonnonolosuhteet muuttavat huomattavasti puuntuotannon luonnetta. Myös metsäpolitiikka eroaa totutusta. Seuraavassa artikkelissa Eeva Hellström kuvaa ”*puuntuotantoa ilman metsälakeja Yhdysvaltain etelävaltioissa*”.

Artikkelissa kuvataan aluksi etelävaltioiden puuntuotannon edellytyksiä, metsävarannon kehittymistä sekä metsien käsittelyä. Etelävaltioissa eli Yhdysvaltain 12 kaakkoisimmassa osavaltiossa sijaitsee lähes puolet maan metsistä. Tästä suurin osa on yksityisomistuksessa. Etelävaltioista noin 70 prosenttia on metsän peitossa, joten metsätalous ja -teollisuus ovat useimpien osavaltioiden taloudessa merkittävässä asemassa.

Etelävaltioiden metsätalouden tärkein tuote ovat männyt, mutta myös tamella ja muilla lehtipuilla on taloudellista merkitystä. Viljelymänniköt kasvatetaan harventamatta noin 30 vuoden kiertoajalla. Suurta osaa etelävaltioiden metsistä käsitellään kuitenkin puuston kasvupääomaa supistavilla harsintahakuilla. Jollei hakkuualoja istuteta uudestaan männylle, tuottamattomat lehtipuut valtaavat alaa. Harsinnan ja uudistamistoimenpiteiden riittämättömyyden seurauksena etelävaltioiden havupuuston kasvu onkin 1970-luvulla kääntynyt laskuun ja havupuuvaramon kasvu on pysähtynyt. Hyvistä kasvuoloista huolimatta etelävaltioiden puuston kasvu on samaa luokkaa kuin Etelä-Suomessa. On arvioitu, että viljelymetsätalouteen panostamalla etelän metsät pystyisivät tuottamaan ainakin kaksi kertaa nykyistä enemmän puuta.

Metsäammattilaisten huoli metsänviljelyn vähäisyyden aiheuttamasta puupulasta on ymmärrettävä, mutta ammattikunnan ulkopuolella voimakasta puuttumista asiaan ei ole pidetty tarpeellisena. Puuntuotannon tukemista kansalaisten oikeuksia rajoittavilla laeilla ei etelävaltioissa yleisesti hyväksytä, ja puuntuotannon kuten muunkin taloudellisen toiminnan on vallitsevan mieltäpöteen mukaan kannatettava ilman yhteiskunnan väliintuloakin.

Vaikka uudet oikeudelliset suuntaukset ovat 1970-luvulta lähtien johtaneet uusien metsälakien säätämiseen ja vanhojen uudistamiseen lukuisissa osavaltioissa länsirannikolta alkaen, yksikään etelävaltioista ei ole tähän mennessä säätänyt kokonaisvaltaista metsien käsittelyä ohjaavaa metsälakia. Puu- ja metsätilamarkkinoiden avoimen kilpailun on arvioitu ensisijaisesti turvaavan sekä lyhyt- että pitkäjänteisen puuntarjonnan. Metsänviljelyn lisäämiseen on pyritty luottaen markkinavoimiin, neuvontaan ja taloudellisiin kannustimiin. Metsänviljelyyn on saatavissa tukea monelta taholta ja puumarkkinoiden toimivuutta on onnistuneesti lisätty puun hintatietojärjestelmää kehittämällä.

Kaikesta huolimatta ei voida välttää päätelmältä, että etelävaltioiden metsätaloudessa luonnonvaroja on käytetty tuhlaillen – vuotuiset hakkuumäärät kasvavat jatkuvasti samalla, kun luonnonvaran uudistumista ei ole kyetty varmistamaan. Hellströmin mukaan vaikuttaakin siltä, että vaikka metsälakeja ei puuntuotannon kannalta pidettäisikään tarpeellisina, luonnonvarain kestävän käytön periaatteen sekä kasvavien ympäristönsuojelu- ja virkistyskäyttötarpeiden vuoksi etelävaltioissa joudutaan vielä tulevaisuudessa pohtimaan yksityismetsänomistajia koskevia rajoituksia.

TEKSAS on läntisin Yhdysvaltain etelävaltioista sijaiten alueella, jolla metsä kohtaa preerian. Vaikka osavaltiosta vain seitsemän prosenttia on metsän peitossa, metsätaloudella on merkittävä asema osavaltion taloudessa. Metsätalous keskittyy Itä-Teksasiin, jossa yli puolet maasta on metsää. Seuraavassa artikkelissa Pentti Hyttinen perehtyy jo aiemmin mainittuun metsänviljelyhallengon ongelmaan tarkastelemalla ”*metsänviljelyn edistämistä Teksasissa*”.

Teksasissa lakiin perustuvista metsätalouden edistämisenorganisaatioista keskeisin liittovaltion tasolla on Forest Service, joka valtion metsien hoidon ohella tukee muita metsätaloutta edistäviä organisaatioita. Osavaltiotasolla toimii Texas Forest Service, joka tarjoaa yksityismetsänomistajille sekä teknistä että taloudellista tukea metsänhoitotöihin. Lisäksi on olemassa vapaaehtoisia organisaatioita, jotka tarjoavat mm. koulutus- ja informaatiopalveluja.

Metsänviljelyn edistämiseksi Teksasissa ei ole käytetty normiohjausta lakien ja lupien avulla. Sen sijaan taloudellista tukea on saatavissa eri ohjelmista. Ne toteutetaan lähinnä liittovaltion varoin, mutta myös metsäteollisuus on aktiivisesti pyrkinyt rahoittamaan metsänviljelyä sekä tarjoamaan materiaalista ja teknistä apua. Myös vuodesta 1980 lähtien metsänuudistamisesta saatu verovähennys on todettu tehokkaaksi metsänviljelyn edistämiskeinoksi. Taloudellisen tuen lisäksi esim. Tree Farmer -ohjelma pyrkii informaation ja henkisen tuen avulla edistämään yksityismetsien suunnitelmallista hoitoa.

Metsätalouden edistämisenorganisaatioiden esittelyn jälkeen Hyttinen tarkastelee käytettyjen metsäpoliittisten keinojen onnistuneisuutta. Julkisella tuella on ollut selvä vaikutus metsänviljelyn lisääntymiseen, mutta se ei riitä tyydyttämään teollisuuden tulevia tarpeita. Julkisen tuen oikeutusta on arvosteltu väittämällä, että valtaosa metsää viljeleistä metsänomistajia olisi tehnyt sen ilman tukeakin ja toisaalta, että ohjelmilla saattaa olla investointeja lykkäävä vaikutus, kun varoja ei riitä kaikille. 1980-luvun lopulla metsää ei juurikaan enää viljelty ilman tukea.

Hyttisen mielestä metsänviljelyhallengon keskeisin syy ei kuitenkaan ole rahoituksessa, eikä tiedon puutteessa, vaan metsätalouden asemassa metsänomistajien taloudessa. Metsäteollisuuden tällä hetkellä tärkeä asema osavaltion taloudessa ei ole itsestäänselvyys, minkä vuoksi myöskään dominoivampaa lainsäädäntöä, kuten Suomessa, ei yleisesti hyväksytä.

KEHITYSMAISSA yhteiskunnan sosiaaliset ja taloudelliset rakenteet sekä oikeusjärjestelmä ovat hyvinkin vaihtelevia. Siten myös metsälakien sisältö ja toteutus vaihtelevat väljissä rajoissa. Julkaisun viimeisessä ulkomaita käsittelevässä raportissa Gerardo Mery tarkastelee ”*metsälakeja ja metsien vähenemistä kehityksissä*”. Kirjoituksen tarkoituksena on osoittaa, että

vaikka metsälakeja ei yleensä ole kehitysmaissa sovellettu menestyksekkäästi, nykyaikainen lainsäädäntö oikein toteutettuna voi olla yksi tärkeä keino metsien suojelussa.

Monissa maissa on kehitysyhteistyöhankkeiden tuloksena sisällöltään moderneja metsien monikäyttöä ja kestäväää metsätaloutta painottavia metsälakeja. Esimerkiksi Chilessä on metsänviljelyä kannustavien ja metsätaloussuunnitelmaa edellyttävien metsälakien avulla onnistuttu luomaan kehitysmaissa harvinaista metsään perustuvaa taloudellista kehitystä. Myös esimerkiksi Thaimaan metsälakeja ollaan ajanmukaistamassa kehitysyhteistyövaroilla.

Useimmissa muissa kehitysmaissa metsälait ja metsäpolitiikkaa ovat sen sijaan auttamattoman vanhentuneita. Syyt metsäpolitiikan ja metsänlainsäädännön epäonnistumiseen metsien vähenemisen estämisessä voivat olla moninaiset. Metsien epätasaisen jakatumisen aiheuttamat sosio-ekonomiset vääristymät sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla ovat eräs tärkeimmistä syistä. Lakien säätämistä vaikeuttavat usein puutteellisest tiedot metsävaroista, mutta suurimmat ongelmat lienevät lakien toteuttamisessa.

Metsälakien soveltamista vaikeuttaa mm. sopivien instituutioiden, koulutettujen ihmisten ja materiaalin puute. Lait ja ohjelmat voivat myös olla yhteensopimattomia, epäselviä tai liian abstrakteja, tai ne on voitu muuttuvissa olosuhteissa ajoittaa väärin. Lisäksi lait saattavat kohdata henkistä vastarintaa kohderyhmän torjuessa poliittisen tai lakiasäättävän instituution, tai kun lait pyrkivät muuttamaan vakiintunutta käytäntöä. Lain kunnioitus edellyttää tavallisesti myös vahingonkorvaus- ja tukijärjestelmää, joka kehitysmaissa usein puuttuu.

Mery painottaa, että metsien väheneminen ja rappeutuminen ovat monimutkaisia ilmiöitä, joita tulee tarkastella ennenkaikkeaa sosio-ekonomisina ongelmina. Ollakseen realistisia ja vaikuttavia lakien täytyy perustua ongelma-alueen rakenteellisten ja paikallisten tekijöiden tuntemukseen. Jotta lakimuutokset olisivat johdonmukaisia koko oikeusjärjestyksen kehittymisen kanssa, on voimassaolevan oikeusjärjestelmän mahdollisuudet ja rajoitukset sekä tuomioistuinten ja hallinnollisten organisaation ominaisuudet tunnettava. Lakien tulee tukea järkipäistä ja kehittyvää metsien käyttöä ja siihen liittyvää teollisuutta. Metsäpoliittisten ohjelmien ja lakien toteuttaminen vaatii sopivia instituutioita sekä inhimillisiä ja materiaalisia voimavaroja. Lisäksi tarvitaan poliittista tahtoa ja kohderyhmien aktiivista osallistumista.

Kehitysmaiden ongelman vakavuuden vuoksi tarvitaan voimakkaita toimia. Eräänä keinona Mery näkee kansainvälisen ja riippumattoman kehitysmaiden metsien vähenemisen vastaiseen taisteluun tähtäävän elimen perustamisen.

Suomen tapaustutkimukset

YKSITYISMETSÄLAKI on vuosisatamme alusta lähtien ollut metsäpolitiikkamme luja perusta. 1980-luvulla yksityismetsälain arvostelu kuitenkin kärjistyi muutaman voimakkaita asenteita herättäneen metsänhävitys-oikeu-

denkäynnin seurauksena. Eeva Hellström selvittää tutkimuksessaan ”*yksityis-metsälain vastaisten metsänhävitysten taustatekijöitä*”.

Tutkimuksessa erotetaan käsitteet metsänhävitys ja metsänhävitystapaus. Edellinen on lainvastaista metsänkäsitteilyä, jälkimmäinen edellyttää hävityksen toteamista metsälautakunnan pitämässä katselmuksessa. Tämän vuoksi tutkimuksessa tarkastellaan metsänomistajien käyttäytymisen ohella sekä lainvalvontaprosessia että puunostajien osuutta tapahtumiin.

Hellström luo aluksi katselmuspöytäkirjojen avulla yleiskuvan metsänhävitys- ja oikeustapausten määrästä, eri hävitystavoista ja omistajaryhmistä sekä tarkastelee lainvalvonnassa tapahtuneita muutoksia. Hellström havaitsi sekä lain valvonnan intensiteetin että lain tulkinnan väljentyneen tarkastelujakson (1977–86) aikana. Alueelliset erot lainvalvonnassa olivat kuitenkin huomattavia.

Hävitystapausten taustatekijöitä selvitettiin hävitystapauksissa osallisina olleille sekä metsänomistajille, puunostajille että metsälautakuntien toimihenkilöille lähetettynä kyselynä. Tutkimuksessa löydettiin viitteitä siitä, että metsätaloudellinen ’tehoajattelu’ saattaa joidenkin metsälautakuntien toimihenkilöiden kohdalla edesauttaa hävitystapausten joutumista oikeuskäsittelyyn. Puunostajien kohdalla taas havaittiin toimihenkilökohtaisilla, hakkuuttajan vastuuseen liittyvillä asenteilla olevan suurempi merkitys kuin yritys-kohtaisilla tekijöillä.

Metsänomistaja-aineiston käsittely faktorianalyysillä muodosti tutkimuksen pääosan. Analyysissä sekä metsänomistajien käyttäytymistä, asenteita, sosio-ekonomisia taustatekijöitä että metsänhävittämistä kuvaavat muuttujat käsiteltiin yhtenä kokonaisuutena. Yksittäisten muuttujien välisten syy- ja seurausuhdeiden tarkastelun sijaan tulokset perustuvat aineiston kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Tutkimuksessa sovellettu tulkintaa painottava eli hermeneuttinen (ymmärtävä) faktorianalyysin käyttö on yleinen yhteiskunta- ja käyttäytymistieteissä, mutta metsätieteissä sitä on sovellettu vähän. Menetelmällä on kuitenkin laajat käyttömahdollisuudet myös metsätieteissä.

Analyysin perusteella Hellström erottaa viisi metsänhävittämiseen liittyvää taustatekijää. Yhteiskunnan holhousta vastustavat asenteet, metsän käsittelyyn liittyvät näkemykset ja taloudelliset vaikeudet varattomilla pientiloilla liittyvät metsänhoidollisesti virheelliseen metsän käsittelyyn. Lisäksi metsän hävitystä saattoi tapahtua ”paperilla”, esimerkiksi uudistussuunnitelman puuttuessa tai pellon raivauksen yhteydessä. Oikeuskäsittelyjen kannalta merkittävimmiksi taustatekijöiksi osoittautuivat holhousta vastustavat piirteet sekä pientilallisten taloudelliset vaikeudet.

Lopuksi Hellström korostaa metsänhävitystapausten taustatekijöiden tuntemista pyrittäessä ehkäisemään turhia oikeustapauksia, sekä suosittelee metsänkäsitteilyyn liittyvän byrokratian vähentämistä ja korvaamista mm. metsätaloussuunnittelulla. Näin onkin osittain jo tapahtunut.

Valtakunnallisilla metsätalouden kehitysohjelmilla on ollut vankka asema suomalaisessa metsäpolitiikassa. **MERA-OHJELMAT** vaikuttivat metsätalouteemme merkittävästi 1960- ja 70-luvuilla. Seuraavassa artikkelissa Marja Eriksson tarkastelee ”*metsätalouden asiantuntijavaltaa Mera-kaudella*”. Tarkastelussa käytetään hyväksi Mera-kaudella toimineiden työryhmien kokoonpanoja eli suunnitteluverkkoja. Verkkojen avulla tarkastellaan edelleen

työryhmien jäsenten koulutustaustaa ja taustaorganisaatioita sekä eri työryhmien välisiä henkilöyhteyksiä.

Mera-ohjelmia edeltävä metsätalouden suunnitteluverkko koostui metsätalouden suunnittelukomitean, HKLN-työryhmän ja Teho-työryhmän jäsenistä. Metsätieteiden edustajilla oli ryhmien kokoonpanoissa huomattava ja etujärjestöillä vähäinen edustus.

Mera-kauden alkaessa etujärjestöt aloittivat aktiivisen vaikuttamisensa. Mera-ohjelmat aloittava ryhmä koostuikin Metsäteollisuuden keskusliiton ja MTK:n johtohenkilöistä. Metsätalouden suunnitteluverkkoon tuli tässä vaiheessa mukaan myös metsätalouden ulkopuolelta Suomen Pankki.

Mera-ohjelmien II ja III vaiheessa laajenevan metsänhoidon ja perusparannuksen tavoitteet edellyttivät suunnitteluverkon asiantuntemuksen lisäämistä. Työryhmien toimintaan osallistui yhä enemmän metsätalouden asiantuntijoita, ja lopulta suunnitteluverkon jäsenmäärä oli kasvanut 17:sta 42:een.

Mera-ohjelmien viimeisessä vaiheessa, ryhdyttäessä valmistelemaan lainan saantia Maailmanpankilta, metsätalouden suunnitteluverkko pieneni huomattavasti ja mukaan tuli valtiovarainministeriön taloustieteilijöitä.

Mera-kauden suunnitteluverkossa Eriksson näkee useita asiantuntijavallalle tyypillisiä piirteitä: 1) suunnitteluverkkoon vallitsi luottamus metsätaloudessa toimivien ammattilaisten keskuudessa, 2) suunnitteluverkko pyrki laajentamaan asiantuntemustaan ja vaikutusvaltaansa sekä 3) suunnitteluverkolla oli melko autonominen asema valtionhallintoon nähden.

Mera-ohjelmien saavutukset puuntuotannon kohottamisessa ovat kiistatta huomattavat. Asiantuntijavaltaisen suunnitteluverkon lisäksi tavoitteiden toteutumiseksi oli merkittävää, että vastakkaisten eturyhmien (teollisuuden ja metsänomistajien) edut pystyttiin yhdistämään. Asiantuntijavallan ongelmana kuitenkin on, että valtionhallinnon päättävillä elimillä ei ole riittävästi asiantuntemusta asiantuntijoiden ehdotusten arvosteluun tai muuttamiseen. Eriksson toteaa, että perusparannus- ja metsänhoitotoimenpiteiden saattaminen pysyväksi osaksi valtion budjettia synnytti poliittiselle areenalle moottorin, jonka avulla asiantuntijoiden kokeilut rahoitettiin.

Mera-kausi tulisi Erikssonin mielestä suhteuttaa omaan aikaansa ja sen metsäpoliittiseen tilanteeseen. 1960-luvun alussa, kun metsien kasvun lisäämistarve oli perusteltavissa kansantalouden kasvun ja hyvinvoinnin lisäämisellä, asiantuntijavallalle ei ollut näkyvissä vastavoimia. Tästä näkökulmasta saavutettujen tulosten voidaan ajatella oikeuttaneen käytetyn asiantuntijavallan. Vastavoimat kuitenkin voimistuivat ja asiantuntijavallalta päättyi, kun puuvarannon kasvun myötä teollisuus ei enää tarvinnut asiantuntijapalveluita puuntuotannon lisäämiseksi. Jatkossa esimerkiksi Metsä 2000 -ohjelmassa metsätalouden asiantuntijavallalta yhdistyi taloudellisten ja poliittisten päätöksentekijöiden suunnitteluverkkoon.

METSÄ 2000 -OHJELMA syntyi vuonna 1985 yleisestä konsensustarpeesta ja toivomuksesta saada Suomeen virallinen metsäohjelma. Sen taustalla oli metsäteollisuuden ja metsänomistajien etujärjestöjen käymä keskustelu mm. teollisuuden alhaisesta kannattavuudesta sekä puukaupan ongelmista. Seuraavassa tutkimuksessa Aino-Marjatta Metz selvittää ”*etujärjestöjen vaikutusta Metsä 2000 -ohjelman syntyyn*”

Aluksi Metz kuvaa poliittista yhteiskuntajärjestelmää sekä metsänomistajien etujärjestön asemaa yhteiskunnassa. Etujärjestöjen toimintaan liittyen tutkimuksessa erotetaan pluralistinen ja neokorporatistinen yhteiskuntamalli. Pluralistista yhteiskuntaa kuvaa etujen järjestäytyminen itsenäisiin, kilpaileviin ryhmiin. Neokorporatistisissa etujärjestöissä taas ovat 'pakollisia', määrällään rajoitettuja, erillisiä eivätkä ne kilpaile keskenään. Metz mukaan 1950-luvulta lähtien Suomessa on ollut havaittavissa kehitys pluralistisesta yhteiskuntamuodosta neokorporatistiseen. Suomen metsäpolitiikassa voidaan puhua valtion, teollisuuden ja metsänomistajien neokorporatistisesta kolmiyhteydestä. Ammattiyhdistysliike on viime aikoina tullut neljäntenä vaikuttajana mukaan.

Etujärjestön käyttäytymismuotojen tarkastelussa Metz käyttää lisäksi hyväksi ryhmäteoriaa, jonka mukaan pienillä ryhmillä on paremmat edellytykset kollektiiviseen käyttäytymiseen, kun taas suuret joutuvat käyttämään erilaisia pakotteita tai houkuttimia jäsenmääränsä nostamiseksi tai säilyttämiseksi. Esimerkiksi Suomessa, jossa metsänomistajien etujärjestön jäsenyys on vapaaehtoinen, metsänomistajille on asetettu pakollinen metsänhoitomaksu.

Kolmas suomalaisen metsäpolitiikkaan vaikuttanut ilmiö on klientismi, jolla tarkoitetaan kaksipuolista suhdetta yksittäisen etujärjestön ja julkisen hallintokoneiston välillä.

Metsänomistajien etujärjestöllä ja neokorporatistisella kehityksellä on Metz mukaan ollut merkittävä asema Metsä 2000 -ohjelman synnyssä. Etujärjestöt olivat yksimielisiä ohjelman tavoitteista eli puuntuotannon lisäämisestä ja hakkuusäästön saattamisesta teollisuuden käyttöön. Keinot tavoitteiden saavuttamiseksi nostattivat sen sijaan ajoittain kiihastakin keskustelua. Ohjelman suunnittelussa etujärjestöjen välillä vallitsi voimakas konsensushenki. Sen seurauksena lukuiset luonteeltaan poliittiset kysymykset siirrettiin myöhemmin käsiteltäviksi erilaisissa toimikunnissa. Voimakkaan konsensustarpeen ja kompromissinmuodostuksen seurauksena päätöksenteko kuitenkin vaati paljon aikaa ja johti uusien ongelmien eteen ennenkuin vanhatkaan tulivat selvitettyiksi.

Etujärjestöjen vaikutusmahdollisuudet eivät kuitenkaan rajoitu ohjelman suunnitteluun, vaan ohjelman toteutusvaiheessa ne voivat vielä vaikuttaa sen muotoihin komiteoiden, seurantaryhmien, valiokuntien ja henkilökohtaisten suhteiden kautta. Lopuksi Metz painottaakin tieteellisen seurantaorganisaation tarpeellisuutta metsäpoliittisten ohjelmien toteutuksen tarkkailussa ja analysoinnissa.

Viimeinen kokoomajulkaisumme kirjoitus on Matti Palon tutkimus **YMPÄRISTÖTIETOISEN METSÄPOLITIIKAN STRATEGIA**. Tutkimuksessa käytetään hyväksi osittain tämän julkaisun kaikkien muiden artikkeleiden tuloksia, joten se samalla toimii eräänlaisena koko julkaisun epilogina. Tutkimuksen lähtökohtana on metsäpolitiikan teoreettisen viitekehyksen täsmentäminen talouspolitiikan teoriaan sekä politiikkatieteeseen perustuen.

Julkisen metsäpolitiikan tehtävänä on talouspolitiikan teorian näkökulmasta vähentää tai utopiana poistaa ne yhteiskunnalliset hyvinvointimenetykset, joita markkinaepäonnistumiset, epäsuotava tulonjako ja puutteellinen

vakauttaminen aiheuttavat. Metsäpolitiikalla saavutettavia hyötyjä on verrattava siitä aiheutuviin kustannuksiin.

Palo hahmottaa tähän asti noudatetun korporatiivisen metsäpolitiikan mallia analysoimalla metsälakien historiallista kehitystä ja arvioimalla noudatetun metsäpolitiikan tuloksellisuutta. Metsänomistajien ja metsäteollisuuden etujärjestöt ovat olleet tällä vuosisadalla, ja etenkin sen jälkipuoliskolla, metsäpolitiikan voimatekijät. Valtiovallan rooli metsäpolitiikan harjoittajana on sen sijaan ollut kahteen vahvimpaan etujärjestöön nähden heikko. Luonnon-suojelijoiden vaikutusvalta on viime aikoina kasvanut.

Metsäpolitiikan muutospainetta analysoidaan tunnistamalla muutoksia metsävaroissa, metsätaloudessa, metsäteollisuudessa ja koko yhteiskunnassa sekä kuvailemalla kansainvälisen metsäpolitiikan aktivoitumista sekä ideologian vaihtumista suunnitelmataloudesta markkinatalouteen.

Lopuksi Palo muodostaa ympäristötietoisen metsäpolitiikan mallin, joka edistäisi muutosta vallitsevasta suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. Mallin mukaan maanhankintalaki, yksityismetsälaki ja metsänparannuslaki voitaisiin korvata yleismetsälalla, joka tähtäisi metsätalouden taloudelliseen ja ekologiseen kestävyYTEEN. Yleismetsälakia toteuttamaan perustettaisiin yleismetsähallitus, jonka tehtävänä olisi ympäristötietoisen metsäpolitiikan toteuttaminen kaikissa metsissä sekä suojelumetsien lisääminen.

Metsänparannuksesta ja maataloudesta vapautuva julkinen tuki ohjattaisiin biodiversiteetin, hiilitaseen ja maiseman tukemiseen ja kehittämiseen. Metsätalouden markkinoiden kilpailevuutta lisättäisiin kehittämällä yritys- muotoja: yhteismetsälaki muutettaisiin metsäyhtymäläksi ja metsäosakeyhtiöille säädettäisiin erityislaki.

Uudet haasteet metsäpolitiikan valussa

Edellä on tarkasteltu, mitä metsäpolitiikan eri raaka-aineista ulkomailla ja Suomessa on saatu. Seuraavaksi pohditaan, mitkä raaka-aineet ovat meillä käyttökelpoisia, ja minkälaiseen muottiin valitut aineet tulisi valaa.

Ruotsin ja Suomen luonnonolot ja metsälainsäädäntö ovat monilta osin samanlaisia. Ruotsissa metsätalouden holhous ja yksityiskohtainen säätely on kuitenkin viety astetta pitemmälle kuin Suomessa. Hakkuutoiminnan vilkastuttamiseksi ja puuntarjonnan lisäämiseksi Suomessakin on toisinaan esitetty toiveita Ruotsin mallin mukaisista pakkohakkuista. Ruotsin metsäpoliittisessa keskustelussa vallitsee kuitenkin voimakas julkisen ohjauksen vähentämisen suuntaus. Pakkohakkuista ollaan luovuttu ja lainsäädännön kehittämisen lähtökohtana on metsänhoidolta edellytettävä minimivaatimus nykyisen optimin tavoittelun sijaan.

Pohjoismainen ja keskieuropalainen metsäpolitiikka on yleensä aktiivisesti pyrkinyt kestävyYTEEN ja edistymiseen, mutta tähän asti pääasiassa puuntuotannon osalta. Kestävän kehityksen vaatimuksen laajentaminen käsittämään ympäristön laatua edellyttää kuitenkin lainsäädännöllisiä muutoksia esimerkiksi lajiston, biotooppien, hiilitaseen ja maisemansuojelun suhteen. Tähän voidaan pyrkiä eri tavoin. Esimerkiksi luonnonsuojelualueiden määrän tarpeeseen vaikuttaa, millä tavoin luonnonsuojelun tavoitteet toteutuvat nii-

den ulkopuolella. Ruotsi ja Saksa ovat päätyneet tässä suhteessa erilaisiin ratkaisuihin. Ruotsissa ollaan päädytty tavoittelemaan ympäristönhoidollisesti hyvän metsätalouden harjoittamista kaikissa talousmetsissä, mikä edellyttää myös näiden tavoitteiden ilmaisevista metsänhoitolaeissa. Saksassa metsä on perinteisesti koettu sosiaalisesti hyödykkeeksi. Metsätaloutta harjoitetaan eri intensiteetillä eri tarkoituksiin varatuissa metsissä. Tähän tarkoitukseen kehitettyjä välineitä ovat lainsäädännössäkin edellytetyt metsänfuntioikartoitukset ja metsätalouden puitesuunnittelu.

Iso-Brianniassa metsäpolitiikka on voimakkaasti keskittynyt metsittämiseen. Iso-Britannian metsäala on lähes kaksinkertaistettu vuosisadan alussa alkaneen metsittämispolitiikan aikana. Kalliilla yhteiskunnan tuella on pyritty uusien tuottoisten metsien luomiseen samalla, kun olemassa olevien resurssien hyödyntäminen on metsäpolitiikassa laiminlyöty. Vaikka lähtökohdat ja käytetyt keinot ovat metsäpolitiikassa olleet erilaiset, vastaavaa kehitystä on ollut havaittavissa Suomessakin – puuston kasvu on voimakkaasti lisääntynyt Mera-ohjelmista lähtien, jonka jälkeen metsiin on syntynyt huomattavia hakkuusäästöjä. Kuten molempien maiden esimerkki osoittaa, taloudelliset kannustimet ovat varsin vaikuttavia metsäpolitiikan välineitä, mutta niitä ei selvästikään ole käytetty niiden tarjoamien monipuolisten mahdollisuuksien mukaan olemassa olevien metsäresurssien hyödyntämiseksi, mikä tällä hetkellä on eräs suurimmista metsätalouden ongelmista.

Iso-Britannian ohella Teksasille ja Yhdysvaltojen etelävaltioille yleensäkin on ominaista normiohjauksen puuttuminen metsäpolitiikassa ja yksityisomistuksen vahva valtion suoja. Sen seuraukset ovat nähtävissä sekä ympäristön tilassa että metsien rakenteessa. Suomessakin on hyvä pitää mielessä, että normiohjaus voi olla tarpeellinen osa toimivaa metsäpolitiikkaa. Sen tulee kuitenkin olla yksinkertaista ja joustavaa ja antaa toimintatilaa myös muille metsäpoliittisille välineille.

Kehitysmaiden metsäpolitiikan ongelmat saattavat tuntua kaukaiselta omista lähtökohdistamme. Kehitysmaiden metsäpolitiikan tarkastelussa korostuvat kuitenkin yhteiskunnan ja metsätalouden väliset suhteet, jotka harmonisemmissa teollisuusmaiden oloissa helposti unohtuvat. Kehitysmaissa on selkeästi nähtävissä, että hyvätkään metsälait eivät voi yksinään pysäyttää metsäkatoa. Metsälaeilla täytyy olla myös onnistunut toimeenpano ja muiden suotuisten tekijöiden tuki. Kehitysmaiden tilanne antaa hyvän pohjan metsäpoliittiselle keskustelulle meilläkin.

Metsäpolitiikka ja metsälainsäädäntö eivät ole muusta yhteiskunnasta irrallaan, vaan muotoutuvat metsävarojen, oikeusjärjestelmän, yhteiskuntarakenteen ja perinteiden myllyssä, johon eri eturyhmät yrittävät jauhattaa mahdollisimman paljon omia näkemyksiään. Joskus lopputulos on tasasuhtainen, joskus taas yhteiskunnassa vallitsevien valtasuhteiden vuoksi joidenkin eturyhmien näkemykset saavat selvän painotuksen. Monet metsätalouden ongelmat eri maissa johtuvatkin siitä, että metsäpolitiikka on luotu liiaksi muusta yhteiskunnasta irrallaan.

Myös Suomessa metsäpolitiikassa ja metsäntutkimuksessa institutionaalisten tekijöiden vaikutus politiikan muodostukseen on jäänyt vähälle huomiolle. Julkaisussa on pyritty luomaan uutta näkökulmaa tarkastelemalla toisaalta etujärjestöjen ja toisaalta asiantuntijavallan vaikutusta keskeisiin metsäpoliittisiin ohjelmiimme. Alueen peruskartoitus olisi tarpeen etenkin

etujärjestöjen vaikutuksen osalta. Tässä voisi tilanneanalyysi, jota julkaisussa on käytetty onnistuneesti Saksan metsäpolitiikan kuvaukseen, olla eräs lähtökohta.

Metsätaloutta voidaan ohjata markkinoiden ja julkisen metsäpolitiikan avulla. Mitä kilpailevammat ja avoimemmat ovat metsätalouden markkinat, sitä vähemmän on tarvetta julkiselle metsäpolitiikalle. Tämän näkökohdan mukaisesti tulisi metsäpolitiikan yhtenä perustehtävänä olla markkinatalouden puitteiden kehittäminen.

Metsätalokaupan vapauttaminen, maataloustuen purkaminen, uudet metsätalouden yritys muodot – metsäyhtymä ja metsäosakeyhtiö sekä puutavara-pörssi loisivat yhdessä aivan uudet edellytykset metsätalouden markkinoiden toimivuudelle. Emme voi kuitenkaan jatkossakaan luottaa yksin sokeisiin markkinavoimiin, jotka voivat olla hyvä renki, mutta huono isäntä. Niiden tarkoituksenmukainen toiminta tulee edelleen vaatimaan julkisen metsäpolitiikan säätelyä, muttei enää entiseltä korporatiivisten voimasuhteiden pohjalta, vaan metsäpolitiikan teoriakehyksen mukaisesti.

Metsätaloudessa vallinnut suunnitelmatalous on tukahduttanut luontaista yritteliäisyyttä. Niinpä jos metsätaloudessa aiotaan vakavasti siirtyä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen, niin eräs lähtökohta on yritysmuotojen kehittäminen. Ei ole toista metsätalouden laajuista elinkeinoa, jota harjoitetaan sivutoimisesti ja konsulttivetoisesti.

Tutkimus, koulutus ja neuvonta tulisi nähdä uudella tavalla integroituneena innovaatioiden etsintänä yhdessä käytännön metsätalousyrityksissä ja niiden tuottamien tuotteiden ja palvelujen käyttäjäyrityksissä tapahtuvan oppimisen kanssa. Koska tutkimus- ja koulutustulokset ovat pienyritysvaltaisessa elinkeinossa kollektiivisia hyödykkeitä, joilta puuttuvat markkinat ja joilla on positiivisia ulkoisvaikutuksia, niitä voidaan talouspolitiikan teorian mukaisesti julkisesti tukea. Metsäntutkimuksen rahoittamista olisikin perusteltua lisätä.

Historiallisesti nähtynä Suomen metsäpolitiikka oli vuosisadan alussa luonteeltaan muodollista ja rankaisevaa. Kun metsänhoitoa edistäviä säännöksiä otettiin lainsäädäntöön, metsäpolitiikka alkoi joustaa yhteiskunnan tarpeisiin. Metsälainsäädäntö on sittemmin muodostunut joukoksi yleisohjeita, jotka uhkaavat sumentaa lakien tarkoituserät. Yksityismetsälakimme ydin valmistettiin tsaarinajan olosuhteissa. Tilanne näyttää nyt puuvuorineen kovin muuttuneelta. Metsänomistajakunta on varakasta ja osaavaa sekä kasvavasti ympäristötietoista ympäröivän yhteiskunnan ja maailman tavoin. Vaikka metsien käsittelyyn liittyvää byrokratiaa onkin viime vuosina purettu, se ei poista kysymystä itse lain tarkoituksenmukaisuudesta nykyoloissamme.

Entistä kilpailevammat puumarkkinat varmistaisivat kannattavien pitkävaikutteistenkin metsäinvestointien toteutumisen. Yksityismetsälakia ei enää tarvittaisi puuntuotannon ylläpitoon, vaan sen korvaava yleismetsälaki tähtäisi pääosin metsien ympäristönsuojeluun, jota funktiota ei nykyinen yksityismetsälaki tiedosta. YK:n ympäristön ja kehityksen Rion konferenssin jälkeen onkin entistä perustellumpaa siirtyä metsien hävityksen kieltävästä yksityismetsälaista metsien kestäväen kehityksen puitteet turvaavaan yleismetsälakiin.

Yleismetsälaki koskisi kaikkia metsänomistajaryhmiä. Se tukisi biodiversiteettiä, metsämaisemaa ja hiilen varastoja ja sitomista markkinatalouteen

sopivammalla ympäristöbonusten linjalla. Tapion monopoli yksityismetsätalouden suunnittelussa purettaisiin, jolloin olisi helpompaa kytkeä ympäristönäkökohdat mukaan metsätalouden suunnitteluun, koska voitaisiin Tason rinnalla tai sijaan soveltaa omistajan toiveiden mukaan myös ympäristön huomioonottavia suunnittelumalleja.

Metsänparannuslaki voitaisiin lopettaa aikansa palvelleena. Julkisen tuen määrää metsätalouteen ei kuitenkaan olisi tarvetta vähentää, vaan metsänparannusvarat ja osa maataloudelta vapautuvasta tuesta tulisi kohdentaa uudelleen talouspolitiikan teorian mukaisten positiivisten ulkoisvaikutusten tukemiseen. Parannetulla metsäsuunnittelun menetelmällä paikannettujen uhanalaisten lajien säilyminen yksityismailla voitaisiin turvata ympäristöbonuksella. Vastaavasti meneteltäisiin metsämaiseman suhteen.

Yleismetsähallinnon keskeinen haaste olisi ympäristötietoisen metsäpolitiikan toteuttaminen. Yleismetsähallinto muodostettaisiin hoitamaan ja kehittämään suojelumetsiä sekä yleismetsälain toimeenpanoon. Sen toiminta kohdistuisi kaikkien omistajaryhmien metsiin. Yleismetsähallintoon kuuluisi nykyisen metsähallituksen sekä nykyisten metsäkeskusten ja metsälautakuntien rationalisoitu henkilöstö.

Mera- ja Metsä 2000 -filosofia pyrki tukemaan pitkän aikavälin puuntuotantokapasiteetin rakentamista. Muuttuneissa oloissa tarvitaan puun kysynnän elvytysohjelmaa. Uuden ydinvoimalan sijasta voitaisiin rakentaa hajautettu puubiomassan polttoon perustuva energijärjestelmä kolmen uuden sellutehtaan, viiden miljoonan kuutiometrin lisäsahauksen ja erillisten energialaitosten varaan. Osa tarvittavasta kapasiteetista olisi jo valmiina modernisointia vailla.

Yksityismetsätalouden organisaatiot ovat jo valinkauhassa, mutta minkälaiseen muottiin metsätalouden hallintoa ollaan valamassa? Ei ole järjestystä ratkaista organisaatio-kysymystä irrallaan metsäpolitiikan muuttuvasta sisällöstä. Vaikka maa- ja metsätalousministeriö on myös äskettäin asettanut työryhmän metsätalouden ympäristöohjelman laatimiseksi, on vaikea nähdä mitään taikatemppua, millä liian pitkään jatkunut metsätalouden korporatiivinen suunnitelmatalous voitaisiin vihertää salonkikelpoiseksi kansallisille ja kansainvälisille estradeille.

Maahan tarvitaan läpikotaisin uudelleen ajateltu, talouspolitiikan teorian ja tutkimustuloksiin perustuva ympäristötietoinen markkinatalouden metsäpolitiikka. Metsätaistelujen, ylevien julistusten ja opaskirjasten aika voisi olla jo ohitettu. Tarvitaan metsäekosysteemin toiminnan ymmärtämisestä sekä vihertyneestä metsänomistajakunnasta ja metsätuotteiden koti- ja ulkomaisista asiakkaista lähtevää toimintaa. Suomella on vielä mahdollisuus osoittaa maailmalle halu ehtiä ensimmäisten joukossa toteuttamaan YK:n Ympäristö- ja kehityskonferenssissa Riossa solmimansa sitoumukset biodiversiteetistä ja ilmaston muutoksesta sekä metsäsuositukset ja toimintaohjelma 21:n.

Raaka-aineet uuden metsäpolitiikan valulle ovat jo olemassa: Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnan raportit, monet kansalliset ja kansainväliset ympäristöraportit, puuenergiaraportit Suomesta ja Ruotsista, Ruotsin metsäpoliittisen komitean laaja mietintö ja monet metsäekonomian tutkimusraportit sekä tämä kokoomajulkaisu.

ULKOMAIDEN
TAPAUSTUTKIMUKSET

OSA I

METSÄLAIT JA METSÄPOLITIikka SAKSASSA¹

Martin Welp²



ABSTRAKTI

Tutkimus käsittelee metsätalouteen kohdistuvaa julkisen vallan ohjausta ja sen muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä Saksassa ja sen läntisissä osavaltioissa. Yhteiskunnalliset, ekologiset ja teknologiset muutokset ovat aiheuttaneet konflikteja metsätalouden eri toimintojen ja niitä eri tavalla painottavien eturyhmien välille. Näiden yhteensovittamista on pidetty julkisen vallan tehtävänä. Tutkimuksessa kuvataan Saksan metsätalouden ohjausta ja lainsäädännön periaatteita. Liittovaltion metsälaki on pääosin väljä puitelaki, joten metsätalouden edistäminen ja lainsäädäntö vaihtelevat osavaltioittain suuresti. Tutkimuksessa tarkastellaan myös miten ja kenen ehdoilla metsäpoliittinen päätöksenteko toteutuu. Lisäksi analysoidaan nykyisen päätöksentekojärjestelmän puutteita ja vinoutumia sekä pohditaan millainen päätöksentekojärjestelmä ja suunnittelumenetelmä hoitaisi konfliktit hyväksyttävällä tavalla.

Avainsanat: Saksa, yksityismetsätalous, metsälainsäädäntö, metsäpolitiikka, eturyhmit, tilanneanalyysi.

¹ Toimittajat ovat muokanneet tekstin jäsentelyä ja Suomen kieltä. Toimittaja (E.H.) on myös kirjoittanut osan luvusta 6.2.

² Metsätieteen ylioppilas.Papinniityntie 80, 48810 Karhula.

Alkusanat

Saksa on suunnitelmallisen metsätalouden, metsäpolitiikan ja metsätieteiden kansainvälinen kehto. Saksan ja Suomen metsäammattiväen välinen vuorovaikutus oli erityisen tiivistä viime vuosisadalla ja tämän vuosisadan alkupuoliskolla. Sittenkin suomalaisten yhteydet Saksaan ja Saksan kielen osaaminen ovat ratkaisevasti vähentyneet, minkä vuoksi katsottiin Suomen metsäpolitiikan kehittämisen kannalta tarpeelliseksi julkaista tämä laajahko tutkielma Saksan metsälaeista ja metsäpolitiikasta. Saksan kehityksen tunteminen voi antaa viitteitä myös Suomen metsälakien uudistamiselle.

Tutkimus tehtiin pro gradu -työnä Helsingin yliopiston maankäytön ekonomian laitoksella. Keskusmetsälautakunta Tapio ja Kotkan kaupunki rahoittivat tutkimusta. Aineiston keruuta ja tutkielman laatimista varten opiskelin vuoden Göttingenin yliopistossa. Tänä aikana vierailin olosuhteisiin tutustumista varten seuraavissa osavaltioissa: Ala-Saksi, Hessen, Schleswig-Holstein ja Rheinland-Pfalz.

Kiitän maankäytön ekonomian laitoksen silloista professoria Kauko Hah-tolaa hyvästä ohjauksesta ja avusta. Lisäksi haluan kiittää Göttingenin yliopiston metsäpolitiikan laitoksen professoria Dr. Rolf Zundelia ja kaikkia muita, jotka myötävaikuttivat tutkimuksen valmistumiseen. Harri Hänninen on ideoinut luvun 5 yhteenvedokuviot ja Eeva Hellström on kirjoittanut osan tilanneanalyysin käyttöä koskevasta luvusta (6.2).

Helsingissä elokuussa 1993

Martin Welp

Sisällys

Tiivistelmä	26
1 Johdanto	27
2 Metsätalous	29
2.1 Metsätalouden historiaa	29
2.2 Metsien jakautuminen	29
2.3 Metsän funktiot	32
2.4 Metsien käyttötavat	35
3 Yksityismetsätalouden edistäminen	36
3.1 Valtion organisaatiot	36
3.2 Muut organisaatiot	37
3.3 Suora taloudellinen tuki	38
3.4 Neuvonta	41
4 Lainsäädäntö	41
4.1 Metsälainsäädännön kehitys	41
4.2 Maankäyttömuodon muuttaminen	43
4.3 Metsänhoito	45
4.4 Metsätalouden puitesuunnittelu ja erityisalue määräykset	48
4.5 Jokamiehenoikeudet	51
4.6 Metsätalous ja luonnonsuojelulainsäädäntö	51
4.7 Metsänomistuksen sosiaalisten velvoitteiden rajat	53
5 Eturyhmien asema metsäpolitiikassa	55
5.1 Eturyhmien tavoitteet	55
5.2 Tavoitekonfliktit	58
5.3 Eturyhmien valta	61
6 Metsäpoliittisen päätöksenteon kehittäminen	64
6.1 Vallitseva järjestelmä ja demokratia	64
6.2 Tilanneanalyysi päätöksenteon apuvälineenä	65
7 Tulosten tarkastelu	67
Kirjallisuus	69
Liite	73
1.1 Julkisen vallan tuki yksityismetsätaloudelle	73

Tiivistelmä¹

Tutkielmassa tarkastellaan metsätaloutta, metsäpolitiikkaa ja sen muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä Saksan Liittotasavallassa ja sen läntisissä osavaltioissa. Länsi-Saksan metsäalasta 54 prosenttia on julkisessa ja 46 prosenttia yksityisessä omistuksessa. Yhtiöt eivät siellä omista metsiä.

Vaikka yhdistyneen Saksan metsäala on vain puolet Suomen metsäalasta, niin Saksan puusto on 50 prosenttia isompi kuin Suomen. Silti viime aikojen hakkuumäärät ovat olleet samaa suuruusluokkaa. Viime sotien jälkeen Saksassa tehtiin laajoja puustopääomaa vähentäviä avohakkuita, mutta puuston määrä on sen jälkeen onnistuttu kaksinkertaistamaan. Metsäpolitiikalla on täytynyt olla tässä suotuisassa kehityksessä oma roolinsa.

Saksan metsäpolitiikka oli aikaisemmin osavaltiovetoista. Vasta vuonna 1975 liittovaltiolle säädettiin yhteinen kaikkia metsänomistajia koskeva metsälaki. Se on puitelaki, joka luo kehykset osavaltioiden metsälaeille. Lain päämääränä on ”Metsän säilyttäminen sen taloudellisen merkityksen ja ympäristövaikutusten vuoksi, tarvittaessa metsäpinta-alan lisääminen sekä tarkoituksenmukaisen ja kestävä metsätalouden turvaaminen”. Tämä on osavaltioita velvoittava pykälä. Metsätaloutta on myös harjoitettava niin, että luonnonympäristö, maiseman monipuolisuus ja omaleimaisuus sekä eläin- ja kasvilajistolle tärkeät elinalueet säilyvät. Lisäksi virkistysmahdollisuuksia tulee säilyttää ja parantaa.

Vaikka liittovaltion metsälaissa ei ole ilmoitettu tavoitteellista metsänhoidollista tilaa, eikä esitetty vaatimusta metsätalouden suunnitelmallisuudesta tai asiantunteumuksen tasosta, eräät osavaltiot ovat ottaneet nämä näkökohdat omiin lakeihinsa. Baijerin metsälaki on väljin ja määrää yleisluontoisesti, että metsää on hoidettava sille asetettujen päämäärien puitteissa asianmukaisella tavalla ja sitä tulee suojata uhkaavilta tuhoilta. Myös Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen ja Saarland ovat metsälaeissaan väljällä puitelinjalla. Muut osavaltiot asettavat metsänomistajille enemmän velvoitteita – vähämetsäisin Schleswig-Holstein eniten.

Yhteiskunnalliset, ekologiset ja teknologiset muutokset ovat muuttaneet metsätalouden hyöty-, virkistys- ja suojelutoimintoja. Eri eturyhmät ovat painottaneet näiden muutosten merkitystä eri tavoin, jolloin on syntynyt ryhmien välisiä ristiriitoja. Niiden sovittamista on pidetty metsä- ja ympäristöpolitiikan tehtävänä. Metsätalouden eri eturyhmät ja niiden oletetut tavoitteet identifioitiin tilanneanalyysin viitekehitystä soveltamalla. Tutkielmassa arvioitiin Saksan metsäpolitiikan keskeiseksi ongelmaksi päätöksenteon sektorisoituminen, joka korostaa asiantuntijavaltaista päätöksentekoa, eikä anna kansalaisille riittäviä mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Lopuksi arvioitiin tilanneanalyysin mahdollisuuksia metsäpoliittisen päätöksenteon kehittämisessä.

¹ Toimittajan (M.P.) lisäys.

1 Johdanto

Tämä tutkimus käsittelee yksityismetsätalouteen kohdistuvaa julkisen vallan ohjausta ja sen muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä Saksan Liittotasavallassa. Saksalla on Suomea ja muita maita pidemmät perinteet metsätaloudessa ja varsinkin metsien monikäytössä. Koska puuntuotannon ja metsän muiden käyttömuotojen välisestä konfliktista on Suomessakin tullut ajankohdainen kysymys, on mielenkiintoista tietää, kuinka ristiriidat on pyritty ratkaisemaan muualla.

Vertailtaessa Suomen ja Saksan Liittotasavallan metsäpolitiikka ei sovi unohtaa, että näiden maiden luonnonolot sekä sosiaaliset ja taloudelliset näkökohdat ovat hyvin erilaiset. Saksan Liittotasavalta tiheään asuttuna maana asettaa metsätaloudelle erilaisia vaatimuksia kuin Suomi. Saksassa metsää on asukasta kohti 0,12 hehtaaria, ja Suomen vastaava luku on 4,1 metsähehtaaria/asukas. Lisäksi Suomi saa lähes puolet vientituloistaan metsä- ja puuteollisuuden tuotteista (Reunala & Heikinheimo 1987, s. 185). Saksan metsätaloudella ja metsäteollisuudella saattaa kuitenkin tulevaisuudessa olla Euroopassa entistä suurempi merkitys, sillä uusimpien inventointitietojen mukaan yhdistyneen Saksan puuvarat ovat Suomen puuvaroja suuremmat.

Saksan Liittotasavallan metsätaloutta, lähinnä paikallisia metsänhoito- ja puunkorjuumenetelmiä ovat Suomessa esitelleet mm. Verkasalo ja Heikka (1989). Reunala ja Heikinheimo (1987) taas ovat tutkineet metsätalouteen liittyviä konflikteja kirjassaan "Taistelu metsistä", jossa viiden muun maan ohella tarkasteltiin Saksan Liittotasavallan tilannetta.

Metsätalouteen kohdistuvat vaatimukset sekä metsätalouden yleiset toimintaedellytykset ovat viime vuosikymmenien aikana sosiaalisen, teknologisen ja taloudellisen kehityksen myötä Saksassa muuttuneet (Brabänder 1966, s. 386). Samankaltaisia muutoksia on tapahtunut tai on tapahtumassa ainakin osittain myös Suomessa. Lisäksi 1980-luvulla Saksassa ilmenneet metsätuhot ovat aiheuttaneet huomattavia muutoksia niin metsänomistajien taloudelliseen asemaan kuin yleiseen kiinnostukseen metsiä ja metsätaloutta kohtaan. Metsiin kohdistuvan yleisen kiinnostuksen lisääntyminen on ollut nähtävissä etenkin metsää käsittelevissä lehtiartikkeleissa (Zundel 1988, s. 39).

Etenkin viimeaikaiset metsätuhot ovat lisänneet saksalaisten tunneperäistä suhtautumista metsiin (Kiehle 1986, s. 9). Metsätuhot on koettu uhaksi, joka voisi aiheuttaa metsästä saatavien hyödykkeiden (virkistys, luonnonsuojelu) niukkuutta. Metsäntuotteiden niukkuuden lisääntyessä taas muodostuu uusia eturyhmiä ja niiden kiinnostus metsää kohtaan lisääntyy (LeMaster 1977, s. 107).

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on eri eturyhmien tavoitteiden ja vallan kuvauksen pohjalta selvittää yksityismetsänomistuksen ja julkisen vallan suhteita. **Aluksi esitellään yksityismetsätalouteen nyky-yhteiskunnassa liittyviä ristiriitoja ja niiden julkisia ohjausmenetelmiä. Tämän jälkeen tarkastellaan metsäpoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä ja päätöksenteon kehittämisenäkökohtia.** Tällöin pohditaan miten ja kenen ehdoilla päätöksenteko toteutuu, ja millainen päätöksentekoprosessi hoitaisi konfliktit hyväksyttävällä tavalla.

Metsää tarkastellaan sosiaalisena systeeminä, jossa voidaan erotella seuraavat eturyhmät: metsänomistajat, metsähallinto, ympäristöhallinto, ympäristöjärjestöt, metsäyöntekijöiden ammattiliitot, metsäteollisuusyhtiöt sekä metsää virkistysalueena käyttävät. Eturyhmien tavoitteiden välisiä konflikteja pohditaan sekä yksityismetsätalouden ohjauksen että eturyhmien näkökulmasta.

Saksan Liittotasavallan yksityismetsätaloudesta, julkisen vallan ohjauksesta sekä siihen vaikuttavasta päätöksentekoprosessista pyritään luomaan kokonaiskuva **pragmaattis-hermeneuttisin** tutkimusotteen avulla (Hahtola 1990a). Ajattelumallin pohjana on toisaalta Saksassa vallalla oleva metsän **funktio-oppi** ja toisaalta tilanneanalyysin perustana oleva **intressiajattelu**.

Tutkimuksessa ei tehdä sellaista metsäpolitiikan analyysiä, jossa tutkittaisiin metsäpolitiikan vaikuttavuutta, tehokkuutta, tulonjakokysymyksiä tai ympäristövaikutuksia. Tutkimuksessa keskitytään Suomen kannalta mielenkiintoisiin yksityismetsätalouden ohjaukseen liittyviin ratkaisuihin, mutta suoraa vertailua maiden välillä ei tehdä.

Luvuissa kaksi ja kolme tarkastellaan aluksi Saksan Liittotasavallan metsätaloutta yleensä sekä valtion harjoittamaa yksityismetsätalouden edistämistoimintaa. Luvussa neljä keskitytään yksityismetsätalouden lainsäädännöllisiin rajoituksiin. Puuntuotanto ja metsän muut funktiot painottuvat eri eturyhmillä eri tavoin, ja yksityismetsätalouden edistämistoiminta ja metsälainsäädäntö nähdään näiden intressien yhdistelmänä. Viidennessä luvussa tarkastellaan eturyhmien asemaa metsäpolitiikassa. Kuvauksessa käytetään hyväksi tilanneanalyysin viitekehystä, mutta analyysillä ei pyritä minkään edeltä käsin määritellyn metsäpoliittisen ongelman ratkaisuun. Luvussa kuusi pohditaan metsäpoliittisen päätöksenteon kehittämismahdollisuuksia. Tarkastelun kohteena on vallitsevan järjestelmän suhde demokratian ideaaliin ja tilanneanalyysin mahdollisuudet eturyhmien osallistumismahdollisuuksien lisäämisessä metsäpoliittisessa päätöksenteossa.

Saksan Liittotasavallan ja Saksan Demokraattisen Tasavallan yhdistymisen ja sen mukaantuoma lainsäädännön yhteensovittaminen ei anna aiheutta odottaa suuria muutoksia Saksan Liittotasavallan läntisten osien metsälainsäädännössä. Kun jatkossa puhutaan Saksan Liittotasavallasta, tällä tarkoitetaan Länsi-Saksan aluetta. Entisen DDR:n osavaltiot rajataan siis käsittelyn ulkopuolelle. Myös Bremenin, Hampurin ja Berliinin kaupunkiosavaltiot rajataan pois.

Koska eräillä saksankielisillä termeillä ei ole vakiintuneita suomenkielisiä vastineita, saksankieliset termit mainitaan sulkeissa suomennosten jälkeen.

2 Metsätalous

2.1 Metsätalouden historiaa

Alunperin Saksa oli laajalti lehtimetsien, lähinnä tammi- ja pyökkimetsien peitossa. Lehtipuiden osuus oli vielä 150 vuotta sitten noin kaksi kolmasosaa ja havupuiden osuus vain noin yksi kolmasosa (Verkasalo & Heikka 1989, s. 21). Havupuiden nopeamman kasvun vuoksi kuusta, mäntyä ja jalokuusia alettiin suosia ja niinpä nykyisessä puulajijakaumassa lehti- ja havupuiden osuudet ovat vaihtuneet.

Asutuksen ja väestönkasvun seurauksena keskiajalla oli lukuisia pellonraivauskausia, jotka johtivat metsäpinta-alan nopeaan vähenemiseen (Hasel 1985, s. 42). Keskiajan lopulla jako metsä- ja peltoalueiden välillä oli saavutettu. Tämä jako määrää vielä nykyäänkin maisemakuvan pääpiirteet Saksassa (Grandjot & Künneht 1984, s. 9), joskin rakennustoiminta ja infrastruktuuri ovat viime vuosikymmeninä huomattavasti muuttaneet sitä.

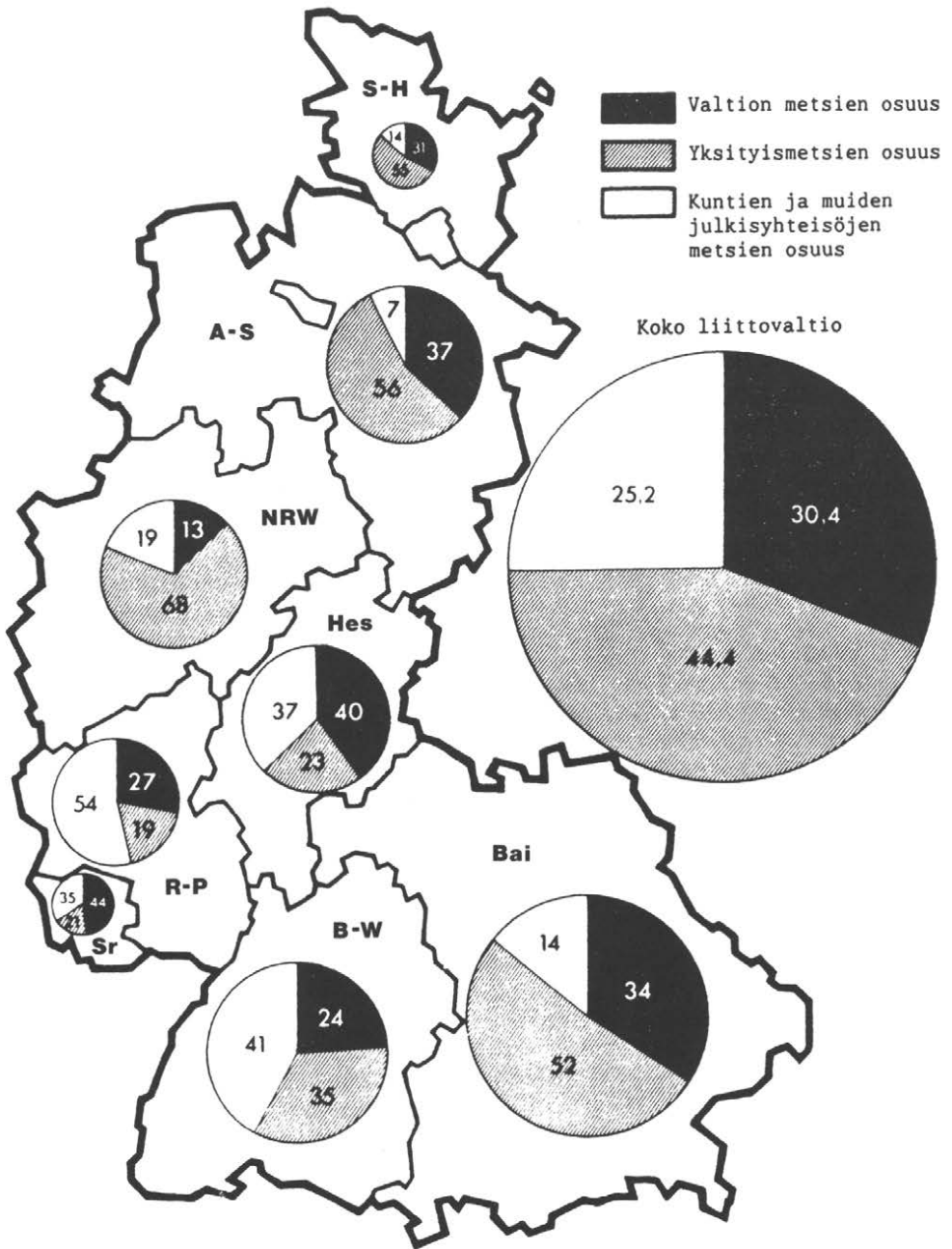
Suuri osa kuninkaiden omistamista metsistä siirtyi 600- ja 800-lukujen välissä kirkolle ja ruhtinaille (Kroth 1975, s. 454; Hachenberg 1978, s. 485). Näistä yhteismetsistä syntyi myöhemmin kuntien ja seurakuntien metsiä tai ne jaettiin 1900-luvun vaihteessa maanviljelijöille, jotka saivat niihin täyden omistusoikeuden (Kroth 1975, s. 454). Alueilla, joille asutus levisi vasta myöhemmin, kuten vuoristoissa, luostarit ja ruhtinaat antoivat paikoitellen metsänkätöoikeuksia uudisasukkaille. Myös nämä siirtyivät myöhemmin maanviljelijöiden omistukseen.

Kestävän metsätalouden periaate sai Saksassa jo 1600- ja 1700-luvuilla tärkeän aseman. Ensimmäiset metsätaloutta koskevat julkisen vallan säädökset tehtiin metsäalan säilyttämiseksi ja puuntuotannon turvaamiseksi (Niesslein 1980, s. 31–32).

Toisen maailmansodan jälkeisenä jälleenrakennuskautena puun kysyntä oli hyvin suurta, ja se katettiin osittain suurillakin avohakkuilla (Kroth 1975, s. 454; Wiebecke 1983, s. 171; Bayer 1988, s. 479). Metsätalouden kestävyysperiaatteesta ei tällöin aina pidetty kiinni. Tämä yhdessä 1970-luvun suurten myrsky- ja kulokatastrofien kanssa on johtanut puustossa selvään nuorten ikäluokkien painottumiseen (Bayer 1988, s. 479).

2.2 Metsien jakautuminen

Koko nykyisen Saksan Liittotasavallan metsäpinta-ala on 10,5 ja entisen Länsi-Saksan 7,6 miljoonaa hehtaaria. Metsän osuus kokonaispinta-alasta on noin 30 prosenttia (Wald und... 1988, s. 105). Metsäalasta noin 0,4 miljoonaa hehtaaria on taloustoiminnan ulkopuolella (ECE & FAO 1992; Verkasalo & Heikka 1989, s. 21). Koko Saksan metsien puuston määrä on 2,7 miljardia m³. Suomen metsäala ja puusto ovat vastaavasti 20,1 miljoonaa hehtaaria ja 1,8 miljardia m³. Saksan ja Suomen hakkuumäärät ovat samaa suuruusluok-



Lyhenteiden selvennys:

NRW	Nordrhein-Westfalen	B-W	Baden-Württemberg
Bai	Baijeri	A-S	Ala-Saksi
Hes	Hessen	R-P	Rheinland-Pfalz
A-H	Schleswig-Holstein	Sr	Saarland

Kuva 1.1. Metsien omistussuhteet eri osavaltioissa (Lähde: Niesslein 1985).

kaa. Viime sotien jälkeen Saksassa tehtiin laajoja puustopääomaa vähentäviä avohakkuita. Kuitenkin kolmen viime vuosikymmenen aikana puuston määrä on onnistuttu kaksinkertaistamaan.

Omistussuhteiltaan metsät jakautuvat seuraavasti: 30 prosenttia metsäalasta on valtion metsää, 24 prosenttia kuntien ja muiden julkisyhteisöjen metsää ja loput 46 prosenttia on yksityismetsää (Holz und Forst 1989). Myös oikeudellisesti kaikki metsät, jotka eivät ole valtion tai julkisyhteisöjen metsiä lasketaan yksityismetsiin. Yksityismetsien osuus on viime vuosina hie- man kasvanut.

Suurmetsänomistus (metsäala yli 1 000 ha) ja keskikokoinen metsänomistus (metsäala 100–1 000 ha) kattavat kumpikin 15 prosenttia yksityismetsien pinta-alasta. Yksityismetsistä taas 70 prosenttia on pienmetsänomistajien hal- lussa, joiden metsäala on alle 100 ha (Hasel 1971, s. 253; Zundel 1986, s. 22). Viimeksimainittuun ryhmään lasketaan muun muassa maanviljelijämetsän- omistajat, jotka vielä nykyäänkin muodostavat tärkeimmän osaryhmän pien- metsänomistajista (Ott 1985, s. 3). Eräissä osavaltioissa, kuten Ala-Saksissa (Niedersachsen), on kuitenkin enää vain puolet näistä niisanotuista ”talon- poikaisista” metsänomistajista maanviljelijöitä (Landwirtschaftskammer Hannover 1989, s. 22). Metsäteollisuudella ei ole omia metsiä. Tässä tutki- muksessa keskitytään pääosin niin pinta-alan kuin lukumäärän puolesta suu- rimpaan metsänomistajaryhmään eli pienmetsänomistajiin.

Kuvasta 1.1 näkyvät metsien omistussuhteet eri osavaltioissa. Ympyröiden koot vastaavat osavaltioiden metsäpinta-aloja. Metsäpinta-ala on viime vuo- sisadan lopusta lähtien lisääntynyt jatkuvasti (Zundel 1987b, s. 256–261). Tämä on johtunut toisaalta puupulan välttämiseksi tehdyistä perusmetsityk- sistä, toisaalta maataloudelle kannattamattomaksi käyneiden peltojen siirty- misestä metsätalouskäyttöön (Zundel 1986, s. 14). Tästä huolimatta henkeä kohti laskettu metsäpinta-ala on väestönkasvun seurauksena vähentynyt. Seu- raavasta asetelmasta näkyy asukasta kohti lasketun metsäpinta-alan kehitys vuodesta 1878 vuoteen 1990. Hasel 1971.

vuosi	metsähehtaaria/asukas
1878	0,33
1900	0,25
1913	0,21
1927	0,20
1937	0,19
1953	0,14
1961	0,13
1990	0,12

Alueelliset erot ovat nykyisen metsäpinta-alan kehityksen suurin ongelma. Metsäala kasvaa jo ennestään metsäisillä alueilla, kun vastaavasti tiheään asutuilla alueilla metsäpinta-ala jatkuvasti vähenee (Zundel 1966, s. 2; Niess- lein 1985, s. 56).

Taulukko 1.1. kuvaa Saksan Liittotasavallan metsäpinta-alan jakautumista tiheimmin asutuilla seuduilla. Noin kolmannes saksalaisista asuu 64 suurkaupungissa. Asukasta kohti on keskimäärin 0,0086 hehtaaria metsää (Mudrich 1988, s. 236–237). Tämä aiheuttaa suurta virkistyskäyttöpainetta myös kauempana oleville viikonloppuvirkistysmetsille.

Taulukko 1.1. Metsävarat asukasta kohti tiheimmin asutuilla seuduilla (Lähde: Mudrich 1988).

	Alue	Metsäisyys-%	Metsä - ha/as.
24	Kasvukeskusta	23,0	0,0157
3	Kaupunkia >1 milj. asukasta	8,8	0,0028
9	Kaupunkia 0,5–1 milj. asukasta	11,5	0,0049
19	Kaupunkia 0,2–0,5 milj. asukasta	18,2	0,0103
33	Kaupunkia 0,1–0,2 milj. asukasta	21,6	0,0172
n. 64	Suurkaupunkia (20 milj. as.)	16,2	0,0086
	Koko Saksan Liittotasavalta	30,0	0,12

Myös osavaltioiden metsäisyydessä on huomattavia eroja. Hyvin metsäisiä osavaltioita ovat Hessen (metsän osuus kokonaispinta-alasta on 41 %), Rheinland-Pfalz (39 %), Baden-Württemberg (38 %) ja Baijeri (35 %). Kohutuullisen metsäisiä ovat Nordrhein-Westfalen (26 %) ja Ala-Saksi (20 %). Hyvin vähämetsäinen osavaltio on Schleswig-Holstein, jossa metsää on vain 8,8 prosenttia kokonaispinta-alasta. Näillä eroilla on ollut myös vaikutusta eri osavaltioiden yksityismetsätalouden edistämistoimintaan ja metsälainsäädäntöön. (Zundel 1986, s. 5.)

2.3 Metsän funktiot

Hyötyfunktio

Metsillä on Saksan Liittotasavallassa monia eri funktioita, jotka jaetaan hyöty-, suoja- ja virkistysfunktioihin. Tämä vastaa myös liittovaltion metsälaissa tehtävää jakoa (Bundeswaldgesetz §1 (1)). Perustana tälle jaottelulle on Dieterichin (1953) kehittämä metsän funktio-oppi.

Metsän hyötyfunktiolla tarkoitetaan sen taloudellisia vaikutuksia. Metsästä saatava rahallinen tuotto sekä metsän työllistävä vaikutus syntyvät pääosin puuntuotannon tuloksena. Vuotuinen hakkuumäärä Saksan Liittotasavallassa on noin 30 miljoonaa kuutiometriä (Holz und Forst 1989). Sillä on kohoava tendenssi metsien rakenteen parantamisen, nuorten metsien tehostuneiden hoitotoimien sekä muiden metsänhoidollisten toimenpiteiden seurauksena (Niesslein 1985, s. 37).

Metsillä on myös huomattava työllistävä merkitys. Julkisen ja yksityisen metsätalouden palveluksessa oli vuosina 1982–83 noin 90 000 henkilöä. Met-

säteollisuuden yrityksissä taas työskenteli vuonna 1988 noin 457 000 henkilöä (Holz und Forst 1989). Jos lasketaan kaikki puusta riippuvaiset talouden alat mukaan, niin silloin jo yksistään Saksassa tuotettu raakapuumäärä tarjoaa suoraan tai välillisesti työtä 570 000 henkilölle (Niesslein 1985, s. 38–40).

Myös metsien yksityistaloudellinen merkitys on huomattava, sillä noin 250 000 metsänomistajan toimeentulo on osin riippuvainen puuntuotannosta. Metsänomistajien taloudellinen tilanne on kuitenkin huonon puumarkkinatilanteen, metsätuhojen ja -kuolemien sekä kasvavien yleisten intressien seurauksena viime vuosina selvästi huonontunut (Bayer 1988, s. 479). Huomattava osuus tuloista syntyy metsänomistajan oman korjuutyön tuloksena (Kroth 1975, s. 455). Koska suurin osa metsänomistajista on maanviljelijöitä, oma korjuutoiminta voi työllistää heidät muuten hiljaisina talvikuukausina.

Ennen hyvin tärkeä puun kotitarvekäyttö, lähinnä polttopuuna, on viime aikoina vähentynyt. Puuta käytetään edelleen rakennusmateriaalina, kuten aidanrakennuspuuna (Niesslein 1985, s. 33). Lisäksi metsällä on merkitystä omaisuuden säilyttäjänä sekä sijoituskohteena. Varsinkin maanviljelijämet-sänomistajilla metsä voi konehankinnoissa toimia lainojen vakuutena (Kroth 1975, s. 455).

Puuntuotannolla on myös huomattava maatalous- ja aluepoliittinen vaikutus, koska puuntuotanto sekä osa puunjalostustoiminnasta tapahtuu maaseudulla. Puun avulla voidaan varsinkin taloudellisesti heikosti kehittyneillä alueilla turvata työpaikkoja ja saada arvonalisäys säilymään maaseudulla. Maataloustuotannon supistamispyrkimysten seurauksena on metsätaloudella täten tärkeä merkitys maaseudun elinvoimaisuuden säilyttäjänä.

Myös metsän virkistys- ja suojafunktiolla on taloudellista merkitystä, sillä virkistysmahdollisuuksien ja suojavaikutusten tuottaminen ilman metsiä tulisi hyvin kalliiksi. Näiden vaikutusten arvioiminen rahamittallisina on huomattavasti vaikeampaa kuin puuntuotannossa. Jatkossa rajaan metsän hyötyfunktion käsittämään vain puuntuotannon rahataloudelliseen merkitykseen.

Suojafunktio

Metsän suojafunktioiden merkitys havaittiin Saksassa hyvin varhain. Jo Endres (1922) kuvaa kirjassaan ”Metsäpolitiikan käsikirja” (Handbuch der Forstpolitik) metsän niin sanottuja hyvinvointivaikutuksia. Tämä vanhahtava käsite on korvattu käsitteillä metsän suoja- ja virkistysvaikutukset (Zundel 1986, s. 44–46). Hasel (1971 s. 59) taas kuvaa metsän suojavaikutuksia seuraavasti: ”Suojafunktiolla tarkoitetaan metsän ja metsätalouden ympäristöhoidollisia (landespflegerische) tehtäviä”. Seuraavassa käydään yksilöidysti läpi eräitä tärkeimpiä suojavaikutuksia:

1. Metsä **tasoittaa paikallisilmastoa** suojaamalla tuulta, kuumuutta ja pakasta vastaan. Sulkeutuneessa metsässä päivittäiset lämpötilavaihtelut ovat pienempiä kuin aukeilla alueilla (Hasel 1971, s. 64). Terveellisen ilmaston vuoksi ovat esimerkiksi useimmat kylpylät ja parantolat hyvin metsäisillä alueilla (Zundel 1972, s. 780).
2. Metsä **suodattaa ilman epäpuhtauksia**. Niinpä ei turhaan puhuta taajama-metsistä kaupungin ”vihreinä keuhkoina”. Valitettavasti alueilla, joilla on

paljon teollisuutta, on useimmiten vähän metsää, joten jäljellä olevat metsät joutuvat ilmansaasteiden vaikutuksesta suuren rasituksen kohteeksi.

3. **Melun torjunta** metsän avulla on tehokasta ja halpaa, ja myös esteettisesti hyvä vaihtoehto. Parhaiten meluntorjuntaan soveltuvat havupuumetsät, joissa on tiheä aluspuukerros. Jotta vaikutus olisi riittävän tehokas tulee metsäkaistan olla vähintään 50–100 metriä leveä.
4. Metsillä on **suotuista vaikutus vesitalouteen ja veden laatuun**. Vedestä on toisen maailmansodan jälkeen tullut teollistuneissa maissa arvokas luonnonvara. Vasta viime vuosikymmeninä on kehitetty luotettavia tutkimusmenetelmiä metsän ja vesitalouden välisen vuorovaikutuksen selvittämiseksi (Hasel 1971, s. 67). Muihin maankäyttömuotoihin verrattuna metsä mahdollistaa sadeveden parhaan mahdollisen imeytymisen maaperään. Vedenotto juomajäätteenvedeksi on parhaiten mahdollista suurilta yhtenäisiltä metsäalueilta, sillä metsä ehkäisee pohjaveden saastumista teollisuuden ja talouksien jätevesien sekä lannoitteiden vaikutuksesta.
5. **Metsät suojaavat eroosiolta** edesauttaen maaperän hedelmällisyyden säilymistä. Aukeilla rinnealueilla suuri osa sadevedestä virtaa rinnettä myöten alas vieden rinteiden jyrkkyydestä, sateen voimakkuudesta ja maaperän laadusta riippuen osan pintamaasta mukanaan. Koska metsämaalla on suuri vedenottokyky, se estää rinnealueilla vesierosiota (Hasel 1971, s. 73–74). Rannikoilla ja muuten tuulelle alttiilla alueilla metsä taas ehkäisee tuulierosiota. Vuoristoissa metsä on paras suoja lumi-, maan- ja kivivyöryjä vastaan. Saksan Liittotasavallassa tällä on merkitystä varsinkin Alppien alueella (Zundel 1986, s. 58). Suojavaikutus on kuitenkin vain riittävän tiheällä metsällä, jossa on myös tiheä aluspuusto (Hasel 1971, s. 73–74).

Näin metsän suojavaikutukset varmistavat yhteiskunnan luonnolliset elinehdot. Nämä klassiset suojavaikutukset ovat osittain saaneet uutta sisältöä, koska uusia suojavaikutuksia, kuten emissiosuojavaikutusta on tarkemmin tutkittu.

Virkistysfunktio

1950-luvun puolenvälin jälkeen metsien virkistysfunktion merkitys Saksan Liittotasavallassa on jatkuvasti kasvanut. Teollistuneessa ja tiheäänasutussa maassa se on yksi tärkeimpiä metsän funktioita. 1960-luvulla esitettiin arvioita, joiden mukaan puuntuotannon merkitys tulisi kokonaan väistymään virkistysfunktion tieltä. Näin ei ole käynyt, vaan nämä kaksi funktiota on metsien monikäyttöperiaatteen mukaan pystytty pitkälti yhdistämään. Koska kaupungeissa asuvien osuus väestöstä jatkuvasti kasvaa, ja heidän käytössään on yhä enemmän vapaa-aikaa, tulee virkistystoiminnan merkitys kuitenkin tulevaisuudessa kasvamaan.

Tärkeimmät virkistysmuodot ovat kävely ja muu liikkuminen metsissä. Ratsastus ja maastopyöräily ovat vain suhteellisen pienen väestöosan harrastuksia. Metsästäys on hyvin perinteellinen virkistysmuoto ja sen etuja on ajamassa vahva intressiryhmä. Suuri osa metsäammattilaisista on työnsä tai harrastuksensa puolesta metsästäjiä.

Vuoristoalueilla hiihtäminen, laskettelu ja kelkkailu ovat suosituimmat talviurheilulajit. Metsien hakkaaminen laskettelurinteiksi on monin paikoin aiheuttanut eroosiota ja lumivyöryvaaraa.

Dieterichin (1953) kehittämien hyöty-, suoja- ja virkistysfunktioiden lisäksi metsällä on aina ollut huomattava merkitys kansan omaleimaisuudelle ja kansanperinteelle (Hasel 1971, s. 130). Metsän, kansanperinteen ja kulttuurin välisiä yhteyksiä on kulttuuri- ja sosiaalipolitiikan alalla tutkittu paljon. Hornsmann (1958) on esimerkiksi tutkinut metsän vaikutusta kieleen, tapoihin, satuihin, taruihin, lauluihin, rakennustaiteeseen, kuvataiteeseen, runoihin ja musiikkiin. Valitettavasti nämä tutkimukset ovat saaneet varsin vähän huomiota osakseen metsäammattilaisten keskuudessa.

2.4 Metsien käyttötavat

Metsän eri funktioiden perusteella Saksan Liittotasavallassa erotellaan eri metsänkäyttötapoja (Waldbenutzungsarten) sen mukaan, mikä funktio tai mitkä funktiot kussakin metsässä ovat tärkeimpiä.

Metsiä, jotka on tarkoitettu ensi sijassa puuntuotantoon, käsitellään lähinnä taloudellisten ja ekologisten periaatteiden mukaan. **Talousmetsissä** pyritään mahdollisuuksien mukaan ottamaan myös metsän muut funktiot huomioon.

Virkistyskäyttö on toinen tärkeä metsänkäyttötapa. Metsän sijainnin perusteella tehdään ero kaupunkien lähivirkistysmetsien, viikonloppuvirkistysmetsien ja lomavirkistysmetsien välillä. Kaupunkien **lähivirkistysmetsät** on tarkoitettu asukkaiden päivittäisen virkistystarpeen tyydyttämiseen kaikkina vuodenaikoina. Puuntuotannon merkitys näissä metsissä on suhteellisen pieni. Eräissä suurkaupunkien lähimetsissä, joissa on jopa 1 000 kävijää 100 hehtaaria kohti päivässä, ei puuntuotannolla käytännössä ole enää merkitystä. Suurin osa näistä metsistä on kuntien omistuksessa. (Zundel 1986, s. 69.)

Kauempana kaupungista sekä kylpylöiden ja parantoloiden lähellä olevia metsiä kutsutaan **viikonloppuvirkistysmetsiksi**. Niissä virkistyskäytön merkitys on samaa luokkaa puuntuotannon kanssa.

Lomavirkistysmetsät sijaitsevat kaukana suurkaupungeista matkailun kannalta tärkeillä alueilla. Ne sijaitsevat erityisen rauhallisilla, luonnonkauniilla ja teollistumattomilla alueilla. Ne ovat usein luonnonhoitometsiä, joita Saksan Liittotasavallassa on 64. Koko metsäpinta-alasta niiden osuus on noin kolmannes.

Luonnon- ja ympäristönsuojelun kannalta tärkeät metsät erotellaan metsälainsäädännössä kahteen eri luokkaan: **suojametsiin** (Schutzwald) ja **toisen asteen suojametsiin** (Bannwald). Osavaltioittain erilaiset määräykset rajoittavat metsänhoidollisia toimenpiteitä näissä metsissä, tai kieltävät ne kokonaan. Lisäksi vesitalouden kannalta tärkeitä metsiä on määrätty **vesiensuojelualueiksi**. Myös näissä voidaan metsien käyttöä rajoittaa lainsäädännöllisesti.

Metsälaitumet ovat alueita, joilla tuotetaan puuta, mutta joilla lampaat ja naudat samanaikaisesti laiduntavat. Tämä metsänkäyttömuoto on viime vuosina selvästi vähentynyt ja sitä harjoitetaan enää pienillä aloilla. Eniten metsälaitumia on Baijerin osavaltiossa, jossa niitä lasketaan olevan valtion metsissä vielä noin 75 000 hehtaaria.

Metsällä ei ole **sotilaallisena harjoitusalueena** pinta-alan puolesta suurta merkitystä, sillä vain noin 1–2 prosenttia koko metsäpinta-alasta kuuluu tähän ryhmään (Zundel 1986, s. 2). Nämä vaikuttavat kuitenkin häiritsevästi ympäröiviin alueisiin. Suurin osa näistä metsistä on liittovaltion omaisuutta tai liittovaltio on vuokrannut ne.

Osavaltiot tekevät ns. metsänfunktiokartoitusta (Waldfunktionskartierung) virkistys- ja suojametsien kartoittamiseksi. Vaikka kaikilla metsillä on Saksan Liittotasavallassa tietty virkistys- ja suojafunktio, metsänfunktiokartoituksella pyritään määrittämään tarkemmin tärkeät alueet (Niesslein 1985, s. 74–78). Metsänfunktiokartoituksella ei ole suoria lainsäädännöllisiä vaikutuksia yksityistä metsänomistajaa kohtaan (Hasel & Zundel 1981, s. 14–17). Epäsuoriin lainsäädännöllisiin palataan luvussa 4.4.

Edellä on kuvattu niitä monia merkityksiä, joita metsällä Saksan Liittotasavallassa on. Myös metsäntutkimuksessa nämä kaikki erityisalut ovat saaneet osakseen huomiota. Niinpä myöhemmin tutkittaessa yhteiskunnan yleisiä intressejä metsää ja metsätaloutta kohtaan kiinnitetään huomiota niin metsän taloudelliseen, ekologiseen kuin sosiaaliseenkin merkitykseen.

3 Yksityismetsätalouden edistäminen

3.1 Valtion organisaatiot

Liittovaltion metsälain mukaan metsää on hoidettava järjestelmällisen (ordnungsgemäss) metsätalouden periaatteiden mukaan. Tällä tarkoitetaan metsänomistajan neljää perusvelvollisuutta, jotka ovat: metsätalouden kestävyys, hyvä metsänhoidollinen tila (pflughkeit), suunnitelmallisuus ja ammattitaito. Koska metsänomistajien metsällinen koulutus on usein hyvin vähäistä, on valtio katsonut tarpeelliseksi perustaa organisaatioita, jotka ovat vastuussa metsätalouden edistämisestä ja neuvonnasta. Myös liittovaltion ja osavaltioiden antama suora tuki yksityiselle metsänomistukselle kulkee näiden organisaatioiden kautta. Tällä varmistetaan, että metsää hoidetaan järjestelmällisesti ja että metsän eri funktiot myös tulevaisuudessa on turvattu. (Hachenberg 1978, s. 486.)

Edistämisorganisaatioiden kehitys on eri osavaltioissa ollut hyvin erilaista. Metsätalouden intensiivisyys, metsäpinta-alan ja omistussuhteiden jakautuminen ovat alueellisesti erilaisia, mikä merkitsee myös erilaisia vaatimuksia edistämisorganisaatioille (Zundel 1979, s. 9). Esimerkiksi yhä pienempi osa metsänomistajista on perinnönjakojen ja metsälöiden pirstoutumisen myötä maatilametsänomistajia. Uusilla metsänomistajilla on usein huono metsätalouden ja metsänhoidon perinteen tuntemus. Lisäksi maatalojen rationalisointi on johtanut runsaaseen ”yhden-miehen-tilojen” syntyyn. Näiden tilojen viljelijät ovat jo yksistään maatalouden osalta täys- tai ylityöllistettyjä ja heillä on yhä vähemmän aikaa metsätalouden harjoittamiselle (Landwirtschaftskammer Hannover... 1989, s. 22–23).

Saksan Liittotasavallassa erotetaan kaksi erityyppistä metsätalouden edistämisenorganisaatiota. Saksan eteläisissä osavaltioissa (Baijerissa, Baden-Württembergissä, Rheinland-Pfalzissa, Saarlandissa, Hessenissä ja Nordrhein-Westfalenissa) toimii **metsätalouden yhtenäisorganisaatio** (forstliche Einheitsverwaltung). Valtion metsien hoitoalue on näissä osavaltioissa vastuussa valtion metsien hoidosta, useimmiten myös yhteisömetsien hoidosta, sekä yksityismetsätalouden edistämisestä ja neuvonnasta (Niesslein 1985, s. 84–87).

Pohjoisissa osavaltioissa toimivat erillisinä valtiollinen metsäorganisaatio ja metsänomistajien itsehallinto-organisaatio (Niesslein 1985, s. 106–107). Ala-Saksin ja Schleswig-Holsteinin osavaltioissa yksityismetsätalouden edistäminen on **maatalouskamarien** (Landwirtschaftskammer) tehtävä.

Maatalouskamarit ovat metsänomistajien itsehallinto-organisaatioita, joiden ylimpänä elimenä on kamarikokous. Tässä kokouksessa luottamushenkilöt valitaan vaaleilla. Kokouksessa päätetään kaikista maatalouskamarin työtä koskevista periaatteellisista kysymyksistä sekä edistämistyön suuntaviivoista. Lisäksi se valvoo päätösten toimeenpanoa (Landwirtschaftskammer Hannover... 1989, s. 3).

Ala-Saksin osavaltion maatalouskamareita koskevan lain (Niedersächsisches Gesetz über Landwirtschaftskammern 1986) mukaan on maatalouskamareiden tehtävänä, sopusoinnussa yleisten intressien kanssa, edistää maataloutta, sekä tehdä neuvontatyötä ottaen maataloudessa työskentelevien ammatilliset vaatimukset huomioon. Metsätalous on lain mukaan osa maataloutta, joten yllämainitut tehtävät koskevat myös metsätaloutta. Maatalouskamarien pakolliset velvollisuudet on myös määrätty tässä laissa. (Landwirtschaftskammer Hannover... 1989, s. 7.)

Ala-Saksin osavaltion metsälain mukaan tulee maatalouskamarien edistää yksityismetsätaloutta yhteistyössä valtion metsähallinnon kanssa. Myös yhteismetsän, eri yhteisöjen metsien sekä kuntien metsien edistäminen voi kuulua maatalouskamarien tehtäviin. Maatalouskamarien työtä rahoitetaan osittain metsänomistajilta kerättävillä jäsenmaksuilla, mutta suurin osa varoista tulee liittovaltiolta. (Landwirtschaftskammer Hannover... 1989, s. 4.)

Kohonneet vaatimukset valtion metsien hoidossa sekä yksityismetsätalouden edistämisen- ja neuvontatyössä ovat useimmissa osavaltioissa johtaneet kaikille omistumuodoille yhteiseen valtiolliseen metsäorganisaatioon (Zundel 1979, s. 21). Tämä osoittaa, että yhtenäismetsäorganisaatiosta on saatu hyviä kokemuksia.

3.2 Muut organisaatiot

Valtiollisten metsätalouden edistämisenorganisaatioiden lisäksi metsätalouden intressejä ajavat monet muut metsälliset yhteenliittymät. Yksityismetsänomistajat ovat mukana erilaisissa **metsänomistajaliitoissa**. Katto-organisaationa näille on **Saksan metsänomistajaliittojen toimikunta** (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände) (von Boeselager 1975, s. 827). Tämä organisaatio edustaa myös kunnallismetsiä. Eri osavaltioissa on kirjava osavaltioiden metsänomistajaliittoja koskeva käsitteistö.

Valtakunnallinen **Saksan metsätalousneuvosto** (Der Deutsche Forstwirtschaftsrat) on metsätalouden intressejä ajava ryhmä, jolla on välittävä tehtävä metsätalouden edustajien ja lainsäätäjien välillä. Neuvostossa ovat edustettuina niin yksityismetsänomistajat, kuntien ja valtion metsien edustajat kuin yliopistojen tutkijat (von Boeselager 1975, s. 827; Zundel 1986, s. 4).

Muita metsätalouden etujärjestöjä ovat **metsänhoitoyhdistykset** (Waldbauvereine), **metsätalouden työntekijäliitot** sekä **metsäyhdistykset**, joiden katto-organisaationa on **Saksan metsäyhdistys** (Deutsche Forstverein). Ne ovat katsoneet päätehtäväkseen jäsentensä jatkokoulutuksen.

Saksan metsien suojeluyhdistys (Schutzgemeinschaft Deutscher Wald) perustettiin toisen maailmansodan jälkeen, ja sen silloisena tavoitteena oli liikahakkuiden estäminen. Nykyään tehtäväkenttää on laajennettu käsittämään metsällisen nuorisokasvatuksen sekä metsien virkistys- ja suojafunktioiden edistämisen.

3.3 Suora taloudellinen tuki

Saksa ei nykyisin kata omalla puuntuotannollaan koko raakapuun tarvettaan. Noin puolet tarpeesta tuodaan ulkomailta (Kroth 1975, s. 455; Niesslein 1985, s. 37). Riippuvuutta tuontipuusta pyritään lieventämään yksityismetsätalouden edistämällä (Harou ym. 1987, s. 183–186). Tärkeitä ovat myös seuraavat maaseutu- ja metsäpoliittiset tavoitteet: kehitysalueiden taloudellisen rakenteen kehittäminen, suoja- ja virkistysfunktioiden vahvistaminen sekä maatalouskäytöstä poisjäävien alueiden järkevä käyttö (Forstwirtschaftliche Probleme... 1977, s. 14; Harou ym. s. 183). Viimeksi mainitulla tavoitteella, peltojen metsityksillä, on huomattava merkitys maatalouden ylituotannon purkamisessa.

Saksan maaseutupoliittisessa keskustelussa on yksityismetsätalouden edistämistoimintaa perusteltaessa viitattu usein metsän positiivisiin vaikutuksiin maaseudun infrastruktuuriin. Koska nämä hyödyttävät yhteiskuntaa ja niin sanottua yleistä etua ilmaiseksi, on metsätalouden tukeminen julkisin varoin perusteltua (Niesslein 1985, s. 90). Tuki on kuitenkin tarkoitettu pelkästään edistämään metsien taloudellista hyödyntämistä, eikä korvaukseksi metsän välillisistä hyötyvaikutuksista.

Monissa muissa Euroopan yhteisön maissa maatalouden ja metsätalouden tuki on hyvin sektoroitunutta. Saksan Liittotasavallassa tähän ei ole haluttu mennä ja niinpä yksityismetsätalouden tukeminen on kiinteässä yhteydessä maatalouden tukitoimiin ja tätä kautta koko maatalouden rakenteen kehitykseen (Forstwirtschaftliche Probleme... 1977, s. 19–20). Maanviljelijät, muut yksityismetsänomistajat sekä viralliset metsänomistajien yhteenliittymät voivat saada valtion tukea maatalouden edistämistoiminnan kautta, mutta liittovaltioiden ja osavaltioiden metsähallinto sekä muiden kuin maalaiskuntien metsähallinto eivät.

Laki maatalouden rakenteen ja rannikon suojelun edistämiseksi (Gesetz zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) määrää ne puitteet, joiden rajoissa metsätaloutta edistetään liittovaltion varoilla (Landwirtschaftskammer Hannover... 1989, s. 29). Varoista 60 prosenttia tulee liittoval-

tiolta ja loput 40 prosenttia jää osavaltioiden kustannettavaksi. Tämän lisäksi eri osavaltioilla on omia yksityismetsätalouden edistämishoelmia, joiden painopisteet on asetettu osavaltioiden erityistarpeiden mukaan (Niesslein 1985, s. 89).

Yksityismetsätalouden edistämiseksi käytetyt varat jaetaan niin sanottujen **yhteisvastuuvarojen** (Gemeinschaftsaufgabe) puitteissa. Tuen määrä vuonna 1987 oli 152 miljoonaa Saksan markkaa (Volz 1989). Varoilla tuetaan metsänhoidollisia toimenpiteitä, metsätienrakennusta sekä metsänomistajien taloudellisia yhteenliittymiä.

Metsänhoito

Metsänhoidollisiin toimenpiteisiin käytetään noin 44 prosenttia kaikesta valtion tuesta. Valtion tuen kohteena voivat olla seuraavat metsänhoidollisten toimenpiteiden ryhmät.

1. **Metsitystuki** maatalouden kitumaiden (landwirtschaftliche Grenzertragsböden), kesantojen ja joutomaan metsittämiseksi on mahdollista, mikäli metsitys on maaseudun elinkeinorakenteen kannalta tarkoituksenmukaista eikä se ole ristiriidassa maatalouden tuotantotavoitteiden kanssa. (Huomautettakoon, että metsitykset ovat liittovaltion metsälain mukaan luvanvaraisia (Bundeswaldgesetz § 10). Tätä käsitellään lähemmin luvussa 4.2.)
2. **Vähätuottoisen puuston muuttamiseksi tuottoisammaksi**, mikäli puuston heikko kasvu ei johdu metsätuhoista eikä muista poikkeuksellisista syistä.
3. **Toimenpiteet nuorten puustojen rakenteen sekä puustonhoidon parantamiseksi.**
4. **Pystypuiden karsinta** laatuapuun tuottamiseksi.
5. Tuen saaminen **metsän ja laitumen erilläänpitoon** edellyttää, että metsää ei sen jälkeen enää käytetä laidunalueena. Tämän toimenpiteen tukemisella pyritään turvaamaan metsän säilyminen ja uudistuminen vaikeilla vuoristoalueilla.
6. **Suoja- ja pellonreunaistutukset**, kun negatiiviset ympäristövaikutukset kuten ilmansaasteet tai melu aiheuttavat maisemallisia haittoja tai haittoja ihmisille, kotieläimille tai hyötykasveille. Tällaisia voivat olla esimerkiksi vilkkaasti liikennöidyn tien ja pellon tai laitumen väliin tehdyt suojaistutukset.
7. **Täydennysistutukset.**
8. **Toimenpiteet uudenlaisten metsätuhojen vaikutusten lieventämiseksi** (neuartige Waldschäden). Tällä tarkoitetaan 1980-luvulla ilmenneitä, luultavimmin ilmansaasteiden aiheuttamia tuhoja, erotukseksi hyönteisten, myrskyn tai tulen aiheuttamista tuhoista.

Rahallisesti on muunmuassa tuettu metsien lannoitusta, jolloin kysymyksen tulevat lähinnä ravinteista niukat kasvupaikat, joilla kasvaa nuorta, suhteellisen tervettä puustoa. Edellytyksenä on myös, ettei ympäristölle aiheuteta kohtuuttomia rasituksia, kuten rehevöitymistä. Viime aikoina metsäalueiden lannoituksesta on kuitenkin suureksi osaksi luovuttu.

Tukitoimilla mahdollistetaan metsätuhoille alttiilla alueilla varovaiset harvennustoimenpiteet, jotka suoritetaan useammassa vaiheessa (Kiechle

1986, s. 11). Tällä pyritään estämään kovin voimakas ilmansaasteiden tunkeutuminen puustoon.

Lisäksi tuetaan aluskasvillisuuden kasvattamista puustossa, johon metsätuhojen seurauksena on syntynyt aukkoja. Myös metsän uudelleenistuttamista alueilla, jotka metsätuhojen vuoksi on täytynyt ennenaikaisesti hakata, tuetaan (Kiechle 1986, s. 11).

Uudenlaisten metsätuhojen haittojen lieventämiseksi annetun tuen tulisi itse asiassa olla korvausta. Tähän asti rahat ovat kuitenkin virranneet subventioiden nimissä. Tällä valtio haluaa estää yksityisiä metsänomistajia vaatimasta korvausmaksuja aiheutuneista liiketaloudellisista tappioista. Korvausvaatimukset tulisivat olemaan nimittäin huomattavasti korkeampia kuin nykyinen tuki.

9. Yllämainittujen toimenpiteiden esityöt.

Toimenpiteitä varten saatu tuki ei saa ylittää 80 prosenttia kokonaiskustannuksista. Eräille toimenpiteille kuten metsityksille, vajaatuottoisten metsiköiden kunnostamiselle, pystypuiden karsinnalle sekä metsän ja laidunmaan aitaukselle on asetettu hehtaarikohtaiset enimmäissummat. Tukea saavan metsänomistajan on noudatettava yleisesti hyväksytyjä metsänhoidon ja metsätalouden periaatteita.

Näiden metsänhoidollisten toimenpiteiden tukemisella pyritään varmistamaan se, että maatalouskäytöstä vapautuvat alat muutetaan suunnitelmallisesti metsäksi. Lisäksi pyritään lieventämään ja poistamaan yksityismetsätalouden rakenteellisia heikkouksia, kuten metsänomistuksen pienialaisuudesta ja pirstoutumisesta aiheutuvia tuotantovaikeuksia.

Metsätienrakennus

Toinen ryhmä yksityismetsätalouden tukemisessa on metsätienrakennuksen ja niiden kunnossapidon tukeminen, johon käytetään noin 48 prosenttia yhteisvastuuvaroista. Tuen osuuden kokonaiskustannuksista ei tässäkään tule ylittää yleistä 80 prosentin rajaa. Osavaltio voi kuitenkin yksissä neuvoin liittovaltion kanssa tehdä yksittäistapauksissa poikkeuksia. Avustuksen lisäksi metsänomistaja voi saada korkotukea metsätienrakennuslainaa varten siten, että sen osuus kokonaiskustannuksista on enintään 66 prosenttia.

Yhteenliittymät

Kolmas taloudellinen tukimuoto on metsänomistajien taloudellisten yhteenliittymien tukeminen. Tällä pyritään ennen kaikkea lieventämään epäedullisen metsälörakenteen, pienten pinta-alojen ja metsäpalstojen pirstoutuneisuuden aiheuttamia haittoja puuntuotannolle (Forstwirtschaftliche Probleme... 1977, s. 23).

Metsänomistajien yhteenliittymät voivat saada valtion tukea jäsentilojensa metsätöihin tarkoitettujen laitteiden, koneiden ja ajoneuvojen hankintaan. Lisäksi valtio tukee lautatarhojen perustamista, varastorakennusten rakentamista, maksaa osan yhteenliittymän hallintokustannuksista sekä tukee yhteenliittymien jäsenilleen tarjoamaa neuvontatoimintaa (Niesslein 1985, s. 90).

Yksityismetsänomistajia tuetaan myös osavaltioiden varoilla. Täydennykseksi liittovaltion edistämistoiminnalle osavaltioilla on erityisohjelmia, joiden painopisteet vastaavat kunkin osavaltion erityistarpeita (Forstwirtschaftliche Probleme... 1977, s. 28; Niesslein 1985, s. 90). Tarkoituksena on kohentaa yksityismetsänomistajien taloudellista tilannetta ja nostaa yksityismetsätalouden tuottavuutta. Näiden lisäksi eräissä osavaltioissa tuetaan virkistyskäyttömahdollisuuksien parantamista sekä toimenpiteitä metsätuhojen, kuten hyönteistuhojen ja kulojen estämiseksi.

Yksityismetsänomistaja voi saada tukea myös Euroopan yhteisön kautta. Tämän tuen rajaan kuitenkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Liitteessä 6.1 on esitetty ne toimenpiteet, joihin metsänomistaja voi kussakin osavaltiossa saada julkisen vallan tukea.

3.4 Neuvonta

Myös neuvonnan ja muun ei-rahallisen edistämistoiminnan tavoitteena on yksityismetsätalouden taloudellisen tilanteen parantaminen. Tavallisimmat toimintamuodot ovat neuvonta, opastus ja opetus sekä käytännön apu puunmyynnissä, metsänhoidollisissa toimenpiteissä, työmenetelmissä ja tekniikassa (Fischer 1980, s. 478–479). Näiden painotus vaihtelee osavaltioittain suuresti. Seuraavassa esitellään lyhyesti ja esimerkinomaisesti Ala-Saksin ja Hessenin osavaltioiden maatalouskamarien yksityismetsänomistajille tarjoamaa neuvontaa ja palveluksia.

Ala-Saksin maatalouskamarit välittävät jatkuvasti ajankohtaista tietoa puumarkkinatilanteesta ja neuvovat metsänomistajia kysyntää vastaavan puutavaran valmistukseen ja lajitteluun liittyvissä tehtävissä. Puun myynnissä maatalouskamari toimii usein välittäjänä. Maatalouskamari tarjoaa ammattiapua myös metsänuudistamisessa, kasvupaikaluokituksessa ja metsätalouden suunnittelussa. Metsänmyynnissä, perintökiistoissa, metsän vaihdossa ja maanjaossa maatalouskamari arvioi haluttaessa metsän arvon. (Landwirtschaftskammer Hannover... 1989, s. 25–27.)

Intensiivisintä neuvonta lienee **Hessenin** osavaltiossa, jossa metsätalouden yhtenäisorganisaatio vastaa sekä valtion ja kuntien metsien hoidosta että yksityismetsätalouden edistämistoiminnasta, ja jossa ainoana osavaltiona kaikkia näitä tehtäviä pidetään tarvitsemansa työmäärän suhteen samanarvoisina (Bränder 1976, s. 69).

4 Lainsäädäntö

4.1 Metsälainsäädännön kehitys

Toimivan markkinamekanismin perustana on yrittäjien vapaa toiminta. Markkinamekanismin positiivisia ulkoisvaikutuksia voidaan tukea ja negatiivisia

estää julkisen vallan toimin. Julkisen vallan vaatimukset konkretisoidaan ja pannaan sitovaan muotoon yleensä lainsäädännöllä (Niesslein 1980, s. 31). Vaihtoehtona yksityismetsätalouden lainsäädännölliselle ohjaukselle olisivat esimerkiksi julkisen metsänomistuksen lisääminen tai verotuskeinot. Tähän ei Saksan Liittotasavallassa kuitenkaan ole haluttu mennä.

Metsänomistusta koskeva lainsäädäntö on pääosin määritelty metsälaeissa, joskin nykyään luonnonsuojelulakikin sisältää metsänkäyttöä koskevia rajoituksia. Myös rakennuslaki sisältää metsää koskevia määräyksiä. Koska tällöin kuitenkin on kyse erityistapauksista, rajaan rakennuslain tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Metsälainsäädännöllisiä rajoituksia on Saksan Liittotasavallassa ollut jo vuosisatojen ajan. Ensimmäiset rajoitukset 1500-luvulta olivat usein ankaria ja koskivat metsän taloudellista hyötykäyttöä. Rajoituksilla pyrittiin turvaamaan jatkuva puuntarjonta (Niesslein 1980, s. 31–32). Pian ymmärrettiin myös suoja- ja virkistysfunktioiden merkitys. Jo Baijerin metsälaki 1800-luvun puolestavälisestä tunti metsän merkityksen lumivyöryjen ja tulvien ehkäisemisessä. 1800-luvulla liberalismiin ollessa kansantaloudellisena johdotojatuksena metsälainsäädäntö antoi metsänomistajalle varsin vapaat kädet harjoittaa metsätaloutta (Speidel 1976b, s. 429). Esimerkiksi Baijerin metsälaissa vuodelta 1896 annettiin metsänomistajalle vapaus käyttää ja hyödyntää metsäänsä haluamallaan tavalla, kunhan muiden oikeuksia ei loukata eikä yleistä etua haitata (Badura 1976, s. 238).

Tihenevä asutus, kaupunkien elinolosuhteiden huononeminen, kasvava virkistyskäyttötarve sekä asukkaiden liikkuvuus lisäsivät tarvetta huomioida virkistys- ja suojafunktiot metsälainsäädännössä (Niesslein 1980, s. 32). Niinpä tämän vuosisadan metsälainsäädännössä jälleen korostuivat metsänomistuksen sosiaaliset velvoitteet.

Vuonna 1942 tehtiin Saksan valtakunnan metsälakiehdotus, jolla on ollut vaikutusta myös myöhempään metsälainsäädäntöön (Rozsnyay & Schulte 1978, s. 7). 1950-luvulla keskusteltiin kiivaasti liittovaltion metsälain tarpeellisuudesta. Perusteena vaatimukselle metsälain tarpeellisuudesta oli sodan jälkeisten monivuotisten metsien liikahakkuiden ja metsänhävityksen aiheuttama metsien huono tila. Metsävarojen pikainen saattaminen entiselle tasolle katsottiin välttämättömäksi. Sodan jälkeisenä jälleenrakennuskautena käytettiin nimittäin huomattavan paljon puuta, eikä tällöin aina pidetty kiinni metsätalouden kestävyysperiaatteesta. Lähes kaikki osavaltiot, kuten myös monet intressiryhmät, olivat liittovaltion metsälakia vastaan eikä poliittisilla puolueilla, jotka silloin olivat liittokunnan valtiopäivillä, ollut kiinnostusta lakia kohtaan.

Vasta 1960-luvun puolessavälissä, kun metsälöiden taloudellinen tilanne olennaisesti huononi, muuttuivat mielipiteet. Metsänomistajat odottivat valtiolta lähinnä taloudellista tukea, kun Saksan Liittotasavallan yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys johti uusiin vaatimuksiin metsätaloudelle. Metsien lisääntyvä virkistyskäyttö, maisemallinen ja ympäristönsuojelullinen merkitys sekä metsän rooli yhteiskunnan luonnollisten elinehtojen säilyttäjänä vaati näiden asioiden huomioimista myös metsälainsäädännössä.

Liittohallituksen ja poliittisten puolueiden sisällä kasvoi vakaumus liittovaltion metsälain tarpeellisuudesta. Osavaltiot ilmaisivat myöntymyksensä tähän, mikäli liittohallitus metsälain kautta olisi velvoitettu metsätalouden

edistämiseen, ja mikäli se samalla jättäisi liikkumavapautta osavaltioiden metsälainsäädännölle. Neuvottelut kestivät vuosia ja vasta vuonna 1975 vahvistettiin liittovaltion metsälaki. (Hasel & Zundel 1981, s. 9.)

Liittovaltion metsälaki on pääasiassa puitelaki, joka määräyksillään näyttää suunnan osavaltioiden metsälainsäädännölle. Sillä ei siis ole suoria vaikutuksia yksityismetsänomistajille. Osavaltioiden lainsäädännön tulee kuitenkin pitäytyä liittohallituksen asettamissa puitteissa. Saksan Liittotasavallassa ei ole erikseen yksityismetsälakia kuten Suomessa, vaan kussakin lainkohdassa mainitaan erikseen, mikäli määräys ei koske kaikkia omistusmuotoja.

Liittovaltion metsälain päämääränä on ensinnäkin: ”Metsän säilyttäminen sen taloudellisen merkityksen ja ympäristövaikutusten vuoksi, tarvittaessa metsäpinta-alan lisääminen sekä tarkoituksenmukaisen ja kestävänsä metsätalouden turvaaminen” (Bundeswaldgesetz § 1 Nr. 1). Näin jätetään yksittäisten osavaltioiden ratkaistavaksi, onko metsäalan lisääminen vaiko vain olemassaolevan metsäpinta-alan nykyisellään säilyttäminen metsäpolitiikan tavoitteena. Metsävaroiltaan köyhin osavaltio Schleswig-Holstein määrää metsälaissaan, että nykyinen metsäpinta-ala tulee säilyttää, ja että sitä tulee myös lisätä. Voidaan katsoa, että myös kaikissa muissa osavaltioissa on metsäpinta-alan lisääminen metsäpolitiikan tavoitteena ainakin osavaltioiden vähemmistöosissa.

Lain toisena päämääränä on metsätalouden edistäminen, mitä käsiteltiin jo luvussa 3. Kolmanneksi halutaan lain avulla löytää tasapaino yleisten intressien ja metsänomistajien intressien välillä. Metsänomistuksella on Saksan Liittotasavallassa vahva sosiaalinen velvoite (Sozialpflichtigkeit). Perustuslaki antaa vahvan aseman yksityiselle omistusoikeudelle (Grundgesetz § 14). Jotta tämä voidaan sovittaa yhteen metsänomistukseen liittyvien sosiaalisten velvoitteiden kanssa, tarvitaan oikeudenmukaista julkisten ja yksityisten intressien tasapainoitusta. Tämän päätöksenteon perusteita pohditaan lähemmin luvussa 5.

Liittovaltion metsälain 1 § on osavaltioita velvoittava (Hasel & Zundel 1981, s. 9). Vaikka useimmissa osavaltioissa määräykset on otettu lähes sananmukaisesti metsälakeihin, joissakin lakia on jopa lievennetty.

Baijerin osavaltiossa määräyksiä on täydennetty huomattavasti ja **Ala-Saksin** osavaltiossa lievennetty. **Hessenin** ja **Nordrhein-Westfalenin** osavaltioiden metsälainsäädännöstä puuttuvat liittovaltion metsälain 1 §:ä vastaavat määräykset kokonaan. **Schleswig-Holsteinin** metsälaki velvoittaa osavaltiota toimimaan hyvin voimakkaasti metsän hyväksi sekä ympäristöhoidon että metsätalouden edistämisen puitteissa.

4.2 Maankäyttömuodon muuttaminen

Metsäpinta-alan väheneminen aiheutuu useimmiten metsän raivaamisesta pelloksi tai rakennusmaaksi. Liittovaltion metsälaissa olevan metsäpinta-alan säilyttämisen periaatteen mukaan metsää saa muuttaa toiseen käyttömuotoon vain asiasta vastaavien viranomaisten luvalla. Laki määrää myös, että tehtäessä päätöstä maankäyttömuodon muutoshakemukseen, on tehtävä huolellinen vertailu metsänomistajan oikeuksien, velvollisuuksien ja taloudellisten

etu- ja yleisten intressien välillä. Mikäli vertailussa yleiset intressit painavat enemmän, tulee metsän muuttaminen toiseen käyttömuotoon kieltää. Näin ennenkaikkea, mikäli metsän säilyttäminen on luonnontalouden kestävyuden, metsätalouden tuotannon tai ihmisten virkistäytymisen kannalta tärkeää (Bundeswaldgesetz § 9 Abs. 1).

Vastuulliset viranomaiset ovat useimmissa osavaltioissa valtion metsäviranomaiset. Metsän muuttamiselle toiseen käyttömuotoon ei kuitenkaan tarvita viranomaisten lupaa, mikäli metsäalueelle on asetettu laillisesti sitova uusi käyttömuoto. Osavaltioista Baijeri, Saarland, Nordrhein-Westfalen ja Ala-Saksi ovat ottaneet tämän periaatteen omiin metsälakeihinsa. Tällöin on kyse ennenkaikkea maankäyttömuodon muutoksesta, joka voi tapahtua liittovaltion rakennuslain, maanjako- ja erityisten suunnitelmien perusteella (Hasel & Zundel 1981, s. 18). Osavaltiot ovat päätyneet toisistaan hyvin paljon poikkeaviin määräyksiin metsäpinta-alan säilymisen turvaamiseksi.

Myös metsityksiä varten tarvitaan liittovaltion metsälain mukaan viranomaisten lupa. Metsityksen saa kieltää vain, mikäli se on yleisten intressien vastaista. Näin julkinen valta on ottanut myönteisen kannan metsäpinta-alan lisäämiseen. Kuitenkin se haluaa säilyttää itsellään mahdollisuuden kontrolloida metsityksiä. Yleisillä intresseillä tarkoitetaan tässä ennenkaikkea osavaltioiden tasolla tapahtuvan maankäytön suunnittelun (Landesplanung) vaatimuksia. Negatiivisia vaikutuksia voi syntyä esimerkiksi mikäli vuoristojen laaksoja metsitetään, jolloin kylmä- ja lämminilmavirtaukset alempana laaksoissa oleviin kyliin estyvät. Hyvin metsäisillä alueilla ei suurimittainen metsäniittyjen metsitys ole toivottavaa, sillä ne ovat monille hyönteisille ja linnuille tärkeitä elinalueita, ja ne jäsentävät maisemakuvaa. (Hasel & Zundel 1981, s. 19.)

Osavaltiot voivat antaa metsityksiä koskevia täydentäviä tai rajoittavia määräyksiä. Laeissa voidaan esimerkiksi määrätä, ettei metsityksiä varten tarvita viranomaisten lupaa, mikäli kyseisen alan metsitykselle on jonkin muun lain voimalla annettu lupa, tai mikäli osavaltioiden tasolla tapahtuvan maankäytön suunnittelun alalle asettamat vaatimukset myös metsityksen jälkeen täyttyvät (Bundeswaldgesetz § 10 Abs. 2). Osavaltiot antavat myös suoraa taloudellista tukea metsityksille (Forstwirtschaftlich Probleme... 1977, s. 18).

Baden-Württembergin ja **Saarlandin** osavaltioissa metsäviranomaisten tulee edistää maataloudelle nykyään kannattamattomien alojen sekä kesantojen metsitystä. Myös **Schleswig-Holsteinissa** tulee metsätalouden neuvonnan puitteissa pyrkiä innostamaan metsänomistajia metsittämään joutomaita, maataloudelle nykyään kannattamattomia aloja sekä suomaita.

Hessenin osavaltio antaa viranomaisille hyvin paljon määräysvaltaa metsityksissä. Joutomaiden ja alojen, joiden ympäristönhoidollisista syistä tulisi olla metsitettyjä, ja joilla ei voi olla muuta taloudellista hyötykäyttöä, metsittämismisvelvollisuuden voivat määrätä alemmat metsäviranomaiset yksissä neuvoin muiden vastuullisten viranomaisten kanssa.

Vastaavia määräyksiä kesantojen metsittämisestä, on myös **Rheinland-Pfalzin** osavaltiossa. Rheinland-Pfalzin metsälaeissa on myös määräyksiä, joiden mukaan metsäviranomaisten tulee pyrkiä edistämään kesantojen ja joutomaiden metsitystä, mikäli tämä on ympäristönhoidon kannalta yleisen edun mukaista ja mikäli näiden alueiden katsotaan soveltuvan metsätalouden käyttöön. Metsänomistajan ja metsäviranomaisten välisen sopimuksen puitteissa metsitys tehdään viranomaisten tarjoaman ilmaisen opastuksen ja valvonnan alaisena.

Mikäli määräys metsitysvolvollisuudesta merkitsee maanomistajalle huomattavaa taloudellista räsitusta, on osavaltio velvollinen suorittamaan kohtuullisen korvauksen.

Baijerilla ei ole vastaavia määräyksiä. **Ala-Saksin** osavaltiossa voidaan maataloudelle kannattamattomien alueiden metsityksiä varten perustaa metsätalouden yhteenliittymä (Hasel & Zundel 1981, s. 21).

4.3 Metsänhoito

Suuntaviivat: kestävyys ja suunnitelmällisuus

Kestävyys on ollut Saksan Liittotasavallan metsätalouden pääperiaatteena jo vuosisatojen ajan (Niesslein 1985, s. 70). Viime vuosikymmeninä käsite on otettu myös ympäristöhoidon ja ympäristönsuojelun pääperiaatteiksi (Hasel & Zundel 1981, s. 21; Zundel 1987a, s. 174).

Liittovaltion metsälain mukaan metsiä tuleekin hoitaa **järjestelmällisesti** (ordnungsgemäss) ja **kestävästi** (nachhaltig) (Bundeswaldgesetz § 11). Vaikka liittovaltion metsälaisissa ei myöskään ole viittauksia hyvään metsänhoitoon (pfleglich) tai siihen, että metsätalouden tulisi olla suunnitelmallista tai asiantuntevaa (sachkundig), eräät osavaltiot ovat sisällyttäneet nämä vaatimukset omiin lakeihinsa.

Koska kestävyuden ja järjestelmällisyyden käsitteiden sisältöä ei ole Baden-Württembergin osavaltiota lukuunottamatta tarkemmin määritelty, on ilmeistä, että niiden sisältö vastaa ammattisanaston ja edeltävän lainsäädännön käsitteitä (Niesslein 1977, s. 37). Lain sisältämä määräys ei suoraan velvoita metsänomistajaa hoitamaan metsiään järjestelmällisesti ja kestävästi, vaan asia on ilmaistu laissa lähinnä ohjeellisessa muodossa (Hasel & Zundel 1981, s. 21).

Pienillä maatilametsälöillä, joilla on usein epätasainen kehitysluokkajakauma ja pienet metsäalat, eivät vuosittain tai lyhyin aikaväleihin samansuuruisena pysyvät hakkuut olisi juuri järkeviä. Tätä ei lainsäätäjät myöskään vaadi. Metsäpoliittinen metsätalouden kestävyuden määritelmä, joka pohjautuu Petersin & Wiebecken (1983) ehdotuksille, voidaan esittää seuraavasti: "Kestävän metsätalouden periaate velvoittaa sellaiseen olemassaolevien metsävarojen käyttöön, että tulevilla sukupolville on samanlaiset metsänkäyttömahdollisuudet sekä puuntuotannon että metsän tarjoamien muiden hyötyjen osalta" (Niesslein 1985, s. 71).

Näin ilmaistuna metsäpoliittinen kestävyyskäsite soveltuu sekä suurmetänomistajien että pienmetänomistajien toisistaan poikkeavaan tuotantotoimintaan. Metsänomistajilta vaaditaan siis metsän moninaisten vaikutusten säilyttämistä myös tuleville sukupolville. Tämä ei tarkoita kestävyyttä vain yksityistaloudellisella tasolla, esimerkiksi niin, että perillisille jää samanarvoinen puusto käytettäväksi, vaan kestävyys käsittää myös yhteiskunnan yleiset intressit (Niesslein 1985, s. 71).

Metsätalouden suunnitelmällisuus ei aseta Saksan Liittotasavallassa metsänomistajalle suuria velvoitteita. Valtion ja yhteisöjen metsiä on jo noin 150 vuoden ajan hoidettu kausittaisten ja vuosittaisten metsätaloussuunnitelmien

mukaan (Hasel & Zundel 1981, s. 29–30). Yksityismetsätalouden suunnitelmallisuutta koskevia määräyksiä on vain Baden-Württembergin, Rheinland-Pfalzin, Hessenin ja Saarlandin osavaltioiden metsälainsäädännössä (Niesslein ym. 1982). Määräykset eivät kuitenkaan ole velvoittavia. Yksityismetsänomistaja ei näin ole velvoitettu teettämään metsätaloussuunnitelmaa tai noudattamaan tehtyä suunnitelmaa. Useimpien suurten metsälöiden omistajat teettävät sen kuitenkin vapaaehtoisesti.

Liittovaltion metsälaki määrää myös, että osavaltioiden metsälainsäädäntöjen on velvoitettava metsänomistajat uudistamaan avohakkuualat tai aukkoiset puustot sopivaksi katsotun ajan sisällä, mikäli metsän luontaisen uudistumisen kautta ei saada riittävän tiheää taimistoa. Metsänuudistamisvaatimus on siten lähinnä metsänhoidon miniminormi, eikä se aseta suuria velvoitteita metsänomistajalle. Uudelleenmetsitysvelvollisuus on siis ainoastaan osavaltioiden metsälaeissa metsänomistajaa sitovassa muodossa.

Metsänomistajalle asetetut ympäristönsuojelulliset velvoitteet käyvät ilmi liittovaltion metsälain 22 §:stä. Metsätaloutta on harjoitettava niin, että luonnonympäristö säilyy ja että maiseman monipuolisuus ja omaleimaisuus sekä eläin- ja kasvilajistolle tärkeät elinalueet säilyvät. Lisäksi virkistysmahdollisuuksia tulee säilyttää ja parantaa. Metsäviranomaiset velvoitetaan toimimaan työssään niin, että nämä metsätalouden pääperiaatteet myös toteutuvat. Edellä mainituilla pääperiaatteilla on saatu yhteys metsätalouden ja ympäristönhoidon välille, ja ne vastaavat niitä vaatimuksia, joita nykyaikaiselle metsälainsäädännölle Saksan Liittotasavallassa asetetaan.

Metsänomistajan velvoitteita on tarkennettu ja laajennettu pääosin osavaltioiden metsälaeissa. Metsänomistajan perusvelvollisuudet ovat osavaltioiden metsälakien mukaan hyvin erilaiset.

Erityisen niukat velvollisuudet asettaa **Baijerin** metsälaki, jossa määrätään että metsää on hoidettava sille asetettujen päämäärien puitteissa asianmukaisella (sachgemäß) tavalla, ja sitä tulee suojata uhkaavilta tuhoilta. Mitä asianmukainen metsänhoito sisällöllisesti tarkoittaa, ei ole missään selvennetty. Kyse on käsitteestä, joka kumpuaa vanhasta metsätalouden perinteestä, ja jonka uskotaan olevan kaikille metsäammattilaisille selvä. Voidaan olettaa, että käsite pyrkii kattamaan liittovaltion metsälain vaatimukset. (Hasel & Zundel 1981, s. 21–22.)

Ala-Saksin metsälain mukaan metsiä tulee hoitaa kunnollisen (ordentlich) metsätalouden periaatteiden mukaan. Myöskään tämän termin sisältöä ei ole täsmennetty. Ala-Saksi on ainoana osavaltiona ottanut liittovaltion metsälain metsänomistajaa vain vähän velvoittavan ohjeellisen muodon (soll-bestimmung). Ala-Saksin metsälailla on kuitenkin hyvin vahva ekologinen ja ympäristönhoidollinen painotus. Lain mukaan metsänomistajan on otettava huomioon metsän merkitys ympäristölle, sekä varsinkin sen positiiviset vaikutukset ilmastolle, vesitaloudelle, maisemakuvalle ja ihmisten virkistysmahdollisuuksille.

Useimmat muut osavaltiot asettavat metsänomistajille enemmän velvoitteita. **Baden-Württembergissä, Rheinland-Pfalzissa, Hessenissä ja Saarlandissa** metsänomistajan perusvelvollisuudet pitäytyvät kiinteästi liittovaltion metsälakiin. Myös näissä laeissa korostuvat vahvasti ympäristönhoidolliset velvoitteet. (Hasel & Zundel 1981, s. 23.)

Vain **Baden-Württembergin** metsälaki selventää, mitä kestävyuden periaatteella tarkoitetaan. Sen mukaan metsänomistajan on harjoitettava metsätaloutta

niin, että ”metsän hyöty-, suoja- ja virkistysfunktiot, huomioonottaen pitkän tuotantokauden, tulevat kestävästi turvatuksi” (Landeswaldgesetz Baden-Württemberg 1976 § 13). Kun metsätalouden kestävyys näin käsittää metsälöytösolla myös metsän suoja- ja virkistysfunktiot, on käsite saanut nykyajan vaatimuksia vastaavan laajennuksen. Baden-Württembergin metsälaki velvoittaa metsänomistajat kestävyuden lisäksi harjoittamaan sellaista metsätaloutta, joka on huolellista, suunnitelmallista ja asiantuntevaa. Lisäksi metsänomistaja veloitetaan ottamaan metsän ympäristövaikutukset huomioon (Landeswaldgesetz Baden-Württemberg 1976 § 12). Tässä suhteessa Baden-Württembergin metsälaki on esimerkillinen, sillä se havainnollistaa, mitä asianmukaisella metsätaloudella tarkoitetaan (Weiss 1977, s. 513–515). Yksittäiset velvollisuudet selvennetään vielä myöhemmissä lainkohdissa.

Uudistamisvelvollisuus ja avohakkuiden rajoitukset

Liittovaltion metsälaki velvoittaa osavaltiot ilmaisemaan metsälainsäädännössään selvästi metsänomistajien uudistamisvelvollisuuden (Bundeswaldgesetz § 11). Uudistamisvelvollisuus kuuluu klassiseen keskieurooppalaiseen metsälainsäädännön välineistöön ja palvelee sekä puuntuotannollisia tavoitteita että ympäristön- ja maisemanhoidon vaatimuksia (Hasel 1971, s. 191). Koska metsänuudistaminen Saksan Liittotasavallassa on hyvin kallista, estää tämä määräys käytännössä metsänomistajaa tekemästä liian suuria avohakkuualoja.

Avohakkuita rajoitetaan myös suoraan. Suojametsissä avohakkuut ovat kaikkialla Saksan Liittotasavallassa luvanvaraisia (Niesslein 1985, s. 74). Turvatakseen metsän suoja- ja virkistysfunktiot ovat eräät osavaltiot asettaneet avohakkuut tietyillä edellytyksillä luvanvaraisiksi myös virkistysmetsissä. Lainsäätäjän huoli koskee ensi sijassa pienmetsänomistajia, joilla yksityistaloudellisista syistä voi olla kiinnostusta tehdä suuria avohakkuualoja (Hasel 1971, s. 200). Avohakkuut ovat eräissä osavaltioissa luvanvaraisia, mikäli alueeseen rajautuvat naapurimetsiköt tätä kautta joutuvat vaaraan (Hasel & Zundel 1981, s. 26).

Suojametsiä ja alaikäisiä puustoja lukuunottamatta avohakkuut ovat vain Baden-Württembergin, Saarlandin ja Schleswig-Holsteinin osavaltioissa tietyissä tapauksissa luvanvaraisia (Niesslein ym. 1982).

Baden-Württembergissä oli lainsäädäntövaiheessa hyvin erilaisia mielipiteitä, kokemuksia ja intressejä koskien avohakkuiden luvanvaraisuutta (Zundel 1965, s. 626–629; Hasel & Zundel 1981, s. 26). Koska myös osavaltion eri osissa oli toisistaan poikkeavia ohjeita, oli lainsäätäjän vaikeaa sovittaa yhteen näitä intressejä. Tämän vuoksi laista tuli tässä suhteessa hyvin eriytynyt ja yksityiskohtainen (Hasel & Zundel 1981, s. 26).

Baden-Württembergin metsälaissa vaaditaan, ettei avohakkuu saa vaikuttaa huomattavasti tai pysyvästi vesitalouteen, eikä se saa aiheuttaa muille suoja- ja virkistysfunktioille huomattavaa haittaa (Landeswaldgesetz Baden-Württemberg 1976 § 15 Abs. 2). Avohakkuihin, jotka ovat pinta-alaltaan yli 4 hehtaaria vaaditaan metsäviranomaisten lupa. Jos hakattava metsä rajautuu vieraaseen metsikköön, on tästä ilmoitettava 2 kuukautta ennen hakkuiden aloittamista. Lupaa ei tarvita, mikäli avohakkuu on metsäviranomaisten vahvistaman metsätaloussuunnitelman mukainen (Landeswaldgesetz Baden-Württemberg 1976 § 15).

Myös Saarlandin metsälaki pyrkii rajoittamaan liian suuria avohakkuita. Lain mukaan yli 5 hehtaarin avohakkuualoja varten tarvitaan lupa (Landeswaldgesetz Saarland 1977 § 12 Abs. 4). Vähämetsäisimmässä osavaltiossa Schleswig-Holsteinissa ovat kaikki päätehakkuut luvanvaraisia (Landeswaldgesetz Schleswig-Holstein 1983 § 19 Abs. 1). Lupa annetaan vain siinä tapauksessa, että metsän uudistamisesta on sopivaksi katsotun ajan sisällä takuu, tai mikäli hakkuut ovat metsän terveyden, metsätalouden harjoittamisen tai eläinten elinmahdollisuuksien turvaamiseksi välttämättömiä.

Mainittakoon vielä, että Baden-Württembergin, Hessenin, Rheinland-Pfalzin, Saarlandin ja Schleswig-Holsteinin osavaltioissa on laissa suojattu ei-hakkuukypsät metsiköt avohakkuilta (Niesslein ym. 1982). Näissä osavaltioissa on avohakkuut tietyin poikkeuksin kielletty alle 70-vuotiaissa havumetsissä ja alle 80-vuotiaissa (Baden-Württembergissä alle 70-vuotiaissa) lehtimetsissä.

Tuhojen ehkäisy ja torjunta

Tuhojen ehkäisystä ja torjunnasta ei liittovaltion metsälaissa ole mitään määräyksiä. Siksi lainsäädäntö osavaltioiden tasolla on tässä suhteessa hyvin kirjavaa. Esimerkiksi Hessenin metsälaki velvoittaa metsänomistajan suojaamaan metsäänsä eläin- ja kasvituholaisia, luonnontuhoja, kuloja ja metsänhaaskausta vastaan parhain mahdollisin keinoin (Landesforstgesetz Hessen 1978 § 14). Metsänomistajalta odotetaan myös ehkäiseviä toimenpiteitä.

Uhkaavassa vaaratilanteessa voivat metsäviranomaiset eräissä osavaltioissa, kuten Baden-Württembergissä, Rheinland-Pfalzissa, Hessenissa ja Saarlandissa, määrätä tarvittavat suojatoimenpiteet (Niesslein ym. 1982). Baden-Württembergissä on edelleen määrätty, että metsänomistajan kuulemisen jälkeen voidaan suojatoimenpiteet tehdä myös metsäviranomaisten toimesta (Landeswaldgesetz Baden-Württemberg 1976 § 18 Abs. 2). Kuitenkin vain yhdessä useamman metsänomistajan mailla. Mikäli vaara uhkaa välittömästi, eikä metsänomistaja ole ajoissa tavoitettavissa, ei ole edes välttämättömyyttä kuunnella metsänomistajaa.

Metsäpalovaaran ehkäisystä on myös lukuisia määräyksiä, joissa esimerkiksi tulenteko on tehty luvanvaraiseksi tai tupakan poltto metsässä tiettyinä aikoina kielletty (Landesforstgesetz Nordrhein-Westfalen 1980 § 46 Abs. 1; Landeswaldgesetz Baden-Württemberg 1976 § 41 Abs. 3). Eräissä osavaltioissa voidaan metsäpalovaaran uhatessa rajoittaa jopa yksityistä liikkumapautta metsissä.

4.4 Metsätalouden puitesuunnittelu ja erityisaluemääräykset

Väestönkasvun, kaupungistumisen, kasvavan liikkuvuuden ja teollistumisen myötä on viime vuosikymmeninä ymmärretty kattavan maankäytön suunnittelun (Raumplanung) merkitys (Zundel 1977, s. 2). Eräät osavaltiot olivat jo ennen liittovaltion metsälain vahvistamista tehneet omistusrajat ylittävää metsätaloudellista suunnittelua lisänä aluesuunnittelulle (Regionalplanung), kaavoitukselle (Bauleitplanung) ja maisemasuunnittelulle (Landschaftspla-

nung). Kuitenkin vasta liittovaltion metsälaki antoi yleiset määräykset niinsanotulle **metsätalouden puitesuunnittelulle** (forstliche Rahmenplanung) (Zundel 1978, s. 264). Metsätalouden puitesuunnittelulla on tärkeä merkitys sen turvaamisessa, että kaikessa julkisen vallan suunnittelussa ja toiminnassa otetaan metsän eri funktiot riittävästi huomioon (Hachenberg 1976, s. 375, 378).

Metsätalouden puitesuunnittelun tarkoituksena on lain mukaan ”ylläpitää ja parantaa metsien rakennetta tavoitteena täten turvata elinmahdollisuuksien ja taloudellisen toiminnan kannalta välttämättömät metsän funktiot” (Bundeswaldgesetz § 6 Abs. 1). Se on kaikkia omistusmuotoja koskeva metsällinen suunnitelma, joka yhdessä muiden alojen suunnitelmien kanssa muodostaa pohjan yleiselle suunnittelulle (Bundesraumordnungsgesetz 1965). Tehtäessä metsätalouden puitesuunnitelmaa on huomioitava ympäristösuunnittelun ja yleiset julkisen vallan vaatimukset, sekä kuunneltava asianosaisia metsänomistajia (Zundel 1978, s. 264).

Eräissä osavaltioissa oli jo ennen liittovaltion metsälain voimaantulusta tehty **metsänfunktiokartoitusta**, jossa kartoitetaan ennenkaikkea metsän suoja- ja virkistysfunktioita. Näitä funktioita varten erityisen arvokkaat metsät jaetaan kahteen intensiteetti luokkaan (Leitfaden zur Waldfunktionskartierung 1974, s. 14). Ensimmäisen luokan metsissä suoja- ja virkistysfunktioilla on paikallisesti hyvin suuri merkitys niin, että nämä funktiot määräävät metsätalouden muodon. Toisen luokan metsissä suoja- ja virkistysfunktioilla on vain sellainen merkitys, että ne vaikuttavat metsätalouteen. Metsiä, joissa suoja- ja virkistysfunktioilla ei ole näin suurta merkitystä, ei erityisesti luokitella (Leitfaden zur Waldfunktionskartierung 1974, s. 14; Zundel 1977, s. 2–8).

Suojametsillä voi olla erilaisia funktioita, joiden mukaan ne erotellaan metsiksi, joilla on tärkeä merkitys vesistöjen ja pohjaveden suojelulle, eroosiosuojalle, lumivyöryjen ehkäisemiselle, paikalliselle ja alueelliselle ilmastolle, emissiosuojalle tai näkösuojalle. Lisäksi voidaan erottaa ilmansaasteiden vaikutuksia lieventävät ja näkösuojana käytettävät tienvarsimetsät sekä metsät, joilla on tärkeä kulttuuri- tai ekologinen merkitys (Leitfaden zur Waldfunktionskartierung 1974, s. 15–65).

Metsänfunktiokartoitusta ei suoraan mainita liittovaltion metsälaissa, mutta käytännössä se on edellytyksenä metsätalouden puitesuunnittelulle (Zundel 1977, s. 2; 1978, s. 265).

Osavaltioilla on omia määräyksiä metsätalouden puitesuunnittelusta. Osavaltioiden metsälainsäädännön puitesuunnittelua koskevissa pääperiaatteissa korostetaan puuntuotannon taloudellista merkitystä. Samalla kuitenkin pyritään ottamaan huomioon metsän merkitys maisemakuvalle sekä metsän suoja- ja virkistysfunktioita. Yhtenä suunnittelun tavoitteena on myös metsälöiden puuntuotannon tehostaminen.

Metsätalouden puitesuunnittelun pääperiaatteilla ei ole yksityistä metsänomistajaa koskevia suoria oikeudellisia vaikutuksia. Ne sitovat kuitenkin suunnittelua tekeviä metsäviranomaisia (Hasel & Zundel 1981, s. 15).

Saksan Liittotasavallassa erotetaan kaksi erityyppistä suoja-alue määräämistä. Ensinnäkin edellä kuvattu metsänfunktiokartoituksen mukaan tehty suoja- tai virkistysmetsäksi luokittelu, ja toiseksi metsälakien perusteella tehdyt lainvoimaiset suoja- ja virkistysmetsämääräykset (Niesslein 1985, s. 74–78).

Osavaltiot ovat Ala-Saksia lukuunottamatta pääosin ottaneet liittovaltion metsälain **suojametsiä** koskevat määräykset omiin lakeihinsa ja täydentäneet niitä tarpeen mukaan. Toinen eräissä osavaltioissa käytössä oleva suojametsä-kategoria on niinsanottu turvametsä (Bannwald), joka on tarkoitettu suojaksi luonnontuhoja (esimerkiksi vuoristojen lumivyöryjä) vastaan. Liittovaltion metsälaisissa ei ole omia turvametsiä koskevia määräyksiä.

Osavaltioiden suoja- ja turvametsämääräykset voivat huomattavasti vaikuttaa metsätalouden harjoittamiseen. Avohakkuita varten metsänomistaja tarvitsee luvan, ja maankäyttömuodon muuttaminen vaikeutuu. Siksi osavaltioiden on niissä tapauksissa, joissa metsälön puuntuotanto huomattavasti vaikeutuu, maksettava metsänomistajalle korvauksia. Metsänomistajan sosiaalisena velvoitteena on hyväksyä maillaan suojarakennelmien rakentaminen sekä niiden ylläpito (Niesslein 1980, s. 174; Hasel & Zundel 1981, s. 35).

Virkistymetsä on metsälainsäädännön mukaan metsä, joka on intensiivisessä virkistyskäytössä. Tämä voi aiheuttaa haittoja metsälle ja puuntuotannon harjoittamiselle. Virkistymetsämääräyksissä on pyritty kunnioittamaan yksityistä omistusoikeutta, ja niinpä metsälainsäädännön mukaiset virkistymetsämääräykset on tarkoitettu ennenkaikkea valtion ja kuntien metsiin (Niesslein 1985, s. 74–78).

Baden-Württembergin metsälain mukaan yksityismetsiä voidaan määrätä virkistymetsiksi vain siinä tapauksessa, että valtion ja kuntien metsät eivät yksin riitä kattamaan virkistymetsätarvetta (Landeswaldgesetz Baden-Württemberg 1976 § 33 Abs. 4).

Poikkeukselliseen ratkaisuun on päädytty **Ala-Saksin** osavaltiossa, jossa metsälain mukaan voidaan vain yksityisten ja yhteisöjen metsiä määrätä virkistymetsiksi (Landeswaldgesetz Niedersachsen 1984 § 26 Abs. 1). Lainsäätäjät on näin katsonut, että valtion ja kuntien metsien hoidosta vastaavat metsäviranomaiset ovat muutenkin velvoitetut ottamaan huomioon metsien merkityksen virkistyskäytölle (Niesslein 1985, s. 74–78). Tämän vuoksi on perustellumpaa antaa virkistymetsiä koskevia määräyksiä yksityismailla, missä metsänomistajan intressit voivat olla huomattavasti erisuuntaisia virkistyskäyttäjien intressien kanssa.

Ala-Saksin virkistymetsämääräyksillä on pyritty järjestämään myös virkistyskäytöstä aiheutuvien haittojen korvauskysymys. Metsänomistaja saa vuosittain kuitenkin vain hyvin nimellisen 20 DM:n vuosittaisen korvauksen, mikäli metsänomistajalla on alle kaksi hehtaaria virkistymetsää (Landeswaldgesetz Niedersachsen 1984 § 29 Abs. 1). Kustakin tästä ylimenevästä suojametsähehtaarista metsänomistaja saa 5 DM vuodessa. Tämä korvaus tuskin vastaa niitä todellisia kustannuksia, jotka intensiivisestä virkistyskäytöstä aiheutuvat (Mayer 1975, s. 575). Malli Ala-Saksin suojametsämääräyksille on peräisin Hollannista.

Järjestelyn heikkoutena on se, että virkistyskäytöstä aiheutuvia todellisia tappioita ja kustannuksia ei arvioida, vaan käytön intensiivisyydestä riippumatta kaikki saavat saman korvaussumman. Näin pienten korvausten kohdalla tuskin mikään muu järjestely voisi edes tulla kyseeseen, sillä hallintokustannukset ylittäisivät nopeasti varsinaisten korvausten arvon.

Virkistymetsiksi määrättyjä metsiä on Saksan Liittotasavallassa 32 500 hehtaaria ja metsänfunktiokartoituksessa virkistymetsiksi luokiteltuja metsiä on noin 1,4 miljoonaa hehtaaria.

4.5 Jokamiehenoikeudet

Liittovaltion metsälain 14 §:n mukaan liikkuminen jalan metsässä on sallittua. Metsälain vahvistamiseen asti oikeus oli ollut vain perinteinen, laissa määrittelemätön oikeus. Pyöräily, rullatuolilla liikkuminen sekä ratsastaminen on lain mukaan sallittua vain teillä. Liittovaltio on antanut osavaltioille varsin vapaat kädet täsmentää jokamiehenoikeuksia.

Schleswig-Holstein vähämettäisimpänä osavaltiona on rajoittanut jopa jalan liikkumisen vain teille (Landeswaldgesetz Schleswig-Holstein 1983 § 20 Abs. 1). Poikkeuksena tälle säännölle ovat aukeat alat ja virkistysmetsät.

Baden-Württemberg, Ala-Saksin, Nordrhein-Westfalenin, Schleswig-Holsteinin ja osittain **Saarlandin** metsälait määräävät, että autolla ajaminen metsäteillä, telttailu sekä matkailuvaunussa tai -autossa yöpyminen ei ole sallittua ilman erityistä lupaa (Niesslein ym. 1982).

Ylipäänsä kaikissa metsäalueissa **Baijeria** lukuunottamatta on määräyksiä siitä, kuinka metsässä liikkujan tulee käyttäytyä. Esimerkiksi **Baden-Württembergin** metsälain 37 §:n momentin 3 mukaan metsässä tulee käyttäytyä siten, ettei metsää ekosysteeminä eikä metsätalouden harjoittamista häiritä, ettei metsää vahingoiteta, roskata tai sen olemassaoloa vaaranneta, eikä muita virkistyskäyttäjiä häiritä. Metsänomistajien velvollisuutena on puolestaan kunnioittaa näitä jokamiehenoikeuksia ilman korvausvaatimuksia.

4.6 Metsätalous ja luonnonsuojelulainsäädäntö

Metsänomistajat ovat Saksan Liittotasavallassa usein syyttäneet luonnonsuojeluviranomaisia siitä, että ne liian paljon puuttuvat metsäasioihin ja rajoittavat siten metsätalouden harjoittamista. Luonnonsuojelua ei kuitenkaan voi nimittää syytäksi yksityismetsätalouden huonoon taloudelliseen tilanteeseen, sillä luonnonsuojelulainsäädäntö antaa itse asiassa paljon erityisvapauksia metsätaloudelle. (Badura 1976, s. 243.)

Liittovaltion luonnonsuojelulaki (Bundesnaturschutzgesetz) tuli voimaan vuonna 1976 ja se on samoin kuin liittovaltion metsälaki puitelaki, joka antaa suunnan ja raamit osavaltioiden luonnonsuojelulainsäädännölle. Liittovaltion luonnonsuojelulain ensimmäisessä pykälässä määritellään luonnon- ja ympäristönsuojelun yleiset tavoitteet, jotka ovat eläin- ja kasvilajiston suojeleminen, luonnontalouden toimintakyvyn, luonnonvarojen hyödyntämismahdollisuuksien, maisemankuvan omalaatuisuuden, monipuolisuuden ja kauneuden säilyttäminen. Lailla pyritään turvaamaan ihmisten luonnolliset elinehdot sekä virkistysmahdollisuudet. (Bundesnaturschutzgesetz § 1; Zundel 1988, s. 31.)

Liittovaltion luonnonsuojelulain 1 §:n momentin 3 mukaan asianmukaisella maa- ja metsätaloudella on keskeinen merkitys kulttuuri- ja virkistysympäristön säilyttämisessä. Edelleen laissa sanotaan, että maa- ja metsätalous yleensä palvelee lain päämääriä. Kaikki osavaltiot Baijeria lukuunottamatta ovat ottaneet tämän metsätalouden kannalta keskeisen pykälän luonnonsuojelulakeihinsa.

Liittovaltion luonnonsuojelulain 8 §:n 7:n momentin ns. maatalouslaukkeessa (*Landwirtschaftsklausel*) määritellään, mikä katsotaan puuttumi-

seksi luonnontalouteen. Metsätaloudella on sen mukaan erityisasema, sillä tämän lain hengessä asianmukaisen maa-, metsä- ja kalatalouden ei katsota olevan puuttumista luontoon eikä maisemakuvaan. Kaikki osavaltiot ovat ottaneet myös tämän maatalouslausekkeen lähes sananmukaisesti omaan luonnonsuojelulainsäädäntöönsä. Huomattakoon tässä ilmaisu ”tämän lain hengessä asianmukainen maa-, metsä- ja kalatalous”. Tämän mukaan luonnonsuojelulainsäädäntö voi asettaa metsätaloudelle ankarampia ekologisia vaatimuksia kuin metsälainsäädännössä ilmaistu asianmukainen metsätalous edellyttää. (Speidel 1976a, s. 936.)

Silti on vielä epäselvyyttä siitä, mikä katsotaan puuttumiseksi luontoon. Useimmat ongelmat syntyvät, kun on kyse metsätienrakennuksesta. Maanomistajan, metsäviranomaisten ja ympäristöviranomaisten välille syntyy helposti ristiriitoja, sillä useimmat osavaltiot eivät ole luonnonsuojelulaeissaan kyllin selvästi määritelleet, onko esimerkiksi metsätienrakennus katsottava puuttumiseksi luontoon vai ei.

Luonnonsuojelualueilla voidaan kieltää sellaiset metsätalouden toimenpiteet, jotka voivat johtaa alueen rikkoutumiseen, vahingoittumiseen tai muuttumiseen (Bundesnaturschutzgesetz § 13 Abs. 2). Yksityismetsänomistuksen kannalta tällä ei ole kovin suurta merkitystä, sillä vain noin 2 prosenttia kokonaismetsäpinta-alasta on luonnonsuojelualueita. Suurempi merkitys yksityismetsätalouden kannalta on sitä vastoin biotooppiensuojelumääräyksillä. Eräät harvinaiset biotoopit, kuten tulvametsät sekä kuivien ja lämpimien kasvupaikkojen metsät, ovat liittovaltion luonnonsuojelulain 20 c §:n mukaan suojeltuja. Osavaltiot voivat omien paikallisten vaatimustensa mukaan täydentää tätä uhattujen biotooppien luetteloa. Näissä metsissä voidaan metsätalouden harjoittamista rajoittaa. Luonnonsuojeluviranomaiset voivat esimerkiksi kieltää metsänomistajaa uudistamasta tulvametsäänsä hyvätuottoisella poppelilla sillä perusteella, että biotoopin luonnonmukaisuus vaarantuu tämän kasvupaikalle vieraan puulajin myötä.

Saksan Liittotasavallassa metsäpinta-alasta noin 40 prosenttia on maisemansuojelualueiden sisällä (*Landschaftsschutzgebiet*) (Zundel 1986, s. 77). Useimpien maisemansuojelualueiden sisällä tulee maankäyttömuodon muutosta, kuten metsitystä tai pellonraivausta varten hakea lupa luonnonsuojeluviranomaisilta (Zundel 1987b, s. 258). Perinteisen lainkäytön mukaan kiinnitetään hakemusten käsittelyssä erityistä huomiota siihen, vaikuttavatko muutokset negatiivisesti maisemakuvaan, alueen virkistysarvoon tai luonnontalouteen. Erikoista on se, että luonnonsuojeluviranomaiset ovat tässä tapauksessa päättämässä maankäyttömuodon muutoksen sallimisesta tai kieltämisestä, kun muissa tapauksissa luonnonsuojeluviranomaiset mahdollisesti vain antavat asiasta lausunnon (Zundel 1987b, s. 258).

Baden-Württembergin ja Schleswig-Holsteinin luonnonsuojelulainsäädännön mukaan asianmukaisesti harjoitettuun metsätalouteen maisemansuojelualueilla ei tulisi puuttua (EBERT 1987). **Baijerissa, Ala-Saksissa, Rheinland-Pfalzissa ja Saarlandissa** eräät toimenpiteet voidaan kieltää. **Baijerissa** kieltäminen on mahdollista kuitenkin vain liittovaltion luonnonsuojelulain maatalouslausekkeen (Bundesnaturschutzgesetz § 1 Abs. 3) huomioiden ja Rheinland-Pfalzissa puuttuminen metsätalouteen sallitaan vain poikkeustapauksissa. (Ebert 1987.)

Nordrhein-Westfalenin osavaltion luonnonsuojelulaki antaa viranomaisille suuret mahdollisuudet vaikuttaa yksityiseen metsätalouteen. Maisemasuunnitelmassa (Landschaftsplan) metsäviranomaiset voivat määrätä tai kieltää tiettyjen puulajien käytön uudis- tai jälleenmetsityksissä. Samoin viranomaiset voivat kieltää tietyt päätehakkuutavat. Näin suoraa viranomaisten puuttumista yksityiseen metsätalouteen on metsänomistajien piirissä kritisoitu.

Sauerlandissa, Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa Winterbergin hoitoalueen metsäviranomaiset olivat maisemasuunnitelman metsällisessä osassa ehdotta- neet, ettei erästä maisemallisesti tärkeää metsikköä uudistettaessa saisi enää käyttää kuusta. Perusteena tälle oli se, että metsän virkistysarvo tällöin heikentyisi. Metsänomistaja halusi kuitenkin pitää päätöksentekovapauden itsellään ja haastoi vastuulliset metsäviranomaiset oikeuteen. Hän oli maisemasuunnitelman vahvistamista vastaan ja piti ”kuusikiellon” perusteita riittämättöminä. Kyseessä oli pienialainen kuusimetsikkö, jonka ympärillä oli vain pyökkimetsiä. Näkökulmasta riippuen kuusta olisi voinut pitää myös maisemakuvaa rikastuttavana tekijänä. Tämä esimerkki osoittaa, että metsänomistajalle kysymys oli periaatteellinen, ja hän saikin tukea metsänomistajien liitolta (Bund der Waldbesitzer).

Mikäli suoria kieltoja ja määräyksiä viranomaisten taholta annetaan, niiden tulisi olla selvästi ja vakuuttavasti perusteltuja. Muuten niitä helposti pidetään kohtuuttomana viranomaisten puuttumisena yksityiseen metsätalouteen, ja ne voivat metsänomistajien piirissä synnyttää voimakkaita vastareaktioita. Tämä ei ole luonnonsuojelun päämäärien mukaista, sillä tällöin myös tärkeämmät asiat joutuvat helposti voimakkaan vastustuksen kohteeksi.

Lajiensuojelussa on poikkeusjärjestelyjä metsätalouden eduksi. Liittovaltion luonnonsuojelulain 20 §:ssä määritellään lajien suojelun tavoitteet. Momentin 2 mukaan nämä määräykset eivät kuitenkaan koske metsätaloutta. Määräyksillä tarkoitetaan luonnossa esiintyvien eläinten ja kasvien suojelua (Bundesnaturschutzgesetz § 20 d), rauhoitettuja eläin- ja kasvilajeja (§ 20 e) sekä vieraiden lajien istuttamista (§ 20 e). Viimeisen pykälän mukaan vieraiden lajien istuttaminen on luvanvaraista. Poikkeusjärjestelyn mukaan tämä ei kuitenkaan koske maa- ja metsätaloutta. Tämä vapautus mahdollistaa eksootisten puulajien istutuksen metsätalouden käytössä oleville alueille ilman erityistä lupaa.

4.7 Metsänomistuksen sosiaalisten velvoitteiden rajat

Yksityismetsänomistajan sosiaalisten velvoitteiden rajaa voidaan tarkastella oikeudelliselta ja taloudelliselta kannalta (Speidel 1976b, s. 429). Tässä luvussa tarkastellaan oikeudellista rajaa. Taloudellista rajaa, jonka voidaan katsoa olevan johdettavissa oikeudellisesta rajanvedosta, tarkastellaan luvussa 5.2.

Saksan Liittotasavallan perustuslaki (Grundgesetz § 14 Abs. 1) takaa yksityisen omistusoikeuden ja perintöoikeuden. Omistusoikeuden sisältö ja rajoitukset määritellään muissa laeissa, eli metsänomistuksen osalta edellä käsitellyissä metsä- ja luonnonsuojelulaeissa. Eräs tärkeä omistusoikeuden rajoitus on perustuslain 14 §:n momentin 2 sosiaalis-eettinen velvoite, joka kuuluu: ”Omistusoikeus velvoittaa. Sen käytön tulee samalla palvella yleistä etua.”

Tästä vielä paljon pidemmälle menee omaisuuden määräämisvallan poisotto perustuslain 14 §:n momentin 3 mukaan. Laissa määrätään, että pakkolunastus on mahdollista vain, jos se on yleisen edun mukaista ja tällöin vain sellaisen lain perusteella, joka määrittää korvauksen muodon ja suuruuden (Kroth 1975, s. 455).

Julkinen valta odottaa siis metsältä tiettyjä hyötyjä riippumatta siitä, onko kyse valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen metsistä tai yksityismetsistä (Kroth 1975, s. 455). Niin pitkälle kuin hyödyt syntyvät puuntuotannon sivutuotteena ei omistumuodolla ole merkitystä (von Boeselager 1975, s. 827), mutta siinä vaiheessa, kun julkisen vallan vaatimukset merkitsevät yksityismetsänomistajalle taloudellista räsitusta, herää kysymys siitä, mihin asti metsänomistuksen sosiaalisen velvoitteen raja ulottuu, ja minkä suuruisiin korvauksiin tämän rajan ylittäminen valtion velvoittaa.

Julkisen vallan puuttuminen yksityiseen omistusoikeuteen voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan. Perustuslain mukaan omaisuuden tulee palvella yleistä etua, joten metsäomaisuuden positiivisten vaikutusten tulee koitua ilman korvausta yleisen edun hyväksi. Toiseksi erotetaan tilanne, jossa metsänomistajan taloudelliseen tilanteeseen puututaan, mutta jonka katsotaan vielä kuuluvan omistamisen sosiaalisen velvoitteen piiriin. Tällä tarkoitetaan lähinnä omaisuuden käyttöoikeuden rajoittamista, millä pyritään estämään yleiselle edulle tai tietyin edellytyksin jopa tietyille ryhmille tai kohteille koituvia haittoja. Kolmantena tilanteena on metsäomaisuuden määräämisvallan poisotto, joka velvoittaa valtion suorittamaan korvauksia. Tähän luokkaan luetaan rajoitukset, jotka tehdään suojavaikutusten, virkistysmahdollisuuksien ja luonnonsuojelun edistämiseksi, ja josta metsänomistajalle aiheutuu huomattavaa taloudellista räsitusta. Toisin sanoen tapauksissa, joissa valtio siirtää metsänkäytön painopistettä yleisen edun hyväksi pois metsänomistajan yksityistaloudellisista tavoitteista. (Niesslein 1975, s. 837; 1980, s. 98.)

Olennaista on rajanveto kahden viimeksi mainitun kategorian välillä. Liittovaltio on jättänyt tämän rajanvedon pitkälti osavaltioiden lainsäädännön päätettäväksi (Bundeswaldgesetz § 5; Bundesnaturschutzgesetz § 4). Seuraavassa ei puututa eri osavaltioiden korvausjärjestelyjen yksityiskohtiin, vaan keskitytään käytössä olevan rajanvedon pääperiaatteisiin.

Omistusoikeuden suoja turvaa nykyisen käytön ja taloudellisen tuottavuuden, muttei potentiaalisia metsän tai metsämaan hyödyntämismahdollisuuksia (Badura 1976, s. 241). Niinpä maankäyttömuodon muutoksen estävä kielto ei ole pakkolunastusta (Enteignung) vastaava rajoitus (von Boeselager 1975, s. 829). Tämä tulee hyväksyä ilman korvausvaatimuksia, lukuunottamatta tilannetta, jossa kielto aiheuttaisi metsälön kannattavuuden joutumisen vaakalaudalle.

Omistusoikeuden suoja keskittyykin lähinnä metsän käyttöön ja käyttökelvouteen, eikä niinkään maapohjaan (Badura 1976, s. 242). Maapohjan erityisaseman vuoksi (rajoitetusti käytettävissä, ei kuten muu liikuteltavissa oleva omaisuus) sen sosiaalinen velvoite ulottuu yhteiskunnan muuttuvien vaatimusten myötä hyvin laajalle. Nykyistä käyttöä huomattavasti rajoittavat määräykset voivat aiheuttaa korvausvelvollisuuden. Erityisalueilla, kuten luonnon- ja maisemansuojelualueilla sekä suoja- ja virkistysmetsissä, joissa nykyiseen metsän käyttöön ei puututa, ja joissa vain potentiaaliset muut käyt-

tömuodot kielletään, määräykset eivät myöskään ole pakkolunastusta vastaavia, valtion korvauksiin velvoittavia rajoituksia.

Korvauksen suuruuden suhteuttaminen metsänomistajalle aiheutettuun taloudelliseen haittaan sekä pakkolunastuksessa hyväksyttävän haitan suuruuden arvioinnin tulisi perustua objektiiviseen oikeudellisen rajoituksen vaikutukseen (von Boeselager 1975, s. 829). Mikäli arviointiperusteena on merkitys metsälön taloudelliseen tilanteeseen, ovat pienet ja suuret metsälöt hyvin eriarvoisessa asemassa (Niesslein 1975, s. 838).

5 Eturyhmien asema metsäpolitiikassa

5.1 Eturyhmien tavoitteet

Yksityinen metsänomistajakunta on melko heterogeeninen ryhmä, ja sen intressit ja suhtautuminen metsään voivat olla hyvin erilaista (Brabänder, 1976 s. 65). Yhteisenä tavoitteena voidaan katsoa olevan metsästä saatavan yksityistaloudellisen nettohyödyn maksimointi. Käytännössä tämä voi tarkoittaa metsän käyttämistä esimerkiksi ensisijaisesti laidunmaana, metsästysalueena tai sijoituskohteena. Tärkeimpänä pysyy yleensä kuitenkin puuntuotanto ja siitä saatavat myyntitulot (Niesslein, 1985 s. 51).

Poliittisessa päätöksenteossa metsänomistajia edustavat metsänomistajien jäsenliitot (katso luku 3.2). Jäsenliittojen ajamien asioiden perusteella voidaan vetää johtopäätöksiä siitä, mitä metsänomistajien intressit ovat. Metsänomistajakunnan kannalta tavoiteltavaa metsätaloutta on sellainen, jossa metsästä voidaan saada *mahdollisimman suuri nettotuotto*, ja jossa valtio antaa metsänomistajille *suuren päätöksentekovapauden* harjoittamansa metsätalouden suhteen, kuten mahdollisuuden itse valita käyttämänsä puulajit, metsänkäsittelytavat ja kiertoajat. Valtion lisääntynyt puuttuminen yksityismetsätalouteen on aiheuttanut vastareaktioita. Saksan metsänomistajat kokevat asemansa valtion lainsäädännön kautta hyvin rajoitetuksi (Unsere Waldbesitzer... 1990, s. 17).

Toisaalta metsänomistajien kannalta on edullista sellainen valtion metsäpolitiikka, joka subventoi yksityistä metsätaloutta. Tähän liittyy tietty ristiriita, sillä subventiot velvoittavat metsänomistajaa noudattamaan valtion haluamaa suuntaa metsätaloudessa. Niinpä valtion tukitoimien tulisi edistää omatoimisuutta (Kiechle 1986, s. 121). Pitkällä tähtäyksellä metsänomistajien taloudellinen riippuvuus valtion tukitoimista johtaisi taas yksityisen omistus-, päätöksenteko- ja käyttöoikeuden siirtymiseen pikkuhiljaa valtiolle (Bayer 1988, s. 479).

1980-luvun metsätuhot ovat herättäneet huolestuneisuutta ja uusia vaatimuksia metsänomistajien taholla. Valtio on Saksan metsänomistajaliiton puheenjohtajan, Graf Stauffenbergin, mukaan kasannut liikaa velvoitteita

metsänomistajille ja samanaikaisesti korvannut liian vähän metsätuhoista aiheutuneita tappioita (Unsere Waldbesitzer... 1990, s. 17). Tähän asti valtio ei ole maksanut korvauksia, vaan tuki on annettu subventioina.

Yksityismetsätaloutta Saksassa edistävä ja valvova valtion- ja yksityismetsien yhteinen **metsähallinto** sekä pohjoisissa osavaltioissa toimivat **maatalouskamarit** ovat valtion intressiryhmiä. Vaikka maatalouskamarit ovat itsehallinto-organisaatioita, voidaan ne käytännössä laskea valtion organisaatioiksi. Näissä hallintoelimissä työskentelevät virkamiehet edustavat julkisen vallan metsätaloutteen kohdistuvia intressejä, ja he ovat vastuussa metsälainsäädännön toimeenpanosta sekä yksityismetsätalouden edistämisestä.

Metsähallinnon (julkisen vallan) tärkeimpänä intressinä on *metsätalouden kestävyys turvaaminen*. Metsähallinto pyrkii puuntuotannon ohella *turvaamaan metsien eri funktiot*. Metsien suoja- ja virkistysfunktiot huomioidaan puuntuotannon sanelemien mahdollisuuksien puitteissa. Hallintoelimenä metsähallinnon intressinä on säilyttää metsäasioissa mahdollisimman paljon päätäntävaltaa itsellään (Peterson 1977, s. 116). Metsän merkityksen kasvaessa ovat muutkin viranomaiset, ennenkaikkea ympäristöviranomaiset, saaneet lainsäädännön kautta lisää sananvaltaa perinteisesti metsähallinnolle kuuluvissa asioissa. Tämä nopea muutos on luonut valtataistelua eri hallintoelinten ja ammattikuntien välillä (Zundel 1987a, s. 174–175). Tätä konfliktia tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa (5.2).

Ympäristöhallinto edustaa puhtaammin julkisen vallan ympäristönsuojellullisia tavoitteita. Ympäristöhallinnon tavoitteet käyvät ilmi liittovaltion ja osavaltioiden ympäristölainsäädännöstä (katso luku 4.6 Metsätalous ja luonnonsuojelulainsäädäntö). Tavoitetilana on mahdollisimman *luonnonmukainen metsätalous ja monimuotoinen metsäluonto*, joka tarjoaa elinmahdollisuuksia kaikille eliölajeille (Scheifele 1982, s. 616). Metsäluonto nähdään itseisarvona, ja sen säilyttäminen ja luonnonmukaisuuden parantaminen ovat usein ristiriidassa puuntuotannon kanssa. Samoin kuin metsähallinnolla, ympäristöhallinnolla on hallintoelimenä intressinä lohkaista mahdollisimman paljon valtaa metsäasioissa itselleen (Zundel 1987a, s. 174).

Ympäristöjärjestöjen tavoitteet voidaan katsoa olevan kutakuinkin samat kuin ympäristöhallinnon. Vaatimukset voivat kuitenkin olla huomattavasti radikaalimmin muotoiltuja.

Metsätyöntekijöitä on Saksassa noin 90 000. Heidän tärkeimpänä intressinään on *työpaikkojen turvaaminen*. He työskentelevät kuitenkin pääasiassa valtion ja kuntien metsissä.

Saksassa **metsäteollisuuden** raaka-aineesta puolet saadaan kotimaan metsistä ja puolet on tuontipuuta (Niesslein 1985, s. 37). Metsäteollisuusyhtiöiden intressinä on kotimaan *puuntuotannon turvaaminen ja tehostaminen sekä hyvälaatuisen ja edullisen raakapuuntarjonnan varmistaminen*. Koska metsäteollisuudella ei ole omia metsiä, se on riippuvainen yksityis- ja valtion metsien raakapuuntarjonnasta. Metsäteollisuuden kannalta tavoiteltava metsän ja metsätalouden tila on metsien intensiivinen hoito ja käyttö sekä valtion aktiivinen yksityismetsätalouden edistäminen ja tukeminen.

Metsien laajasta **virkestyskäyttäjäjoukosta** voidaan erotella osaryhmiä, kuten kävelijät, ratsastajat, metsästäjät, hiihtäjät ja pyöräilijät. Noin kolmannes Saksan Liittotasavallan väestöstä käy vähintään kerran viikossa metsässä

ja noin puolet väestöstä käy metsässä vähintään kerran kahdessa viikossa (von Schrottenberg 1975, s. 856).

Kyselytutkimusten mukaan virkistyskäyttäjät arvostavat eniten monimuotoisia, pääosin lehtipuuvaltaisia hoidettuja sekametsiä (Reunala & Heikinheimo 1987, s. 144). Tässä suhteessa on kuitenkin myös alueellisia ja kulttuurisia eroja. Esimerkiksi suurista havumetsistään tunnetussa Schwarzwaldissa tehtyjen kyselytutkimusten mukaan noin 40 prosenttia virkistyskäyttäjistä arvostaa eniten havumetsiä (Brückner 1976, s. 479). Eri ikäluokista arvostetaan eniten vanhoja metsiä. Eräät metsänhoitotoimet, kuten vesakkomyrkytykset, avohakkuut, maanpinnan käsittelyt ja metsiin jätetyt hakkuutähteet koetaan virkistysarvoa heikentävinä tekijöinä (Reunala & Heikinheimo, s.114).

Taulukko 1.2. Eturyhmien tavoitteet.

Eturyhmä	Tavoiteoletus
Yksityismetsänomistajat	– suuri nettotuotto metsästä – suuri päätöksentekovapaus
Metsähallinto	– metsätalouden kestävyys ja turvaaminen – metsien eri funktioiden turvaaminen
Ympäristöhallinto	– luonnonmukainen metsätalous – monimuotoinen metsäluonto
Ympäristöjärjestöt	– luonnonmukainen metsätalous – monimuotoinen metsäluonto
Metsätyöntekijät	– turvatut työpaikat
Metsäteollisuus	– puuntuotannon turvaaminen ja tehostaminen – hyvälaatuisen ja edullisen raakapuun tarjonnan varmistaminen
Virkistyskäyttäjät	– riittävä määrä virkistäytymiseen soveltuvia metsiä – suuri liikkuma- ja toimintavapaus metsissä

Virkistäytyjen intressinä on myös *riittävä määrä virkistysalueita*: lähivirkistysalueita asutuskeskusten lähellä ja viikonloppuvirkistysalueita noin 50 km:n säteellä (Zundel 1966, s. 5).

Virkistyskäyttäjät ovat perinteisesti pitäneet metsää eräänä viimeisistä paikoista, jonne valtion valvonta ei ole ulottunut. Tätä kuvaa hyvin lainaus kirjasta ”Deutscher Wald” (vapaasti suomennettuna): ”Vain metsä antaa meille kulttuuri-ihmisille mahdollisuuden nauttia valtion kontrolloimattomasta henkilökohtaisesta vapaudesta” (Riehl). Yhteisenä intressinä edellämainituille ryhmille voidaan pitää *suurta liikkuma- ja toimintavapautta metsissä* (von Boeselager 1975, s. 828; Zundel 1986, s. 68).

5.2 Tavoitekonfliktit

Konfliktien juuret

Saksan Liittotasavallassa oli kauan vallalla ns. vanavesiteoria (*Kielwassertheorie*), jonka mukaan metsän muut funktiot toteutuvat puuntuotannon vanavedessä, vaikuttamatta metsätalouden tuottavuuteen (Rupf 1961; Speidel 1976b, s. 430). Onkin totta, että osa positiivisista vaikutuksista syntyy vain metsän olemassaolosta (esimerkiksi tuulisuojavaikutus, vaikutus pienilmastoon sekä pölyn ja saasteiden suodattaminen). Saksan Liittotasavallassa harjoitetulla metsien monikäytöllä voidaan monet funktiot saavuttaa tyydyttävästi yhtäaikaaisesti, jolloin tavoitteiden välillä vallitsee harmonia. Kuitenkin suoja- ja virkistysfunktiot, luonnonsuojelu sekä muut julkisen vallan vaatimukset merkitsevät usein konfliktia metsätalouden yksityistaloudellisten päämäärien kanssa. Tällöin puhutaan metsätalouden epäharmonisesta osasta. Yksityisen metsätalouden ja muiden intressien ollessa samansuuntaiset ei julkisen vallan puuttuminen asiaan ole tarpeen muuten kuin neuvonnalla.

Niessleinin (1980, s. 41–42) mukaan julkisen vallan ja metsän eri käyttäjäryhmien vaatimukset konkretisoituvat yksityismetsänomistajan taloudellisessa toiminnassa seuraavin tavoin. Ensinnäkin julkisen vallan suorana puuttumisena tuotantotoimintaan lainsäädännön kautta, kuten rajoittamalla koneiden ja kemiallisten torjunta-aineiden käyttöä tai avohakkuualuejen kokoa tai vaikuttamalla puulajivalintaan. Toiseksi haittavaikutuksina, jotka aiheutuvat metsien virkistyskäytöstä. Näitä voivat olla hakkuu- ja korjuutöiden vaikeutuminen asutuskeskusten lähimetsissä, joissa virkistyskäyttö on vilkasta. Kustannuksia voi aiheutua myös istutusten vahingoittumisesta sekä lisääntyneestä metsäpalovaarasta. Lisäkustannukset virkistyskäytön edistämisestä saattavat eräissä tapauksissa aiheuttaa taloudellisia rasitteita. Viimeisenä ryhmänä ovat rajoitukset, jotka koskevat metsänomistajan päättäntävaltaa maankäyttömuodosta.

Toisinpäin tarkasteltuna yksityismetsätalouden vaikutuksia muihin intresseihin yleisellä tasolla ovat ensinnäkin vaikutukset ihmisten subjektiiviseen arvomaailmaan. Ihmiset ovat tottuneet näkemään ja kuulemaan metsissä tiettyjä asioita, ilmiöitä ja ääniä, sekä tottuneet liikkumaan niissä vapaasti. Toisen ryhmän vaikutukset ovat silmin havaittavia muutoksia, kuten metsänkuvan tai maiseman muuttuminen hakkuiden seurauksena. Lisäksi voidaan erottaa vaikutukset metsäalueiden käyttökelpoisuuteen virkistysalueina, kuten hakkuutöiden meluhaitat ja aitaukset istutusten ympärillä. Neljäntenä ryhmänä ovat ekologiset vaikutukset ja vaikutukset ihmisten terveydelle (luku 2.3). Hakkuut saattavat aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi vesitalouteen tai mikroilmastoon, ja ne voivat aiheuttaa eroosiovaaraa. Torjunta-aineiden käyttö puolestaan aiheuttaa ympäristön kuormittumista. (Niesslein 1980, s. 92–93.)

Tutkittaessa metsiin kohdistuvien intressien välisiä konflikteja on syytä muistaa, ettei ristiriitoja synny vain puuntuotannon ja muiden käyttömuotojen välillä. Konfliktit ovat mahdollisia myös virkistyskäytön ja metsien suoja-funktioiden sekä luonnonsuojelun ja suoja- ja virkistysfunktioiden välillä (Leitfaden zur Waldfunktionskartierung 1974, s. 76). Esimerkiksi luonnon-

suojelulle aiheutuu haittaa virkistyskäytöstä häiriön, maaston kulumisen, keräilyn ja lisääntyneen metsäpalovaaran myötä. Ristiriitoja voi syntyä myös eri suojavaikutusten, kuten imissiosuojan sekä pohjaveden ja vesistöjen suojan, näkösuojan ja melusuojan välille. Koska tässä tutkielmassa keskitytään yksityismetsänomistuksen eli yksityisten intressien ja julkisen vallan välisiin konflikteihin, rajataan suoja- ja virkistysfunktioiden väliset suhteet käsitte-lystä pois.

Seuraavassa tarkastellaan puuntuotantoon keskittyvän yksityismetsätalouden konflikteja luonnonsuojelun, metsien virkistyskäytön sekä pellonraivaauksen ja rakentamisen kanssa.

Luonnonsuojelu ja yksityismetsätalous

Luonnonsuojelun ja yksityismetsätalouden välinen konflikti käy käytännössä ilmi eräiden metsänhoitotoimien, perusmetsitysten, puulajivalinnan ja suoje-lualueääräysten kohdalla. Metsätalous on Saksan Liittotasavallassa perinteisesti ollut hyvin ”pehmeää” (Verkasalo & Heikka 1989). Huono taloudellinen tilanne on kuitenkin luonut paineita metsänhoidon ja puunkorjuun voimaperäistämiseen. Tätä kehitystä ovat luonnonsuojelun edustajat vastustaneet. Varsinkin biotooppiensuojelussa katsotaan, että hoito- ja korjuutöiden voimaperäistäminen johtaa kaavamaisiin toimenpiteisiin, jolloin pienialaisia biotoopeja ei riittävästi huomioida (Biotop-Pflege im Wald 1984, s. 17–18).

Kemiallista vesakon- ja tuholaiستorjuntaa, suuria avohakkuita sekä avohakkuita yleensä on myös kritisoitu. Monissa metsälaeissa määrätty lupamennettely tietyn koon ylittävälle avohakkuille on mahdollistanut viranomaisten puuttumisen tähän. Lisäksi luonnonsuojelun edustajat ovat vaatineet kierto-aikojen pidentämistä.

Ristiriitoja on syntynyt myös metsätienrakennuksen seurauksena. Luonnonsuojeluviranomaisilla on mahdollisuus puuttua metsätienrakennukseen, mikäli tielinjaus halkoo luonnonsuojelun kannalta tärkeitä alueita.

Perusmetsitykset ovat useimmissa tapauksissa myös luonnonsuojelun kannalta positiivinen asia, koska metsä tavallisesti on ekologisesti arvokkaampi kuin aukeat alueet (Niesslein 1985, s. 58–62). Eräissä tapauksissa aukeiden alueiden metsitys voi johtaa alueen monotonisuuteen, mikä puolestaan yksipuolistaa eläin- ja kasvilajistoa. Yksityismetsissä lehtipuulajit ovat saaneet pitkälti väistyä parempituottoisten havupuiden, pääasiassa kuusen ja männyn tieltä. Tätä kehitystä ovat luonnonsuojelijat vastustaneet ja vaatineet siirtymistä takaisin ekologisesti arvokkaampiin lehtipuuvaltaisiin sekametsiin, jotka myös edustavat Saksan alkuperäistä metsäluontoa. (Fischer 1980, s. 476; Scheifele 1982, s. 616.)

Metsän virkistys- ja suojavaikutukset ja yksityismetsätalous

Intensiivisestä virkistyskäytöstä metsänomistajalle aiheutuvia haittoja ovat tiestön kuluminen, jätteiden poiskerääminen, virkistysmetsissä vaelluspolkujen viitoittamisen ja lepopaikkojen rakentamisen suvaitseminen sekä tästä omistajalle mahdollisesti aiheutuvat kulut. Muita metsätalouden harjoitta-

mista rajoittavia tekijöitä ovat virkistyskäyttäjien toiveiden ja esteettisten seikkojen huomioiminen puulajivalinnassa sekä pehmeiden puunkorjuu- ja tuholaistentorjuntamenetelmien käyttö. Suojavaikutusten huomioiminen merkitsee esimerkiksi vesiensuojelualueilla luopumista lannoitteiden ja kemiallisten sieni-, hyönteis- ja vesakontorjunta-aineiden käytöstä. (Speidel 1976b, s. 430.)

Haittojen merkitys vaihtelee hyvin paljon riippuen metsälön sijainnista ja siitä, onko kyse lain mukaan määräytyistä erityisalueista. Metsän virkistys- ja suojavaikutusten huomioiminen metsätaloudessa merkitsee kuitenkin usein taloudellista rasitusta metsänomistajalle. Vertailtaessa virkistys- ja suojavaikutuksista aiheutuvia taloudellisia rasituksia on todettu, että 9/10 aiheutuu virkistyskäytöstä ja vain 1/10 suojavaikutusten huomioimisesta (Badura 1976, s. 240).

Suuri osa positiivisista virkistys- ja suojavaikutuksista syntyy laeissa mainitun järjestelmällisen metsätalouden sivutuotteena. Tästä luonnollisesta metsän infrastruktuurista voidaan erottaa tuotettu infrastruktuuri, jossa metsänomistajalle aiheutuu kuluja tai tuotantotappioita (Tromp & Bloezer 1970, s. 894–899). Virkistyskäytöstä ja suojavaikutuksista aiheutuvia kustannuksia on tutkittu Baden-Württembergin osavaltiossa 1970-luvulla. Tutkimuksissa huomioitiin muunmuassa seuraavia tekijöitä: retkeilypolkujen ja virkistysrakennelementtien rakentaminen ja ylläpito, suurten avohakkuiden välttäminen ja maisemallisten tekijöiden huomioiminen metsänhoidossa. Kustannukset olivat tutkimuksen mukaan kaikille omistustyypeille noin 50 DM/ha vuodessa, joskin vaihtelu oli hyvin suurta sen mukaan, oliko kyse lähivirkistysalueista vai ekstensiivisemmin käytetyistä virkistysalueista (Mayer 1975, s. 575). Yksityismetsänomistajien suoriksi kustannuksiksi koitui noin puolet edellämainitusta summasta (Brabänder 1976, s. 68). Lukuja voidaan pitää vain suuntaa-antavina arvioina. Todelliset kustannukset ovat vuosien saatossa kasvaneet.

Valtion ja kuntien metsien hoidossa edellä mainitut julkiset intressit otetaan metsätalouden suunnittelussa huomioon, ja näin ei välttämättä pääse syntymään ristiriitoja eri eturyhmien välille, vaan ristiriidat voidaan ratkaista metsien käytöstä vastaavien viranomaisten välillä (Niesslein 1985, s. 53).

Koska valtion ja kuntien metsissä on panostettu huomattavasti virkistysmahdollisuuksien parantamiseen, ovat myös yksityismetsänomistajat tunteet itsensä velvoitetuiksi parantamaan virkistysmahdollisuuksia omissa metsissään (Niesslein 1980, s. 39).

Yksityismetsätalouden ja virkistyskäytön yhteensovittaminen vaatii julkisen vallan toimia, jotta metsänomistajille voidaan korvata virkistyskäytöstä aiheutuneet haitat. Subventioilla voidaan edistää metsänomistajien halukkuutta parantaa metsien virkistysarvoa. Kysymykseen siitä, kuinka pitkälle metsänomistajan on siedettävä virkistys- ja suojafunktioista aiheutuvia kustannuksia, ja milloin valtio on velvollinen suorittamaan korvauksia tai ääritapauksissa jopa lunastamaan (esimerkiksi suuri virkistyskäyttöpaine kaupunkien lähimetsissä) metsäalueita, ei tämän tutkimuksen puitteissa ole tarkemmin mahdollista puuttua. Viitattakoon tässä vain korvausmenettelyn yleisiin periaatteisiin, joita on kuvattu luvussa 4.7.

Maankäyttömuodon muutos

Yksityismetsänomistajan ja muiden yksilöiden, ryhmien tai organisaatioiden intressit voivat mennä ristiin metsänomistajan halutessa raivata metsää esimerkiksi pelloksi tai rakennusmaaksi. Suurin osa Saksan yksityismetsänomistajista on maanviljelijöitä (Badura 1976, s. 240), joiden lisämaan tarve on maanviljelijöiden suhteellisen taloudellisen tilanteen heikentyessä kasvanut.

Kuitenkaan kokonaismetsäpinta-alan kehityksen kannalta tällä ei ole ollut suurta merkitystä, sillä metsäpinta-alan väheneminen on ollut suurinta tiheään asutuilla alueilla. Kaupunkien läheisyydessä olevista metsistä syntyvän konfliktin seurauksena metsä joutuu useimmiten väistymään. Baden-Württembergissä tehdyn tutkimuksen mukaan noin 90 prosenttia metsäpinta-alan vähenemisestä oli seurausta yleisistä intresseistä, lähinnä erityyppisestä rakennustoiminnasta (Niesslein 1985, s. 56). Täten konflikti metsien käytöstä tiheään asutuilla seuduilla ei ole niinkään yksityisten intressien ja julkisen vallan, vaan pikemminkin erilaisten yleisten intressien välinen.

Yksityistaloudelliselta kannalta metsän raivaukselle asetettu kiello voi merkitä taloudellisia menetyksiä. Koska omistusoikeuden suoja turvaa vain nykyisen käytön, valtio ei ole velvollinen suorittamaan korvauksia kuin poikkeustapauksissa. Syynä maankäytön muutoksen kieltämiseen voivat olla metsän kollektiiviset hyödyt, kuten sen suojavaikutukset ja maisemallinen merkitys. (Zundel 1966, s. 7–8; Hahtola 1973, s. 302–304.)

Maankäyttömuodon muutos voi tarkoittaa myös metsänomistajan halukkuutta perusmetsityksiin. Ristiriitoja voi tällöin syntyä lähinnä luonnonsuojelun ja maisemanhoidon kanssa.

Arvioitaessa metsän merkitystä yleiselle edulle, esimerkiksi tehtäessä päätöstä maankäyttömuodon muutoshakemukseen, tulisi Niessleinin (1985, s. 57) mukaan erotella ensinnäkin paikkaan sidotut metsän funktiot (*Ort-spezifische Waldfunktionen*), kuten tuuli-, melu- ja eroosiosuoja sekä vaikutus pienilmastoon. Toisena ryhmänä ovat ei-paikkaan sidotut metsän funktiot (*Ort-neutrale Waldfunktionen*), kuten virkistysfunktio sekä vaikutus suurilmastoon ja vesitalouteen. Olennainen ero näiden välillä on se, että paikkaan sidotut positiiviset vaikutukset häviävät metsänraivauksen yhteydessä kokonaan, kun taas ei-paikkaan sidotut funktiot vain heikentyvät. Lisäksi jälkimmäisten funktioiden kohdalla on mahdollisuus korvaaviin metsityksiin.

5.3 Eturyhmien valta

Valta voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen: resurssien luomaan valtaan, rakenteelliseen valtaan ja symboliseen valtaan (Hahtola 1990a, s. 282). *Resurssien luomalla vallalla* tarkoitetaan omistus- ja käyttöoikeuteen perustuvaa valtaa, kuten maanomistukseen sekä henkisiin resursseihin, kuten koulutukseen perustuvaa valtaa. *Rakenteellinen valta* perustuu keskeiseen asemaan taloudellisissa, hallinnollisissa ja sosiaalisissa rakenteissa. *Symbolinen valta* puolestaan perustuu kulttuuriseen hegemoniaan, joka tarkoittaa vahvaa asemaa ”arvojen markkinoilla”.

Metsän ja metsämaan omistuksen kautta **metsänomistajilla** on käytössään resurssivaltaa. Maa- ja metsätalouden suhteellisen taloudellisen merkityksen vähentyessä resurssihin pohjautuvan vallan merkitys on kuitenkin vähentynyt muiden vallan lähteiden merkityksen vastaavasti kasvaessa (Hahtola 1990a, s. 282).

Jäsenliittojensa kautta metsänomistajilla on myös rakenteellista valtaa (esimerkiksi metsänomistajat ovat edustettuina Saksan metsätalousneuvostossa). Jäsenliitot harjoittavat myös tiedotustoimintaa. Metsänomistajaliitton katto-organisaatio (*Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände*) on katsonut tehtäväkseen korostaa julkisuudessa yksityismetsänomistuksen merkitystä yhteiskunnassa. Keskeisenä tiedotustoiminnan sisältönä on ollut se, että metsänomistajat hyvin tiedostavat sosiaaliset velvoitteensa, mutta niiden huomioiminen voi tapahtua vain taloudellisten mahdollisuuksien puitteissa (Weiss 1975, s. 855). Metsänomistajat ovat pyrkineet tuomaan julkisen vallan ja yleisen mielipiteen tietoisuuteen tähän asti lähes ilmaisina pidettyjen metsien suoja- ja virkistysvaikutusten todellisen arvon ja merkityksen.

Yksityisellä metsänomistuksella on länsimaissa vahva symbolinen merkitys. Näin metsänomistajat käyttävät myös symbolista valtaa, jonka lainsäädännöllisenä pohjana on perustuslain 14 §. Kuitenkin sekä metsänomistajat että julkinen valta ovat tiedostaneet metsänomistuksen erityisaseman ja sen kollektiivisen luonteen (Hahtola 1973, s. 303).

Saksan Liittotasavallassa **julkisen vallan** käytön systeemi on hyvin federalistinen ja toimintavalta eriytynyttä. Tämä mahdollistaa ongelmien ratkaisemisen ”paikan päällä”, mutta aiheuttaa toisaalta ristiriitoja eri hallinnonalojen ja -tasojen välillä. Niinpä valtion rakenteellinen valta ei ole mikään yksiselitteinen käsite. Julkista valtaa metsäasioissa käyttävät eri sektorit, kuten metsäviranomaiset, ympäristöviranomaiset sekä kaavoitus- ja rakennusviranomaiset. Julkisen vallan sektoroituminen aiheuttaa paitsi kokonaisnäkemysten puutetta myös arvovaltakiistoja eri sektoreiden välillä.

Metsäasiat ovat perinteisesti kuuluneet metsäammattilaisille. Vasta viime vuosina Saksan ympäristönsuojelulainsäädäntö on mahdollistanut puuttumisen metsäviranomaisten toimintaan luonnonsuojelua koskevilla asioilla. Metsäammattiväki on kokenut itsensä metsänhoidon ja metsätalouden edistämisen lisäksi luonnonsuojelun edustajaksi. Siksi nykyaikaisen luonnon- ja ympäristönsuojelun haasteet on koettu lisäuhaksi ilmansaasteiden ja myrskytuhojen runtelemalle metsätaloudelle (Speidel 1976a, s. 936–938; Niesslein 1985, s. 62; Zundel 1987a, s. 174–175).

Ympäristökysymykset ovat nousseet hyvin keskeiseksi puheenaiheeksi Saksan Liittotasavallassa. Tämän seurauksena erilaiset **ympäristöjärjestöt** ovat saaneet lisää tilaa julkisissa tiedotusvälineissä. Niiden vallankäyttö perustuukin lähinnä yleisen mielipiteen tukeen. Metsätuhojen aikaansaama yleinen kiinnostuksen lisääntyminen on vahvistanut yleisen mielipiteen asemaa poliittisena voimana metsäasioissa.

Vaikka **metsäteollisuus** ei ole lähimainkaan Saksan suurimpia aloja, on sen merkitys kansallisesti ja kansainvälisesti silti huomattava. Sillä on käytössään niin rakenteellista kuin symbolista valtaa. Puun ostajana metsäteollisuudella on merkittävä vaikutus hinnanmuodostukseen. Metsäteollisuudessa työskenteli vuonna 1988 noin 457 000 henkeä (Holz und Forst 1989), joten

sillä on tarjoamiensa työpaikkojenkin kautta sananvaltaa metsäasioissa. Se on välillisesti edustettuna myös **ammattiliittojen** kautta.

Virkistyskäyttäjät ovat lukumääräisesti suurin metsien käyttäjäryhmä. Heillä on mahdollisuus tulla kuulluksi yleisenä mielipiteenä. Äänestäjinä heillä on myös huomattava poliittinen potentiaali, joskaan Saksan eri puolueilla ei ole varsinaista metsäpoliittista linjaa. Osa virkistyskäyttäjistä on myös järjestöjen, kuten erilaisten retkeily- ja urheiluseurojen kautta edustettuna.

Yhteenveto

Vallan eri ulottuvuuksilla on erilainen merkitys nyky-yhteiskunnassa. Poliittisessa päätöksenteossa on viime vuosikymmenien aikana korostunut rakenteellisen ja ennenkaikkea symbolisen vallan merkitys (Hahtola 1990a, s. 282). Symbolisen vallan kasvu on pönkittänyt omalta osaltaan päätöksenteon asiantuntijakeskeisyyttä - eri eturyhmien osallistumisen kustannuksella.

Taulukko 1.3. Eturyhmien vallan ulottuvuudet.

Subjektiiivinen vallan kuvaus:

+++ = vahva valta	++ = kohtalainen valta
+ = vähän valtaa	(+) = hyvin vähän valtaa = ei lainkaan valtaa

Eturyhmä	Vallan ulottottuvuus		
	Resurssivalta	Rakenteellinen valta	Symbolinen valta
Metsänomistajat	++	++	+++
Metsähallinto		+++	+++
Ympäristöhallinto		++	++
Ympäristöjärj.		(+)	++
Metsäteollisuus	++	++	++
Ammattiliitot	(+)	++	++
Virkistyskäytt.		(+)	+

6 Metsäpoliittisen päätöksenteon kehittäminen

6.1 Vallitseva järjestelmä ja demokratia

Eri eturyhmillä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Seuraavassa pohditaan niitä puutteita ja vinoutumia, joita poliittisessa päätöksenteossa esiintyy ja sitä, millainen päätöksentekoprosessi mahdollistaisi tasapuolisen osallistumisen ja hoitaisi konfliktit hyväksyttävällä tavalla. Vertailukohtana on ideaalinen yhteiskunta, jossa kansalaisilla on tasavertainen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

Eturyhmillä on toisaalta mahdollisuus olla suoraan mukana poliittisessa päätöksentekoprosessissa, tai mikäli tällaista kanavaa ei ole, vaikuttaa yleisen mielipiteen kautta (LeMaster 1977, s. 109). Metsävarojen käydessä yhä niukemmiksi suhteessa väestömäärään ja yleisen kiinnostuksen lisääntyessä, ovat monet eturyhmät, mukaanlukien itse päätöksenteossa mukana olevat, pyrkineet kampanjoilla ja julkisuustyöllä muovaamaan julkista mielipidettä.

Kaikilla ryhmillä ei kuitenkaan ole kanavaa vaikuttaa edes välillisesti päätöksentekoprosessiin. Tällainen mekanismi on erityisen tärkeä, mikäli ryhmällä on kirjava jäsen- tai kannattajakunta, sillä pystyäkseen vaikuttamaan asioihin on eturyhmän pystyttävä selkeästi ottamaan kantaa eri vaihtoehtoihin (LeMaster 1977, s. 108).

Vallitsevan päätöksentekokäytännön huomattavana heikkoutena on se, että päätöksenteko tapahtuu usein parhaiten järjestäytyneiden etujen mukaan, järjestäytymättömien kustannuksella (Hahtola 1988, s. 11). Aina ei päätöksentekijälle ole edes selvää, mitä eri vaihtoehdot merkitsevät eri ryhmille. Tämän vuoksi keskeinen tavoite demokratian kehittämisessä tulisi olla eri eturyhmien vaikutusmahdollisuuksien parantaminen (Hahtola 1990b).

Niessleinin (1985, s. 141) mukaan leimaa antavana piirteenä päätöksentekoprosessissa on aina dualismi käsiteltävien asioiden ja päätöksentekijöiden vallankäyttöpyrkimysten välillä. Eturyhmien kytkeminen kiinteämmin päätöksentekoprosessiin jo suunnitteluvaiheessa voi vähentää tätä poliittista peliä ja suunnata päätöksenteon painopistettä itse käsiteltäviin asioihin.

Yksi selkeä ryhmä, joka ei ole mukana päätöksentekoprosessissa, on syntymättömät sukupolvet. Kestävän metsätalouden periaate on Saksassa jo parin vuosisadan ajan periaatteessa taannut sen, että metsävaroja ja -luontoa on ollut tarjolla myös tuleville sukupolville (Niesslein 1980, s. 33, 43). Ilman- saasteiden ja ilmastomuutosten luoma uhka metsille vaatii kuitenkin kestävyuden periaatteen laajentamista. Tämä ei ole vain metsäpoliittinen kysymys, vaan vaatii koko talous- ja ympäristöpolitiikan uudelleentarkastelua.

Metsäasioita ei voida enää ratkaista pala palalta, vaan on pyrittävä sektori- rajat ylittävän päätöksenteon kehittämiseen. Päätöksenteon yhdentäminen ja keskittäminen mahdollistaisi kokonaisvaltaisen metsätalouden ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten tarkastelun. Tällöin voitaisiin vähentää myös eri hallinnonalojen välistä valtakiistaa.

Kokonaisvaltaisessa demokraattisessa päätöksenteossa tulisi osallistumisen olla keskeisellä sijalla. Sektoroituneessa päätöksenteossa kunkin alan erityisasiantuntemusta painottava käsittely on ulkopuoliselle usein vaikeaselkoista. Niinpä keskitetty päätöksenteko voisi luoda paremmat edellytykset kansalaisten osallistumiselle.

Päätöksentekoon tulisi myös metsäasioissa liittää ympäristövaikutusten arviointimenetelmä. Arvioinnissa tulisi tehdä selvitys sekä metsätalouden ekologisista, taloudellisista että sosiaalisista vaikutuksista. Arvioinnin kaikissa vaiheissa on asianomaisten eturyhmien osallistuminen turvattava.

6.2 Tilanneanalyysi päätöksenteon apuvälineenä

Yksityisen metsänomistuksen ja julkisen vallan suhteissa on kyse monimutkaisesta poliittisesta päätöksentekotilanteesta. Tilanneanalyysi on tarkoitettu juuri päätöksentekotilanteisiin, joihin liittyy etu- ja arvostiritoja. Kauko Hahtolan tilanneanalyysimalli ("Situational Analysis") perustuu pragmaattis-hermeneuttiseen tiedekäsitykseen ja sen vaiheet on johdettu Peter Söderbaum (1978, 1984 ja 1986) "Positional Analysis:tä" ja Hahtolan (1990a) Pragmatic Hermeneutical Human Action Model:ista. Metsäpoliittista päätöksentekoa edeltävässä suunnitteluvaiheessa tilanneanalyysi voi parantaa eri eturyhmien vaikutusmahdollisuuksia, tai ainakin tuoda esille myös sellaisten eturyhmien tavoitteita, joiden omat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon ovat heikot.

Tilanneanalyysissä politiikan eri vaihtoehtojen vaikutukset pyritään erittelemään mahdollisimman pitkälle. Erilaiset, eri ajankohtia ja eri ihmisryhmiä koskevat vaikutukset pyritään pitämään toisistaan erillään. Koska tilanneanalyysin tarkoituksena ei ole koota yhteen ja yhteismitallistaa eri vaikutuksia, kuten esimerkiksi kustannus-hyötyanalyysissä, se ei myöskään voi asettaa vaihtoehtoja yksiselitteiseen paremmuusjärjestykseen. Vaikutusten erittelyn seurauksena niiden arvottaminen jää demokratian ideaalin mukaisesti poliittisen järjestelmän, eikä suunnittelijan tehtäväksi. Suunnittelijan roolina on tällöin toimia tiedon kerääjänä ja jäsentäjänä, ja lopuksi esittää tieto loogisessa muodossa päätöksentekijöille. Käytettäessä tilanneanalyysia selkeästi määriteltynä analyysitekniikkana ja -metodina Söderbaum (1986) erottaa siinä seuraavat vaiheet:

- Tilanteen sekä siinä osallisten instutuutioiden ja intressien kuvaus.
- Ongelman identifiointi. Historiallinen tausta. Eri aktoreiden (toimintatahojen) käsitykset ongelmasta.
- Toimintavaihtoehtojen etsintä.
- Ongelman formulointi, tarkasteltavien toimintavaihtoehtojen valinta sekä tarkastelun kohteena olevan päätöksentekotilanteen kuvaus. Päätöksentekotilannetta tarkastellaan esimerkiksi suhteessa aikaisemmin tehtyihin päätöksiin sekä muihin samanaikaisiin päätöksentekotilanteisiin.
- Systeemin strukturointi, toisin sanoen ongelman ratkaisuun vaikuttavien systeemien identifiointi.
- Vaikutusten identifiointi (sekä rahalliset että ei-rahalliset vaikutukset) sekä vaikutusten vertailu suhteessa vaikutusten ulottuvuuteen.

- Palautumattomien tai vaikeasti palautettavien vaikutusten tarkastelu sekä muiden seikkojen tarkastelu, joilla on joko positiivinen tai negatiivinen vaikutus tulevaisuuden valintamahdollisuuksiin.
- Intressianalyysi. Valintojen vaikutusten identifiointi eri toimintoihin nähden (vaikutukset ovat erilaisia riippuen siitä, mikä toimintavaihtoehto valitaan). Oletamus toimintojen päämääräsuuntaisuudesta. Toiminta ja tavoite muodostavat yhdessä intessin. Eri toimintavaihtoehtojen asettaminen paremmuusjärjestykseen jokaisen intessin näkökulmasta.
- Riskien ja epävarmuuksien analyysi esimerkiksi tulevaisuudenkuvien (skenaarioiden) avulla. Keskustelu lisäanalyysien mahdollisuudesta valaista tai vähentää epävarmuustekijöitä.
- Päätöksentekoperustan yhteenvedo vaikutustasolla (vaihtoehtojen vertailu suhteessa niiden vaikutuksiin) sekä intressitasolla (vaikutusten vertailu suhteessa intresseihin).
- Ehdolliset päätelmät suhteessa vaihtoehtoihin tulevaisuudenkuviin sekä mahdollisiin arvostuksellisiin lähtökohtiin.

Tilanneanalyysia on Suomessa käytetty hyväksi ympäristöpoliittisen päätöksenteon apuvälineenä (Leskinen 1987; Leskinen ja Turtiainen 1989; Kankaanpää 1989), mutta metsäpoliittisia selvityksiä ei tilanneanalyysin menetelmällä liene tehty.

Tässä tutkimuksessa eturyhmien metsäpoliittisen aseman esittelyssä (luku 5) on käytetty hyväksi tilanneanalyysin viitekehystä ja sovellettu Hahtolan ”Situational Analysis”-tilanneanalyysimallia (Hahtola 1990a). Tarkastelu rakentuu seuraavista vaiheista. Aluksi on tarkasteltu eturyhmien tavoitteita, sitten niiden vaikutuksia ja lopuksi eturyhmien edustamaa valtaa. *Arvoanalyysissä* (luku 5.1) on selvitetty mahdollisten aktoreiden ja osallistujien intressit suhteessa metsäpolitiikan eri vaihtoehtoihin. Aktoreilla tarkoitetaan eri toimintatahoja: yksilöitä, ryhmiä ja organisaatioita, jotka pyrkivät aktiivisesti (konkreettisesti tilanteessa) vaikuttamaan päätökseen. Poliitiikan vaihtoehtojen kuvauksessa arvoanalyysissä painotetaan yleensä virtasuureiden sijaan tilasuureita (ajanjaksoa kuvaavien suureiden sijaan tiettyjä hetkiä kuvaavia suureita). Muutkin kuin rahalliset vaikutukset otetaan huomioon. Tarkastelun kohteena voivat metsäpolitiikan suhteen olla esimerkiksi vuotuisten hakkuumäärien suuruus, suojelualueiden osuus metsäpinta-alasta ja ekstsensiivinen kontra intensiivinen metsätalous. Tässä yhteydessä tarkastelun kohteena ovat olleet metsätalouden eri funktiot. *Resurssi- ja vaikutusanalyysissä* (luku 5.2) on pyritty selvittämään eri eturyhmien painottamien vaihtoehtojen ekonomiset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. Resurssi- ja vaikutusanalyysissä pyritään yleensä moniulotteiseen resurssiajatteluun, joka nojautuu instituutionaaliseen taloustieteeseen. Resurssikäsitettä ei ymmärretä vain rahamittallisenä, vaan voidaan puhua myös kulttuuri- ja luonnonvaroista. *Valtaanalyysissä* (luku 5.3) on lopuksi selvitetty, mikä on asianomaisten eturyhmien asema vallan eri ulottuvuuksilla.

Alunperin tilanneanalyysi on poliittisen päätöksenteon avuksi ja selkeästi määriteltyjen vaihtoehtojen vertailua varten kehitetty menetelmä. Tässä tutkimuksessa menetelmää on käytetty soveltaen. Selkeästi määriteltyjen metsäpoliittisten vaihtoehtojen sijaan luvussa 5 on tarkasteltu erilaisia metsän ja metsätalouden tiloja, toisinsanoen metsän eri funktioiden painottumista. Tarkastelu antaa kuvan siitä, miten monialaisia vaikutuksia metsäpoliittisella

päätöksenteolla on eri eturyhmille, ja miten vaikeaa ja myös epätarkoituksenmukaista monien näiden vaikutusten yhteismitallistaminen on.

Jotta suunnittelijan keräämät tiedot olisivat päätöksentekijän helposti käytettävissä, erittelyn jälkeen analyysin tulokset on syytä jäsenellä ja esittää loogisessa muodossa. On tärkeää muistaa, että tulosten jäsentely ei tarkoita tiedon saattamista yhteismitalliseen ja suoran vertailun mahdollistavaan muotoon. Eturyhmien metsäpoliittisen aseman kuvauksessa (luku 5) tiedon jäsentelyyn on esimerkinomaisesti pyritty eturyhmien tavoitteiden ja vallan ulottuuksien taulukoinnin avulla.

7 Tulosten tarkastelu

Metsää voidaan tarkastella sosiaalisena systeeminä, jossa on mahdollista erottaa harmoninen ja epäharmoninen osa. Monet eri aktoreiden intresseistä ovat päällekkäisiä, jolloin tiettyyn metsän ja metsätalouden tilaan pyrkiminen on monien etujen mukaista. Verrattaessa metsätaloutta muihin taloudellisen toiminnan muotoihin ovat sen negatiiviset markkinoiden ulkopuoliset vaikutukset pienet verrattuna sen positiivisiin vaikutuksiin.

Julkinen metsänomistus ei yksin pysty täyttämään metsälle ja metsätaloudelle asetettuja vaatimuksia. Jotta kaikki funktiot tulisivat kestävästi turvatuiksi, on yksityismetsätalouden julkinen ohjaus tarpeen. Negatiivisten ulkoisvaikutusten estäminen samoin kuin positiivisten ulkoisvaikutusten edistäminen on katsottu julkisen vallan tehtäväksi. Julkisen vallan on pyrittävä tasapainoon edustaessaan eri intressejä.

Julkisen vallan asettamia rajoituksia ja vaatimuksia on ollut jo kauan, mutta toisen maailmansodan jälkeisenä aikana rajoitusten luonne on muuttunut. Ennen julkisen vallan ohjaus rajoittui vain asioihin, joissa yleiset intressit olivat samansuuntaisia yksityisten metsänomistajien intressien kanssa, kuten esimerkiksi metsänuudistamisvelvollisuus. Tavoitteena oli lähinnä puuntuotannon turvaaminen. Nykyään rajoitukset ovat tarpeellisia myös sellaisilla metsätalouden osa-alueilla, joissa intressien välillä on selvä konflikti.

Syyinä tähän ristiriitaisten intressien ilmenemiseen metsänomistajien ja julkisen vallan vaatimusten välillä on ollut väestömäärän kasvu sekä taloudellinen kehitys ja sen mukanaan tuoma vapaa-ajan lisääntyminen. Myös ympäristön tilassa tapahtuneet muutokset ovat korostaneet metsän merkitystä elinympäristön säilyttäjänä. Näiden metsätalouden ulkopuolisten sosiaalisten ja ekologisten muutosten lisäksi muutoksia on tapahtunut metsätalouden sisällä, huomattavimpana metsätalouden piirissä tapahtunut tekninen kehitys, kuten puunkorjuun koneellistaminen ja kemiallisten torjunta-aineiden käyttöönotto.

Dieterichin (1953) luoma metsän funktio-oppi on viime vuosikymmeninä saanut osakseen kritiikkiä (esimerkiksi Heeg 1974), sillä se perustuu pitkälti metsän eri käyttömuotojen harmoniaan. Kuitenkin pluralistisessa poliittisessa systeemissä eri sosiaalisten ja taloudellisten intressien välillä on jatkuvasti konflikteja. Julkisen vallan tehtävänä tulisi olla tämän prosessin ohjaaminen

ja korjaaminen niin, että tehdyt päätökset vastaavat enemmistön toiveita ja turvaavat myös vähemmistöjen perusteltuja etuja.

Jotta voidaan löytää tasapaino yksityisten ja yleisten etujen välillä, on selvitettävä eri eturyhmien tavoitteet ja metsätalouden vaikutus niihin. Voidaan pohtia, onko tehdyssä eturyhmien kuvauksessa huomioitu kaikki asianomaiset eturyhmät, vai tulisiko esimerkiksi jotkut intressit jakaa osaintresseiksi. Myös tavoiteoletusten tarkempi muodostaminen vaatisi lisätutkimuksia ja kyselyjä.

Vertailu muihin tutkimuksiin on vaikeaa, sillä vastaavanlaisia tutkimuksia ei Suomessa ole tehty. Omalta osaltaan vertailua vaikeuttaa se, että Pohjoismaissa, kuten muuallakin vallalla oleva taloustieteellinen ajattelutapa ei tukeudu tutkimuksessa käytettyyn institutionaaliseen taloustieteeseen, vaan uusklassiseen taloustieteeseen.

Tutkielma pohjautuu puhtaasti kirjallisuuteen ja teoriaan. Empiirisiä kysely- tai haastattelututkimuksia ei ole tehty ja tämä asettaa rajoituksia tulosten tarkastelulle.

Lisätutkimuksin voitaisiin tarkastella metsäpolitiikan tuloksellisuutta. Vertailun kohteeksi voitaisiin ottaa Baden-Württemberg ja Ala-Saksi, joiden lainsäädäntö ja metsätalouden edistämisen organisaatiot poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tuloksellisuuden mittareita voisivat olla esimerkiksi puuvarojen kehitys, uhanalaisten lajien määrä ja metsien virkistyskäyttäjien tyytyväisyys. Kahden tapaustutkimuksen valossa tutkimustuloksena selviäisi, mitä löysempi tai tiukempi valtion ohjaus metsätaloudessa käytännössä merkitsisi.

Tutkimuksessa saatuja tuloksia voidaan soveltaa myös Suomen metsätalouden muuttuvaan tilanteeseen. Julkisen vallan vaatimukset metsätaloutta kohtaan tulevat tulevaisuudessa todennäköisesti kasvamaan. Yksityismetsätalouden ohjausmenetelmät Saksan Liittotasavallassa voivat täten antaa herähteitä ajatellen Suomen tilannetta.

Metsä- ja ympäristöpolitiikka on niin Suomessa kuin Saksassakin varsin sektoroitunutta, eikä kansalaisten osallistumiselle päätöksentekoon ole luotu kovinkaan hyviä edellytyksiä. Tilanneanalyysi liitettynä metsäpoliittisen päätöksenteon suunnitteluvaiheeseen auttaa tunnistamaan eturyhmiä, joiden omat mahdollisuudet tulla kuulluiksi sekä osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon ovat vähäiset. Samalla voidaan antaa päätöksentekijöille monipuolinen kuvaus eri metsäpoliittisten vaihtoehtojen vaikutuksista. Tilanneanalyysiä on Suomessa jo käytetty hyväksi ympäristöpoliittisessa päätöksenteon apuvälineenä (Leskinen 1987; Leskinen ja Turtiainen 1989; Kankaanpää 1989), mutta metsäpoliittisiä selvityksiä ei tilanneanalyysin menetelmällä liene tehty.

Mietittäessä metsäpolitiikan kehittämistä tulisi tarkastella niitä mahdollisuuksia, joita metsäpolitiikalla on sektorirajat ylittävien ongelmien ratkaisussa. Metsäpolitiikka ei saa sulkeutua ja jäädä alan sisäiseksi asiaksi, vaan se on nähtävä sosiaalisessa, kansantaloudellisessa ja ekologisessa yhteydessään.

Kirjallisuus

- Badura, P. 1976. Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums. *Der Forst- und Holzwirt* 76/11: 237–245.
- Bayer, J. 1988. Waldbesitzer fordern Neuorientierung der Forstpolitik 1988. *Allgemeine Forst Zeitschrift* 88/18: 479–480.
- Biotop-Pflege im Wald 1984. Arbeitskreis forstliche Landespflege in der Arbeitsgemeinschaft Forsteinrichtung. Kilda-Verlag. Greven. 230 s.
- von Boeselager, P. 1975. Ohne Leistungsfähigkeit keine Sozialbindung. *Allgemeine Forst Zeitschrift* 75/40: 827–829.
- Brabänder, H. D. 1966. Die Bewertung der Sozialfunktion des Waldes. *Der Forst- und Holzwirt* 66/17: 386–392.
- 1976. Privatwaldwirtschaft im Spannungsfeld privater und öffentlicher Interessen. *Forstarchiv* 47: 65–71.
- Brückner, H. 1976. Wald und Erholung. *Der Forst- und Holzwirt* 76/23: 477–480.
- Dieterich, V. 1953. Forstwirtschaftspolitik. Verlag Paul Parey. Hampuri ja Berliini. 398 s.
- Ebert, A. 1987. Naturschutzrecht. Deutscher Taschenbuch Verlag. München. 490 s.
- ECE & FAO. 1992. The Forest Resources of the Temperate Zones. Main findings of the UN-ECE/FAO 1990 Forest Resource Assessment. United Nations, New York.
- Endres, M. 1922. Handbuch der Forstpolitik. Verlag von Julius Springer. Berliini. 905 s.
- Fischer, D. 1980. Bauernwaldwirtschaft und Betreuung in der Praxis. *Der Forst- und Holzwirt* 80/35: 476–481.
- Forstpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1989. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.
- Forstwirtschaftliche Probleme und deren Auswirkung auf die Umwelt in den Mitgliedstaaten der EG IV 1977. Kommission der Europäischen Gemeinschaft. 160 s.
- Grandjot, W. & Küneth, W. 1984. Waldwirtschaft. BLW Verlagsgesellschaft mbh. München. 270 s.
- Hachenberg, F. 1976. Zweck, Inhalt und Verfahren der forstlichen Rahmenplanung und ihre Abgrenzung zu anderen Instrumenten der Landschafts- und Erholungsplanung. *Der Forst- und Holzwirt* 76/18: 374–380.
- 1978. Privatwaldbetreuung- als Teil der Agrarstrukturpolitik. *Der Forst- und Holzwirt* 78/33: 484–489.
- Hahtola, K. 1973. Yhteisön edun korostuminen metsätaloudessa. *Työtehoseuran julkaisu* 73/7-8: 302–304.
- 1988. Alue- ja ympäristöpolitiikan yhteys: kriittishermeneuttinen näkemys. *Lappeenranta ympäristötalouspäivät*. 12 s.

- 1990a. Pragmatic-Hermeneutical Human Action Model for Environmental Planning. *Hallinnon tutkimus* 4/90. s. 272–288
- 1990b. Ympäristöpolitiikka päätöksenteossa. *Ympäristö ja Terveys* 90/3: 194–198.
- Harou, P., Brandl, H. & Steinlin, H. 1987. Förderung der privaten Forstwirtschaft in den Ländern der EG. *Allgemeine Forst- und Jagdzeitung* 87/10: 183–186.
- Hasel, K. 1971. *Waldwirtschaft und Umwelt*. Verlag Paul Parey. Hampuri ja Berliini. 322 s.
- 1985. *Forstgeschichte*. Verlag Paul Parey. Hampuri ja Berliini. 258 s.
- Hasel, K. & Zundel, R. 1981. *Forstgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland*. Forstwissenschaftliche Forschungen 37. Verlag Paul Parey. Hampuri ja Berliini. 62 s.
- Heeg, B. 1974. Die Sozialfunktion des Waldes in der Forstpolitik. *Der Forst- und Holzwirt* 74/29: 523–529.
- Holz und Forst 1989. *Auswertungs- und Informationsdienst für Ernährung und Forsten*.
- Hornsmann, E. 1958. *Allen hilft der Wald*. BLV Verlagsgesellschaft. München. 258 s.
- Kankaanpää, S. 1989. Lestijoen luonnontaloudellisen kehittämisen aluetaloudelliset vaikutukset. Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja Nro 207. 133 s.
- Kiechle, I. 1986. Saksan liittohallituksen metsäpolitiikka. *Maanomistaja* 86/5: 9–12.
- Kroth, W. 1975. Freiheit und Bindung des privaten Waldbesitzes. *Der Forst- und Holzwirt* 75/30: 453–457.
- Landwirtschaftskammer Hannover und ihr forstlicher Betreuungsauftrag 1989. *Landwirtschaftskammer Hannover*. 35 s.
- Leitfaden zur Waldfunktionskartierung 1974. Arbeitskreis Zustanderfassung und Planung der Arbeitsgemeinschaft Forsteinrichtung. J. D. Sauerländers Verlag. München. 80 s.
- LeMaster, D. C. 1977. Competition Among Interest Groups. Julkaisussa Convery, F. J. & Davis, J. E. (toim.): *Centers of Influence and U.S. Forest Policy*. School of Forestry and Environmental Studies. Duke University, Durrham. 166 s.
- Leskinen, A. 1987. Vertailumenetelmät ympäristöön merkittävästi vaikuttavassa viranomaisten päätöksenteossa. *Ympäristöministeriö, Sarja A* 63/1987. 188 s.
- Leskinen, A. & Turtiainen, M. 1989. Tihankkeiden edullisuusvertailumenetelmien valinta ja tilanneanalyysi. *Tie ja Liikenne* 89/11: 33–35.
- Mayer, G. 1975. Kosten für die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. *Holz-Zentralblatt* 75/43: 575.
- Mudrich, H. 1988. Die Grossstadtwälder in der BRD. *Allgemeine Forst Zeitschrift* 88/11: 236–237.
- Niesslein, E. 1975. Die Sozialbindung als forstpolitische Bestimmungsgröße. *allgemeine Forst Zeitschrift* 75/40: 837–839.
- 1977. Was ist ordnungsmasse Forstwirtschaft ? *Der Forst- und Holzwirt* 77/32: 37–43.

- 1980. Waldeigentum und Gesellschaft- eine Studie zur Sozialbindung des Eigentums. Verlag Paul Parey. Hamburg und Berlin. 174 s.
- 1985. Forstpolitik- ein Grundriss sektoraler Politik. Verlag Paul Parey. Hamburg und Berlin. 150 s.
- , Plochmann, R., Wiebecke, C. & Zundel, R. 1982. Gesetze Sammlung Wald. Hochschulverlag. Freiburg.
- Ott, W. 1985. Wo steht der Privatwald heute ? Der Forst- und Holzwirt 85/40: 3–8.
- Peters, W. & Wiebecke, C. 1983. Die Nachhaltigkeit als Grundsatz der Forstwirtschaft. Forstarchiv 54: 172–178.
- Peterson, R. M. 1977. The Role of Interest Groups in Policy Formulation. Julkaisussa Convery, F.J. & Davis, J.E. (toim.): Centers of Influence and U.S. Forest Policy. School of Forestry and Environmental Studies. Duke University, Durrham. 166 s.
- Reunala, A. & Heikinheimo, M. 1987. Taistelu metsistä. Kirjayhtymä. Helsinki. 188 s.
- Riehl, W. H. Deutscher Wald in schönen Bildern. Waldgedanken von Riehl. Verl. der Eiserne Hammer. 32 s.
- Rozsnyay, Z. & Schulte, U. 1978. Der Reichsforstgesetzentwurf von 1942 und seine Auswirkung auf die neuere Forstgesetzgebung. Sauerländers Verlag. Frankfurt am Main. 220 s.
- Rupf, H. 1961. Wald und Mensch im Geschehen der Gegenwart. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Nr. 107. Landwirtschaftsverlag. Hiltrup. s. 14–28
- Scheifele, M. 1982. Beschränkungen in der forstlichen Produktion durch externe Einflüsse als Problem von Forst- und Holzwirtschaft. Holz-Zentralblatt 82/44: 615–617.
- von Schrottenberg, F. 1975. Neue Informationsstelle und Konzeption für die forstliche Öffentlichkeitsarbeit. Allgemeine Forst Zeitschrift 75/40: 856.
- Speidel, G. 1976a. Wie kann die Existenz der Forstwirtschaft gesichert werden? Allgemeine Forst Zeitschrift 76/42: 936–938.
- 1976b. Wirtschaftliche Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums. Der Forst- und Holzwirt 76/21: 429–432.
- Söderbaum, P. 1978. Samhällsplanering–Ekonomi–Miljö. Miljöförlaget. Uppsala. 172 s.
- 1984. Objectives, Values and Ideologies in Economics. Swedish University of Agricultural Sciences. Department of Economics and Statistics. Report 231. Uppsala.
- 1986. Beslutsunderlag. Ensidiga eller allsidiga utredningar? Doxa AB. Lund. 196 s.
- Tromp, H. & Bloezer, G. 1970. Zur Frage der Entschädigung der Waldeigentümer. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 70/121: 894–899.
- Unsere Waldbesitzer fühlen sich von den Vorschriften des Staates sehr eingeengt. Unser Wald 90/1: s. 17.
- Verkasalo, E. & Heikka, T. 1989. Saksalaista metsänhoitoa ja puunkorjuuta.

Teollisuuden metsäviesti 89/4: 21–24.

- Volz, K-R. 1989. Die Forderung der Forstwirtschaft, Konzepte und Perspektiven. Forstwissenschaftliches Zentralblatt 89/108: 83–89.
- Wald und Forstwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1988. Allgemeine Forst Zeitschrift 88/6. s. 105.
- Weiss, P. H. 1975. Reiten im Walde als juristisches Problem. Allgemeine Forst Zeitschrift 75/40: 853–855.
- 1977. Zu den Beziehungen zwischen Raumordnung und Forstgesetzgebung. Allgemeine Forst Zeitschrift 77/21: 513–515.
- Wiebecke, C. 1983. Die Nachhaltigkeit- Idee, Prinzip, Realität in der Forstwirtschaft- als Objekt der Forschung. Forstarchiv 54: 171–172.
- Zundel, R. 1965. Kahlhiebsgenehmigung und Unschädlichkeitszeugnis für Nadelholzanbau im Benehmen mit der obersten Naturschutzbehörde? Allgemeine Forst Zeitschrift 65/20: 626–629.
- 1966. Bedeutung des Waldes in der Raumordnung. Informationsbriefe für den Raumordnung 12. 11 s.
- 1972. Landespflegerische und Raumordnerische Aspekte der Aufforstung oder anderweitigen Verwendung landwirtschaftlicher Grenzertragsböden. Allgemeine Forst Zeitschrift 72/40: 779–784.
- 1977. Forstliche Rahmenplanung und Waldfunktionenkartierung in der Bundesrepublik Deutschland. Allgemeine Forstzeitung 77/9. Wien.
- 1978. Forstliche Planung. Julkaisussa Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt. Buchwald/Engelhardt. München. s. 259–270.
- 1979. Die Entwicklung der Forstorganisation der Deutschen Ländern in den letzten 150 Jahren. Allgemeine Forst und Jagdzeitung 79/1: 9–21.
- 1986. Forstpolitik. Vorlesungen Wintersemester 86/87. 144 s.
- 1987a. Eignen sich Förster als Naturschützer? Allgemeine Forst Zeitschrift 87/8: 174–175.
- 1987b. Rechtliche Aspekte der forstlichen Nutzung landwirtschaftlicher Flächen. Forstarchiv 58: 256–260.
- 1988. Forstwirtschaft und Naturschutzselbstverständlich oder gegensätzlich ? Angewandter Naturschutz 88/6: 39–54. Naturlandstiftung Hessen

JULKISEN VALLAN TUKI YKSITYISMETSÄTALOUELLE

Lyhenteiden selvennys:

1 Nordrhein-Westfalen
3 Baijeri
5 Hessen
7 Schleswig-Holstein

2 Baden-Württemberg
4 Ala-Saksi
6 Rheinland-Pfalz
8 Saarland

Tuettavat toimenpiteet	1	2	3	4	5	6	7	8
Metsitys								
– lehtipuilla	x	x	x	x	x	x	x	x
– havupuilla	x	x	x	x	x	x		x
Viljelyä edeltävät toimenpiteet		x	x		x	x	x	
Uudistaminen:								
– heikkotuottoisten metsien	x	x	x	x	x	x	x	x
– väärän puulajin metsiköiden		x	x		x	x	x	
Jälleenmetsitys:								
– tuhoalueiden	x				x			
– kuloalueiden		x						
Jälleenmetsitys uudenslaisilla metsätuhoalueilla	x	x	x	x	x	x	x	x
Esiviljely, istutus verhopuuston alle, luontainen uudistaminen	x							
– vast. toimenpit. uudenslaisilla metsätuhoalueilla	x	x	x	x	x	x	x	x
Taimikon täydennys	x	x	x	x	x	x	x	x
Aidanrakennus (uudistusalojen ympärille)	x	x	x	x	x	x	x	x
Mekaaninen vesakontorjunta	x		x					
Ensimmäinen mekaaninen taimikonhoito	x	x	x	x	x	x	x	x
Ensimmäinen metsikön hoito	x	x	x	x	x	x	x	x
Toinen tai useammin tehtävä metsikön hoito	x				x			
– vast.toimenpit. uudenslaisilla metsätuhoalueilla	x		x	x	x	x	x	
Kompensaatiolannoitus	x	x	x	x	x	x	x	x
Pystypuiden karsinta	x	x	x	x	x	x	x	x
Ennaltaehkäisevä metsänsuojelu	x	x			x	x		
Metsän- ja metsikönreunan kehittäminen	x		x	x				
Metsän ja laidunmaiden erottaminen						x		
Linnunpöntöt, muurahaiskekojen suojat			x					
Metsätuhojen torjunta (sairaudet)	x	x	x	x				
Kulovakuutustuki				x				
Katastrofiapu			x		x			
Metsätalouden suunnittelu	x	x						
Hevosten ja koneiden hankinta		x				x		
Juonto ja lähikuljetus hevosella								
Suojafunktioiden parantaminen vuoristometsissä			x					
Tuotantotuki vuoristometsissä			x					
Lisämetsän osto							x	
Puutavaran varastointi	x	x	x		x	x	x	x
Metsätienrakennus	x	x	x	x	x	x	x	x
Metsänomistajien taloudelliset yhteenliittymät	x	x	x	x	x	x	x	x
Metsämaan jako	x	x	x	x	x	x	x	x

DEN SVENSKA SKOGSPOLITIKENS IDÉUTVECKLING

Sören Wibe¹



ABSTRAKTI

Tässä ruotsinkielisessä artikkelissa tarkastellaan Ruotsin metsäpolitiikan kehitystä 1900-luvulla. Sitä on ohjannut kaksi vastakkaista näkemystä: metsät tulisi säilyttää talonpoikaisväestön hallussa, vaikkakaan se ei kykene hoitamaan metsiään rationaalisesti. Tämä ongelma on ratkaistu yhtiöiden maanhankintakiellolla ja metsänhoitolaella. Metsänhoitolait toivat kuitenkin mukanaan rationaalisen metsänhoidon määrittelyongelman. Artikkelissa kuvataan rationaalisuus-käsitteen kehitystä ja metsänhoitolainsäädännön muuttumista sen mukana. Tässä kehityksessä talousteorian merkitys on vähentynyt. Ruotsissa on päädytty eräänlaiseen varmuusstrategiaan turvaamalla pitkän tähtäyksen puuntarjonta. Metsälainsäädännön kehittäminen ei ole enää tarkoituksenmukaista entiseltä pohjalta. Metsälakeja ollaan hiljattain uudistettu. Maanhankintalakia on jo hieman väljennetty ja metsänhoitolain yksityiskohtaista säätelyä on vähennetty ja markkinavoimia vapautettu tavanomaisessa puun tuotannossa. Sen sijaan ympäristönsuojelu on tuonut uusia lakiperusteisia säätelytarpeita metsätalouteen.

Avainsanat: Ruotsi, yksityismetsätalous, metsäpolitiikka, metsälainsäädäntö, rationaalisuus.

¹ Dr., professor. Sveriges Lantbruksuniversitet, Skogsvetenskapliga fakulteten, Institution för skogsekonomi, 90183 Umeå, Sverige.

Förord

Föreliggande arbete är i huvudsak en historisk översikt över några huvudlinjer i skogspolitikens idéutveckling. Relativt stort utrymme har avsatts för direkta utredningscitat, framförallt för att läsaren skall erhålla en riktig uppfattning om det historiska skeendet. Studien behandlar i första hand utvecklingen från sekelskiftet till och med 1950-talet, och kan ses som ett komplement till översikterna i Hultkranz och Wibe (1990) och (1991).

Umeå i maj 1992

Sören Wibe

Innehåll

Tiivistelmä	78
1 Inledning	79
2 Utgångspunkter i tidig skogspolitik	79
2.1 Frågan om ägandet	79
2.2 Egendomshandel och bolagsförbudet	81
2.3 Från vanhävdslagar till skogsvårdslagen	82
3 Rationalitets begreppet inom svensk skogspolitik	83
3.1 Rationalitet och ekonomisk tänkande	83
3.2 Rationalitet och ekonomisk effektivitet	84
3.3 Rationalitet och hög och värdefull virkesproduktion	86
4 Slutsatser och kommentarer	87
Litteratur	89
Bilaga	90
2.1 Skogsmarkens bonitet och skogstillgångar	90
2.2 Skogsbruk för framtiden. Sammandrag av 1990 års skogspolitiska komitténs betänkande (SOU 1992:76)	91

Tiivistelmä¹

Ruotsin tämän vuosisadan metsäpolitiikkaa on ohjannut yksi ja sama ratkaisematon ongelma: metsät on haluttu säilyttää vapaan talonpoikaisväestön hallussa, vaikkakaan se ei kykene hoitamaan metsiään rationaalisesti. Kykenemättömyyttä taloudelliseen ajatteluun pitkällä tähtäyksellä pidettiin sinä metsänomistajien irrationaalisena piirteenä, jota lainsäädännöllä tuli ohjata. Yhtiöitä koskevat metsänhankintakiellot (1906, 1912) takasivat metsää omistavan talonpoikaisväestön säilymisen. Uudistamisvelvoite (1903) ja nuoren kasvullisen metsän hakkuukiello (1918), jotka yhdistyivät vuoden 1923 metsänhoitolaissa puolestaan varmistivat, että metsiä hoidettiin rationaalisesti.

Metsänhoitolaki toi mukanaan rationaalisuuden määrittelyn ongelman, jonka ratkaisun vuonna 1941 perustettu yksityismetsähallitus (skogsstyrelsen) sai tehtäväkseen. Tällöin tuli selväksi, että taloudellinen ajattelu ja rationaalisuus eivät sisällöltään vastaa toisiaan. Vuonna 1948 metsänhoitolaki uudistettiin siten, että metsien hoidossa tuli pyrkiä taloudelliseen tehokkuuteen. Seurauksena oli taloudellisten kriteerien käyttöön ottaminen uudistamispäätöksiä tehdessä. Nämä kriteerit olivat kuitenkin ristiriidassa puuntuotannon kohottamisen kanssa pitkällä tähtäyksellä, mikä ilmeni metsän uudistamisessa entistä kevyempänä voimaperäisyytenä.

Vuoden 1978 metsänhoitolaissa päädyttiin lopulta taloudellisten kriteerien hylkäämiseen ja metsänhoidon päämääräksi asetettiin mahdollisimman korkea tuotos. Ruotsin metsäpolitiikassa on siten turvauduttu varmuusstrategiaan: keskityttäessä pitkän tähtäyksen puuntarjontaan varmistetaan metsävarannon suotuisa kehittyminen. Se seikka, että puuntuotannolta ei laissa enää edellytetty vähäisiä kustannuksia, mahdollisti laajamittaisen, yhteiskuntataloudellisesti kyseenalaisen metsätalouden tukijärjestelmän synnyn. Keskityttäessä metsävarannon kasvattamiseen pitkällä tähtäyksellä luotiin samalla ongelmia lyhyen tähtäyksen puuntarjonnalle, joka ilmeni yksityismetsänomistajien puunmyyntihaluttomuutena. Puun saamiseksi liikkelle on annettu hyvinkin yksityiskohtaisia ja sitovia määräyksiä harvennus- ja päätehakkuuvelvoitteista sekä metsätaloussuunnittelusta.

Ruotsin metsäpolitiikassa on tullut ongelmaksi, että usko talousteoriaan ja luottamus markkinamekanismin kykyyn synnyttää automaattisesti kysynnän ja tarjonnan tasapaino on vähentynyt. Eräs suurimmista virheistä Ruotsin metsäpolitiikassa on ollut, ettei irrationaalisen metsänomistajan olettamusta ole testattu, vaikka metsänomistajat elävät nyt varsin erilaisissa olosuhteissa kuin vuosisadan alussa.

2000-luvun metsälainsäädännön kehittämisessä tulisi ottaa huomioon kolme tärkeää näkökohtaa: 1) metsänomistajien irrationaalisuuden ja talonpoikaisväestön säilyttämisen ongelmia ei enää ole, 2) entisestä yksityiskohtaisesta säätelystä tulee luopua – uusien säännösten tulee olla yksinkertaisia ja joustavia ja 3) metsätaloudessa on ilmennyt uusia säätelyn tarpeita erityisesti ympäristönsuojelun alueella.

¹ Toimittajien lisäys

1 Inledning

Nu pågår arbetet med att formulera en ny skogsvårdslag. Trots att 70-talets skogskommitté baserade sina förslag på analyser av hur virkesvärdet skulle komma att utvecklas under de kommande seklerna, anses lagen redan föråldrad. Det verkar onekligen som om varje generation behöver en ny skogskommitté, en ny framtidsanalys och en ny skogslag. Huvuddragen i den svenska skogspolitikens utveckling är säkerligen kända för de flesta läsare i Sverige, men kanske inte så väl i Finland. 1903 fick vi den första egentliga skogsvårdslagen med ett återväxtkrav som huvudsakligt innehåll. 1918 kompletterades lagen med skydd för yngre skog och de båda lagarna förenades i 1923 års skogsvårdslag. Denna reviderades efter andra världskriget och 1948 antogs en ny lag som innehöll bl.a. skärpta krav på återväxt och skydd av ung skog samt krav på jämnhet i avverkningarna. 1973 tillsattes en ny skogspolitisk kommitté som resulterade i 1979 års lag, där bland annat kraven på naturvårdshänsyn fanns införda, liksom vissa skärpningar vad beträffar t.ex. röjningsplikten.

De olika lagarna är emellertid i stor utsträckning om variationer på ett givet grundtema. Nittonhundratalets svenska skogspolitik kan sägas ha utgått utifrån ett till synes olösligt dilemma, nämligen å ena sidan viljan att värna om en fri och skogsägande bondeklass och andra sidan å- (eller in-)sikten att samma kategori skogsägare inte var kapabla att sköta skogen rationellt. Denna fråga fick sin principiella lösning genom en kombination av bolagsförbudet och 1923 års skogsvårdslag. Förbudet för bolagen att köpa skog garanterade existensen av en skogsägande bondeklass och 1923 års skogsvårdslag garanterade att bönderna skötte skogen rationellt. Därmed ställdes man dock inför ett annat problem, nämligen att i lagar och regler precisera vad som menas med ett rationellt skogsbruk. Skogspolitikens utveckling efter 1923 är i stor utsträckning historien om hur denna rationalitet definieras och speciellt hur denna rationalitet förhåller sig till normala ekonomiska hushållningsprinciper.

Denna artikel kommer att med utgångspunkt från de utredningar som gjorts ge en bild av den idémässiga utvecklingen under 1900-talet.

2 Utgångspunkter i tidig skogspolitik

2.1 Frågan om ägandet

Misstron mot den enskilde skogsägarens förmåga att handla rationellt dominerade de många skogspolitiska utredningarna under 1800-talets senare del och vid sekelskiftet. I den skogskommittén, som i det sena 1800-talet tillsattes för *”främjande av den enskilda skogshushållningen”* heter det, att så lång

tid förflyter mellan produktionens begynnande och dess avslutning, att den enskilde skogsägaren inte torde hushålla på bästa sätt med skogen. ”*Det ligger i människans natur*” att inte påverkas av utsikten till en vinst, som ligger flera mansåldrar fram i tiden. Härtill kommer att de enskilda skogsägarna inte orkar med att binda kapital för så lång tid. Följden blir för tidig avverkning. En stegring av virkespriserna har ingen förbättrande inverkan ty i så fall ”*blir ock det kapital, som genom skogens realisation är att vinna, större, och dermed önskan att anbringa detta på ett sätt, som gör afkomsten tillgängligare, i samma grad lifligare*” (Underdånigt betänkande... 1899, s. 88).

Dessutom har skogsägarna ofta ”*tillfälliga behof att göra sjelfva skogskapitalet tillgängligt*” på grund av dålig hushållning och slösaktigt levnadssätt. Resultatet blir överavverkning eller försäljning av avverkningsrätter. Den enskilda skogshushållningen lider av betydande brister. Undantaget är stora gods ”*som under generationer tillhört förmögna familjer*” (Underdånigt betänkande... 1899, s. 88–89).

Enligt utredningen (Underdånigt betänkande... 1899) skötes de enskilt ägda skogar bäst, som ägs av storindustrier. Järnverk och sågverk som äger skogar har naturligt intresse av att dessa behåller sin produktionsförmåga och återväxten inte misskötes. Av tradition har bruksskogarna också varit de enskilda skogar som fått den bästa behandlingen. Med undantag för att det i vissa fall kan förekomma forcerad avverkning för att i spekulationssyfte driva upp ett sågverks årsavkastning, så skötes också de kapitalstarka sågverkens skogar på ett tillfredsställande sätt, ansåg 1899 års kommitté.

Den grundläggande tanken är alltså, att den enskilde inte på ett effektivt sätt kan handha skogsmark. Den närmare anledningen till detta är snarast, att den enskilde inte har ett tillräckligt långt tidsperspektiv och att han därför sköter skogen oekonomiskt. Större avkastning skulle kunna vinnas, om man överförde marken till stat eller bolag eller möjligen till förmögna personer med stora skogsinnehav. Denna lösning kolliderade emellertid med ett nationellt problem av historiska dimensioner, nämligen problemet att bevara den svenska bondeklassen. I detta mål inbegreps dels värnandet om det svenska jordbruket, dels regionalpolitiska mål. Problemet var speciellt aktuellt vid sekelskiftet då den stora utvandringen var en ständig källa till oro för de för landet ansvariga. Främst var det landsbygdens folk som utvandrade, och bekymret att skapa sysselsättning på landsbygden sågs som en ödesfråga för hela rikets överlevnad.

Lösningen på det privata skogsägandets slösaktighet – att låta skogsbolagen eller staten förvärva skogen, var alltså inte tilltalande. Samtidigt måste skogsföretagens råvaruförsörjning tryggas om dessa skulle kunna utvecklas. Bolagen hade sedan mitten av 1800-talet skaffat sig råvara främst genom att köpa avverkningsrätter, men handeln med dessa hade succescivt inskränkts. Denna begränsning ledde till att skogsindustrin i stället förvärvade hela egendomar, fr.a. i Norrland. Men opinionen mot bondeståndets ruinerande tvingade 1905 fram bolagsförbudet i Norrland och Dalarna. Detta förbud utvidgades 1918 till Värmland. Dilemmat var påtagligt: Å ena sidan gällde att det var angeläget att bevara skogen i böndernas ägo, å andra sidan gällde att bönder inte kunde sköta skogen rationellt, och dessutom behövde skogsindustrin en tryggad råvaruförsörjning. Problemet diskuterades i hela sin vidd i en utredning från 1918. Det på sikt enda sättet att åstadkomma en god hushållning

med skogarna vore, menade utredningen, att utöka statens andel av skogsägandet, eftersom spridandet av kunskaper och expertishjälp ensamt icke kan framkalla en ”med det allmännas väl överensstämmande privat skogshushållning”. Den enskilde skogsägaren kommer alltid att lida av ett begränsat tidsperspektiv på sin skogshushållning. Det är beklagligt, menar kommittén, att den privata skogsmarken i de södra delarna av landet är så stor i förhållande till den statliga. Därigenom undandras stora arealer från det skydd mot miss-hushållning som statligt skogsägande utgör. Det är därför av vikt att mer skogsareal bringas i statens hand. ”Fortsatt inköp af skogsmark i så stor utsträckning, som är förenlig med försiktig statshushållning, är fördenskull i främsta rummet hvad från det allmännas sida bör göras för främjandet af landets skogshushållning” (Betänkande... 1918, s. 92–97).

2.2 Egendomshandel och bolagsförbudet

Allmänt sett har den ökande handeln med skogsegendomar i Europa medfört en fara för jordbrukets utveckling och den sunda samhällsutvecklingen, anser 1918 års utredning (Betänkande... 1918, s. 31–31). Med förvärvet av skogsmark följer ju vanligtvis hela jordbruksfastigheter. Den fördel som finns i en jämn fördelning av jordbruken på stora, medelstora och små egendomar hotas att skadas genom att fastighetshandeln har en tendens att öka de stora jordbesittningarnas antal och omfattning.

Man kan, anser utredningen, se både för- och nackdelar med den ökande handeln med jordbruksegendomar. Å ena sidan har genom köpen och försäljningarna delar av bondejorden kommit i driftigare familjers ägo, vilket torde underlätta bondejordbrukets upprätthållande. Beträffande industrins jordförvärv kan man visserligen allmänt hysa delade meningar huruvida de varit lyckliga för framför allt Norrlands ekonomiska och sociala utveckling. Men bondeskogarnas övergång till industrins ägo torde i alla fall ha varit en nödvändig betingelse för den norrländska skogshandlingens och därmed den norrländska ekonomins utveckling i allmänhet. Dessutom torde knappast en rationell skogsvård kunnat införas, om den vid avvittringarna icke undantagna skogsmarken alltjämt förblivit i bondebefolkningens ägo (Betänkande... 1918, s. 39).

Å andra sidan har den meningen uttalats, att handeln med jordbruksegendomar hotar såväl det självägande bondeståndet som jordbrukets utveckling. Detta ledde som bekant till att norrlandskommitténs förslag resulterade i förbuden 1906 och 1912 för bolag och föreningar att förvärva fast egendom i större delen av Norrland och delar av Svealands skogslän (Betänkande... 1918, s. 39).

Under de gångna krigsåren har egendomshandeln blivit föremål för större uppmärksamhet. Innan de åtgärder, som staten bör vidtaga för att stävja den osunda spekulationen, handeln med jordbruksegendomar diskuteras, bör man enligt utredningen (Betänkande... 1918, s. 51–52) betänka att om de självägande bönderna i stor utsträckning säljer sin jord, så är detta ett tecken på att jordfördelningen, jordbrukets ekonomiska förhållanden eller jordbruksbefolkningens ”tänkesätt och böjelser” har utvecklat sig i ogynnsam riktning. I

annat fall skulle inte ens under ett ”*storkapitalistiskt utvecklingskede*” finnas någon mottaglighet hos lantmännen för ”*det rörliga kapitalets frestelser*”. Därför måste åtgärderna mot spekulation ta sikte på jordbruksbefolkningens ”*höjande i ekonomiskt och moraliskt avseende*”, förbättrande av driftsbetingelserna, samt att undanröja fel i jordbruksstrukturen. I annat fall blir alla inskränkningar i jordbrukarens dispositionsrätt över jorden och andra ingrepp i den fria fastighetshandeln verkningslösa för syftet att bevara det självägande bondeståndet.

Vad som fordras är en höjning av jordbrukets räntabilitet, för vilken ökade brödsädespriser och bättre tillgång på arbetskraft är en nödvändighet. Dessutom måste det problem, som består i att vid arvsskiften måste den som ska utlösa sina syskon allt oftare göra detta till marknadspriser och dessutom kontant, avhjälpas. Detta är särskilt besvärande där stora skogstillgångar finnes. Åtgärder som skyddar efterträdaren från ”*den rationalistiska tidsandans upplösande krafter*” och skyddar böndernas familjebon måste vidtagas (Betänkande... 1989, s. 52).

2.3 Från vanhävdslagar till skogsvårdslagen

De ovannämnda åtgärderna är medel, som verkar på lång sikt. I det korta perspektivet måste provisoriska utvägar tillgripas. En är att inskränka jordägarens fulla dispositionsrätt med s.k. ”vanhävdslagar”. Sådana riktar sig framför allt mot förfall av jordbruksdelen av en jord- och skogsfastighet. Gentemot vanhävdslagar måste man emellertid, anser 1918 års utredning (Betänkande... 1918, s. 56), hysa vissa betänkligheter. För det första finns tolkningsproblem vid tillämpningen. Dessutom kommer de att uppfattas av jordbrukarna som ett utslag av misstroende från samhällets sida, vilket medför ogynnsamma psykologiska verkningar. Detta förvärras av att det redan, under det rådande krisläget, finns många restriktioner som jordbrukarna är underkastade. Det är därför mycket olämpligt att nu föreslå vanhävdslagar.

Däremot vore det påkallat med en bestämmelse till skydd mot vanskötsel av skog. Visserligen kan samma principiella skäl häremot, även här anföras. Men med skogen är ett ”*särskiltförhållande*”. Lockelserna till rovbruk är större, och skadorna tar längre tid att reparera. Röster i denna riktning har tidigare höjts, bl.a. av 1917 års bränslekommision, vars förslag fick stöd av många skogsvårdsstyrelser, men avvisades av Sveriges skogsägareförbund (Betänkande... 1918, s. 61).

1918 års utredning vill därför föreslå en provisorisk (i väntan på en ny skogslagstiftning) lag som - utan att ingripa mer än nödvändigt i den enskildes skogshushållning - förebygger ”*uppenbar vanskötsel av den växtliga, utvecklingsdugliga ungsbogen*”. Utredningen räknar upp fem konkreta alternativ för hur en sådan förordning ska utformas och tillämpas:

1. Avverkningen sker enligt en detaljerad hushållningsplan för varje fastighet.
2. Avverkningsbeloppet bestäms efter sakkunnig utredning.
3. Skogsvårdsstyrelsen meddelar tillstånd till avverkningen.

4. Avverkning som är oförenlig med god skogsvård förbjudes samt att slutavverkning över en viss procent av fastighetens skogsareal förhindras.
5. Förbud att behandla skogen på ett sätt som strider mot god skötsel av mark eller bestånd (Betänkande... 1918).

Utredarna föreslår alternativ 5, dvs. det alternativ, som innebär minsta graden av kontroll och ingrepp. Förslaget innebär ett mindre ingrepp i skogsägarnas dispositionsrätt än bränslekommissionens förslag. Men med tanke på det ur *"folkpsykologisk synpunkt betänkliga i ytterligare starka band på jordägarnas rörelsefrihet"* är det bättre att ta ett mindre långtgående steg som *"i vidrigt fall"* kan följas av ett ytterligare, än att ta ett långt steg och *"måhända riskera ett bakslag i den allmänna opinionen för en skärpt skogslagstiftning"* (Betänkande 1918, s. 68).

3 Rationalitets begreppet inom svensk skogspolitik

3.1 Rationalitet och ekonomisk tänkande

Med 1918 års utredning (Betänkande... 1918) fick, kan man säga, Sverige sin moderna skogsvårdslag. Dess båda ben utgjordes av bolagsförbudet och en *"vanhävdsprincip"* syftande till att tvinga det enskilda skogsbruket till ett rationellt skötsel. Men utredningen blottlägger samtidigt en motsättning, som kom att följa skogspolitiken som en skugga under hela seklet, nämligen synen på vad som är rationellt. Enligt utredningen ligger nämligen roten till det onda i böndernas ekonomiska böjelser, dvs. i deras (enligt utredningen onaturliga) syn på jord- och skogsbruk som ekonomiska verksamheter. Skärskådardar man argumentationen närmare visar det sig emellertid, att kritiken mot böndernas *"ekonomiska böjelser"* avser enbart reaktionen på kortsiktiga pris-signaler.

Då det gällde det långsiktiga utbudet, var felet att bönderna inte agerade ekonomiskt. På kort sikt överreagerade de och *"skövlade"* sin skog men på lång sikt förmådde de inte se det ekonomiskt bästa och investerade för lite. Lagen var följaktligen utformad dels med inriktning på att stimulera det långsiktiga utbudet (genom krav bl.a. på återväxt), dels med inriktning på en begränsning av det kortsiktiga utbudet genom bl.a. förbud mot avverkning av ungskog. Utredningens syn på bönderna är närmast den, att de först och främst bör se till att odla intensivt på den mark de äger och inte så mycket se till priser och *"den rationalistiska tidsandans upplösande krafter"*. Även om utredningen inte utsäger detta klart, anser man, att rationalitet i skogs- och jordbruk är något som ökar med odlingens intensitet.

Man såg i allmänhet ingen som helst motsättning mellan de lagmässiga hushållnings- principerna och normal *"ekonomisk hushållning"*. Bonden är oekonomisk både därigenom att han inte ser tillräckligt långt in i framtiden,

dels genom att han överreagerar på kortsiktiga ekonomiska signaler. I en omfattande utredning från 1925 av jägmästare Nils Schager om Sveriges enskilda skogar (SOU 1925:12, s. 34) poängteras denna böndernas oförmåga till ekonomisk rationalitet. I utredningen heter det om husbehovsskogarna, att dessa små skogsägare är kapitalsvaga och deras enda egentliga tillgång är arbetskraften, samtidigt som rationellt skogsbruk är en kapitalintensiv men arbetsexensiv näring, dvs. det omvända förhållandet.

Småbönderna har heller inte råd att låta värdefull skog växa på sin mark, utan ser sig tvingade av sina behov av kontanta medel (för att t.ex. betala köpeskillingen för hemmanet) att *"evalvera virkeskapitalet i penningar"*. Skogens karaktär av husbehovsskog skjuts då åt sidan genom att virkesförrådet i stället försäljes. Resultatet blir ofta att skogen skövlas och ur skogsekonomisk synpunkt kan man konstatera *"att utsläppandet av sparade skogstillgångar till ekonomiskt svaga egnahemsköpare leder till virkesförrådets ögonblickliga realisation"* (SOU 1925:12, s. 34–35).

En viktig fråga är återväxten. Här stöter dock ett problem till som försvårar möjligheterna till en effektiv återväxt, nämligen betet: nödvändigheten att hålla bete för kreaturen gör att återväxten oftast får stryka på foten. Böndernas okunnighet om ekonomiska ting är också här av avgörande betydelse: de *"hava icke den förmåga av ekonomiskt tänkande och exakt räknande"*, som fordras för att inse nödvändigheten att freda skogen för betning; de *"kunna icke göra klart för sig, vad skogen kunde avkasta om den sköttes rationellt"*, etc. Även här är deras kapitalsvaghet av betydelse: skogen binder kapital för lång tid, medan betet ger en omedelbar och lätt uppskattningsbar avkastning i form av kött och mjölk (SOU 1925:12, s. 42–43).

Vad avser bondehemman med avsaluskog borde förutsättningarna för rationellt skogsbruk vara bättre, eftersom många skogsägande bönder har så god ekonomi att de borde kunna klara av att behålla skogskapitalet. Att så många ändå ägnar sig åt skövbling och överavverkning beror på *"gammal slentrian"* och dåliga insikter i ekonomiska ting. *"I rättvisans namn"* måste dock erkännas att förhållandena avsevärt förbättrats under den senaste tioårsperioden, i så måtto att skogslagens anda - och inte blott dess bokstav - börjat tränga in i medvetandet. Orsakerna finns dels hos skogsvårdsstyrelsernas 'målmedvetna' arbete, dels hos skogsprodukternas värdestegring under kriget, vilket underblåste intresset för ett ordnat skogsbruk (SOU 1925:12, s. 64).

3.2 Rationalitet och ekonomisk effektivitet

Genomgående konstaterar Schager i årets 1925 utredning (SOU 1925:12, s. 68–69), att för att allmogeskogarna skall kunna skötas någorlunda försvarligt är det nödvändigt med skogsvårdsstyrelsernas övervakning och kontroll. På egen hand klarar bönderna inte att planlägga avverkningar och gallringar på ett ekonomiskt sätt. Undantaget är de mellansvenska bergslagernas allmoge, men den har sedan länge influerats av *"det goda exemplet från bruken"* i regionen.

Schagers utredning pekade alltså på det stora behovet att ge bönderna tydliga anvisningar om det ekonomiska skogsbrukets krav. Den intensifierade

lagstiftningen ställde med andra ord krav på klara riktlinjer och snart tillkom även den centrala regleringsmyndighet, som efterhand kom att utöva ett dominerande inflytande på politikens utveckling, nämligen Skogsstyrelsen.

En 1936 tillsatt utredning som skulle undersöka möjligheterna till ökad export (SOU1938:53) konstaterade att det bl.a. var nödvändigt att förbättra informations- och rådgivningsverksamheten, och ett viktigt led i denna var tillskapandet av en centralskogsmyndighet för det enskilda skogsbruket. Skogsstyrelsen inrättades 1941. Till en början hade man en rådgivande funktion, men redan 1946 hade dess ställning stärkts så, att dess meddelade bestämmelser skulle följas av skogsvårdsstyrelserna. Dessutom fick man redan 1942 regeringens uppdrag att se över skogsvårdslagstiftningen, något som senare skulle resultera i 1948 års skogsvårdslag.

Uppgiften för den nya myndigheten bestod i att formulera klara regler för det rationella skogsbruket. Analysen landade snabbt i (den helt korrekta) slutsatsen att det i princip inte fanns någon motsättning mellan ett "ekonomiskt" och ett "rationellt" skogsbruk. Detta stämde även med huvudargumentationen i tidigare utredningar, där det hävdats att bonden var irrationell just därigenom att han saknade förmåga till ekonomiskt räknande. Den nya lagen formulerades därför helt utifrån ekonomiska kriterier. Portalparagrafen i lagen hade följande lydelse: *"Skog bör skötas så att markens virkesalstrande förmåga på lämpligt sätt utnyttjas, under beaktande av att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes"*.

Lagen stipulerade alltså att skogsbruk skulle bedrivas med den ekonomiska effektiviteten som huvudsakligt mål. I och för sig var detta en logisk utveckling. Men "ekonomisk effektivitet" har en helt annan precision än "rationellt" och snart nog skulle detta leda till svårigheter vad avsåg lagens tillämpning. I och med att statsmakterna hade tagit på sig ansvaret att med en skogsvårdslag tala om vad en rationell skogsskötsel påfordrade, hade man nu även fått ansvar att precisera vad menades med en ekonomiskt effektiv skogsskötsel. Detta skedde också, och såväl vad avser omloppstid som föryngringsinvesteringar infördes ekonomiska kriterier.

Då det gällde föryngringsintensiteten infördes den berömda "skogliga räntefoten" vilken preciserades till 2,5–3 procent. Skogsägaren var skyldig att vidta föryngringar ned till denna räntefot, som i princip även var den "norm" som användes för att bedöma om ett bestånd fick avverkas eller ej. Lagtexten angående skogens avverkning (paragraf 6) stadgade att: *"Utvecklingsbar skog får ej utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd avverkas annorledes än genom gallring, som är för skogens utveckling ändamålsenlig. Skogen är att anse som utvecklingsbar, så länge densamma med lämplig skötsel kan förväntas lämna sådan avkastning, att det måste antagas bli mera lönande att låta skogen kvarstå än att omedelbart avverka densamma"*. För att Skogsvårdsstyrelserna skulle få stöd i sitt bedömande om ett bestånd var utvecklingsbart eller ej, uppdrogs åt Statens Skogsforskningsinstitut att utarbeta tabeller, enligt vilka man för varje enskilt bestånd kunde bestämma om detta var utvecklingsbart eller ej.

Dessa regler medförde flera problem och bolagsskosbruket riktade hård kritik mot bl.a. paragraf 6. Allvarligare än kritiken från bolagen var emellertid, att de ekonomiska kriterierna så småningom kom i konflikt med önskan att öka skogsproduktionen på lång sikt. Detta hade varit ett av huvudsyftena

med den nya lagen, men då det gällde föryngringsintensiteten innebar kraven en över tiden minskande intensitet och glesare planteringsförband. Enligt Andrén (1983, s. 13) kan detta ”avläsas i riksskogstaxeringens återväxtinventeringar. I planteringar och efter självföryngringar uppkomna bestånd anlagda under 1960-talet och i början av 1970-talet är antalet huvudplantor av tall och gran så lågt att dessa bestånd i framtiden får en produktion, som blir lägre än volymproduktionen i den bättre hälften i dagens medelålders bestånd”.

3.3 Rationalitet och hög och värdefull virkesproduktion

Den ekonomiska utformningen av 1948 års skogsvårdslag tenderade således att motverka ett grundläggande syfte med lagen, nämligen att öka skogsproduktionen (för utveckling av skogstillgånger se bilaga 1). Bl.a. av detta skäl (och givetvis influerat av de ökande avverkningarna under 60-talet) tillsattes 1973 den skogsutredning, som 1979 skulle presentera förslaget till ny skogsvårdslag (se SOU 1978:6). Problemen för 1973 års skogskommitté var emellertid uppenbara. Fram till 1948 års lag hade man haft den grundläggande uppfattningen att det egentligen inte fanns någon motsättning mellan ”ekonomisk” och ”rationell”. Felet med skogsbonden var egentligen att han var oekonomisk, han saknade förmåga att på ett ekonomiskt optimalt sätt ta hänsyn till det långa perspektiv, som fordrades vid skogsbruk och han överreagerade på kort sikt.

I och med att 1948 års lag prövats hade det emellertid avslöjats, att man inte var beredd att ta de fulla konsekvenserna av sin inställning. Ett ekonomiskt skogsbruk visade sig tyvärr leda till en minskning av intensiteten och i detta läge fanns egentligen bara två möjligheter. Antingen accepterade man de ekonomiska principerna och den därmed följande intensitetsminskningen eller också övergav man ekonomin som ledstjärna för definitionen av rationalitet och god hushållning. Det senare alternativet segrade.

I formuleringen av 1978 års skogsvårdslag försvann kravet på ekonomisk effektivitet. Portalparagrafen innehåller endast ett produktionsmål: landets skogsproduktion skall inriktas på en ”hög och värdefull virkesproduktion” med (ett visst och begränsat) beaktande av andra intressen, t.ex. naturvården. Skogsproduktionens intäktsida skulle alltså vara hög; kostnadssidan uppmärksammades mycket lite (För en utförligare analys av bakgrunden till och konsekvenserna av 1978 års lag, se Hultkranz och Wibe 1991).

Att kostnaderna försvann ur analysen var givetvis det avgörande problemet med lagen. I och med att det enda målet var höga intäkter öppnade man vägen för en lång rad bidrag vars samhälls- (och företagsekonomiska) lönsamhet starkt kunde ifrågasättas (För en genomgång av dessa, se Hultkranz och Wibe 1991). Dessutom tillkom ett annat problem, nämligen den kortsiktiga virkesutbudet. Eftersom själva grundtemat i utredningens betänkande var att det på lång sikt var lönsamt med ett stort skogsförråd, skapades problem för det kortsiktiga virkesutbudet. Frågan hur man skulle kunna få de privata skogsägarna att avverka mer kom också att dominera 80-talet.

Ett problem härvidlag var givetvis att man på så många sätt tagit avstånd från normal ekonomisk teori och tron på enkla marknadsmekanismers för-

måga att skapa marknads-jämvt. Virkesförsörjnings-utredningen (Se SOU 1981:81, s. 100) hade t.ex. uppfattningen att det fanns ett negativt samband mellan privatskogsägarnas virkesutbud och priset. Den logiska motiveringen till detta var något slag av inkomsteffekt: Om virkespriset steg så behövde skogsägarna sälja mindre volym virke för att få ihop till en given inkomst. Denna märkliga (och mot all ekonomisk teori stridande) insikt banade vägen för en hel rad av detaljregleringar, som alla var ämnade att stimulera de privata skogsägarnas virkesutbud; gallringsplikt, avverkningstvång och krav på skogsbruksplaner. Samtidigt fanns det emellertid en hel rad regleringar (t.ex. om lägsta tillåtna ålder vid avverkning, ransoneringsbestämmelser och träfiberlagen), som direkt motverkade ambitionerna att öka utbudet. Vare sig man ser till mängden regleringar, totala bidragsbelopp eller till antalet personer inom skogsvårdsmyndigheten framstår 80-talet som en skogsregleringens guldålder.

4 Slutsatser och kommentarer

Det finns en kontinuitet och logik i den svenska skogspolitikens utveckling. Politikens *raison d'être* är att de privata skogsägarna själva inte kan sköta sin skog på ett rationellt sätt. Detta problem skulle normalt lösas av marknaden på så sätt att skogsmark överförs till de virkesefterfrågande skogsföretagen. Om nämligen de enskilda skogsägarna skötte marken mindre effektivt skulle den ha ett lägre värde för dem än för skogsföretagen varför en försäljning skulle komma till stånd. Som inledningsvis påpekades stod emellertid denna lösning i motsättning till önskemålen om en självständig bondeklass.

Lösningen på dilemmat var att via lagar tvinga skogsbonden till en rationell skötsel, samtidigt som man förbjöd skogsbolagen att köpa skogsmark. På detta sätt kunde man behålla marken i skogsböndernas ägo och samtidigt som man hade en garanti att den sköttes effektivt.

Att formulera regler för ett rationellt skogsbruk är emellertid lätt enbart i teorin. Det långsiktiga utbudet skall anpassas så att avkastningen blir "normal", dvs. som i andra näringar. Samtidigt skall det kortsiktiga utbudet anpassas till efterfrågan och priser. Att omvandla detta till konkreta upplysningar om föryngringsintensitet, gallring och avverkningsvolym är naturligtvis en omöjlig uppgift om man inte på förhand vet priser och kostnader för en lång tid framåt. Ingen, vare sig den enskilde skogsägaren, staten eller någon myndighet har den kunskap som fordras för att exakt ange det rationella. I avsaknad av denna kunskap har skogspolitikerna utvecklats i riktning mot en säkerhetsstrategi som framförallt inneburit att man koncentrerat sig på det långsiktiga utbudet och därmed skapat ett stort skogsförråd. Denna utveckling är logisk, inte minst med tanke på att man ursprungligen definierat ett irrationellt skogsbruk utifrån förrådsaspekten.

Tidigare studier av den svenska skogspolitikerna har karaktäriserat utvecklingen som en kamp mellan "ekonomerna" och "virkesentusiaster". Detta är emellertid endast delvis sant. Fram till och med 1948 års skogslag samman-

föll åsikterna hos dessa båda grupper: skogsbonden var irrationell emedan han inte var ekonomisk och saknade förmåga att inse sitt eget (ekonomiska) bästa. Då han anklagades för "ekonomiska böjelser" avsåg man förhållandet att han var för kortsiktig i sitt agerande, inte att han var "ekonomisk".

I 1948 års skogslag sammanföll ekonomi och rationalitet. I den praktiska tillämpningen uppkom emellertid en rad problem som alla hade att göra med att regleringarna grundades på fixerade avkastningskrav. Dels upplevdes en hel del som onödigt detaljpetande, dels ansåg många att förnyingsintensiteten blev för låg. Efter 1948 kan man på denna grund tala om en diskussion mellan "ekonomen" och "virkesentusiaster", där de senare dominerar 1970-talets skogsutredning och 1980-talets skogspolitik.

Det är enkelt att raljera över de många och motstridiga detaljregleringar som infördes på 70- och 80- talen. Det är också enkelt att urskilja huvudfelen: att kostnaderna försvann och att ambitionen att öka det långsiktiga utbudet kolliderade med önskemålen om ett ökat kortsiktigt utbud. Det går att visa att många av de subventioner som infördes inte varit kostnadseffektiva i den meningen att man nått normal förräntning på investerade medel och likaså framstår (för en ekonom) många av skogsvårdslagens regler som detaljpetande utan synbar ekonomisk effekt.

Men att politiken på alla områden inte överensstämmer med vad normala ekonomiska kriterier rekommenderar är inte tillräckligt för att säga att den svenska skogspolitiken som helhet varit misslyckad, eller ens dålig. Misstag förekommer inom alla näringsgrenar, och speciellt inom skogsbruket med dess långa tidshorisont är det omöjligt att hamna rätt i alla beslut. Den frågan som är relevant är egentligen inte om man i alla avseenden drivit ett helt optimalt skogsbruk, utan om de oundvikliga missarna varit stora eller små. Sett så här i efterhand kan vi konstatera att ambitionerna om en hög virkesproduktion kanske varit väl entusiastiska i vissa delar av landet, men detta gäller naturligtvis enbart med de prognoser vi har idag. Självfallet finns möjligheten att efterfrågan i framtiden kommer att stiga drastiskt, och att omdömet om tio år istället blir det motsatta.

Om vi tar hänsyn till den osäkerhet som finns, talar normalt riskundvikande beteende för en robust strategi. Att satsa på enkla regler som ger en förrådsuppbyggnad, t.ex. högsta möjlig medelproduktion, behöver inte vara speciellt dåligt. Det är möjligt att en detaljerad kalkyl skulle avslöja att den hittillsvarande skogsvården inte nått samma avkastningskrav som t.ex. industrin, men det är faktiskt troligt att den genomsnittliga avkastningen inte avviker alltförmycket från industrimedeltalet.

Ser vi till de stora dragen i skogspolitiken finns det kanske inte så mycket att klaga på, inte ens för en ekonom. Bolagsförbudet har t.ex. kanske skapat en del problem för skogsindustrins virkesförsörjning, men å andra sidan har den bidragit till att sprida ägandet av den svenska skogen. Sammanfattningsvis finns det inte heller från ekonomisk synpunkt så mycket att invända mot en robust och enkel reglering som ger mycket skog. Kritiken bör istället riktas mot att sjäva fundamentet - föreställningen om den irrationelle och oekonomiska bonden - inte omprövats under tidens lopp. Förhållandena för dagens skogsbonde är mycket olikartade, det vore t.ex. helt verklighetsfrämmande att hävda att risken för "skövling" är ett överhängande problem i dagens Sverige, eller att skogsbönderna p.g.a. fattigdom tvingas till en oekonomisk kortsynt-

het i sitt planerande. Samtidigt som dessa "klassiska" regleringsskäl bortfallit, har dock nya tillkommit, främst inom miljöns område. Betydelsen av skogens externa effekter har ökat kraftigt och med detta har följt krav på nya regler. Även 2000-talets skogsbruk kommer att behöva regleras.

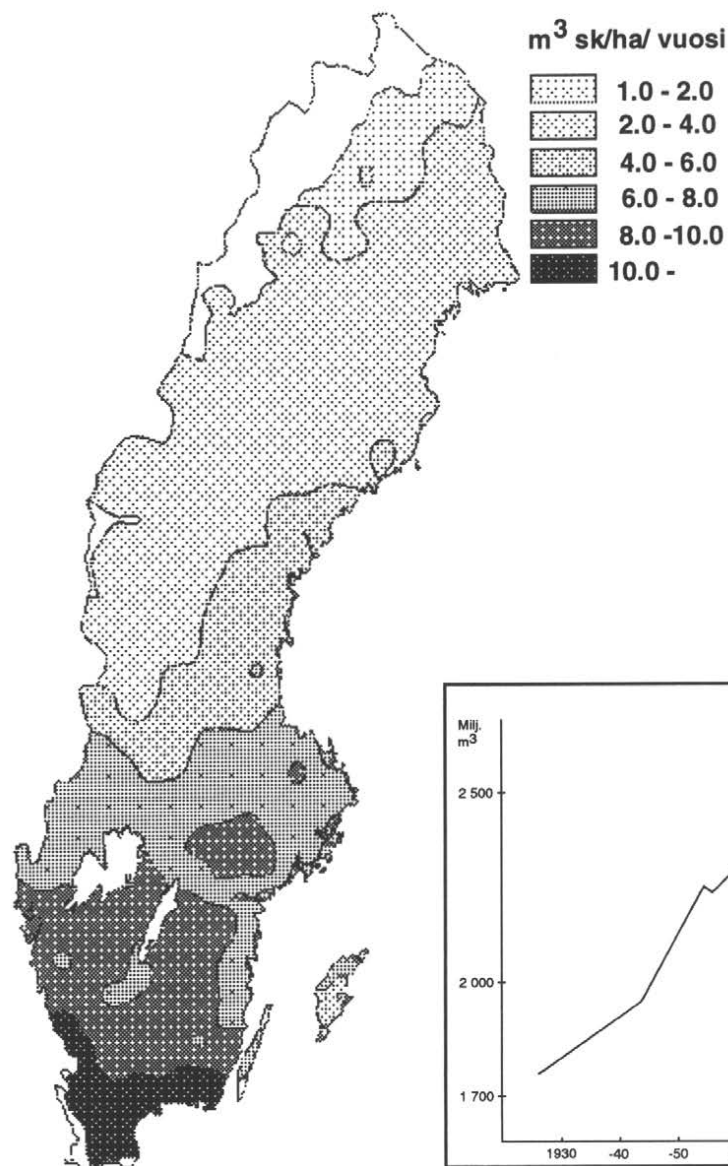
Vad som förefaller klart är att den grundinställning som präglat skogspolitiken under seklet har kommit till vägs ände. De förändringar som krävs är av tre slag. För det första gäller att det klassiska dilemmat med krav, dels på att bevara bondeklassen, dels att säkra att oekonomiska bönder sköter skogen rätt, saknar relevans. De lagar som tvingar bönderna att vara "ekonomiska" kan utan förlust utsträmmas. För det andra har de senaste decenniernas forskning klart visat, att regleringar skall innehålla enkla och robusta anvisningar. Allt detaljpetande skall undvikas. Denna insikt bör givetvis även prägla den skogspolitik som nu formas. För det tredje, och slutligen, gäller att nya skäl för reglering av skogsbruket tillkommit. Dessa handlar givetvis om skogens miljövärden eller, som vi ekonomer säger, om skogens externa effekter. Samtliga dessa tre förändringar bör karaktärisera den omstötning av skogspolitiken som nu förestår.

Litteratur

- Andrén, T. 1983. Skogsvårdslagstiftningens inverkan på bolagsbrukets skogspolitik. Stencil, Institutionen för Skogsekonomi. Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Betänkande med förslag till tillfälliga åtgärder för stävjande av spekulationer vid handel med jordbruksegendom, mm. 1918. Stockholm.
- Hultkranz, L. & Wibe, S. 1990. Skogsnäringen: Miljöfrågor, avreglering, framtidsutsikter. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1990.
- 1991. Skogspolitik för ett nytt sekel. ESO-rapport, Finansdepartementet, Ds 1991:31.
- SOU¹ 1925:12. Sveriges enskilda skogar. Nils Schager.
- 1938:53. Utedning rörande skogsnäringens ekonomiska läge med förslag till åtgärder för höjande av näringens bärkraft. Del I, Förberedande undersökningar och uttalanden. (1936 års skogsutredning, Betänkande nr. 1.)
- 1978:6. Skog för Framtid. Betänkande från 1973 års skogsutredning.
- 1981:81. Skogsindustrins virkesförsörjning. Betänkande av virkes försörjningsutredningen.
- The Swedish National Forest Survey. 1989. Swedish University of Agricultural Sciences. Faculty of Forestry. Department of Forest Survey.
- Underdånigt betänkande angående främjande af den enskilda skogshushållningen. 1899. Del 1 (av den s.k. Skogskommittén). Stockholm.

¹ Sveriges Officiella Utredningar

SKOGSMARKENS BONITET OCH SKOGSTILLGÅNGER



Skogsmarkens bonitet enligt rikstaxen 1983-87 (The Swedish...1989).

Svenska skogstillgånger 1920-90 (The Swedish... 1989).

SKOGSBRUK FÖR FRAMTIDEN¹

- sammandrag av ”Skogspolitiken inför 2000-talet”
(skogspolitiska kommitténs betänkande; SOU 1992:76),
kompletterad med en insändare

Framtidens skogsbrukare får ökat ansvar. Skogen ska skötas så att den ger hög produktion och behåller den biologiska mångfalden. Lagstiftningen för skogsbruket förenklas. Det föreslår den skogspolitiska utredningen.

Efter drygt två års arbete är skogspolitiska kommittén klar med sitt betänkande, ”Skogspolitik inför 2000-talet”. Under hela hösten pågår remissarbetet och nästa vår väntas regeringens proposition. Den 1 januari 1994 är det tänkt att den nya skogspolitiken träder i kraft.

De stora nyheterna i förslaget

- Produktions- och miljömål för skogsbruket jämställs
- Inom 30 år ska 5 procent av all skogsmark vara undantagen från skogsbruk
- Skogsvårdslagen förenklas.
- Utbildning och rådgivning blir viktiga medel för att föra ut den nya skogspolitiken.
- Kraftigt minskade statliga bidrag till skogsbruket
- ÖSI försvinner
- Skogsbruksplanerna blir i fortsättningen inte obligatoriska. Skogsägarna får i stället ökad informationsplikt

¹ Sammandraget är skrivet av Ola Person och Sven Sjunnesson, och har publicerats i ”Vi Skogsägare” nr. 5/1992.

Utredningens framtidsbedömning:

Ökad avverkning och mer naturvård

Svenskt skogsbruk står inför några magra år. Men på längre sikt (30–130 år) finns förutsättningar för tillväxt, anser utredningen. Ökad efterfrågan på virke, EES-avtalet och Sveriges väntade medlemskap i EG talar för en fortsatt expansion av svensk skogsnäring. Från slutet av 1990-talet bör det vara möjligt att avverka 95 milj. m³sk per år mot dagens nivå på 60–70 milj. m³sk.

En sådan gynnsam utveckling kan dock komma att påverkas av effekterna av luftföroreningar och den s.k. växthuseffekten.

På kort sikt (5–30 år) tror utredningen att:

- Miljöfrågorna får fortsatt och ökad betydelse.
- Skogens betydelse för naturupplevelser, rekreation och turism ökar.
- Skogsbruksmetoderna blir mer anpassade till naturvärden.

I det något längre perspektivet (bortom år 2000) bedöms efterfrågan på såväl sågade varor som massa och papper som positiv. Utredningen är mer tveksam till utvecklingen av efterfrågan på energiprodukter från skogen.

Produktionsmål och miljömål jämsställs

En grundsten i utredningens förslag är att skogen som naturresurs långsiktigt ska kunna brukas med sikte på hög produktion och god natur- och miljöhänsyn. Det betyder att produktions- och miljömålet i skogsbruket jämsställs.

För skogsbrukarna innebär detta ett ökat ansvar. Utredningen säger att skogsbrukaren måste ta hänsyn till de "naturgivna förutsättningarna" för att gynna eller i varje fall behålla den biologiska mångfalden då skogen brukas. Växt- och djurarter måste kunna få fortleva, och hotade arter ska skyddas.

Skogsbruket är en del av skogsnäringen och den svenska ekonomin. Skogen är en sektor i samhället som ska användas för att uppfylla de övergripande samhällsmålen. Dessa handlar om t.ex. ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, regional balans och god miljövärd. Därför har utredningen formulerat ett övergripande skogspolitiskt mål:

"Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas till andra allmänna intressen."

Skogspolitiska medel:

Utbildning går före lagar

Det finns olika medel för att nå de skogspolitiska målen. Utredningen nämner:

- rådgivning och utbildning
- bidrag
- lagstiftning
- inventering och planering

Miljömålet

- För att klara miljömålet vill utredningen att vissa områden och biotoper helt undantas från skogsbruk. Större områden undantas som nationalparker och naturreservat. Inom 30 år bör därför 5 procent av skogsmarken i landet vara undantagna.
- Genom det s.k. biotopskyddet från 1991 kan även mindre biotoper/områden skyddas.
- Genom lagar skyddas också bl.a. impediment, stora delar av den fällnära skogen och vissa ädellövskogar.
- Miljömålet innebär också inriktning mot mer naturvårdshänsyn i skogsbruket, t.ex. begränsning av kvävegödsling, återhållsamhet med dikning, försiktigare proveniensförflyttning och klonskogsbruk, försiktigare helträdsutnyttjande, bättre planering av skogsvägar och bättre marktillstånd genom kalkning.

I nuvarande skogspolitik är lagstiftning och planering ett viktigt styrmedel. Utredningen pekar i stället på de medel som ökar kunnandet hos skogsägarna. Rådgivning och information blir alltså viktigare instrument i framtidens skogsbruk. Lagstiftningens roll blir att ange minimikraven på skogsbruket. Detta ställer ökade krav på skogsbrukarens kunskap och ambitioner.

Förenklad lagstiftning

En förenkling av nuvarande skogsvårdslag bör leda till ökad valfrihet för skogsbrukaren och det gynnar den biologiska mångfalden, anser utredningen. Så här vill utredarna förenkla nuvarande lagstiftning:

- Reglerna om skyldighet att röja och gallra tas bort.
- Reglerna om lägsta slutavverkningsålder samt lägsta och högsta slutavverkningsareal tas bort.
- Reglerna om tillåtna avverkningsformer tas bort.
- Skyldighet att ha en skogsbruksplan ersätts med skyldighet att redovisa skogstillståndet på fastigheten.

Den framtida skogsvårdslagen kommer att innehålla minimikrav för återväxt och avverkning. Lagen kompletteras med hänsynsregler för naturvård och kulturvård. Regler för skogsskydd och plantförsäljning behålls.

Markägaren får ökad frihet att själv avgöra när och hur han ska avverka. En nyhet är att bestämmelserna om avverkningsanmälan föreslås kompletteras med en skyldighet för markägaren att ange de naturvårdshänsyn han tänker vidta vid avverkningen.

Rådgivning och forskning:

Mer utbildning väntar skogsägarna

En central idé i utredningen är att skogsbruket i fortsättningen ska klara sina åtaganden med mindre statlig styrning än i dagens skogspolitik. Med ökat eget ansvar följer ökat behov av utbildning och rådgivning till skogsägarna.

Utredningen menar att rådgivningen kan bedrivas både i statlig och privat regi. Den praktiska och ekonomiska rådgivning om skogsbruket som behövs för att klara de skogspolitiska målen ska betalas av skogsägarna själva, anser utredningen. Däremot ska kostnaderna för den statliga rådgivningen om lagar och förfordningar även i fortsättningen täckas av staten.

Riktade utbildningsinsatser av typ "Rikare skog" kommer även i fortsättningen att vara av stor betydelse.

En frivillig "skogsbrukarexamen" föreslås liksom en obligatorisk skogsmaskinförarexamen.

Skogsvårdsorganisationens informationsverksamhet bör förstärkas och rikta sig till såväl svenska allmänheten som utlandet, gärna i samarbete med näringen. Den skall vara neutral med hänsyn till kommersiella och andra intressen.

Forskning och utbildning nämns några gånger i betänkandet och för övrigt hänvisas till tidigare utredningar. Skogspolitiska kommittén föreslår bl.a. ökad satsning på skogshögskolan, ökade anslag till skogsstyrelsens forskningsnämnd samt fortsatt stöd till ett privatskogsprogram.

ÖSI avskaffas

Utredningen konstaterar att ÖSI, den översiktliga skogsinventeringen, varit ett viktigt medel för den nuvarande skogspolitiken. Men kostnaderna för informationen från ÖSI har blivit för höga. Därför föreslår utredningen att ÖSI avskaffas. En del av den information som kommit från ÖSI ska i stället skogsägarna svara för.

Kommittén lägger också stor vikt vid att samhället tar fram olika data genom riksskogstaxeringen och inventeringar inom naturvårdens områden (t.ex. sumpskogar och andra biotoper).

Ekonomiska stryemedel:

Mindre bidrag och mer till markköp

Utredningen är skeptisk till dagens bidragssystem i skogsbruket och flera stödformer föreslås bli slopade. Det skogliga bidragssystemet kommer därför

att skäras ned till totalt 50 milj. kr som man vill fördela på följande sätt budgetåret 1993/94:

- 15,8 milj. till ädellövskogsbruket,
- 10 milj. till planering av skogsbilvägar,
- 9,6 milj. till fortsatt försöksverksamhet med skogsmarkskalkning. Ett bidrag som föreslås öka till 50 milj. under en 5-årsperiod,
- 9,5 milj. till intrångsersättningar och avtal gällande biotopskydd. Bidraget föreslås öka till 65. milj. kr under en 10-årsperiod.

Finansiering

Totalt används drygt 1 miljard kronor av statliga medel till skogsbruket 1992/93 fördelat på bl.a. myndighetsuppgifter, bidrag, utbildning och forskning samt inköp av skogsmark.

Utredningen föreslår att ungefär lika mycket ska användas på skogsbruket även i fortsättningen. Men pengarna fördelas på ett annat sätt:

- medlen för myndighetsuppgifter skärs ned
- bidragen till skogsbruket minskar kraftigt
- kraftigt ökade anslag till inköp av skogsmark.

Eftersom skogsvårdsavgiften har avskaffats måste utredarna hitta "nya" pengar (254,4 milj. kr) för att klara hela finansieringen av en ny skogspolitik.

Utredarna föreslår t.ex. att ökade reservatsavsättningar ska finansieras med medel från försäljningen av domänmark. Från koldioxidavgiften vill man ta pengar till skogsmarkskalkning. En del av bilskatterna föreslås gå till skogsbilvägar.

Några pengar till regionalpolitiskt stöd räknar kommittén inte med, eftersom man anser att det är en sak för regional- och inte skogspolitiken.

Föreslag till finansiering av statens kostnader för den nya skogspolitiken (milj. kr)

Område	Anslag 1992/93	"Anslag" exklusive skogsvårdsavgif	Föreslag för 1993/94	Krav på ytterligare finansiering
Myndighetsuppg.	310,1	218,6	260,0	41,4
Forskning och utbildning	436,5	400,9	422,7	21,8
Statliga bidrag	142,5	13,1	50,3	37,2
Inköp av skogs- mark	126,0	126,0	280,0	154,0
SUMMA	1015,1	758,6	1013,0	254,4

Ärendets gång

Den 1 december skall Jordbruksdepartementet samla in alla remisserna kring skogsutredningens huvudrapport. Fram till dess pågår ett brett remissarbete hos bl.a. Skogsägarna och LRF.

Hanteringen följer sedan i fortsättningen den gängse mallen med propositionsskrivning, överlämnande till riksdagen (i detta fallet i februari eller senast mars), 15 dagars motionstid för riksdagsledamöterna, utskottsbehandling några veckor (jordbruksutskottet) och beslut i kammaren (tidigast i april). Därefter ska i första hand Skogsstyrelsen förse lagtexterna med anvisningar och föreskrifter. Tanken är att det hela ska vara i kraft den 1 januari 1994.

Skogsvårdsorganisationen utreds

Hur ska skogsvårdsorganisationen anpassas till den nya skogspolitiken? Vilka uppgifter ska den ha?

Det är ett par frågor som enmansutredaren Kjell Larsson har fått skogspolitiska kommitténs uppgift att klara ut. Utredningen ska vara klar i början av oktober 1992 är det tänkt.

Eftersom skogspolitiska kommittén redan föreslagit nedskärningar av anslagen till myndighetsuppgifter, kommer sannolikt skogsvårdsorganisationen att på något sätt krympa sin kostym eller förändras på annat sätt.

MAANOMISTUS JA METSÄPOLITIikka ISO-BRITANNIASSA¹

Eeva Hellström²



ABSTRAKTI

Vallitseva omistusoikeuskäsitys asettaa rajat metsälakien säätämislle ja niiden yleislle hyväksynnälle. Tässä selvityksessä tarkastellaan omistusoikeuden luonnetta ja vaikutusta metsäpolitiikkaan Iso-Britanniassa. Yksityisomistusta ja laajoja omistusoikeuksia korostavan yhteiskuntarakenteen sekä maanomistajien poliittisen vallan vuoksi Iso-Britannian metsäpolitiikka on tukenut etenkin maanomistajien tavoitteita. Metsityspolitiikkaa on arvosteltu ympäristövaikutustensa vuoksi, ja valtion metsien yksityistäminen on merkittävästi vähentänyt metsien virkistyskäyttömahdollisuuksia. Iso-Britannian metsäpolitiikka on perustunut yksinomaan taloudelliseen ohjaukseen ja vapaaehtoisuuteen. Taloudellisen ohjauksen vaikuttavuus on ollut erinomainen, mutta sen tarkoituksenmukaisuutta on arvosteltu. Vapaaehtoisuuteen perustuvan politiikan harjoittamista on vaikeuttanut mm. maanomistajien oikeuksien kaventamisesta maksettavien korvausten juurtuminen lainsäädäntöön.

Avainsanat: Iso-Britannia, maanomistus, omistusoikeus, metsäpolitiikka, metsitys.

¹ Työ on lyhennetty suomennos esseestä, jonka kirjoittaja on tehnyt osana jatko-opintokurssia Readingin yliopistossa (Department of Land Management) Englannissa keväällä 1991.

² MMK, ulkopuolinen tutkija, Metsäntutkimuslaitos, Porvarinmäentie 5 B 1, 68620 Pietarsaari.

Sisällys

Tiivistelmä	100
1 Johdanto	101
1.1 Metsäpolitiikan suuntauksia	101
1.2 Metsätalous ja ympäristö	103
1.3 Raportin tarkoitus	104
2 Omistusoikeuden luonteesta	105
2.1 Omistusoikeuden lainsäädännöllinen perusta	105
2.2 Omistusoikeus ja yhteiskuntateoria	106
3 Maanomistuksen rakenne	107
3.1 Maanomistuksen historiallinen tausta	107
3.2 Metsänomistusrakenne nykyisin	108
3.3 Metsänomistuksen vaihtelevat motiivit	108
4 Metsälainsäädäntö	111
4.1 Forestry Commission	111
4.2 Maankäytön valvonta	112
4.3 Yleisön oikeudet maahan	113
4.4 Hakkuiden valvonta	114
4.5 Yksityismetsätalouden tukeminen	115
4.6 Metsäverotus	117
5 Metsäpoliittisia ongelmia	117
5.1 Maanomistajien poliittinen valta	117
5.2 Maanomistuksen salaisuus	118
5.3 Korvaukset	119
5.4 Maankäytön muutokset ja maisemakuva	120
6 Päätelmät	121
Kirjallisuus	123

Tiivistelmä

Iso-Britannian tämän vuosisadan metsäpolitiikalla on ollut kaksi peräkkäistä perusteena: valtiollistaminen ja metsittäminen sekä sittemmin metsien yksityistäminen. Metsäalan kasvattamisen perusteluina on käytetty strategisia, työvoima- ja aluepoliittisia, kansantaloudellisia sekä viimeksi maatalouspoliittisia syitä. 1980-luvulla alkanut metsähallinnosta vastaavan Forestry Commissionin metsien yksityistäminen taas on ollut osa konservatiivihallitusten laajempaa yksityistämispolitiikkaa. Myös lehtimetsien vähenemiseen ja hoitamattomuuteen on alettu kiinnittää huomiota.

Iso-Britanniassa on 1800-luvulta lähtien ollut vallalla yksityisomistusta korostava näkemys omistusoikeudesta, ja yksityisomistukselle on annettu voimakas valtion suoja. Yksityisten etujen vallitsevuus on seurausta yhteiskunnan sosiaalisesta rakenteesta. Taloudellinen ja poliittinen valta sekä maanomistus ovatkin Iso-Britanniassa hyvin keskittyneitä.

Iso-Britannian maankäyttö- ja metsälainsäädäntö sisältää vain vähän normiohjausta. Taloudellisia kannustimia on sen sijaan käytetty runsaasti, mutta vain harvojen päämäärien, kuten metsittämisen, saavuttamiseksi. Metsittämiseen keskityttäessä olemassa olevien resurssien hyödyntäminen on unohdettu ja samalla on tuhottu laajoja ympäristöllisesti arvokkaita alueita. Useissa analyyseissä kansantalouden kannalta kannattamattomaksi todettu metsitys on julkisen tuen vuoksi osoittanut yksityissektorille jopa niin tuottoiseksi, että sen ympärille on noussut metsitystukeen ja maakauppoihin perustuvaa liiketoimintaa. Forestry Commissionin metsien yksityistäminen taas on merkittävästi vähentänyt metsien virkistyskäyttömahdollisuuksia.

Vapaaehtoisuuteen perustuva maankäyttö- ja metsäpolitiikka on tuonut mukanaan korvausvaatimusten ongelman: ilman riittävää budjettia viranomaiset eivät voi tehokkaasti puuttua maanomistajien toimintaan. Korvaukset myös vahvistavat käsitystä, jonka mukaan vastuu ympäristöstä on yhteiskunnan velvoite eikä yksilön. Jotta vapaaehtoisuuteen perustuvan politiikan seuraukset olisivat ennakoitavissa, on sen kohderyhmä motiiveineen tunnettava. Keskitetyn maanomistusrekisterin puuttumisen vuoksi näin ei Iso-Britanniassa ole ollut. Esimerkiksi vuoteen 1988 asti saatavilla olleet verohelpotukset, jotka oli suunnattu tukemaan pientilallisten metsien hoitoa, johtivatkin metsityksen rajähdysmäiseen kasvuun ja kaupallisten metsäyhtiöiden syntyyn.

Iso-Britanniassa tällä vuosisadalla harjoitettu metsityspolitiikka on johtanut valtasiin tuloksiin: metsäala on nostettu viidestä prosentista kymmeneen. Herää kuitenkin kysymys, onko metsittäminen Iso-Britanniassa ollut metsäpolitiikan keino, vaiko sen päämäärä. Metsitykselle esitettyjä lukuisia perusteluja on voimakkaasti arvosteltu, mutta Forestry Commissionin metsitystavoitteet ovat yhä korkeat. Vaikka metsittämisellä on lukuisia taloudellisia, aluepoliittisia ja virkistyskäyttöön liittyviä perusteluja, se ei yksinään ole riittävä pohja kokonaisvaltaiselle metsäpolitiikalle.

Jotta metsätalous voisi tuottaa kasvavaa hyvinvointia yhä suuremmille kansalaisjoukoille, ihmisten ja maan välistä suhdetta täytyy tarkastella uudesta näkökulmasta. Vallitsevan omistusoikeuskäsityksen roolin ja sisällön tunteminen on välttämätöntä vaikuttavaan ja päämääräsuuntautuneeseen maankäyttö- ja metsäpolitiikkaan pyrittäessä.

1 Johdanto

1.1 Metsäpolitiikan suuntauksia

Iso-Britannian 1900-luvun metsäpolitiikalla on ollut kaksi peräkkäistä perusteamaa: valtiollistaminen ja metsittäminen sekä sittemmin metsien yksityistäminen.

Valtiollistamis- ja metsittämispolitiikka juontaa juurensa ensimmäisen maailmansodan aikaiseen puupulaan. Iso-Britannian metsähallinnosta vastaava Forestry Commission perustettiin vuonna 1919 juuri strategisista syistä, oman metsävarannon kasvattamiseksi tulevien kriisien varalle. Pian toisen maailmansodan jälkeen puu kuitenkin menetti strategisen merkityksensä. Metsäalan kasvattamista on sittemmin vuosikymmenten kuluessa perusteltu monin tavoin.

Metsäalan kasvattamista alettiin 1940-luvulla perustella suotuisilla kauppatasevaikutuksilla, koska Iso-Britannia toi jo tuolloin lähes kaiken käyttämänsä puun ulkomailta. Myöhemmin tehtyjen analyysien mukaan puunkasvatukseen käytetyt resurssit olisi kuitenkin voitu käyttää tehokkaammin kansantalouden muilla sektoreilla. Esimerkiksi vuonna 1972 valtionvarainministeriö (Treasury) julkaisi kustannus-hyötyanalyysin Forestry Commissionin harjoittaman metsätalouden kannattavuudesta. Tulokset osoittivat metsitysten yltävän viljavimmillakin mailla ja lähellä markkinoita vain kolmen prosentin sisäiseen korkoon. Vuonna 1986 valtion tilintarkastusosasto taas julkaisi raportin (Forestry in... 1986), jonka mukaan parhaimmat metsitykset (havupuustutukset Pohjois-Englannissa ja Etelä-Skotlannissa) saattoivat yltää jopa viiden prosentin sisäiseen korkoon, jota tuolloin myös pidettiin julkisen sektorin investointikriteerinä. Tässäkään analyysissä suurin osa istutuksista ei yltänyt kolmen prosentin sisäiseen korkoon. Vaikka jälkimmäinen analyysi oli hieman optimistisempi kuin edellinen, johtivat ne samansuuntaisiin päätelmiin:

- Metsitykseen käytetyt resurssit voitaisiin käyttää tuottavammin kansantalouden muilla alueilla.
- Metsittäminen ei ole taloudellisesti perusteltavissa edes, kun sen laajemmat yhteiskunnalliset hyödyt otetaan huomioon.
- Metsillä ei ole strategista merkitystä, eikä merkittävää työllisyysvaikutusta.

On kuitenkin huomattava, että monessa tapauksessa metsittämiseen käytettävällä maalla ei ole ollut muuta taloudellisesti järkevää käyttöä eikä siten merkittäviä vaihtoehtokustannuksia.

1960-luvulla metsäalan laajentamista puolusteltiin metsätalouden suotuisilla taloudellisilla ja sosiaalisilla aluevaikutuksilla väestökadosta kärsiville syrjäseuduille. Myöhemmin on kuitenkin osoitettu, että metsittämisen kautta luodut työpaikat ovat tarvittavan valtion tuen vuoksi kalliita, ja uusien työpaikkojen muodostuminen on hidasta. Vuosina 1986–87 Iso-Britannian metsätalous työllisti noin 30 000 henkeä. Metsityspolitiikasta huolimatta työpaikkojen määrä kasvaa hitaasti. On arvioitu, että mikäli 33 000 hehtaarin

vuotuinen metsitystavoite täytetään ja työn tuottavuus kohoaa kolmella prosentilla, vuonna 2004 metsätalous tarjoaisi vain 5 000 työpaikkaa enemmän kuin nykyään. Työvoiman tarpeen kasvu tosin jatkuu vielä vuosikymmeniä perustettujen taimikoiden yltäessä hakkuukypsyyteen (Grundy 1990, s. 4 ja 9). Metsätalouden työllistävästä vaikutuksesta puhuttaessa on muistettava, että olemassa olevat metsät ovat huonosti hoidettuja, ja että niissä on runsaasti tekemätöntä työtä. Osassa metsistä virkistystoimintojen kehittäminen voi myös tarjota välitöntä työllisyyttä.

Viime vuosina metsityspolitiikkaa on puolusteltu maatalousmaan vähentämisen tarpeella EY:n maatalouspolitiikan johdettua elintarvikkeiden ylituotantoon. Useat tutkimukset osoittavat, että Iso-Britanniassa noin 3 milj. ha maatalousmaata olisi poistettava tuotannosta, jotta elintarvikkeiden tuotanto ja kulutus saataisiin siellä tasapainoon (Bishop 1990).

Laajamittaisesta metsitystoiminnasta puhuttaessa on hyvä muistaa, että Iso-Britannia on alkujaan ollut lähes kokonaan metsän peitossa. Keskiajalle tultaessa metsiä oli raivattu vain pienimuotoisen maatalouden tarpeisiin. Väestönkasvu, lammastalous, laivanrakennus, kaivostoiminta jne. tekivät vähitellen Iso-Britanniasta erään Euroopan vähämetsäisimmistä maista. 1800-luvun lopulla enää viisi prosenttia maasta oli metsän peitossa (Johnston ym. 1967, s. 58–59). Metsityspolitiikan johdosta Iso-Britannian metsäala on kaksinkertaistunut tämän vuosisadan aikana, ja oli vuosina 1988–89 kymmenen prosenttia maa-alasta (ECE & FAO 1992). Tällä hetkellä vuotuinen metsitystavoite on 33000 hehtaaria.

Metsityspolitiikka sai 1980-luvulla uuden piirteen, kun hallitus huolestui englantilaiseen kulttuuriperintöön oleellisesti kuuluvien lehtimetsien huonosta tilasta. Lehtimetsien hoidon laiminlyönnin seurauksena Iso-Britannian 750 000 lehtimetsähehtaaria noin 170 000 hehtaaria voidaan luokitella tuotattomaksi (Tompkins 1989, s. 146).

Lehtipuupolitiikallaan hallitus tähtää lehtipuiden istuttamiseen alueilla, joilla niitä on ennestään vähän, ja joilla niillä on erityinen maisemallinen arvo. Se haluaa myös varmistaa ympäristöllisesti arvokkaiden lehtimetsien säilymisen ja lisätä niiden arvostusta. Käytännössä uusi politiikka on johtanut metsitystuen uudelleen järjestelyyn ja hakkuutoiminnan tiukempaan valvontaan lehtimetsien osalta (Forestry Commission 1985b & 1985c). Lehtipuiden istutusta tukevasta uudesta politiikasta huolimatta lehtimetsien hoito on tuottoon nähden suhteellisesti kalliimpaa kuin havumetsien. Saarni-, tammi- ja pyökkimetsät tuottavat vain kolmanneksen siitä, mitä havupuustutukset.

Yksityistäminen on 1970-luvun lopusta lähtien ollut Iso-Britannian konservatiivihallituksen johtaman politiikan kiinteä osa useilla valtionhallinnon aloilla. Forestry Commissionin metsäomaisuuden yksityistäminen alkoi, kun vuoden 1981 lainmuutos (*Forestry Act*) antoi metsäministerille valtuudet myydä Forestry Commissionin hallussa olevaa maata ja siirtää myyntivoitot valtion kassaan. Vaikka Forestry Commissionin metsien yksityistämistä on perusteltu tehokkuusnäkökulmilla, toimenpiteellä on myös ollut voimakas poliittinen luonne.

Maaliskuuhun 1989 mennessä oli myyty yhteensä 120 000 hehtaaria Forestry Commissionin maata, kasvattaen valtion kassaa yli 100 miljoonalla punnalla. Myytäväksi on suunniteltu vielä noin 100 000 hehtaaria. Tämä on

merkittävä osa Forestry Commissionin hallussa alunperin olleesta alle 900 000 hehtaarin maaomaisuudesta (Countryfile 1991).

Forestry Commissionin metsien yksityistämisen seurauksena oikeus vapaaseen liikkumiseen näillä alueilla on yleensä menetetty. Skotlannissa suurin osa myydyistä metsälöistä on ollut yli 40 hehtaarin havupuuistutuksia. Vaikka Englannissa myydyt metsälöt ovat olleet pieniä, ne ovat usein olleet virkistyskäytön kannalta suosittuja. Maassa, jonka yksityismetsissä ei saa liikkua vapaasti, tämä merkitsee huomattavaa virkistyskäyttömahdollisuuksien kaventumista (Countryfile 1991).

1.2 Metsätalous ja ympäristö

Iso-Britannian metsätalous on perinteisesti jaettu kahteen osaan. Ylänköjen metsätalous on perustunut taloudelliseen tehokkuuteen ja havupuita suosivaan metsityspolitiikkaan. Alankojen metsätalous taas on perustunut perinteisten lehtipuuvaltaiten metsien kasvattamiseen.

Ylänköjä esiintyy lähinnä Pohjois-Englannissa, Skotlannissa ja Walesissa. Suuri osa ylänköjä peittävästä luontaisesta havumetsästä raivattiin jo yli 400 vuotta sitten. Tänä päivänä ylänköjen metsiä ”jälleenrakennetaan” laajamittaisin istutuksin. Teknisesti metsityskelpoisesta maasta on Englannissa metsitetty 20, Walesissa 28 ja Skotlannissa jopa 34 prosenttia (Tompkins 1989, s. 13–14).

Istutusmetsien peittäessä huomattavia määriä luonnonvaraisia mäkiä, nummia ja laidunmaita ollaan huolestuneita monien harvinaisten nummi- ja turve- maakasviyhdyksuntien säilymisestä (Tompkins 1989, s. 25). Ylänköjä peittäviä puupeltoja on myös moitittu mm. niiden geometrisen muodon ja kulke- mista haittaavan tiheyden vuoksi ja siitä, että metsityksissä yleensä käytetyt ulkomailta tuotetut puulajit sopivat huonosti perinteiseen maisemakuvaan (Bishop 1990, s. 28–29). Koska suurin osa metsiköistä on perustettu varsin lyhyen ajanjakson aikana, metsikkörakenne on kehittymätön, ja metsiköiden välinen vaihtelu on pientä (Forestry Commission 1985a, s. 5).

Ensimmäiset istutukset ovat nyt uudistushakkuuvaiheessa tarjoten mahdollisuuden vaihtelun lisäämiselle. Itse asiassa, uusimpien metsityskohteiden rajauksissa on maan topografinen vaihtelu pyritty ottamaan entistä enemmän huomioon ja käyttämään vaihtelevampaa puulajivalikoimaa. Havumetsien ympärille on monin paikoin myös istutettu lehtimetsävyöhykkeitä maisemaverhoksi.

Alangot edustavat Iso-Britannian perinteistä metsätaloutta lehtipuuvaltai- sine metsineen. Silti lehtipuupolitiikkaa edeltäneinä vuosikymmeninä metsä- politiikka ei juurikaan kiinnittänyt huomiota alankojen metsiin, joista suuri osa jätettiin hoitamatta tai uudistettiin havupuilla. Englannissa, jossa suurin osa lehtimetsistä sijaitsee, yksityismetsänomistajat istuttivat 1940- ja 1950- luvuilla noin 4 000 ha/v lehtipuilla. 1970-luvulla istutusala oli jo pudonnut 1 500 hehtaariin vuodessa (alle 10 prosenttia yksityismetsien koko istutus- alasta) (Tompkins 1989, s. 143–144).

Iso-Britannian ympäristöllisesti arvokkaimmat lehtimetsät ovat muinaisia puoliluonnonvaraisia metsiä (*ancient semi-natural woodland*). Määritelmän

mukaan muinaismetsä tarkoittaa aluetta, jolla maa on ollut aina 1600-luvulta lähtien puuston peittämää. Puoliluonnonvaraisella puolestaan tarkoitetaan, että vaikka ihminen on muovannut metsän rakennetta, metsän puusto ja pensaikko on kasvupaikalle luontaisesti ominaista (Forestry Commission 1985b, s. 5). Pellonraivauksen ja havupuiden suosimisen vuoksi näiden puoliluonnonvaraisten muinaismetsien pinta-ala on vuoden 1945 jälkeisenä aikana vähentynyt noin 30–50 prosenttia (Tompkins 1989, s. 147).

1.3 Raportin tarkoitus

Iso-Britannian 1900-luvun metsäpolitiikka on metsittämiseen keskittyessään laiminlyönyt olemassa olevien resurssien hyödyntämisen sekä tuhonnut laajoja ympäristöllisesti arvokkaita alueita; luonnonvaraisia lehtimetsiä, nummia ja laidunmaita. Forestry Commissionin metsien yksityistäminen on lisäksi vähentänyt metsien virkistyskäyttömahdollisuuksia. Pinnallisesti ajatellen ongelmista voidaan syyttää löyhää tai puutteellista lainsäädäntöä. Ongelman juuret ovat kuitenkin syvemmillä yhteiskunnan poliittisessa ja sosiaalisessa rakenteessa, jota lainsäädäntö vain ilmentää.



Kuva 3.1. Omistusoikeuden rooli metsäpolitiikassa.

Omistusoikeuskäsite tarjoaa viitekehyksen, jonka puitteissa lainsäädäntöä voidaan kehittää ja jossa uusi lainsäädäntö voidaan oikeudellistaa (kuva 3.1). Jotta maankäyttö- ja metsäpolitiikka pystyy tuottamaan hyvinvointia koko yhteiskunnalle, omistusoikeuskäsitteen täytyy olla yhteensopiva ei ainoastaan puuntuotannon, vaan myös ympäristöhoidon ja maaseudun kehittämisen tavoitteiden kanssa. Tässä raportissa tarkastellaan omistusoikeuden roolia Iso-Britannian metsätaloudessa seuraavasti ryhmitellen:

- a. tarkastelemalla omistusoikeuden sisältöä yhteiskunnan rakenteen ilmentymänä,
- b. kuvaamalla eri tyyppisten metsänomistajien tavoitteita ja motiiveja (lainsäädäntö vaatii toimiakseen yleisen hyväksynnän), ja
- c. muodostamalla kuva omistusoikeudesta olemassa olevan lainsäädännön avulla.

2 Omistusoikeuden luonteesta

2.1 Omistusoikeuden lainsäädännöllinen perusta

Englannissa ja Walesissa vallitsee nk. ”*common law*” -järjestelmä, jossa laki on jatkuvassa muutosprosessissa muodostuen aiemmista tuomioistuinten päätöksistä. ”Common Law” tuntee joukon maan hallintaan liittyviä etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta omistusoikeutta ei sinänsä ole määritelty laissa. Skotlannin oikeusjärjestelmä, Skotlannin laki, on taas luonteeltaan lähinnä perustuslaillinen, vaikka onkin yhteisen historian ansiosta saanut runsaasti vaikutteita Englannin ”*common law*”-järjestelmästä. Erilaisista oikeusjärjestelmistä huolimatta parlamentin säätämät lait ohjaavat toimintaa koko kuningaskunnassa. Tärkeimmät metsälait ovat juuri parlamentin säätämiä ja siten yhteisiä koko kuningaskunnalle.

Periaatteessa kaikki kuningaskunnan maa kuuluu kruunulle. Kaikki maanomistajat ovat siten teoriassa joko suorasti tai epäsuorasti kruunun vuokralaisia. Hallintaoikeus maahan syntyy Englannissa ja Walesissa kahdella eri tavalla. ”*Freehold*” muistuttaa olemukseltaan perustuslaillista omistusoikeutta. Maasta ei makseta vuokraa, ja hallintaoikeus on taattu sukupolvelta toiselle. ”*Leasehold*’in” kautta syntynyt hallintaoikeus on rajallinen ja vuokranantajana on yleensä maanomistaja, jolla on ”*freehold*”. Skotlannissa maanomistusrakenne on huomattavasti monimutkaisempi. 1100-luvulta peräisin oleva systeemi on yhä luokiteltavissa feodaaliseksi. Vuokratessaan tai myydessään maansa maanomistaja voi säilyttää haluamiaan oikeuksia maahan. Vuosisatojen kuluessa maahan liittyvät erilaiset oikeudet ja velvollisuudet ovat Skotlannissa kerrostuneet siten, että maanomistusoikeuden sisältö on eri maapalstoilla yleensä erilainen.

2.2 Omistusoikeus ja yhteiskuntateoria

Riippumatta siitä, miten juridinen teoria määrittelee omistusoikeuden, vastaukset siihen, mistä omistusoikeus on lähtöisin ja miten sitä olisi ymmärrettävä on saatavissa yhteiskuntateoriasta.

Aristoteles, Plato ja aikaiset kristilliset yhteisöt perustivat näkemyksensä omistusoikeuden lähteistä **asioiden luonnolliseen järjestykseen**. Tämä metafyyminen näkemys, jonka mukaan omistusoikeus on jumalallista alkupe-
rää ei tarvinnut teorioita tuekseen. Tämä ajatussuunta oli vallalla myös Iso-Britanniassa aina 1600-luvulle asti.

1700-luvulla John Locke esitti teorian, jonka mukaan omistusoikeus maahan syntyy siihen tehdystä työstä. Tämä aatesuunta joutui kuitenkin pian väistymään, kun 1800-luvun alun teollisuusvallankumous edellytti uutta lähestymistä omistusoikeuskysymykseen. Tuolloin David Humen jo aikaisemmin esittämä **utilitaristinen näkemys** valtasi alaa. Teorian mukaan omistusoikeuden perusteluksi riitti sen hyödyllisyys. Yksityisomistus oli tärkeä perusta teollisuusvallankumoukselle, sillä se oli voittojen maksimointiin parhaiten soveltuva sosiaalinen instituutio (Clark 1982, s. 123–131, Denman 1978, s. 13–22).

1900-luvulle tultaessa naturalismi oli Iso-Britannian oikeusteoriassa muuttanut ehdottomaksi konventionalismiksi – yksityisomistus menetti metafyymsen perusteensa ja tuli yhteiskunnan yleiseksi tavaksi. Vaikka uusia ideologioita esitettiin, Iso-Britannian valtaapitävät maanomistajat eivät niitä koskaan hyväksyneet. Yksityisomistus kun sopi parhaiten maanomistajien voiton maksimoinnin tavoitteisiin (Shoard 1987).

Eräs omistusoikeuteen kiinteästi liittyvä filosofinen kysymys on yleisten ja yksityisten etujen välinen konflikti. Iso-Britanniassa vallalla olleen utilitaristisen näkemyksen mukaan tämä konflikti on fundamentaalinen. Utilitaristit suovat yksityisomistukselle vahvan aseman ja asettavat erääksi tärkeäksi valtion tehtäväksi yksityisten etujen suojelemisen. Esim. eräs Englannissa vallitsevan ”common law’n” peruseriaate on, ettei määrittelemättömillä ihmisryhmillä voi olla maahan liittyviä oikeuksia, vaan maahan liittyvät oikeudet on annettu yksilöiden käsiin.

Poliittisen oikeusteorian mukaan joko yksityisten tai yleisten etujen valitsevuus on seurausta yhteiskunnan sosiaalisesta rakenteesta. Yksityisen ja yleisen välisellä konfliktilla ei siten ole fundamentaalinen, vaan poliittinen luonne. Tämän vuoksi, kun taloudellinen valta on epätasaisesti jakautunut, yhteiskunnan jäsenten väliset riippuvuussuhteet johtavat helposti epätas-
arvoon oikeuksien suhteen. Esimerkiksi tietty ryhmä saattaa luopua oikeuksistaan toisen ryhmän hyväksi, jos on tästä ryhmästä riippuvainen. Erityisten oikeuksien olemassaolo vain tietyillä ryhmillä voidaan myös yleisesti hyväksyä, jos siitä on koko yhteiskunnalle hyötyä (Clark 1982, s. 122–136).

Iso-Britanniassa taloudellinen valta on hyvin epätasaisesti jakautunut. Vuonna 1976 maan rikkain prosentti omisti yli puolet yksityisomistuksessa olevasta maasta (Shoard 1987, s. 165). Kuten myöhemmin tullaan huomaamaan, tällä valta-asetelmalla on ollut huomattava vaikutus metsäpolitiikan sisältöön.

3 Maanomistuksen rakenne

3.1 Maanomistuksen historiallinen tausta

Normannien maihinnousu Englantiin vuonna 1066 sai aikaan Iso-Britannian historian dramaattisimman muutoksen maanomistusoloissa. Kruunu syrjäytti tuolloin entiset lääninherrat ja otti kaiken maan haltuunsa jakaakseen sitä rita-reilleen ja paroneilleen palkkioksi sota-ansioista. Normannien maihinnou-
susta alkanut feodalismi kohteli talonpoikia varsin ankarasti. 1300-luvun lak-
kojen ja talonpoikaismellakoiden johdosta talonpoikien pakollinen työpanos
jouduttiin vähitellen korvaamaan vuokraan perustuvalla järjestelmällä. Vuonna 1646 feodalismi päättyi muodollisesti ja maanomistajat saivat hallin-
taoikeuden tiloihinsa.

1500- ja 1600-luvuilla poliittisen vallan lähteenä ollut maanomistus alkoi muodostua yhä enemmän vaurauden lähteeksi. Maanviljelystekniikan kehit-
tyessä yhä suuremmat peltoalat tulivat mahdollisiksi. Koska tilusten välissä
sijaitsevat yhteismaat olivat maanomistajien kasvavien voittojen esteenä,
maanomistajat ryhtyivät valtaamaan niitä. Näin tapahtui aluksi sopimuksin ja
myöhemmin lukuisten lakien turvin. Englannissa ja Walesissä maanomistajat
valtasivat noin 2,8 miljoonaa hehtaaria yhteismaata omaan käyttöönsä. Yhteismaata on nykyään jäljellä enää 0,6 miljoonaa hehtaaria (Shoard 1987, s. 32–103).

Skotlannissa maa oli alkujaan jaettu klaanien ja heimojen kesken, jotka omistivat maan kollektiivisesti. Feodalismi, joka tuotiin Englantiin ja Wale-
siin väkivalloin, juurtui Skotlantiin rauhanomaisesti Englannista tulevien vai-
kutteiden kautta. Osa feodaalierroista oli itseasiassa entisiä klaanipäälli-
köitä. Yhteismaiden valtaus tapahtui Skotlannissa kertaheitolla vuonna 1695,
eikä vähitellen kuten Englannissa ja Walesissa. Seurauksena oli kymmenien
tuhansien ylämaalaisten muuttoliike etelään (Callander 1987, s. 9–10).

1800-luvulla äänioikeus myönnettiin sekä teollisuus- että maataloustyöntekijöille, ja teollisuusvallankumous vahvisti keskiluokan asemaa. Paineet maareformiin kasvoivat, mutta hälvenivät taas ensimmäisen maailmansodan syttyessä.

Maanomistusrakenteessa tapahtui myös 1900-luvulla huomattavia muu-
toksia. 1910-luvulla maan vaikea taloudellinen tilanne johti laajoihin maa-
kauppoihin, joissa suuremmat kartanot myivät maata entisille vuokralaisil-
leen ja varakkaalle keskiluokalle. Perinteisten kartanotilusten pirstoutuminen
jatkuu ensimmäisen maailmansodan jälkeen, mutta 1930-luvulla paine maa-
kauppoja kohtaan alkoi hellittää. Sotien jälkeisten hallitusten maa- ja metsä-
taloudelle antama tuki paransi nopeasti suurtilojen taloudellista asemaa ja
pientilojen määrän kasvu pysähtyi.

Toinen merkittävä muutos 1900-luvun maanomistusrakenteessa on ollut
valtion elinten sekä valtiojohtoisten yritysten maanomistuksen lisääntyminen.
Erityisesti Forestry Commission lisäsi maanomistustaan voimakkaasti vuo-
teen 1981 asti. Vuosien 1947 ja 1980 välillä Forestry Commission on enem-
män kuin kaksinkertaistanut metsäomaisuutensa Englannissa, lähes nelinker-

taistanut sen Walesissa ja lähes viisinkertaistanut sen Skotlannissa (Forestry Commission 1987b, s. 94).

1970-luvulla monet ulkomaalaiset ostajat kiinnostuivat Skotlannin metsistä virkistys- ja metsästystarkoituksessa. Iso-Britanniahan ei rajoita ulkomaalaisten maanomistusta. Englannissa taas ilmeni vakuutusyhtiöiden, eläkekassojen ym. kiinnostusta maanhankintaa kohtaan maan hinnan räjähdysmäisen kasvun vuoksi. Kaupalliset metsäyhtiöt ovat olleet kolmas 1970- ja 1980-luvuilla maanhankinnasta kiinnostunut taho. Ne ovat yleensä ostaneet paljasta maata metsittääkseen sen avustusten ja verohelpotusten turvin ja myydäkseen sen uudelleen yksityisille sijoittajille. Vuosina 1975–1985 metsäyhtiöt ostivat noin 15 prosenttia Skotlannin metsäalasta (Callander 1978, s. 101–102).

3.2 Metsänomistusrakenne nykyisin

Vuosina 1988–89 Iso-Britannian metsien kokonaisalaksi arvioitiin 2,4 miljoonaa hehtaaria (ECE & FAO 1992). Englannissa sijaitsee 45 prosenttia maan metsistä, Skotlannissa 44 ja Walesissa vain 11 prosenttia. Lähes puolet Iso-Britannian (42 %) metsistä on Forestry Commissionin hallussa. Muita suurmaanomistajia ovat kruunu, National Trust ja lukuisat valtion elimet, jotka yhdessä paikallisviranomaisten kanssa hallitsevat runsasta viittä prosenttia kaikesta maasta. Noin 52 prosenttia metsistä on yksityishenkilöiden tai yritysten hallussa. Yksityisomistus on keskittynyt Englantiin. Skotlannissa ja Walesissa suurin osa metsistä on Forestry Commissionin hallussa (Forestry Commission 1987b, s. 44–45).

Huolimatta 1900-luvulla tapahtuneista muutoksista Iso-Britannian maanomistusrakenne pohjautuu yhä feodaaliaikaan. Massey'n ja Catalanon vuonna 1978 tekemän tutkimuksen mukaan yli 60 prosenttia kaikesta yksityishenkilöiden omistamasta maasta on yhä aatelisiperheiden hallussa (Bishop 1990, s. 140). Erityisesti Skotlannin maanomistusrakenteelle on ollut ominaista suuri pysyvyys. Vuonna 1970 vain 0,03 prosentin väestönosa hallitsi 60 prosenttia Skotlannin maasta. Tuolloin kolmannes maasta kuului yli 8 000 hehtaarin tiluksiin ja puolet maasta yli 2 000 hehtaarin tiluksiin (Callander 1987, s. 9–10)

Tarkasteltaessa metsien rakennetta (taulukko 3.1) on merkillepantavaa, että 90 prosenttia lehtipuuvaltaisista metsistä on yksityisomistuksessa, ja että havupuiden ikäluokajakauma on hyvin vino sekä yksityismetsissä että Forestry Commissionin hallussa olevissa metsissä. Taulukkoa tarkasteltaessa on pidettävä mielessä, että Forestry Commissionin metsien yksityistäminen jatkuu yhä.

3.3 Metsänomistuksen vaihtelevat motiivit

Iso-Britannian metsäpolitiikka on kiinnittänyt vain vähän huomiota metsänomistusrakenteeseen. Viime aikoina on tosin ollut havaittavissa suuntaus

Taulukko 3.1. Yksityismetsien ja Forestry Commissionin hallussa olevien metsien vertailu Englannissa (E), Walesissa (W) ja Skotlannissa (S) (Lähde: Forestry Commission 1987b).

		Yksit. *)		FC		Yhteensä	
Metsäala (1000 ha)	E	693	(73%)	255	(27%)	948	(100%)
	W	102	(42%)	139	(58%)	241	(100%)
	S	422	(46%)	498	(54%)	920	(100%)
	Yht.	1217	(58%)	892	(42%)	2108	(100%)
Lehtipuuvall. siemensynt. metsiä (1000 ha)	E	385	(90%)	44	(10%)	429	(100%)
	W	53	(90%)	6	(10%)	59	(100%)
	S	72	(95%)	4	(5%)	76	(100%)
	Yht.	510	(90%)	54	(10%)	564	(100%)
Puuston tilavuus (milj. m ³)	E	86	(77%)	25	(23%)	111	(100%)
	W	13	(49%)	13	(51%)	26	(100%)
	S	34	(57%)	26	(43%)	60	(100%)
	Yht.	133	(67%)	64	(33%)	197	(100%)
Puuston tilavuus (milj. m ³)	E	124		98		117	
	W	127		95		108	
	S	82		52		66	
	Yht.	109		72		94	
Istutus- metsien ikäluokka- jakauma (1000 ha)	0–20 v	329	(33%)	420	(48%)	749	(40%)
	20–40 v	243	(24%)	326	(37%)	569	(30%)
	40–60 v	139	(14%)	108	(12%)	247	(13%)
	60–80 v	100	(10%)	5	(1%)	105	(6%)
	80– v	196	(19%)	15	(2%)	211	(11%)
Yht.	1008	(100%)	873	(100%)	973	(100%)	

*) sisältää noin 10 prosenttia muiden julkisten laitosten kuin Forestry Commissionin metsiä

kohti monitavoitteisempaa metsätaloutta, jossa yksittäisten metsänomistajien tavoitteet ovat tärkeässä asemassa. Luotettavaa kuvaa maanomistajien motiiveista on kuitenkin vaikea muodostaa, sillä keskitetyn maarekisterin puuttuminen ja metsänomistajien haluttomuus osallistua tutkimuksiin ovat rajoittaneet metsänomistajien käyttäytymisen tutkimista.

Perinteisten **kartanoiden** (*estates*) omistajat ovat useimmiten aatelisia ja aristokraatteja, jotka saavat suurimman osan tuloistaan tilan ulkopuolisesta liiketoiminnasta. Tila on usein tilanhoitajan tai tilan perivän vanhimman pojan hoidossa. Maatalousmaa on saatettu jakaa vuokratiloiksi. Vaikka tuhansiakin hehtaareja käsittävät tilukset ovat huomattava vaurauden lähde, maata on vanhastaan arvostettu enemmän sen suoman poliittisen vallan vuoksi.

Tyypillisen kartanon maaomaisuuteen kuuluu yleensä useita eri maankäyttömuotoja: maatalousmaata, metsiä, riistanhoitoalueita, puistoja, soita, kokonaisia kyliä, järviä jne. Metsät ovat suurimmalta osin lehtipuuvallaisia. Ne ovat olleet ylellisyys, jota on ylläpidetty lähinnä virkistykseen ja metsästyksen vuoksi. Puuntuotantoa ei ole perinteisesti pidetty taloudellisena välttämättö-

myytenä, vaan virkistyskäytön sivutuotteena. Suurten tilusten hoitokulut kasvavat kuitenkin jatkuvasti, ja monien tilojen on ollut pakko vähentää metsätyöntekijöitään ja etsiä huonosti kannattavalle puuntuotannolle vaihtoehtoisia tulomuotoja. Maanomistajat ovat järjestäneet esimerkiksi puitteita virkistystoiminnalle, myyneet metsästyslupia jne. Virkistyskäyttö sattaa jopa antaa uuden kiihokkeen nyt laiminlyödyille metsien hoidolle.

Koska perinteisesti vain maatalousmaata on sisällytetty maanvuokrasopimuksiin, ja lähes kaikki pientiloilla ollut metsä on raivattu paremmin tuottavaa maataloutta varten, Iso-Britanniassa ei ole **maatilametsätalouden** (*farm forestry*) perinnettä. Maatilametsälöt edustavat noin 12 prosenttia Iso-Britannian metsäalasta. Ne ovat kuitenkin pieniä, hajanaisia ja huonosti hoidettuja. Vain joka viidennellä maatilalla on metsää ja metsän keskimääräinen osuus maatilojen kokonaisalasta on vain 1–2 prosenttia (Bishop 1990, s. 58–59).

Siitä lähtien, kun EY:n maatalouspolitiikka on Iso-Britanniassa johtanut elintarvikevuoriin, on hallitus pyrkinyt edistämään maa- ja metsätalouden integraatiota pellonmetsitystä tukemalla. Pienviljelijät ovat kuitenkin usein haluttomia sitomaan maataan metsänkasvatukseen, sillä metsätaloudesta ei ensimmäisten vuosikymmenten aikana ole odotettavissa tuloa. Metsänistutus myös laskee maan arvoa välittömästi noin 15 prosentilla. Lisäksi pieniltä maatilametsälöiltä puuttuvat monet mittakaavaedut (Tompkins 1989, s. 145). Maatilametsätalouden kehittämistä vaikeuttaa myös, että lähes kolmannes pientiloista on vuokratiloja, joilla metsänistutus yleensä edellyttää maanomistajan lupaa ja hänelle maksettavaa korvausta.

Kaupalliset metsäyhtiöt (*commercial forestry companies*), kuten Economic Forestry Group, Tilhill, Scottish Woodland Owners Association ja Fountain Forestry aloittivat toimintansa 1970- ja 80-luvuilla. Kolmen ensiksi mainitun yrityksen toiminta perustuu metsien hoitamiseen omistajien puolesta. Fountain Forestry'n kaltaisten yritysten toiminta taas on perustunut paljaan maan hankintaan, metsittämiseen ja jälleenmyyntiin. Valtion tarjoaman metsitystuen ja metsityskustannuksiin liittyneen verovähennysoikeuden avulla metsäyhtiöt saattoivat yltää huomattaviin voittoihin. Taloudellinen tehokkuus oli usein ratkaisevana muuttujana metsänhoidollisissa päätöksissä johtaen tuhansienkin hehtaarien puupeltoihin ympäristöhoidollisesti aroilla alueilla.

Kaupallisten metsäyhtiöiden asiakkaat puolestaan olivat yleensä varakkaita **sijoittajia**, jotka etsivät tuloilleen sijoituskohdetta, jossa verotus olisi mahdollisimman alhainen. Metsätalouteen investoidessaan he saattoivat käyttää metsityskustannuksia hyväksi oman tuloveroprosenttinsa alentamiseksi (metsäverotusta käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 4.6). Monet sijoittajista eivät ole koskaan edes käyneet omistamallaan maalla.

Viime vuosien metsäkaupoissa on tullut esiin uusi suuntaus varakkaiden tilattomien ostajien kiinnostuttua metsistä virkistyskäyttötarkoituksissa. Vuoden 1992 uudet, myös virkistyskäyttöön tähtäävään metsänhoitoon soveltuvat avustukset saattavat lisätä tätä kiinnostusta (The Times 1991).

4 Metsälainsäädäntö

4.1 Forestry Commission

Iso-Britannian metsäviranomaisena Forestry Commissionilla on kaksitahoinen rooli. Se on yhtäaikaan sekä yksityismetsätaloutta valvova metsäviranomaisen että valtion metsien hoidosta vastaava liiketaloudellinen yksikkö. Molemmissa tehtävissään se toimii hyvin autonomisesti.

Metsäviranomaisena Forestry Commission mm.:

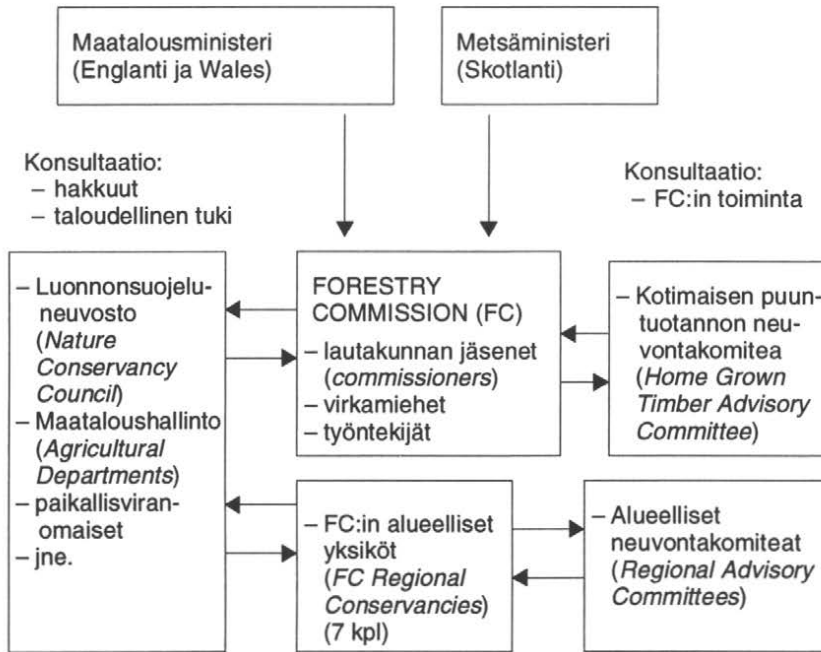
- pyrkii edistämään yleistä metsätietoutta,
- tekee tutkimustyötä,
- taistelee metsätuhoja vastaan,
- opastaa turvallisuuskysymyksissä ja koulutuksen järjestämisessä,
- pyrkii edistämään hyvää metsänhoitoa yksityismetsätalouden neuvonnan avulla,
- jakaa avustuksia ja taloudellisia neuvoja, sekä
- valvoo hakkuutoimintaa.

Metsätalousyrityksenä Forestry Commission mm.:

- pyrkii lisäämään ja kehittämään metsäomaisuuttaan,
- edistää ympäristönhoitoa,
- tarjoaa puitteita metsien virkistyskäytölle,
- tukee väestön vähenemisestä kärsivien seutujen työllisyyttä ja taloutta, sekä
- kehittää maa- ja metsätalouden vuorovaikutusta (Forestry Commission 1984).

Forestry Commission on vastuussa toiminnastaan metsäministerille, jona Englannissa ja Walesissa tosin toimii maatalousministeri. Koska valtaosa Forestry Commissionin metsistä sijaitsee Skotlannissa, Skotlannin metsäministerillä on erityisen tärkeä asema metsähallinnossa. Forestry Commission koostuu puheenjohtajan lisäksi korkeintaan kymmenestä kuningattaren nimitämästä jäsenestä (*commissioners*). Lakisääteisesti Forestry Commissionin täytyy aika ajoin konsultoida niin kutsuttua kotimaisen puuntuotannon neuvontakomiteaa (*Home Grown Timber Advisory Committee*) tehtäviensä suorittamisesta. Maan jokaiselle alueelle on lisäksi olemassa omat neuvoa antavat komiteansa (*Regional Advisory Committee*). Nämä komiteat ovat Forestry Commissionin jäsenten nimittämiä.

Eri maankäyttömuotojen, maatalouden, virkistyskäytön, maisemanhoidon ja luonnonsuojelun tarpeiden huomioon ottaminen metsien käsittelyä koskevassa päätöksenteossa on saanut yhä enemmän merkitystä viime vuosikymmeninä. Vuodesta 1974 asti Forestry Commission on ollut velvollinen konsultoimaan asianosaisia maatalous-, ympäristönsuojelu-, kaavoitus- ym. viranomaisia myöntäessään sekä hakkuulupia että metsittämistukea (Forestry



Kuva 3.2. Forestry Commission ja konsultaatiomenettely (suomennokset kirjoittajan).

Commission 1987a). Erimielisyyksien esiintyessä asia voidaan viedä erityisen sovitteluelimen (*Regional Advisory Committee*) käsiteltäväksi. Viimeisen 13 vuoden aikana tosin ainoastaan 103 metsittämistukihakemusta 17 000:sta on vaatinut sovittelua (Brotherton 1987). Sovittelumenettelystä huolimatta lopullinen päätösvalta niin hakkuulupien kuin metsitystuenkin myöntämisessä on jätetty Forestry Commissionille.

4.2 Maankäytön valvonta

Sodanjälkeisen maankäyttöpolitiikan eräänä tärkeänä päämääränä on ollut maa- ja metsätaloustuotannon turvaaminen. Tähän on pyritty antamalla maa- ja metsätaloudelle etuoikeutettu asema muihin maankäyttömuotoihin nähden maaseudulla. Vuoden 1947 laissa (*Town and Country Planning Act*) määrättiin, että kaikki rakentaminen ja maankäytön muutokset ovat valvonnan alaisia maa- ja metsätalouteen käytettävää maata lukuunottamatta. Shoardin (1980) mukaan maanviljelijöitä pidettiin tuolloin jopa maaseutumaisen varjelijoina, eikä maankäytön rajoituksia maa- ja metsätaloudessa senkään vuoksi pidetty tarpeellisina.

Sodan aikaisen elintarvikepuolan sijaan Iso-Britannia kamppailee nykyään elintarvikeylituotannon ja ympäristöongelmien kanssa. Maa- ja metsätalous ovat maaseutumaisen suojelemisen sijaan muuttaneet maisemakuvaa dramaattisesti. Maankäytön valvonta perustuu maa- ja metsätalouden osalta silti

1940-luvun lainsäädäntöön, joka ei suo viranomaisille tehokkaita keinoja ei-toivottujen maankäyttömuutosten ehkäisemiseksi.

Esimerkiksi alueet, joilla on harvinaista kasvillisuutta, eläimistöä tai geologisia erityispiirteitä (*Sites of Special Scientific Interest*), on lainsäädännöllä (*Wildlife and Countryside Act 1981*) suojeltu rakentamiselta, mutta ei maa- ja metsätalouden toimenpiteiltä. Myöntäessään hakkuulupia näille alueille Forestry Commission on kuitenkin velvollinen neuvottelemaan asiasta luonnonsuojeluviranomaisten (*Nature Conservancy Council*) kanssa. Tästä huolimatta maa- ja metsätalous on vastuussa huomattavasta määrästä näiden alueiden tuhoutumisesta tai tieteellisen arvon vähenemisestä (Shoard 1980).

Mikäli paikallisviranomaiset pitävät yksittäisiä puita, puuryhmiä tai metsiäköitä maisemallisesti merkittävänä, ne voivat määrätä puut suojeltaviksi (*Tree Preservation Order*). Menettely ei kuitenkaan estä hakkuuta alueella, vaan ainoastaan velvoittaa Forestry Commissionin hakkuulupaa harkitessaan neuvottelemaan paikallisviranomaisten kanssa.

Ainoa varma keino ei-toivottujen metsitysten ja hakkuiden välttämiseksi on alueen osoittaminen suojelualueeksi kaavassa (*structure plan*). Maanomistajalle maksettavien korvausten vuoksi tähän on käytännössä rajalliset mahdollisuudet.

4.3 Yleisön oikeudet maahan

Yleisöllä on laillinen oikeus yksityismaalla liikkumiseen kahdella tavalla. **Yhteismaat** (*common land*) perustuvat keskiaikaiseen maatalousjärjestelmään, jossa viljelemätön ylijäämämaa oli kyläläisten vapaassa käytössä. Yhteismaiden asema oli mm. maan valtausten vuoksi varsin horjuva aina 1965 asti, jolloin säädettiin laki niiden rekisteröimisestä.

Yleisimmät yhteismaihin liittyvät oikeudet ovat laiduntaminen, risujen keräys, ruohon niittäminen, kalastaminen ja pienimuotoinen maa-ainesten otto. Yhteismaiden taloudellinen merkitys on nykyään vähentynyt ja virkistyskäyttö lisääntynyt. Yhteismaat eivät kuitenkaan ole kaikkien ulottuvilla, vaan oikeudet ovat syntyisin kunkin alueen omasta historiasta ja koskevat ainoastaan rajattuja ihmisryhmiä. Nykyään yhteismaata on noin 600 000 hehtaaria, josta vain viidenneksellä vapaa liikkuminen on sallittu (Garner 1987, s. 3–5, 130–140).

Ennen yhteismaiden valtauksia kyläläiset olivat saaneet kulkea metsissä vapaasti, kerätä polttopuuta sekä paimia marjoja. Yhteismaiden valtausten seurauksena **yleiset kulkuoikeudet** kuitenkin lakkautettiin monin paikoin. Nykyään yksityismaalla saa liikkua vain harvoilla, tarkoin määrätyillä reiteillä (*public rights of way*). Laki tuntee ainoastaan kulkuoikeuden pisteestä A pisteeseen B sille varattua reittiä pitkin, eikä vapaata liikkumisoikeutta. Uusia kulkuoikeuksia muodostuu erittäin vähän, sillä niiden muodostuminen edellyttää, että maanomistaja on 20 vuoden ajan poikkeuksetta antanut ihmisten vapaasti käyttää ko. reittiä.

Paikallisviranomaisilla sekä seurakunnalla on valtuudet tehdä sopimuksia maanomistajan kanssa kulkuoikeuden muodostamisesta korvausta vastaan. Mikäli tiettyä reittiä pidetään erityisen tärkeänä, paikallisviranomaiset voivat

myös antaa määräyksen kulkuoikeuden muodostamisesta. Viime vuosina uusia kulkureittejä on tällä tavoin muodostettu vain yhdistämään pitempiä jo olemassa olevia reittejä, mahdollistamaan kulun uusille asuinalueille tai korvaamaan rakentamisen alle jääneitä vanhoja reittejä (Shoard 1980, s. 333–334).

Vaikka ”Common Law” suo maanomistajille teoriassa lähes rajoittamattomat oikeudet maahan, sen hallintaan ja nautintaan, eivät tuomioistuimet enää viime aikoina ole tehokkaasti pyrkineet suojelemaan maanomistajia vähäpätöisiä omistusoikeuden loukkauksia vastaan. Päätöksissään tuomarit ovat usein määränneet nimellisiä korvauksia maksettavaksi toisen maalle tunkeutumisesta, mikäli siitä ei ole aiheutunut todellista vahinkoa. Sekä parlamentti että tuomioistuimet ovat kannustaneet maanomistajia hyväksymään ”viattoman käytön” -periaatteen. Monissa osissa maata maanomistajat eivät enää yritä aktiivisesti estää muita kulkemasta maillaan. Yksityismaalla liikkumisesta on siten monin paikoin muodostunut ”*de facto*” -oikeuksia eli toimintaa, joka on laillisesti tuomittavaa, mutta josta ei käytännössä rangaista. ”*De facto*” -oikeudet ovat kuitenkin epäluotettava korvike todellisille oikeuksille. Ne ovat muodostuneet vain siitä, että tuomioistuimet eivät rankaise rikkomuksista tehokkaasti (Bonyhady 1987, s. 14–15).

Vaikka Forestry Commissionin hallussa oleva maa on teoriassa valtion maata, se on käytännössä Forestry Commissionin hallussa olevaa yksityisomaisuutta, johon pätevät samat lait kuin yksityisomaisuuteenkin. Kansalaisilla ei ole valtion metsissä sen enempää oikeuksia kuin yksityismetsissäkään. Forestry Commission on kuitenkin 1960-luvulta lähtien sallinut ihmisten vapaan liikkumisen metsissään. Tämä oikeus ei perustu lakiin, vaan ainoastaan maanomistajan hyväntahtoisuuteen. Sen vuoksi oikeuden säilymisestä ei ole takeita, kun metsä myydään. Forestry Commissionin maiden vuonna 1981 alkaneesta yksityistämisestä lähtien kulkuoikeus on menetetty tuhansilla metsähehtaareilla.

Kulkuoikeuksien palauttaminen metsäkauppojen jälkeen on vaikeaa. Jos uusi omistaja tunnetaan, paikallisviranomaiset tai seurakunta voivat tehdä sopimuksen epävirallisen kulkuoikeuden laillistamisesta, tosin maanomistajan vaatimat korvaukset ovat usein korkeita. Myös Forestry Commissionilla on valtuudet kulkuoikeuksista sopimiseen, mutta korvausten takia se ei ole ollut halukas niin tekemään. Ongelma olisi ratkaistavissa, jos Forestry Commission muuttaisi epäviralliset kulkuoikeudet virallisiksi jo ennen myyntiä, mutta tällöin metsästä saatava hinta on luonnollisesti alhaisempi. Vaikka Forestry Commissionin metsien yksityistämiseen ryhdyttiin valtion kassan kasvattamiseksi, saattaa virkistyskäyttömahdollisuuksien vähenemisestä aiheutuva yhteiskunnallinen kustannus olla hetkellistä myyntivoittoa suurempi.

4.4 Hakuiden valvonta

Puiden kaataminen vaatii yleensä Forestry Commissionin myöntämän hakkuuluvan. Hakkuutoimintaa säätelevä vuoden 1967 metsälaki (*Forestry Act*) sallii tosin muutaman poikkeuksen:

- Rinnankorkeudelta alle 8 cm:n paksuisia puita saa kaataa ja alle 10 cm:n läpimittaisia puita harventaa luvatta. Vesakkoa saa kaataa aina 15 cm:n läpimittaan asti.
- Hakkuulupaa ei tarvita, kun hakkuu tapahtuu Forestry Commissionin hyväksymän suunnitelman mukaisesti.
- Vuosineljänsittäin saa myydä 2 m³ puuta ilman hakkuulupaa, ja kaataa lisäksi 3 m³ kotitarpeeksi.

Vuoden 1967 metsälaissa sanotaan, että Forestry Commissionin on myönnettävä hakkuulupa ehdoilta, jollei se ole hyvän metsä- tai maatalouden vastaista, välttämätöntä metsän virkistysarvojen vuoksi tai vaaranna riittävän puuvarannon säilymistä Iso-Britanniassa. Lain väljä sanamuoto jättää sen tulokinnan Forestry Commissionille. Lehtipuita suosivan uuden politiikan mukaisesti lehtimetsät tulee uudistaa lehtipuilla. Hakkuulupia pellonraivausta varten ei tänä päivänä yleensä myönnetä (Forestry Commission 1985d, Forestry Commission 1989).

Mikäli Forestry Commission hylkää hakkuulupahakemuksen, maanomistaja voi vaatia korvauksen puiden arvon vähenemisestä. Luvattomasta hakkuusta seuraa sakko, joka määrältään vastaa hakattujen puiden kaksinkertaista arvoa, mutta joka ei kuitenkaan saa ylittää tuhatta puntaa. Forestry Commission voi vaatia maanomistajaa metsittämään uudelleen luvattomasti hakatut alueet ja sillä on jopa valtuudet suorittaa metsitys itse maanomistajan kustannuksella.

Metsänomistajalla ei ole mahdollisuutta tehdä virallista valitusta Forestry Commissionin kielteisestä hakkuulupapäätöksestä, kuten ei metsitystukipäätöksestäkään. Metsänomistaja voi kuitenkin esittää valituksensa metsäministerille, joka puolestaan voi pyytää Forestry Commissionia harkitsemaan asiaa uudelleen. Korkein päätösvalta asiassa on silti Forestry Commissionilla.

4.5 Yksityismetsätalouden tukeminen

Toisen maailmansodan jälkeiset puun alhaiset maailmanmarkkinahinnat eivät tarjonneet kannustimia metsien hoidolle. Vain puolta Iso-Britannian metsistä voitiin tuolloin pitää tuottavina. Metsätalouden edistämistoiminta sai alkunsa vuonna 1947, kun alettiin myöntää avustuksia metsänhoitotöille, mukaanlukien mm. istuttamisen ja harventamisen (*Dedication Scheme*). Samalla kun maanomistajat sitoutuivat pitämään maan metsäisenä, he saivat vakuuden siitä, ettei hakkuulupia evättäisi, eikä metsätalouteen ”varatuille” maille annettaisi puidensuojelumääräyksiä. Sopimus antoi myös suojaa pakkolunastusta vastaan (Forestry Commission 1956). Vuosien mittaan avustusohjelmasta muodostui eri versioita ja se osoittautui hallinnollisesti raskaaksi. Ohjelma lakkautettiin vuonna 1981, mutta vanhat sopimukset ovat edelleen voimassa. Tämän jälkeen metsätalouden edistämistoiminnassa on vuoteen 1992 asti keskitytty metsittämiseen.

”Dedication” -ohjelmaa seurasi vuonna 1981 ”*Forestry Grant Scheme*”. Se tähtäsi edeltäjänsä voimakkaammin puuntuotantoon, jonka tuli olla ensisijaisena päämääränä avustusta myönnettäessä. Tukea myönnettiin sekä pal-

jaan maan metsittämiseen että metsän uudistamiseen. Tuki oli korkeampi lehtipuuistutuksille kuin havupuuistutuksille (Forestry Commission 1987c).

Kun metsityspolitiikan ja havupuiden suosimisen ympäristövaikutuksia koskeva kritiikki kiristyi 1980-luvulla, julkaistiin "Forestry Grant Scheme'n" rinnalle uusi avustusohjelma, joka puuntuotannon ohella tähtäsi lehtimetsien lisäämiseen niiden virkistykellisen, luonnonsuojelullisen ja maisemanhoidollisen merkityksen vuoksi. Vuonna 1985 aloitetussa "*Broadleaved Woodland Grant Scheme*'ssä" tukea myönnettiin sekä lehtimetsien uudistamiseen että uusien lehtimetsien perustamiseen. Sen tarjoama tuki oli n. 40 prosenttia suurempi kuin muiden Forestry Commissionin tukiohjelmien (Forestry Commission 1987d).

Vuonna 1988 toteutetun metsäverouudistuksen johdosta metsätalouden tukijärjestelmä jouduttiin muotoilemaan uudelleen. Vanhojen tukimuotojen tilalle kehitettiin kolme uutta avustusohjelmaa.

"*Woodland Grant Scheme*" on standardiohjelma kaikelle uudistus- ja metsitystoiminnalle. Sen päämääränä on yksityismetsätalouden laajentamisen jatkuva tukeminen ja olemassaolevien metsien kasvukunnon palauttaminen metsänuudistamisella. Puuntuotanto on tärkeä tavoite avun saamiselle, mutta ohjelma tähtää myös maaseudun työpaikkojen lisäämiseen, maiseman parantamiseen, luomaan puitteita virkistystoiminnalle ja tarjoamaan taloudellisesti kannattavan vaihtoehdon maataloustuotannolle. Kymmenen hehtaarin havupuuistutuksesta saatu tuki oli 615 puntaa hehtaaria kohden vuonna 1989. Istutettaessa lehtipuita ja kotimaisia havupuita niiden alkuperäisillä kasvuseuduilla tuki oli 975 puntaa/ha. Ylimääräinen, nk. hyvän maan lisä viljavan maatalousmaan metsittämisestä oli 200 puntaa/ha (Forestry Commission 1988).

"*Farm Woodland Scheme*" tähtää maataloustuotannon supistamiseen maatilametsätaloutta kehittämällä. Ohjelma on kokeiluluontoinen ja toimii vain rajoitetulla alueella. Suoran metsitystuen sijasta ohjelma tarjoaa maanomistajalle vuotuisen korvauksen maataloudessa menetetyistä tuloista. Vuonna 1989 vuotuinen korvaus oli 30–190 puntaa maan viljavuudesta riippuen. Puulajista riippuen tukikausi oli 20–40 vuotta. Vuotuinen korvaus myönnetään tavallisen metsitystuen lisäksi, mutta ilman nk. hyvän maan lisää.

Edellä mainitun kokeilualan ulkopuolella pellon metsittäjä voi anoa vuotuisesta korvausta menetetyistä maataloustulosta Euroopan yhteisön "*Set-Aside*" -ohjelman puitteissa, jossa vuotuisavustus on noin 130–200 puntaa hehtaaria kohden. Tällöin edellytetään vähintään 20 prosentin vähennystä maatalousmaan alassa vähintään 5 vuodeksi (avustuksen saa metsittämisen lisäksi mm. kesannoinnista).

Näiden kolmen ohjelman lisäksi huhtikuussa 1992 tuli uusi, metsänhoitoa tukeva ohjelma, "*Woodland Management Grant Scheme*", jossa suuri painoarvo annetaan metsien ympäristöarvojen kehittämiseen (This Common... 1990). Ohjelman yksityiskohdat eivät tätä raporttia kirjoitettaessa olleet vielä selvillä.

4.6 Metsäverotus

Avustusohjelmien monilukuisuudesta huolimatta suora metsitystuki ei koskaan tarjonnut yhtä suurta kannustinta metsittämiseen kuin verohelpotukset, joita oli saatavilla vuoteen 1988 asti. Koska Iso-Britanniassa ei ole maanomistusrekisteriä, metsätuloja on verotettu pääosin tuloverona. Veroa maksettiin kahden eri säännön mukaisesti.

- a) Metsästä voitiin maksaa veroa paljaan maan arvon mukaan, jolloin vero vastasi kolmasosaa maan puuttomasta vuokra-arvosta. Tätä verotustapaa käytettiin aina omistajanvaihdon jälkeen.
- b) Metsänomistaja saattoi muuttaa verotustaan todellisia tuloja ja menoja vastaavaksi, jolloin metsitys- ym. kustannukset voitiin vähentää metsätulon lisäksi muusta henkilökohtaisesta tulosta. Verotustavan muutos voitiin tehdä kunkin metsikön kohdalta eri aikaan, mutta muutoksen jälkeen verotusta ei enää voitu palauttaa kohdan a) mukaiseksi (Hart 1988).

Kun verotustapa muutettiin viimeistään ennen metsityksen alkamista kohdan b) mukaiseksi, saattoivat erityisesti hyvätuloiset metsänomistajat käyttää metsittämisestä aiheutuneita kustannuksia veroprosenttinsa alentamiseksi. Kun metsä myytiin ennen ensimmäistä hakkuuta, uusi omistaja maksoi veroa jälleen paljaan maan arvon mukaan, eikä hänen tarvinnut maksaa lainkaan tuloveroa metsän varsinaisesta sadosta. Verotussysteemi oli suunniteltu kannustamaan vähävaraisempia pienmetsänomistajia hoitamaan ja uudistamaan huonokuntoisia metsiään, mutta teki em. porsaanreiän vuoksi metsittämisestä tuottavan tulonlähteen sijoittajille ja kaupallisille metsäyrittäjille.

Vuonna 1988 (*Finance Act*) metsien tuloverotus ja siten myös mahdollisuus käyttää metsityskustannuksia tulovähennyksinä poistettiin kokonaan. Verohelpotusten antama kannustus metsittämiseksi oli tarkoitus korvata korrattamalla metsitystukea, mutta toistaiseksi suorat tukimuodot eivät ole korvanneet verohelpotusten merkitystä metsänomistajille. On siten mahdollista, että metsittäminen hieman hidastuu meneillään olevan viiden vuoden siirtymäkauden jälkeen.

5 Metsäpoliittisia ongelmia

5.1 Maanomistajien poliittinen valta

Maanomistajaluokan poliittisella vallalla on syvät historialliset juuret. Kun perustuslaillinen monarkia muodostettiin vuonna 1688, oli maanomistus edellytys sekä parlamentin jäsenyydelle että äänioikeudelle. Perhesuhteet ja henkilökohtainen uskollisuus oli eräs politiikan peruselementti. Tuohon aikaan parlamentti toimi sekä maanomistajaluokan ideologian levittäjänä että sen vallan muodollistajana.

Keskinäisten avioliittojen, homogeenisen elämäntyylin, yhtenäisen kasvatuksen, yhteisten ammattien ym. johdosta maanomistajaluokasta on vuosisatojen kuluessa tullut asenteiltaan melko yhtenäinen. Hallintaa ja johtamisen tarvetta korostavat asenteet ovat säilyneet tähän päivään asti. Edes vuosisadan alun maakaupat eivät johtaneet uuden maanomistajaluokan syntyyn, vaan uudet maanomistajat omaksuivat nopeasti aristokraattien tavat ja ajatusmaailman. Tavallaan, absorboimalla muun väestön vauraimman osan itseensä maanomistajaluokka eliminoi pahimmat vastustajansa ja varmisti laajamittaisten oikeuksien säilymisen (Shoard 1987).

Maanomistajien ja politiikan välillä on yhä nähtävissä selvä yhteys, josta tässä esitetään vain muutama esimerkki. Maanomistajien edustus on aluehallinnon elimissä sekä parlamentissa huomattavasti heidän väestöosuuttaan suurempi. Tästä johtuen metsittämispolitiikka on saanut tukea sekä konservatiiviselta työväenpuolelta hallituksilta, vaikka sen taloudellista rationaalisuutta, riippuvuutta avustuksista sekä ympäristövaikutuksia on julkisesti arvosteltu. Metsänomistajien etujärjestö (*Timber Growers UK*) on vain 2500-jäseninen lähinnä suurmaanomistajien etuja ajava pienjärjestö, mutta sen jäsenet ovat hyvin edustettuina Forestry Commissionissa. Forestry Commissionin neuvontaelimen (*Home Grown Timber Advisory Committee*) 25 jäsenestä 18 on *Timber Growers UK*:n ja metsäteollisuuden nimittämiä. Viisi seitsemästä Forestry Commissionia johtaneesta puheenjohtajasta on ollut huomattavia maanomistajia. Vuodesta 1986 lähtien Forestry Commissionia on johtanut aristokraatti, jolla itsellään on yli 2 400 hehtaarin maaomaisuus (Shoard 1987, s. 237–245, Tompkins 1989, s. 81–82).

Edellä esimerkinomaisesti kuvattu maanomistajien ja politiikan välinen yhteys ei toki merkitse heidän käsissään olevan vallan väärinkäyttöä. Forestry Commission on asemassa, jossa sillä on paljon vaikutusvaltaa. Voidaan kyseenalaistaa, onko sillä suurmaanomistajavoittoisessa kokoonpanossa kykyä vastata maata omistamattomien kansalaisten tarpeisiin.

5.2 Maanomistuksen salaisuus

Iso-Britanniassa ei ole koko maata kattavaa maanomistusrekisteriä, eikä sellaista ole odotettavissakaan lähitulevaisuudessa. Tietojen keruu keskusrekisteriä varten on tosin aloitettu jo v. 1927, mutta prosessi etenee erittäin hitaasti. Maa voidaan rekisteröidä ainoastaan myynnin yhteydessä, ja suuresta osasta perintönä kulkevasta maasta ei tietoja kyetä keräämään.

Tiedon puute maanomistuksen muodoista, laajuudesta, luonteesta ja rakenteesta on perustavaa laatua. Tähän on olemassa kolme pääasiallista syytä. Ensiksi, maanomistajien poliittisen vallan vuoksi lainsäädäntö on mahdollistanut tietojen keruun vain vapaaehtoisuuteen perustuen. Toiseksi, maanomistajat ovat olleet erittäin haluttomia antamaan tietoja maaomaisuudestaan. Tutkimustulokset ovat harvoin luotettavia, koska suurin osa maanomistajista kieltäytyy osallistumasta niihin. Kolmanneksi, lainsäädännössä ei ole mitään rajoituksia sille, kuka saa omistaa maata, eli ei ole rajoituksia, jotka tekisivät maanomistusrekisterin välttämättömäksi (Bishop 1990, s. 138).

Kun kohderyhmä on huonosti tunnettu, on maankäyttö- ja metsäpolitiikan suunnittelu vaikeaa, ja uusien lakien käytännön vaikutuksia on vaikea arvioida etukäteen. Kohderyhmän tunteminen metsäpolitiikan suunnittelussa on toki aina onnistuneen metsäpolitiikan edellytys, mutta ensiarvoisen tärkeää se on vapaaehtoista lähestymistapaa käytettäessä, kuten Iso-Britanniassa.

Maanomistuksen salassapito ei ole laissa tunnustettu oikeus, mutta siitä huolimatta maanomistajat ovat onnistuneet pitämään suuren osan omaisuus-tiedoistaan salassa. Ennenkaikkea tiedonpuute on suojellut maanomistajia julkiselta arvostelulta ja siten edesauttanut maanomistajien etujen säilymistä.

Myös Forestry Commission on osaltaan suojellut maanomistajien yksityisyyttä. Se on esimerkiksi kieltäytynyt nimeämästä maanomistajia, joille se on myynyt metsiään vuonna 1981 alkaneen laajan yksityistämiskampanjansa aikana. Kun uutta omistajaa ei tunneta, paikallisviranomaisilla ei ole mahdollisuutta pyrkiä sopimaan kulkuoikeuksista uuden omistajan kanssa.

5.3 Korvaukset

Laajojen maanomistukseen liittyvien oikeuksien ja maanomistajien poliittisen vallan vuoksi Iso-Britannian metsä- ja maankäyttöpolitiikka on suurelta osin nojannut vapaaehtoisuuteen. Kun toiminta on vapaaehtoista, vaatii maanomistaja yleensä myönnytyksiä tehdessään niistä rahallisen korvauksen. Eri-laisiin kompensatioihin kuluva raha puolestaan tekee vapaaehtoispolitiikan sekä hyvin kalliiksi että tehottomaksi. Periaatteessa kompensatio ja kontrolli poliittisina keinoina vaikuttavat vastakkaisiin suuntiin. Korvauksiin myönnettävä rahaa joudutaan yleensä ottamaan jo ennestään tiukoista budjeteista, jolloin korvausvaatimukset voivat toimia tehokkaana esteenä lain edellyttämän kontrollin toteuttamiselle.

Seuraavaksi käsitellään kolmea kompensatioon liittyvää kysymystä, jotka kaikki ovat vain esimerkkejä, eivätkä valaise ongelman koko laajuutta.

Useimmat maanomistajat vastustavat uusien kulkuoikeuksien muodostamista maalleen ja perustelevat kantaansa etenkin riistan karkoittamisella ja luonnon vaurioitumisella, mutta usein myös pelkällä yksityisyydellä. Maanomistajan vastustaessa tarmokkaasti kulkuoikeuden muodostamista viranomaisilla on vähän keinoja käytössään. Wychwoodin metsä Oxforshiren kreivikunnassa on tästä hyvä esimerkki.

Jo useiden sukupolvien ajan ihmiset olivat saaneet kulkea Wychwoodin metsissä vapaasti uskoen, että poluilla vallitsi laillinen kulkuoikeus. Kun koko maan kulkuoikeudet 1950-luvulla kartoitettiin, Wychwoodin omistaja vastusti voimakkaasti kaikkia esitettyjä reittejä. Vuonna 1985 paikallisviranomaiset antoivat lopulta määräyksen kulkuoikeuden muodostamiseksi sillä perusteella, että Oxfordshiressä on huomattava pula kävelyreiteistä ja että muodostettava reitti täydentäisi oleellisesti laajampaa polkuverkostoa. Wychwoodin omistaja esitti tällöin paikallisviranomaisille muodostettavasta 2,5 kilometrin pituisesta polusta 1,6 miljoonan punnan korvausvaatimuksen. Korvauksen määrää ei ole vielä ratkaistu oikeudessa, mutta mikäli summa kohoaa korkeaksi, se asettaa tason, jonka jälkeen paikallisviranomaisilla ei ole varaa muodostaa uusia kulkuoikeuksia aktiivisesti. Vaikka korvaussum-

mat eivät olisikaan korkeita, paikallisviranomaisten asettaminen alttiiksi korvausvaatimuksille jo sinänsä rajoittaa uusien kulkuoikeuksien muodostamista (Countryfile 1991).

Mikäli Forestry Commission päättää hylätä hakkuulupahakemuksen, on sen maksettava maanomistajalle korvausta puiden arvon vähenemisestä. Vuonna 1979 vain viisi 1945 hakkuulupahakemuksesta hylättiin. Näistä vain yksi tehtiin ympäristöhoidollisin perustein (Shoard 1981, s. 118). On selvää, että hakkuulupamenettely ei ole Iso-Britanniassa järkevän metsänkäsittelyn tae.

Kun hakkuulupa puidensuojelualueella evätään, maanomistaja voi vaatia korvausta sekä puiden arvon menetyksestä että tulonmenetyksestä maan vaihtoehdoisesta käytöstä. Korvauskustannuksista ja hankalasta hallintomenettelystä johtuen vain harvoja puidensuojelumääräyksiä on tosiasiaassa annettu. Nekin keskittyvät pieniin puuryhmiin taajama-alueilla (Shoard 1980, s. 109).

5.4 Maankäytön muutokset ja maisemakuva

Maisemakuvan muutokset liittyvät kiinteästi maahan liittyviin valtarakenteisiin. Kaunista maisemakuvaa on perinteisesti pidetty vaurauden ja statuksen osoittajana, mutta kauniin maiseman ja vaurauden välinen side on höltynyt viime aikoina, kun maasta on tullut yhä enemmän taloudellinen resurssi ilman siihen liittyviä velvoittavia perinteitä.

Kuten luvussa 4.2 on todettu, kaavoitusjärjestelmä ei tarjoa tehokkaita keinoja ei-toivottujen maisemamuutosten ehkäisemiseksi. Halutessaan estää peltonraivauksen, soiden ojituksen tai metsityksen, viranomaisten ainoaksi keinoksi jää maan ostaminen. Mainitut toimenpiteet yleensä kuitenkin parantavat maan tuottoa huomattavasti, jolloin maanhankinta vaatii huomattavia summia. Vaikka rahaa olisikin käytettävissä, ei toki ole varmaa, että maanomistaja on halukas myymään.

Periaatteessa maanomistaja voi myös sopia viranomaisten kanssa pitäytyvänsä maankäyttömuutoksista korvausta vastaan, mutta tässäkin on ongelmansa. Viranomaisilla ei ole takeita siitä, että suunniteltu maankäyttömuutos olisi todellisuudessa toteutettu, ts. se antaa keinottelijoille mahdollisuuden helpon rahan ansaintaan yhteiskunnan kustannuksella. Ei myöskään ole takeita siitä, että sopimusta ei irtisanota sopivan ajan kuluttua. Tämän tyyppiset sopimukset eivät myöskään sido uutta omistajaa, jos maa myydään. Vapaaehtoiset sopimukset ovat siten tehoittomia ja kalliita maaseudun maisemakuvan suojelumenetelmiä (Shoard 1981, s. 112–115).

6 Päätelmät

Omistusoikeuskäsitteen sisällön ymmärtämiseksi on tunnettava sen ideologiset juuret. Iso-Britannian valtaapitävien maanomistajien keskuudessa omistusoikeus on aina 1800-luvulta asti nähty utilitaristisesta näkökulmasta, joka suo yksityisomistukselle ja yksilön oikeuksille vahvan valtion suojan. 1990-luvun Iso-Britanniassa ei ole epäilystä siitä, etteivätkö yksityiset edut dominoi julkisia etuja maankäyttö- ja metsäpolitiikassa. Vaikka ongelma on yleisesti tunnustettu, muutospaine omistusoikeuden kaventamiseksi on ollut pieni. Eräs syy tähän löytyy yhteiskunnan rakenteesta ja sen osien välisistä taloudellisista vuorovaikutuksista (vrt. luku 2.3). Vaikka väestön suora riippuvuus maanomistajaluokasta on huomattavasti vähentynyt tämän vuosisadan aikana, on maanomistajilla yhä paljon taloudellista valtaa tilojen ulkopuolisen liiketoimintansa kautta. Myös poliittinen valta ja varakkuus ovat vahvoja liittolaisia.

Eräs laajojen maahan liittyvien oikeuksien seuraus on ollut, että Iso-Britannian on täytynyt turvautua lähes yksinomaan vapaaehtoisuuteen maankäyttö- ja metsäpolitiikassaan. Vapaaehtoisuuteen perustuvassa politiikassa maanomistusoikeutta kaventavat lait edellyttävät yleensä maanomistajille maksettavaa korvausta. Ilman viranomaisille myönnettävää riittävää budjettia tällaiset lait ovat torsoja. Kompensaatiossa piilee myös toinen vaara. Aiemmin monet maanomistajat pitivät maisemanhoitoa maanomistukseen liittyvänä moraalisenä velvoitteena. Kompensaatiomenettely taas vahvistaa käsitystä, jonka mukaan maisemanhoito ja vastuu ympäristöstä on yhteiskunnan eikä yksilöiden. On jo nähtävissä viitteitä siitä, että moraalinen maata kohtaan on höltynyt.

Vapaaehtoisuuteen perustuvia avustusohjelmia voidaan joustavasti muuttaa ajan tarpeita vastaavaksi, mutta toimiakseen on niiden kohderyhmä huolellisesti identifioitava. Yksityisomistukselle suotu vahva asema on mahdollistanut myös maanomistuksen pitämisen yksityisasiana. Kun maanomistusrakenne on huonosti tunnettu, kuten Britanniassa, politiikan seuraukset voivat olla arvaamattomia. Esimerkiksi pientilallisten metsien hoitoa tukemaan suunniteltu verojärjestelmä johti ympäristövaikutuksiltaan arveluttavaan metsityksen räjähdysmäiseen kasvuun sekä valtaisia voittoja valtion avustusten avulla keräävien metsitysyritysten syntyyn.

Periaatteessa metsittäminen on politiikan keino, eikä päämäärä. Se on kuitenkin varsin sopiva keino monien metsäpoliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Metsittämispolitiikkaa onkin Iso-Britanniassa perusteltu sekä taloudellisin, sosiaalisiin että ympäristönsuojelun näkökohdin. Vaikka jokaista metsittämisen puolesta esitettyä argumenttia on aikanaan myös vastustettu, on arvostelulla ollut vain vähäinen vaikutus metsitystavoitteisiin. Vaikuttaa jopa siltä kuin Iso-Britanniassa olisi etsitty metsätaloudelle yhä uusia päämääriä metsittämisen oikeuttamiseksi.

Jotta metsätalous voisi parhaiten täyttää perimmäisen tehtävänsä, tuottaa hyvinvointia koko yhteiskunnalle, täytyy olla selvillä mitä hyötyjä metsätalous voi tarjota ja millä kustannuksilla. Tulisi tehdä selviä periaatepäätöksiä siitä, mitä päämääriä metsäpolitiikalla tuetaan: puuntuotantoa, virkistyskäyt-

töä, työllisyyden luomista ja niin edelleen. Metsittäminen saattaa hyvinkin olla sopiva metsäpoliittinen keino myös tulevaisuudessa. Vaikka puuntuotanto ei Iso-Britanniassa olekaan taloudellinen välttämättömyys, metsät voivat edistää monien alueiden virkistyspotentiaalia ja tervehdyttää syrjäseutujen taloutta. Kokonaisvaltaiselle metsäpolitiikalle metsittäminen ei silti ole riittävä pohja.

Uudet arvot edellyttävät uutta lähestymistä maankäyttö- ja metsäpolitiikkaan. Jos metsätalouden halutaan tuottavan kasvavaa hyvinvointia yhä suuremmille kansalaisjoukoille, maan ja ihmisten välistä suhdetta täytyy tarkastella uudesta näkökulmasta. Omistusoikeuskäsite on avainmuuttuja tulevaisuudenkin maankäytössä. Vaikka ei liene realistista odottaa dramaattisia muutoksia Iso-Britannian yhteiskuntarakenteessa, on omistusoikeuskäsitteen roolin ja sisällön tunteminen välttämätöntä vaikuttavaan ja päämääräsuuntautuneeseen metsäpolitiikkaan pyrittäessä.

Lopuksi herää kysymys, missä määrin Iso-Britannian kokemusta voidaan verrata suomalaiseen metsäpolitiikkaan, joka jo erilaisten luonnonolojensa, metsätalouden kansantaloudellisen merkityksen ja poliittisen ilmapiirinsäkin vuoksi poikkeaa huomattavasti isobritannialaisesta.

Menestyksellinen metsäpolitiikka edellyttää selkeitä kehyksiä, joiden sisällä taloudellisia kiihokkeita voidaan käyttää. Normiohjaus on tarpeen, mutta sen tulisi olla yksinkertaista ja joustavaa. Iso-Britanniassa normiohjaus on vähäistä johtuen yksityisen omistusoikeuden vahvasta valtion suojasta. Suomessa taas käsitys metsänomistusoikeudesta on väljempi mahdollistaen valtion tiukemman puuttumisen yksityisen toimintaan.

Iso-Britannian esimerkki metsittämisen räjähdysmäisestä kasvusta laajamittaisen metsitystuen ja verohelpotusten seurauksena osoittaa, miten vaikuttavasti taloudellisilla kannustimilla voidaan saavuttaa tuloksia metsäpolitiikassa. Taloudellisen ohjauksen etuna Iso-Britanniassa on ollut, että sillä on saavutettu suuri joustavuus ja metsäpolitiikassa on voitu reagoida nopeasti ajan tarpeisiin. Metsittämispolitiikan epätoivotut seuraukset eivät siis johtuneet käytettyjen taloudellisten kannustimien heikosta vaikuttavuudesta, vaan politiikan heikosta perustasta. Kohderyhmää ei tunnettu, eikä sen käyttäytymistä siten kyetty ennustamaan riittävän hyvin. Lisäksi metsäpolitiikassa pyrittiin irrallisten tavoitteiden, eikä kokonaissvaltaisen metsäpolitiikan toteuttamiseen.

Suomessa edellytykset taloudellisen ohjauksen käyttöön ovat tässä suhteessa paremmat. Metsänomistajien tavoitteet ja motiivit ovat olleet aktiivisen tutkimuksen kohteena, ja metsänomistuksen nopeasta rakennemuutoksesta huolimatta metsänomistajien käyttäytyminen on melko hyvin tunnettu. Myös metsäpolitiikan tavoiteperusta on laajempi ja toiminta on ohjelmallisempaa. Näiden olosuhteiden vallitessa talouspoliittisia ohjauskeinoja voitaisiinkin nykyistä laajemmin käyttää esimerkiksi yksityismetsien puuntarjonnan vahvistamiseen. Edellytyksenä kuitenkin on, että metsälainsäädäntö antaa taloudelliselle ohjaukselle liikkumatilaa.

Kirjallisuus

- Bishop, K. 1990. Multi-Purpose Woodlands in the Countryside around Towns. PhD Thesis. University of Reading. Faculty of Urban and Regional Studies. School of Planning Studies. 458 s.
- Bonyhady, T. 1987. The Law of the Countryside. The Rights of the Public. Abingdon, Professional Books. 290 s.
- Brotherton, I. 1987. Does Forest Consultation Work? Forest Life no.1 September 1987:13–16.
- Callander, R.F. 1987. A Pattern of Landownership in Scotland. With particular reference to Aberdeenshire. Finzean, Aberdeenshire, Haughend Publications. 155 s.
- Clark, G.L. 1982. Rights, Property and Community. Economic Geography 58:120–138.
- Countryfile. 1991. BBC1:n uutiskatsaus televisiossa. Helmikuu 1991.
- Denman, D.R. 1978. The Place of Property. A New Recognition of the Function and Form of Property Rights in Land. Berkhamsted, Geographical Publications Ltd. 150 s.
- ECE & FAO. 1992. The Forest Resources of the Temperate Zones. Main Findings of the UN-ECE/FAO 1990 Forest Resource Assessment. United Nations, New York.
- Forestry Commission. 1956. The Dedication of Woodlands. Principles and Procedure. London, HMSO. 60 s.
- 1984. The Forestry Commission's Objectives. April 1984. 12s.
- 1985a. Research and Development Paper 143. Environmental Influences on Forestry Investment in the British Uplands. 20 s.
- 1985b. Guidelines for the management of broadleaved woodland. 14 s.
- 1985c. The Policy for Broadleaved Woodlands. 12 s.
- 1985d. Guidelines for the Management of Broadleaved Woodland. September 1985. 21 s.
- 1987a. Consultation Procedures for Forestry Grants and Felling Permissions. May 1987. 8 s.
- 1987b. Census of Woodlands and Trees 1979–82. Locke G.M.L. Forestry Commission Bulletin 63. London, HMSO. 123 s.
- 1987c. Forestry Grant Scheme. May 1987. 7 s.
- 1987d. Broadleaved Woodland Grant Scheme. May 1987. 7 s.
- 1988. Woodland Grant Scheme. March 1988. 13 s.
- 1989. Control of Tree Felling. May 1989. 7 s.
- Forestry in Great Britain. 1986. An economic assessment for the National Audit Office by the Planning, Economic and Development Consultants (PIEDA). London, National Audit Office. 26 s.

- Garner, J.F. & Jones B.L. 1987. Countryside Law. London, Shaw & Sons Ltd. 230 s.
- Grundy, D.S., Hatfield, G.R. & Thompson, J. 1990. The contribution of Forestry to Rural Employment. National Economic Development Council's Agriculture Ad-Hoc Sector Group. 28 s.
- Hart, C.E. 1988. Taxation of Woodlands. 30 s.
- Johnston, D.R., Grayson, A.J. & Bradley, R.T. 1967. Forest Planning. Faber and Faber Ltd.London.
- Shoard, M. 1980. The theft of the countryside. London, Temple Smith. 269 s.
- 1987. This Land is our Land. London, Paladin. 592 s.
- The Times. 8.6.1991. City-dwellers take the trunk road.
- This Common Inheritance.1990. Britain's Environmental Strategy/presented to Parliament by the Secretary of State for the Environment. London, HMSO. 291 s.
- Tompkins, S. 1989. Forestry in Crisis. The Battle for the Hills. London, Helm. 192 s.
- Treasury. 1972. Forestry in Great Britain: an interdepartmental Cost/Benefit Study. London, HMSO.

PUUNTUOTANTOA ILMAN METSÄLAKEJA YHDYSVALTAIN ETELÄVALTIOISSA¹

Eeva Hellström²



ABSTRAKTI

Etelävaltioissa sijaitsee lähes puolet Yhdysvaltain metsistä. Luonnonolot ovat puunkasvatukselle suotuisat ja sekä korjuu- että kuljetusolot ovat hyvät. Artikkelissa tarkastellaan, minkälaiseksi etelävaltioiden metsien käsittely on muodostunut markkinavoimien ohjauksessa, kokonaan ilman metsälakeja, ja mikä vaikutus tällä on ollut alueen puuvarantoon. Lähes puolet etelävaltioiden metsistä on arvokkaampina pidettyjä mäntymetsiä, mutta poimintahakkuiden ja metsänviljelyn vähäisyyden seurauksena lehtipuut valtaavat alaa. Havupuuston kasvu laskee ja poistuma ylittää jo kasvun. Metsät tuottavat alle puolet tuotantopotentiaalistaan. Metsälainsäädännön puuttuessa metsänviljelyn lisäämiseen on pyritty luottaen markkinavoimiin, neuvontaan ja taloudellisiin kannustimiin. Valtion puuttumista markkinoiden toimintaan ei Yhdysvalloissa yleensä pidetä suotavana. Siksi metsien käsittelyn rajoittaminen ei etelävaltioissa ilmeisesti tulevaisuudessa tapahdu niinkään puuntuotannon kuin ympäristönsuojelun vuoksi.

Avainsanat: Yhdysvallat, etelävaltiot, metsälait, puuntuotanto, metsänviljely.

¹ Artikkelin pohjautuu raporttiin, jonka kirjoittaja on tehnyt suorittaessaan erikoisharjoittelua MMK-tutkintoa varten Alabamassa kesällä 1986. Tärkeimmät metsäninventaointitiedot on tämän jälkeen päivitetty ja metsälakien säätämisen tarkastelua on laajennettu professori Matti Palon avustuksella hankitulla tuoreella aineistolla.

² MMK, ulkopuolinen tutkija, Metsäntutkimuslaitos, Porvarinmäentie 5 B 1, 68620 Pietarsaari.

Sisällys

Tiivistelmä	128
1 Johdanto	129
2 Puuntuotannon edellytykset	130
3 Metsien käsittely	132
4 Metsävaranto, kasvu ja poistuma	134
5 Metsälakien säätäminen	135
6 Päätelmät	137
Kirjallisuus	139

Tiivistelmä

Yhdysvalloilla on suuret metsävarat ja se vie metsätaloustuotteita enemmän kuin esimerkiksi Suomi. Etelävaltioilla eli Yhdysvaltain 12 kaakkoisimmalla osavaltioilla on Yhdysvaltain metsätaloudessa merkittävä rooli. Siellä sijaitsee lähes puolet maan metsistä eli noin 79 miljoonaa hehtaaria. Suurin osa (70%) etelävaltioiden metsistä on yksityishenkilöiden omistuksessa. Etelävaltioissa puuta tuotetaan olosuhteissa, joissa yksityisomistus on voimakkaasti turvattu, lainsäädäntö ei ohjaa yksityismetsien käsittelyä ja puukaupassa vallitsee avoin kilpailu.

Etelävaltioiden rannikot ja jokilaaksot ovat tasaista männyn kasvatukselle erinomaisesti soveltuvaa hiekkapohjaista alankoa. Appalakkien vuoriston metsät muistuttavat maan pohjoisosan kuusikoita. Appalakkien ja rannikkoalangan väliin jäävä alue on kumpuilevaa, pääosin savipohjaista maata, jossa puulajisto on runsaslukuinen.

Etelävaltioiden metsissä on puuta 7,6 miljardia m³, josta 40 prosenttia on havupuuta. Tärkeimmät puut ovat männyn, joista loblollymänty on yleisin. Ilman harvennuksia kasvatettavan loblollymännen kiertoaika on noin 30 vuotta. Lehtipuista tamella ja pähkinäpuulla on suurin taloudellinen merkitys.

Havupuuston kasvu on 1970-luvulta alkaen pientynyt ja havupuuvaramon kasvu pysähtynyt. Havupuiden vuotuinen poistuma on jo saavuttanut vuotuisen kasvun. Lehtipuiden osalta näin odotetaan käyvän lähivuosikymmeninä. Tilanteeseen on lähinnä syynä harsinnan suosio ja uudistamistoimenpiteiden puuttuminen yksityismaiden hakkuualoilla. Jollei hakkuualoja istuteta uudelleen männylle, ne kehittyvät sukession vaikutuksesta sekametsiksi tai puhtaksi lehtimetsiksi.

Etelävaltioilla on maan parhaat puuntuotannon lisäämisen edellytykset: luonnonolosuhteet ovat puunkasvatukselle suotuisat, korjuuolot ovat helpot ja suuret joet tarjoavat edullisia kuljetusmahdollisuuksia. Tätä potentiaalia ei ole kuitenkaan kyetty hyödyntämään. On arvioitu, että männyn viljelyyn panostamalla etelävaltioiden metsät pystyisivät tuottamaan jopa 2–3 kertaa enemmän puuta kuin nyt.

Puumarkkinoiden ja metsätilamarkkinoiden avoimen kilpailun on arvioitu ensisijaisesti turvaavan sekä lyhyt- että pitkäjänteisen puuntarjonnan. Puumarkkinat eivät etelävaltiossa kuitenkaan ole johtaneet luonnonvarojen tyydyttävään käyttöön, vaan markkinoiden vinoutumia on jouduttu korjaamaan julkisen vallan ohjauksella: puun hintatietojärjestelmää kehittämällä ja metsänviljelyn edistämällä taloudellisin kannustimin.

Kaikilla metsän tuotteilla ei kuitenkaan ole markkinoita, ja tällöin tarvitaan julkisen vallan ohjausta. Esimerkiksi pelko ympäristön pilaantumisesta on saanut ihmiset kiinnittämään yhä enemmän huomiota metsien käyttöön ja käsittelyyn. Yhdysvalloissa on 1970-luvulta alkaen säädetty uusia tai uudistettu vanhoja metsälakeja länsirannikon osavaltioista alkaen. Etelävaltioista yksikään ei ole vielä säätänyt kokonaisvaltaista metsälakia.

Vaikka sitä ei puuntuotannon kannalta pidettäisikään tarpeellisena, luonnonvarain kestävän käytön periaatteen sekä kasvavien ympäristönsuojelu- ja virkistyskäyttötarpeiden vuoksi etelävaltioissa joudutaan vielä tulevaisuudessa pohtimaan yksityismetsänomistajia koskevia rajoituksia.

1 Johdanto

Yhdysvallat on huomattava metsäteollisuustuotteiden viejämaa. Vuonna 1990 Yhdysvaltojen metsäteollisuustuotteiden viennin arvo oli 12,6 miljardia dollaria, eli enemmän kuin Suomen. Suurista metsäteollisuustuotteiden viennimäärästään ja metsävaroistaan huolimatta Yhdysvallat tuo metsäteollisuustuotteita 2,4 miljardin dollarin arvosta enemmän kuin vie (FAO 1992).

Yhdysvalloissa on 195 miljoonaa hehtaaria metsämaata (*timberland*), joka määritelmän mukaan pystyy tuottamaan teollisuuspuuta yli 1,4 m³/ha vuodessa (USDA 1989b). Metsät tuottavat vain noin puolet maapohjan tuotantopotentiaalista, joten jo olemassa olevalla metsämaalla on hyvät teoreettiset mahdollisuudet kasvattaa nykyistä enemmän puuta (The 2030 Vision... 1980).

Pohjoisissa osavaltioissa investoiminen kasvun lisäämiseen ei ole niinkään tärkeää kuin puuston arvon ja laadun kohottaminen harvennuksin ja puulajin vaihdoin. Maan länsiosien metsille on ominaista valtion suuri metsänomistusosuus sekä pitkän kiertoajan vaativat ja suuren koon saavuttavat havupuut (The 2030 Vision... 1980). Näiden valtion metsien suunnitelmalliset hakkuut ovat viime vuosina tuhonneet korvaamattomia ekosysteemejä toisensa jälkeen (Kilkki 1989). Luonnonsuojeluliikkeen vastarinnan on kuitenkin onnistunut viime vuosina pysäyttää hakkuita laajoilla alueilla.

Parhaimmat puuntuotannon lisäämismahdollisuudet on etelävaltioissa, joissa sijaitsee 40 prosenttia koko maan metsistä eli noin 79 miljoonaa hehtaaria (Taulukko 4a.1; USDA 1989a). Etelävaltioilla on puunkasvatukseen erinomaisesti soveltuvat luonnonolot, mutta metsämaan tuotantokykyä ei ole hyödynnetty tehokkaasti. Erään selvityksen (USDA 1982a) mukaan etelän metsät pystyisivät toisin käsiteltyinä tuottamaan 2–3 kertaa enemmän puuta kuin nykyisin. Vuoteen 2000 mennessä ne voisivat jo tyydyttää puolet valtakunnan puuntarpeesta. Puuntuotannon lisäämisen suurimpana esteenä etelävaltioissa on kuitenkin uudistustoimenpiteiden puute yksityismetsänomistajien hakkuualueilla.

Yhdysvaltain etelävaltioissa ei ole yksityismetsien ja yhtiöiden metsien käsittelyä ohjaavia metsälakeja, vaan metsäpolitiikassa on luotettu markkinoiden ja avoimen kilpailun kykyyn turvata sekä lyhyt- että pitkäjänteinen puuntarjonta. Artikkelissa pyritään Yhdysvaltain etelävaltioiden puuntuotannon esimerkin avulla havainnollistamaan, minkälaisia ongelmia luonnonresurssin yksinomaan markkinavoimiin tukeutuva käyttö voi kohdata. Koska etelävaltioiden metsissä valtion omistus on vähäistä, artikkeli rajataan koskemaan yksityismetsiä sekä niihin luettavia yhtiöiden metsiä.

Artikkelissa kuvataan aluksi puuntuotannon yleisiä edellytyksiä, metsän käsittelyä sekä puuvarannon kehittymistä Yhdysvaltain etelävaltioissa. Lopuksi tarkastellaan metsälakien säätämisen etenemistä Yhdysvalloissa, sekä millä perusteilla uusia metsälakeja voi olla odotettavissa myös etelävaltioihin. Artikkelissa ei tehdä etelävaltioiden metsäpolitiikan analyysia, vaan sen tarkoituksena on antaa taustatietoja tämän julkaisun seuraavalle artikkelille, joka käsittelee metsänviljelyn edistämistä Teksasissa (Hyttinen 1993).

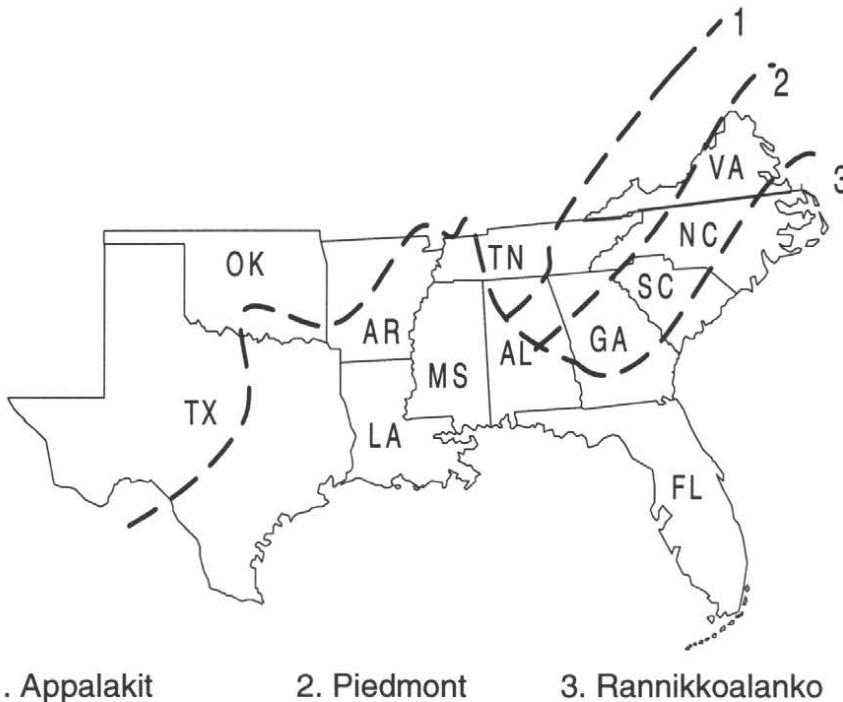
Nämä kaksi artikkelia antavat yhdessä yleiskuvan etelävaltioiden metsätaloudesta ja metsäpolitiikasta.

2 Puuntuotannon edellytykset

Etelävaltioilla tarkoitetaan yleensä Yhdysvaltain 12 kaakkoisinta osavaltiota (Kuva 4a.1: *Teksas, Louisiana, Mississippi, Alabama, Florida, Georgia, Oklahoma, Arkansas, Tennessee, Etelä-Karolina, Pohjois-Karolina ja Virginia*). Etelävaltioiden raja ei ole selvä, vaan joissakin yhteyksissä niihin saatetaan lukea kuuluviksi myös Kentucky, Missouri ja Länsi-Virginia.

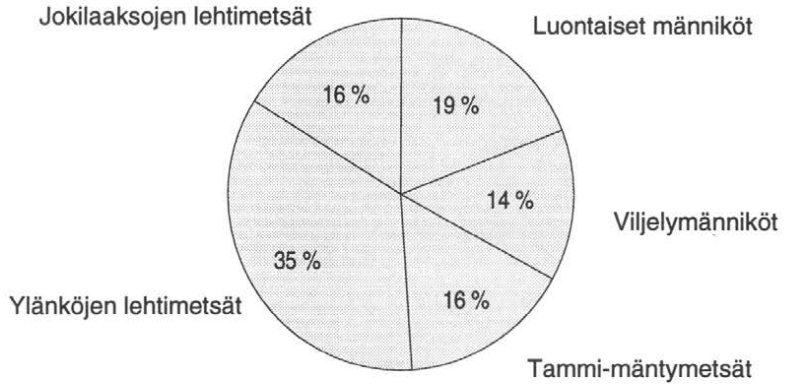
Suurimmalla osalla aluetta on subtrooppinen ilmasto leutoine talvineen. Atlantilta sekä Meksikon lahdelta puhaltavat lämpimät ja kosteat tuulet tuovat alueelle sademäärän, joka on sisämaassa yli 1250 mm ja rannikolla jopa yli 1750 mm vuodessa. Vuoden keskilämpötila vaihtelee 10 ja 25 Celsiusasteen välillä (Wenger 1984).

Pohjois-Virginiasta Pohjois-Georgiaan ulottuvan **Appalakkien vuoriston** kuusikot muistuttavat maan pohjoisosien metsiä. Appalakkien alue on korkeuserojen vuoksi usein jaettu useampaan osaan. **Rannikkoalue** Virginiasta aina Teksasiin saakka sekä Mississippin jokilaakso ovat suhteellisen tasaista hiekkapohjaista alankoa, jossa kasvaa luontaisesti mäntyä ja lehtipuita.



Kuva 4a.1. Etelävaltioiden tärkeimmät kasvillisuusalueet (USDA 1982b).

Monet metsistä ovat syntyneet entisille puuvillapelloille. Useimpien jokien tulvivissa laaksoissa kasvaa erittäin tuottoisia lehtimetsiä. Appalakkien ja rannikkoalangan väliin jää nk. **Piedmontin** alue, jonka maaperä on savista ja maasto kumpuilevaa. Alueella kasvaa monilukuisia sekä havu- että lehtipuulajeja. Siirryttäessä rannikkoalangelta länteen maisema muuttuu metsäisestä preeriaksi (Teksas ja Oklahoma). Rannikkoalangan pohjoispuolisilla tasangoilla (Arkansas ja Tennessee) ilmasto taas muuttuu mannermaiseksi ja lehtipuut tulevat vallitseviksi (Wenger 1984, Boyce ym. 1986). Etelävaltioiden eri metsätyyppien osuudet näkyvät kuvasta 4a.2.



Kuva 4a.2. Metsätyyppien osuudet etelävaltioissa (Boyce ym. 1986).

Vaikka etelävaltioissa on yli sata taloudelliseen käyttöön soveltuvaa puulajia, männyt ovat niistä tärkeimmät. Loblollymänty (*Pinus taeda*) on levinnyt laajimmalle alueelle. Se edustaa lähes puolta etelän mäntypuuvaramonasta (USDA 1989a). Muista etelän männystä mainittakoon pitkäneulasmänty (*P. palustris*), lyhytneulasmänty (*P. echinata*) ja nk. ”slash pine” (*P. elliottii*). Lukuisista lehtipuulajeista tärkeimmät ovat tammetsä sekä amerikansatiinipähkinäpuu (”sweetgum”, *Liquidambar styraciflua*). Vedenvaivaamia maita on rannikon lähellä runsaasti. Jokivarsilla ja tulvamailloin suosypressi (*Taxodium distichum*) on yleinen laji (Luukkanen 1985).

Etelävaltioiden maapinta-alasta hieman yli kolmannes (37 %) on metsän peitossa. Maanomistukselle on tyypillistä yksityismetsien suuri osuus (70 %). Yhtiöt omistavat alueen metsistä 20 prosenttia ja lopusta kymmenestä prosentista suurin maanomistaja on valtio. Viimeisen 35 vuoden aikana (1952–87) yksityismetsien omistuksessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Maanviljelijöiden omistusosuus on pudonnut 49 prosentista 25 prosenttiin. Samanaikaisesti yhtiöt ovat selvästi lisänneet maanomistustaan (USDA 1989a; sis. Kentuckyn). Suuntauksen odotetaan jatkuvan. Jokamiehen oikeuden puuttuessa metsien virkistyskäyttöpaineet keskittyvät etelävaltioissa vähäisiin valtion metsiin.

Puun hyvä saavutettavuus, voimakas metsäteollisuustuotteiden kysynnän kasvu ja suurten jokien tarjoamat kuljetusmahdollisuudet ovat antaneet etelävaltioiden metsäteollisuudelle hyvät kehittymisen mahdollisuudet. Seitsemässä osavaltiossa puu on arvoltaan tärkein maataloustuote ja joka toisessa

osavaltiossa metsäteollisuus on palkoissa laskettuna suurin tai toiseksi suurin teollisuuden työnantaja (Peterson 1985).

Taulukko 4a.1. Yhdysvaltain etelävaltioiden metsätilastoa (USDA 1989a).

	Metsäala (1000 ha)	Metsän osuus maa- alasta %	Puuston tilavuus (1000 m ³)	Havupuita %
Alabama	8 765	67	715	50
Arkansas	6 748	50	629	39
Etelä-Karolina	4 929	64	544	47
Florida	6 167	44	442	57
Georgia	9 463	63	923	50
Kentucky	4 819	47	453	7
Lousiana	5 614	49	629	50
Mississippi	6 748	55	642	44
Oklahoma	1 922	11	87	34
Pohjois-Karolina	7 430	59	874	37
Tennessee	5 196	49	473	17
Texas	5 024	7	425	55
Virginia	6 247	61	719	24
Yhteensä	79 071	37	7 556	40

3 Metsien käsittely

Viljelymännikoissä loblollymännyn kiertoaika on nykyisin noin 30 vuotta, mutta Boycen ym. (1986) mukaan se tultaneen tulevaisuudessa nostamaan noin 45 vuoteen. Viljelymänniköitä ei yleensä harvenneta kiertoajan kuluessa. Sen sijaan kulotus saatetaan pystypuustossa toistaa muutamia kertoja. Syinä voivat olla esimerkiksi tautien torjunta, kasvillisuuden kilpailun vähentäminen, riistan aiheuttamien metsätuhojen torjunta tai aluskasvillisuuden läpitunkemattomuus.

Yleisin hakkuumuoto etelävaltioissa on harsinta (*partial cutting*). Haastattelujen mukaan sen osuus oli vuosina 1971–81 lähes puolet (46 %) kaikista hakkuista. Kolmannes (32 %) hakkuista oli avohakkuuta tai siemenpuuhakkuuta ja loput 22 prosenttia harvennushakkuista. Yli puolet avohakkuualoista jätettiin uudistamatta ja harsituista alueista uudistamistoimenpiteitä suoritettiin vain joka neljännellä (Royer & Kaiser 1983). Luontaista uudistamista käytetään vain harvoin.

Royerin ja Kaiserin (1985) toisen tutkimuksen mukaan vain joka kolmas leimaus oli metsäammattilaisen suorittama. Hyvinkään suoritettu leimaus ei kuitenkaan aina vastaa tarkoitustaan, sillä kun hakkuupalkat yleensä maksetaan tilavuus- tai painomittaukseen perustuen, sekä ostajat että hakkuumiehet ovat usein haluttomia pienimpien leimattujen puiden korjaamiseen. Vaikka suurikokoista lehtipuuta käytävää teollisuutta on riittävästi, raaka-aineen huono laatu estää usein hyväksikäytön. Pienikokoiselle lehtipuulle taas ei ole riittävästi kysyntää. Käyttöpuun läpimittavaatimukset ovat suomalaisittain katsoen korkeat.

Edellä kuvatuista syistä avohakkuualue ei etelävaltioissa useinkaan ole ”avoin” kuten Suomessa, vaan saattaa sisältää runsaastikin teollisuuden raaka-aineksi kelpaamatonta puuta. Hakkuualueen kunnostamisesta aiheutuu tällöin huomattavia lisäkustannuksia maanomistajalle.

Toinen syy uudistamishaluttomuuteen on harsintahakkuiden suosio. Useimmat metsänomistajat uskovat männyn uudistuvan hakkuualueille luontaisesti ilman eri toimenpiteitä (Royer & Kaiser 1983). Lisäksi etelävaltioiden metsiä käsitellään yleensä suurina kokonaisuuksina, käsittäen usein huomattavan osan omistajan koko metsälöistä. Hakkuut toistuvat muutamien vuosien välein, eikä jo useampaan kertaan harsittujen metsien tuotto ole enää korkea. Intensiiviseen metsänviljelyyn siirtyminen vaatii siten metsänomistajalta etenkin alkuaikeina huomattavia investointeja.

Puukauppa perustuu etelävaltioissa avoimeen kilpailuun. Puun hinnan annetaan määräytyä markkinoiden tasapainohintana kysynnän ja tarjonnan muutosten mukaan. Eräs avoimen kilpailun toimintaedellytys on hintainformaation saatavuus. Koska puukaupassa ostajat ovat yleensä puukaupan ammattilaisia, heillä on hallussaan myyjiä luotettavimmat tiedot keskimääräisistä puun hinnoista. Puunmyyjien hintatietoisuutta tukemaan etelävaltioihin perustettiin vuonna 1977 raportointijärjestelmä (*Timber Mart-South*), joka tilastoi alueelliset puun hinnat kuukausittain. Aluksi järjestelmä sai tukea maatalousministeriöltä, mutta toimii nyt itsenäisesti. Raportointijärjestelmän ansioista puun myyjät pystyvät sopeuttamaan puuntarjontansa hinnanvaihteluiden mukaan, millä on puun hinnanvaihteluita tasaava vaikutus. Tästä on etelävaltioissa saatu hyviä kokemuksia (Boyd & Hyde 1989, Seppälä 1991).

Käytännössä puukauppa tehdään yleensä suljetuin tarjouksin. Toisin sanoen kukin halukas puunostaja yleensä inventoi hakattavat puut itse ennen tarjouksen tekoa. Suuressa osassa etelävaltioita maasto on tasaista ja kantavaa, ja korjuuolot ovat helpot. Useimmiten puut korjataan ja kuljetetaan jalostettavaksi kokorunkoina. Vakuutusyhistä puunostajilla ei yleensä ole omaa korjuukalustoa ja -työvoimaa, vaan ne toimivat kiinteässä yhteistyössä yksityisten välittäjien (*dealer*) kanssa, joilla saattaa olla käytössään useita korjuukalustoja ja hakkuumiehistöjä.

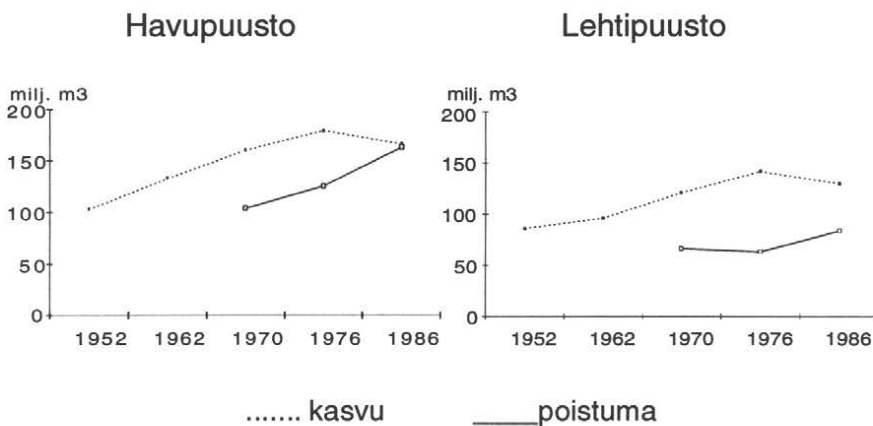
4 Metsävaranto, kasvu ja poistuma

Etelävaltioissa puuston kokonaistilavuudeksi arvioitiin 7,6 miljardia m³ eli noin 96 m³/ha vuonna 1987. Puuston kasvu oli tuolloin noin 310 miljoonaa m³ (USDA 1989a; sis. Kentuckyn). Suomeen verrattuna sekä metsäala että puuston tilavuus ovat noin nelinkertaiset ja puuston kasvu noin viisinkertainen. Metsähehtaaria kohden etelävaltioiden puuston kasvu (4,1 m³/ha/v) on jopa hieman alhaisempi kuin Etelä-Suomessa, jossa vuotuinen kasvu on 4,6 m³/ha (USDA 1989a, sis. Kentuckyn; Aarne 1992). Edullisia kasvuoloja ajatellen etelävaltioiden puuston kasvu voisi kuitenkin olla huomattavasti suurempi.

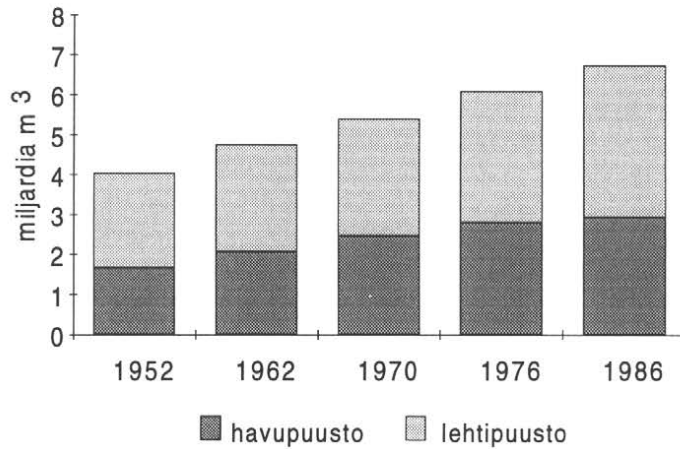
Etelävaltioiden puustosta 40 prosenttia on havupuuta (USDA 1989a; sis. Kentuckyn). Hakkuiden jälkeen mäntymetsät kehittyvät sekametsiksi tai puhtaiksi lehtimetsiksi, jollei niitä istuteta uudelleen männyllä. Uudistustoimenpiteiden vähäisyyden vuoksi etelävaltioiden mäntymetsistä noin 200 000 hehtaaria muuttuu vuosittain lehtimetsiksi. Enää alle puolella maapohjaltaan männyn kasvatukselle sopivalla maalla kasvaa mäntyä (USDA 1982c). Edellä kuvatun sukcession vaikutuksesta teollisuudelle käyttökelpoisen raaka-aineen määrä vähenee samalla kun metsien biodiversiteetti kasvaa.

Metsänviljelyhaluttomuudesta johtuva nuorten männiköiden määrän väheneminen yksityismetsissä on selvästi vaikuttanut puuston kasvuun. Etelävaltioiden havupuuston kasvu onkin vuoden 1976 jälkeen kääntynyt laskuun (kuva 4a.3). Lisäksi viimeisen vuosikymmenen aikana puustokuolemat ovat lähes kaksinkertaistuneet ja niiden vuoksi on arvioitu menetettävän vuosittaisesta kasvusta noin 15 prosenttia (Peterson 1985).

Sinä aikana, kun havupuuston kasvu on selvästi taantunut, hakkuut ovat lisääntyneet voimakkaasti ja vuotuiset hakkuumäärät ovat nyt kohoamassa kasvua suuremmiksi (kuva 4a.3). Nopeasti kohonneet havupuovarannot (kuva 4a.4), jotka aikanaan olivat metsäteollisuuden laajennusten pohjana, ovat nyt kääntymässä laskuun. Pessimistisimmissä arvioissa (esim. Peterson



Kuva 4a.3. Havu- ja lehtipuuston kasvu ja poistuma etelävaltioissa (USDA 1989a; sis. Kentuckyn).



Kuva 4a.4. Etelävaltioiden havu- ja lehtipuuvaramo (USDA 1989a).

1985) etelävaltioiden havupuuvaramon ennustetaan ilman puuntuotannon oleellista lisäämistä pienenevän 1950-luvun tasolle vuoteen 2030 mennessä

Lehtimetsien osalta tilanne on toistaiseksi lähes päinvastainen. Poistuma on vain noin kaksi kolmasosaa puiden kasvusta ja inventointien mukaan puuston tilavuus lisääntyy yhä. Vaikka lehtipuuston kasvu edustaa lähes puolta (44 %) etelävaltioiden puuston kasvusta, on sen osuus poistumasta vain kolmannes (34 %) (USDA 1989a; sis. Kentuckyn). On kuitenkin vain ajan kysymys, milloin hakkuusäästöistä siirrytään liikahakkuisiin ja myös lehtipuuston tilavuus alkaa vähetä. Petersonin (1985) mukaan tämä tapahtuu jo seuraavan kahden tai kolmen vuosikymmenen kuluessa.

Koska koko Yhdysvaltojen puuraaka-aineen kysynnän kasvun odotetaan ylittävän puuvaramojen kasvun, on odotettavissa reaalisten kantohintojen nousua – männyn osalta jo nyt, mutta lehtipuiden osalta vasta vuosituhannen vaihteen jälkeen (Crowell 1984). Kantohintojen nousu kohottaa metsänviljelyn kannattavuutta ja saattaa motivoida metsänomistajia aiempaa laajempaan metsien uudistamiseen.

5 Metsälakien säätäminen

Yhdysvalloissa yksityismetsien ja niihin luettavien yhtiöiden metsien käsittelyä ja käyttöä rajoittavat säännökset ovat moniin Euroopan maihin verrattuna tuoreita, sillä yksityisten metsien käsittelyä rajoittavia säännöksiä pidettiin Yhdysvalloissa pitkään perustuslain vastaisina. Vaikka metsälakien perustuslaillisuutta ei enää aseteta kyseenalaiseksi, yleisen hyvinvoinnin asettaminen yksilön oikeuksien edelle synnyttää edelleen vastustusta laajoissa piireissä. Etelävaltioissa ollaan tässä suhteessa erityisen vanhoillisia (Siegel 1990).

Yhdysvalloissa metsälait ovat osavaltiokohtaisia, mutta myös pienemmillä hallinnollisilla alueilla voi olla omia metsän käsittelyyn liittyviä määräyk-

siään. Yhdysvaltain itsenäisyyden ajan ensimmäiset yksityismetsiä koskevat metsälait laadittiin 1930- ja 40-luvuilla puupulan pelosta 15 eri osavaltiossa. Ne velvoittivat lähinnä siemenpuiden jättämiseen hakkuualueille (Boyd & Hyde 1989, Siegel 1990). Pelko ympäristön pilaantumisesta on sittemmin saanut ihmiset kiinnittämään enemmän huomiota metsien käyttöön ja käsitteilyyn. Uudet oikeudelliset suuntauksukset ovat 1970-luvulta alkaen johtaneet uusien metsälakien säätämiseen ja vanhojen uudistamiseen länsirannikon osavaltioista alkaen (Boyd & Hyde 1989, Siegel 1990, Ellefson 1992).

Metsälakien viimeaikaiseen yleistymiseen Yhdysvalloissa on ympäristön pilaantumisen lisäksi myös hallinnollisia ja poliittisia syitä. Uudet valtakunnalliset ympäristölait vaativat tuekseen osavaltiokohtaista säätelyä. Yhdysvalloissa on myös viime aikoina ilmennyt yleistä halua korvata vanhoja oikeudellisia normeja virallisilla laeilla. Lisäksi pelko paikallisten säännösten yleistymisestä ja siten metsien käsittelyn ohjauksen monimutkaistumisesta on johtanut haluun saada aikaan laajemmalle ulottuvia yleisiä metsälakeja (Ellefson 1992).

Tällä hetkellä kokonaisvaltaiset metsälait ohjaavat metsien käsittelyä 12 osavaltiossa eli kaikkiaan noin 20 prosentilla Yhdysvaltain yksityismetsistä ja yhtiöiden metsistä. Kokonaisvaltaisilla metsälaeilla tarkoitetaan tässä säännöksiä, jotka ohjaavat kaikkea puuttumista metsäluontoon, eikä vain puuntuotannollisia toimenpiteitä (Ellefson 1992). Länsirannikon osavaltioiden metsälait ovat yleensä kokonaisvaltaisimmat. Ympäristönsuojelulliset piirteet ovat niiden metsälaeissa yleensä vallitsevia, vaikka myös puuntuotantoa on pyritty ohjaamaan. Pohjoisista osavaltioista vain neljä on uudistanut tai luonut uutta metsälainsäädäntöä viime vuosikymmeninä ja näistäkin vain kahdessa osavaltiossa lait säätelevät hakkuuta. Muut kaksi ovat siemenpuulakeja. Massachusetts on Yhdysvalloissa pioneeriasemassa yksityiskohtaisimpine metsien käsittelyä rajoittavine säädöksineen (Siegel 1990).

Etelävaltioista vain Mississippillä ja Virginiassa on metsälaki. Molemmat ovat niin kutsuttuja siemenpuulakeja, jotka velvoittavat jättämään hakkuualueille riittävän määrän siemenpuita. Mississippissä lain valvonta on löyhää, mutta Virginiassa lakia on sovellettu onnistuneesti. Siellä on mäntymetsien pinta-alan väheneminen saatu lähes pysähtymään (Siegel 1990).

Yksikään etelävaltioista ei siis ole säätänyt kokonaisvaltaista metsien käsittelyä ohjaavaa metsälakia. Vaikka metsälakien tarpeesta on keskusteltu useaan otteeseen, niitä ei ole vielä näillä näkymin odotettavissa. Paikallistasolla on annettu korjuumenetelmiä koskevia määräyksiä, mutta näiden tarkoituksena on ollut lähinnä veden laadun suojeleminen ja metsäteiden aiheuttaman eroosion torjunta. Metsätalouden ohella maankäyttöä yleisemmin ohjaavat niin kutsutut vyöhykemääräykset ovat yleistyneet paikallistasolla (Siegel 1990).

Vaikka metsälait käytännössä puuttuvat etelävaltioista, useilla ympäristönsuojelua koskevilla laeilla on myös metsätaloudellisia vaikutuksia. Metsätaloudesta poiketen ympäristön- ja luonnonsuojelun alalla Yhdysvalloissa on onnistuttu säätämään koko maan kattavia lakeja. Lait koskevat muun muassa arvokkaiden ympäristöjen ja maisemien suojeleminen, uhanalaisia lajeja, ilman ja veden laatua sekä torjunta-aineiden ja lannoitteiden käyttöä. Lait eivät kuitenkaan suoraan säätele yksityismaanomistajien toimintaa, vaan ne antavat puitteet osavaltioiden lainsäädännölle (Cubbage & Siegel 1990). Esimerkiksi

ilman laatua säätelevän valtiollisen lain johdosta kulotusta on 1980-luvulla alettu säädellä useissa osavaltioissa (Hodges 1990).

Etelävaltioiden metsäpolitiikka, joka on erityisesti tähdännyt metsänviljelyn lisäämiseen, on metsälakien puuttuessa nojannut neuvontaan ja metsänviljelyn kannattavuuden parantamiseen taloudellisen tuen ja teknisen avun avulla. Yksityismetsänomistajille on tarjolla sekä maksullisia yksityisiä että maksuttomia julkisia neuvontapalveluja. Myös metsäteollisuudella on omia ohjelmiaan. Neuvontapalvelujen kehittämiseksi ja laajentamiseksi Royer & Kaiser (1983) esittävät työnjaon kehittämistä neuvontaa antavien eri ryhmien välillä, jotta toiminta saataisiin kohdistumaan mahdollisimman laajalle alueelle.

Taloudellista tukea metsänviljelyyn on ollut saatavissa lukuisista avustusohjelmista, joista useimmat ovat yhteisiä kaikille osavaltioille. Myös monet yhtiöt tarjoavat metsänomistajille palvelujaan. Lisäksi metsänuudistamiskuluja voidaan käyttää verovähennyksenä. Metsänviljelyn lisäämiseksi käytettäviä taloudellisia ohjauskeinoja tarkastellaan Teksasin esimerkin avulla yksityiskohtaisesti tämän julkaisun seuraavassa artikkelissa (Hyttinen 1993).

6 Päätelemät

Yhdysvaltain etelävaltioissa puuta tuotetaan olosuhteissa, joissa yksityisomistus on voimakkaasti turvattu, lainsäädäntö ei ohjaa yksityismetsien käsittelyä ja puukaupassa vallitsee avoin kilpailu. Näissä suhteissa etelävaltioissa metsätaloutta harjoitetaan siis täysin päinvastaisissa olosuhteissa kuin Suomessa, jossa metsävarat kasvavat, hakkuumahdollisuudet ovat vajaakäytössä, hintasuositussopimukset ovat säädelleet puun hintaa ja yksityismetsälaki asettaa normit metsien käsittelylle.

Etelävaltioiden metsätaloudessa luonnonvaroja on käytetty tuhlaillen – vuotuiset hakkuumäärät kasvavat jatkuvasti samalla kun luonnonvaran uudistumista ei ole kyetty varmistamaan. Havupuuston poistuma on saavuttanut kasvun, ja havupuuvaramon odotetaan pienenevän, mikäli yksityismetsänomistajien metsänviljelyhaluttomuutta ei saada käännettyä viljelymetsätaloudeksi. On kuitenkin muistettava, että jos luonnonvarojen eksploatiivisella käytöllä on yhteiskunnalliset kustannuksensa, niin niitä on voimaperäisellä metsänviljelylläkin esimerkiksi biodiversiteetin vähenemisen ja maiseman yksipuolistumisen muodossa. Lisäksi on huomattava, että etelävaltioiden metsätalouden ongelmat eivät ratkea yksinomaan männyn kasvatuksen ongelmiin keskittymällä, vaan katse tulisi kiinnittää myös männyn luontaisia kasvualueita valtaavan lehtipuuston hyväksikäyttöön.

Etelävaltioissa puumarkkinoiden ja metsätalamarckkinoiden avoimen kilpailun on arvioitu ensisijaisesti turvaavan sekä lyhyt- että pitkäjänteisen puuntarjonnan. Metsäpolitiikassa on luotettu lähinnä neoklassiseen talousteoriaan, jonka mukaan hintajärjestelmä on riittävä luonnonvarojen hyväksikäytön ohjausjärjestelmä. Toimivilla markkinoilla luonnonvaran suhteellinen niukkuus ei ole pysyvää, sillä niukkuuden mukana kohoavat luonnonvarojen

hinnat ohjaavat lisää resursseja tällaiselle alalle (esim. Barbier 1989). Tämän mukaisesti voitaisiin ajatella, että puupulan mukana kohoavat puun hinnat kannustaisivat etelävaltioissa metsänviljelyyn ilman metsälakejakin.

Puumarkkinat eivät etelävaltiossa kuitenkaan ole johtaneet luonnonvarojen optimaaliseen käyttöön, vaan markkinoiden vinoutumia on jouduttu korjaamaan julkisen vallan ohjauksella. Markkinoiden toimivuutta on onnistuneesti lisätty puun hintatietojärjestelmää kehittämällä. Lisäksi metsänviljelyhalukkuutta on pyritty edistämään taloudellisin kannustimin. Vaikka metsänviljelyä onkin saatu näin lisättyä, puupulan uhka ei ole poistunut. Suoraa ohjausta lupien ja normien avulla ei etelävaltioissa ole tehokkaan valvonnan kanssa käytetty kuin Virginiassa, vaikka siemenpuulailla on siellä saatu hyviä kokemuksia metsän uudistamisen turvaamisessa.

Metsäammattilaisten huoli metsänviljelyhaluttomuuden aiheuttamasta puupulasta on ymmärrettävä, mutta ammattikunnan ulkopuolella voimakasta asiaan puuttumista ei ole nähty tarpeelliseksi. Vaikka metsätalous onkin tällä hetkellä usean etelävaltion taloudessa tärkeässä asemassa, puuntuotannolle löytyy lukuisia vaihtoehtoisia tuottavia sijoituskohteita. Lisäksi muualta Yhdysvalloista ja Kanadasta on vielä tähän asti ollut saatavilla edullista luonnonmetsissä kasvanutta puuta (Kilki 1989).

Puuntuotannon tukemista kansalaisten oikeuksia rajoittavalla lainsäädännöllä ei Yhdysvalloissa yleisesti hyväksytä. Puuntuotannon kuten muunkin taloudellisen tuotannon on kannatettava ilman yhteiskunnan väliintuloakin. Puuttumista lainsäädännöllä markkinoiden toimintaan on Yhdysvalloissa pidetty usein vasta viimeisenä talouden ohjauksen keinona silloin, kun mikään muu ei auta.

Metsien käsittelyn rajoittaminen niin kutsuttujen ulkoisten vaikutusten, kuten ympäristön laadun, suhteen on sen sijaan perusteltua, sillä markkinamekanismi voi automaattisesti ohjata vain markkinoiden kautta kulkevia hyödykkeitä. Esimerkiksi puuntuotannollista metsänkäsittelyä ohjaavat metsälait, jotka laadittiin 1930- ja 1940-luvuilla, epäonnistuiivat tehtävässään. Toimivia metsälakeja on saatu säädettyä vasta, kun niiden perusteeksi on asetettu metsätalous puuntuotannon ylittävässä laajassa ja kokonaisvaltaisessa merkityksessä. Toisin sanoen metsävarat on alettu nähdä entisen yksityistaloudellista resurssia korostavan merkityksen sijaan yhä enemmän yhteiskunnan tarpeita monipuolisesti tyydyttävänä luonnonvarana.

Vaikka sitä ei puuntuotannon kannalta pidettäisikään tarpeellisenä, luonnonvarain kestävä käytön periaatteen sekä kasvavien ympäristönsuojelu- ja virkistyskäyttötarpeiden vuoksi etelävaltioissa joudutaan vielä tulevaisuudessa pohtimaan yksityismetsänomistajia koskevia rajoituksia. Metsälakien yleistymisestä myös etelävaltioissa on esitetty erilaisia näkemyksiä. Näyttää kuitenkin todennäköiseltä, että mikäli metsälakeja säädetään myös etelävaltioissa, se tapahtuu ennemmin ympäristönsuojelun kuin puuntuotannon vuoksi, ja maanomistajien konservatiivisuuden vuoksi hitaammin kuin muualla Yhdysvalloissa.

Kirjallisuus

- Aarne, M. (toim.) 1992. Metsätalostollinen vuosikirja 1990–91. SVT Maa- ja metsätalous 1992:3. Folia Forestalia 790. 281 s.
- Barbier, E. B. 1989. Economics, Natural Resource Scarcity Development. Conventional and Alternative Views. Earthscan Publications Ltd, Lontoo. 223 s.
- Boyce, S., Burkhardt, E., Kellison, R. & Van Lear, D. 1986. Silviculture: The next Thirty Years, The Past Thirty Years. Part III. The South. Journal of Forestry. June 1986. Vol.84(6):41–48.
- Boyd, R.G. & Hyde, W.F. 1989. Forestry Sector Intervention. The Impacts of Public Regulation on Social Welfare. Iowa State University Press. Ames, Iowa. 291 s.
- Crowell, J. Jr. 1984. Can Timber Growing Be Profitable? Journal of Forestry. Vol. 82(9):536–538.
- Cubbage, F. & Siegel, W. 1985. The Law Regulating Private Forest Practises. Journal of Forestry. Vol. 83(9):538–545.
- 1990. The Impact of Federal Environmental Law on Forest Resource Management in the United States. Teoksessa: Schmithüsen, F. (toim.): Forestry Legislation. Report of the IUFRO Working Party S4.08–03. Professur Forstpolitik und Forstökonomie. Forstwissenschaftliche Beiträge 10. Zürich. s. 87–107.
- Ellefson, P.V. 1992. Private Forestry Practises Regulated by Public Programs: Experiences with State Forest Practise Laws. Staff Paper Series No. 84. Department of Forest Resources. University of Minnesota. 21 s.
- FAO 1992. FAO yearbook 1990. Forest products 1979–1990. FAO Forestry Series No. 25. FAO Statistic Series No. 103. Rooma 1992.
- Hodges, D.G. 1990. A Review of Federal and State Law Affecting the Use of Prescribed Fire for Silvicultural Operations in the Southern United States. Teoksessa: Schmithüsen, F. (toim.): Forestry Legislation. Report of the IUFRO Working Party S4.08–03. Professur Forstpolitik und Forstökonomie. Forstwissenschaftliche Beiträge 10. Zürich. s. 137–147.
- Hyttinen, P. 1993. Metsänviljelyn edistäminen Teksasissa. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.): Metsäpolitiikka valinkauhassa – ulkomaisista kokeuksista Suomen haasteisiin. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471. s. 141–156.
- Kilkki, P. 1989. Yhdysvaltojen puusuma yllättää. Metsälehti No. 189. s. 5.
- Luukkanen, O. 1985. Dendrologian kurssi. Helsingin yliopiston metsänhoitotieteen laitoksen tiedonantoja No. 17. 181 s.
- Peterson, M. 1985. Timber Supply – The situation in the South. Forest Farmer. Vol. 44(9):14–16.
- Royer, J. & Kaiser, H. 1983. Reforestation Decisions on Harvested Southern Timberlands. Journal of Forestry. Vol. 81(10):657–659.

- 1985. Influence of Professional Foresters on Pine Regeneration in the South. *Southern Journal of Applied Forestry*. Vol. 9(1):48–52.
- Seppälä, R. 1991. Visioita puukaupasta. *Metsä ja Puu*. No. 9/91. s. 14–15.
- Siegel, W.C. 1990. Legislative Regulation of Private Forestry Practises in the United States – Recent Trends. Teoksessa: Schmithüsen, F. (toim.): *Forestry Legislation. Report of the IUFRO Working Party S4.08–03. Professur Forstpolitik und Forstökonomie. Forstwissenschaftliche Beiträge 10. Zürich*. s. 349–364.
- The 2030 Vision: Enough Wood for the Future. 1980. *The Green America Book*. American Forest Institute. s. 7–15.
- USDA Forest Service. 1982a. 1980–1990 National Program of Research for Forests and Associated Rangelands. General Technical Rep. WO–32. 60 s.
- 1982b. Service Foresters Handbook. Southeastern Area. Miscellaneous Rep. SA–MR 10. 129 s.
- 1982c. An Analysis of the Timber Situation in the United States 1952–2030. Forest Resource Report No. 23. 499 s.
- 1989a. Forest Statistics of the United States, 1987. Pacific Northwest Research Station. Resource Bulletin PNW–RB–168. September 1989. 106 s.
- 1989b. RPA Assessment of the Forest and Rangeland Situation in the United States. Forest Resource Report No. 26. 72 s.
- Wenger, K.F. (toim.). 1984. *Forestry Handbook*. Second edition. Society of American Forests. SAF 84–01. 1335 s.

METSÄNVILJELYN EDISTÄMINEN TEKSASISSA¹

Pentti Hyttinen²



ABSTRAKTI

Yhdysvaltain etelävaltioissa on meneillään vahva metsätalouden voimaperäistämisen kausi raakapuun turvaamiseksi kasvavalle metsäteollisuudelle. Raportissa esitellään yksityismetsätalouden edistämistoimintaa harjoittavat organisaatiot ja metsänviljelyyn kohdistuvat tukimuodot Teksasissa. Normiohjauksen sijaan Teksasissa on käytetty lähes yksinomaan taloudellisia kannustimia ja neuvontaa. Käytettyjen metsäpoliittisten keinojen onnistuneisuuden tarkastelussa havaitaan, että julkinen tuki on selvästi lisännyt metsänviljelyä. Sen tarkoituksenmukaisuutta on kuitenkin kritisoitu. Yksityismetsänomistajat ovat metsänviljelyn edistämistoiminnasta huolimatta yhä melko haluttomia metsänviljelyyn. Tämä on monitahoinen ongelma, joka liittyy metsätalouden yleiseen asemaan sekä metsänomistajien että osavaltion taloudessa.

Avainsanat: Teksas, yksityismetsätalous, metsätalouden edistäminen, metsänviljely.

¹ Raportin pohjana on kirjoittajan opinnäytetyö Master of Agriculture -tutkintoa varten Texas A&M yliopistossa.

² MMT, projektijohtaja. Metsätieteellinen tiedekunta, Joensuun yliopisto, PL 111, 80101 Joensuu.

Sisällys

Tiivistelmä	144
1 Johdanto	145
2 Perustietoja Teksasin metsätaloudesta	146
3 Yksityismetsätaloutta edistävät organisaatiot	148
4 Keinot metsänviljelyn edistämiseksi	149
5 Keinojen onnistuneisuus	151
6 Johtopäätökset	154
Kirjallisuus	155

Tiivistelmä¹

Tässä artikkelissa tarkastellaan yksityismetsätalouden edistämistä ja erityisesti metsänviljelyä Teksasissa, jossa metsätalous perustuu viljelymänniköiden kasvattamiseen lyhyellä kiertoaajalla (jopa alle 20 vuotta) ilman harvennuksia. Osavaltion metsistä yksityisomistuksessa on 61 prosenttia, metsäteollisuuden hallussa kolmannes, ja julkisessa omistuksessa 7 prosenttia.

Metsätalouden organisaatioista keskeisin liittovaltion tasolla on metsähallitus (Forest Service), joka valtion metsien hoidon ohella tukee muita metsätaloutta edistäviä organisaatioita. Osavaltiotasolla toimii Teksasin oma metsähallitus, joka tarjoaa yksityismetsänomistajille teknistä ja taloudellista tukea metsänhoitotöihin. Lisäksi monet vapaaehtoisorganisaatiot tarjoavat koulutus- ja tietopalveluja.

Metsänviljelyn edistämässä Teksasissa ei ole lainkaan käytetty normiohjausta lakien ja lupien avulla. Sen sijaan taloudellista tukea metsänviljelyyn on saatavissa useammasta ohjelmasta (Agricultural Conservation Program, Forestry Incentives Program, Conservation Reserve Program sekä Texas Reforestation Foundation). Viimeksi mainittu on metsäteollisuusyhtiöiden rahoittama, joista monet tarjoavat metsänviljelyyn myös teknistä ja materiaalista apua. Myös metsänviljelyyn liittyvää verovähennysoikeutta on 1980-luvulta lähtien käytetty tehokkaasti. Taloudellisen tuen lisäksi tietoa ja henkistä tukea on saatavissa eri tahoilta, kuten Teksasin Metsätilaohjelmasta (Tree Farm Program).

Lopuksi tarkastellaan käytettyjen metsäpoliittisten keinojen onnistuneisuutta. Tilastojen valossa julkisen tuen ja metsänviljelyn lisääntymisen yhteys näyttää selvältä. Silti metsänviljelyn edistämällä aikaansaatu puuntuotannon lisäys ei vielä riitä turvaamaan kasvavan metsäteollisuuden tarpeita. 1980-luvulla kokonaan omarahtoinen metsänviljely väheni lähes olemattomiin.

Julkisten varojen käyttöä metsänviljelyyn onkin arvosteltu. On esimerkiksi väitetty, että metsänomistajia rohkaistaan julkisen tuen avulla toimenpiteisiin, jotka he muuten tekisivät omalla kustannuksellaan. On myös väitetty, että ohjelmilla saattaa olla investointeja lykkäävä vaikutus, kun tukea ilman jääneet metsänomistajat jäävät odottamaan seuraavaa vuotta ja uutta yritystä. Keskeisin syy metsänviljelyhaluttomuuteen ei kuitenkaan liene rahoituksen eikä tiedon puutteessa. Metsätaloudella vain ei yleensä ole ratkaisevaa merkitystä omistajan toimeentulolle. Myös metsänviljelyä tuottavampia vaihtoehtoisia sijoituskohteita lienee Teksasissa enemmän kuin Suomessa.

Metsänviljelyhaluttomuus on monitahoinen ongelma, johon metsittämissä pakonkaan säätäminen lailla ei tuo ratkaisua. Sen lisäksi, että julkisen vallan puuttumista yksityisomistukseen ei Teksasissa yleisesti suvaita, se saattaisi johtaa tehostumukseen, kun kannattamattomiakin kohteita tulisi metsitettyksi.

¹ Toimittajien lisäys

1 Johdanto

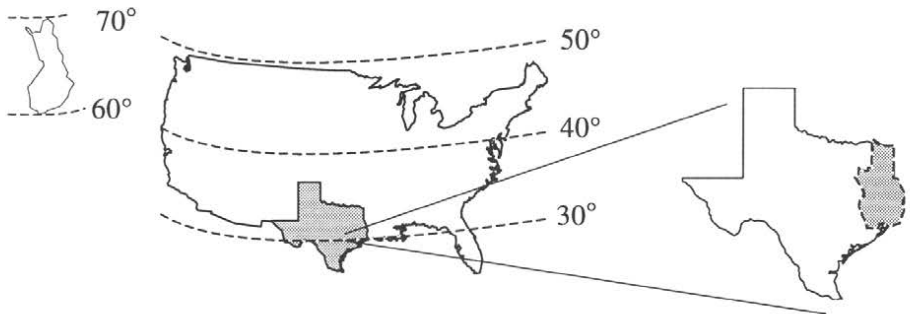
Meksikonlahteen rajoittuva Teksasin osavaltio tunnetaan ennen kaikkea öljystään. Vähemmän tunnettua on se, että myös metsätaloudella on keskeinen sija osavaltion taloudessa. Teksas on nimittäin läntisin Yhdysvaltain 12 etelävaltiosta, joissa kaikissa on meneillään voimakas metsätalouden tehostamiskausi (Kilkki 1989).

Teksasin metsävarat sijaitsevat pääasiassa Itä-Teksasissa alueella, joka on kooltaan noin neljännes Suomen pinta-alasta (kuva 4b.1). Alueen metsäteollisuus laajeni ripeästi 1960- ja 1970-lukujen kuluessa. Sen jälkeen seurasi jyrkkä taantuma 1980-luvun alkupuolella, mutta vuosikymmenen loppua kohti metsäteollisuus kohosi jälleen alueen johtavaksi teollisuudenalaksi (O'Laughlin & Williams 1988).

Metsäteollisuuden kasvu on lisännyt huolta raakapuun riittävydestä. Liittovaltion metsähallitus (*Forest Service*) raportoi, ettei metsäteollisuus voi säilyttää tuotantoaan nykyisellä tasolla, ellei puuntuotantoa pystytä tehostamaan (USDA... 1987). Männyn vuotuinen poistuma on viime vuosina ollut jatkuvasti vuotuista kasvua suurempi.

Ratkaisuksi ongelmaan on tarjottu voimakasta metsänviljelyn lisäämistä sekä peltojen ja tuottamattomassa käytössä olevien maiden metsittämistä. O'Laughlin ja Williams (1988) esittävät laskelman, jonka mukaan viljelymetsätalouteen ja hylättyjen laidunmaiden metsitykseen panostamalla puuntuotanto voitaisiin kohottaa jopa kolminkertaiseksi nykyisestäään. Vielä tärkeämpää kuin uusien maa-alueiden metsittäminen olisi kuitenkin se, että nykyiset metsäalueet säilyisivät tehokkaassa puuntuotannossa.

Metsänviljelyn tehostamisen on katsottu olevan tarpeen ennen muuta yksityismetsissä. Loganin (1989) mukaan yksityismetsänomistajat viljelevät vain joka yhdeksännen päätehakatun hehtaarin. Valtaosa hakkuualoista ”uudistetaan luontaisesti”, mikä ei käsitteenä kuitenkaan tarkoita samaa kuin se, mihin Suomessa on totuttu. Suomalaisen yksityismetsälain tulkinnan mukaan kyseessä olisi usein metsänhävitys, koska siementävää puustoa hakkuualalle ei välttämättä jätetä.



Kuva 4b.1. Yhdysvallat, Teksas ja Itä-Teksas.

Syyksi metsänviljelyn heikkoon suosioon Logan (1989) mainitsee, että investoinnin takaisinmaksuaika on useimmissa tapauksissa liian pitkä, koska uuden puusadon tuottaminen vie vähintään 15–20 vuotta. Suomalaisittain ajateltuna selitys ontuu, mutta on muistettava, että Teksasista löytyy koko joukko vaihtoehtoisia sijoituskohteita, joista tuotto saadaan huomattavasti nopeammin ja suurempana. Metsähallitus korostaakin julkisen vallan edistämiskeinojen tarpeellisuutta metsänviljelyn lisäämiseksi yksityismetsissä (USDA... 1987).

Tässä tarkastellaan yksityismetsätalouden edistämistoimintaa Teksasissa. Koska keskeisimpänä edistämistarpeena alueella pidetään metsänviljelyä, keskitytään tässä lähes yksinomaan siihen. Ensin hahmotetaan yleiskuva Teksasin metsätaloudesta. Sen jälkeen esitellään keskeisimmät yksityismetsätaloutta edistävät organisaatiot sekä keinot, joilla metsänviljelyä on pyritty lisäämään. Keinojen vaikuttavuutta ja syitä metsänviljelyhaluttomuuteen pohditaan tarkastelemalla metsänviljelyä koskevia tilastoja sekä käymällä läpi aiheesta tehtyjä aikaisempia tutkimuksia. Lopuksi pohditaan keinoja, joiden avulla metsänomistajat saataisiin lisäämään metsänviljelyä.

Tässä esityksessä ei puututa siihen, onko metsähallituksen peräänkuuluttama metsänviljelyn lisääminen todella tarpeen vaiko ei. Esimerkiksi kansantalouden hyvinvoinnin maksimoinnin kannalta metsänviljelyn laiminlyönti ja siitä seuraava metsäteollisuuden supistuminen voisivat olla hyväksyttäviäkin kehityssuuntia, sillä vaihtoehtoisia tehostamiskohteita saattaa hyvinkin olla olemassa. Kokonaan toinen kysymys on puumarkkinamekanismin toimivuus, eli se, johtaako metsänviljelyn – ja sen mukana puuntuotannon – lisääminen siihen, että myös puun tarjonta teollisuudelle kasvaa.

2 Perustietoja Teksasin metsätaloudesta

Teksasin metsätalous keskittyy Itä-Teksasin alueelle. Itä-Teksasin alueesta 55 prosenttia, eli 4,8 miljoonaa hehtaaria, luokitellaan maankäyttömuodoltaan metsätalouden maaksi (taulukko 4b.1). Metsätalouden maasta 98 prosenttia on metsämaata eli sellaista maata, joka pystyy tuottamaan puuta vähintään 20 kuutiojalkaa eekkeriä kohti, mikä vastaa noin 1,4 m³/ha (O'Laughlin & Williams 1988).

Jos neljä suurinta kaupunkikeskittymää (nimittäin Houston, Beaumont-Port Arthur-Orange, Longview-Marshall sekä Tyler) jätetään tarkastelun ulkopuolelle, metsäteollisuus tarjoaa yli neljänneksen alueen teollisuustyöpaikoista. Itä-Teksasin 43 piirikunnasta (*engl. county*) 17:ssä metsäteollisuus on tärkein tulonantaja.

Taulukko 4b.1. Perustietoja Itä-Teksasin metsätaloudesta, vertailukohteena Suomi. (Lähteet: McWilliams & Lord 1988, Logan 1989, Uusitalo 1989, Forests, Forestry... 1988).

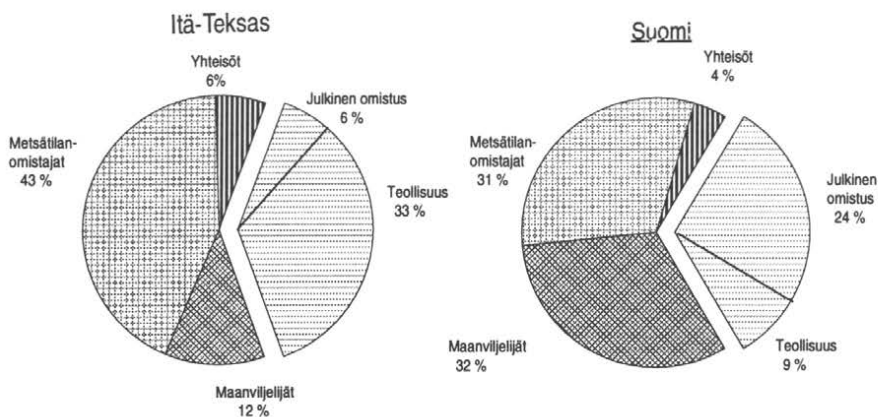
	Itä-Teksas	Suomi
Väkiluku (10 ⁶)	4,7	4,9
Pinta-ala (10 ³ m ²)	87,5	338,0
Metsätalouden maata (10 ⁶ ha)	4,7	20,1
Puuston kokonaistilavuus (10 ⁶ m ³)	375,0	1660,0
Puuston tilavuus/ha (m ³)	79,8	81,0
Puuston vuotuinen kasvu (10 ⁶ m ³)	21,7	68,4
Puuston kasvu/ha (m ³)	4,6	3,4
Markkinahakkuut/v 1981–89 (10 ⁶ m ³)	18,4	42,7
Hakkuukertymä/ha/v (10 ⁶ m ³)	3,9	2,1
Hakkuukertymä/kasvu (%)	84,8	62,4

Puitteet metsän kasvulle ovat suotuisat. Lämpötila laskee aniharvoin nollan alapuolelle. Kesällä maksimilämpötila käy parin kuukauden ajan päivittäin 35 celsiusasteen yläpuolella. Sadetta tulee harvoin, mutta kerta-annokset ovat niin suuria, että vuotuinen sademäärä on runsaat kaksi kertaa suurempi kuin Suomessa. Puiden kasvukausi kestää maaliskuusta marraskuuhun.

Puuston vuotuinen kasvu on noin kaksin-kolminkertainen Suomeen verrattuna, istutusmänniköissä vieläkin enemmän. Kaupallista merkitystä on vain männyllä, jota puustosta onkin valtaosa. Etelän männyt, loblollymänty (*Pinus taeda*), pitkäneulasmänty (*P. palustris*) ja lyhytneulasmänty (*P. echinata*), ovat laadultaan Suomessa yleisintä mäntyä (*P. sylvestris*) heikompia, mutta kelpaavat hyvin massateollisuuden raaka-aineeksi. Tärkein tuote on paperi, jonka tuotanto kattaa yli puolet metsäteollisuustuotteiden arvosta.

Istutusmänniköt kasvavat suomalaisiin uudistuskypsyysmittoihin alle 20 vuodessa. Yleensä metsä hakataan paljaaksi noin 25–35 vuoden iässä. Puut kuljetetaan kokorunkoina jalostuspaikoille. Korjuuolot ovat todella helpot. Korkeuseroja ei juuri ole, ja maapohja kantaa ympäri vuoden.

Tavallisesti puustoa ei harvenneta kertaakaan kiertoajan kuluessa, koska harvennuksen ei katsota kannattavan. Viime aikoina on kuitenkin kiinnostuttu kevyemmästä korjuukalustosta, jonka myötä harvennushakkuiden kannattavuus luultavasti paranisi. Yleisesti kaikissa metsänkäsittelytoimenpiteissä toteuttamisen ehtona on se, että toimenpiteen taloudellinen hyöty on oltava selvästi osoitettavissa.



Yksityismetsänomistajia yht. 150 000 (61 %) Yksityismetsänomistajia yht. 300 000> (67 %)

Kuva 4b.2. Metsäpinta-ala omistajaryhmittäin Itä-Teksasin alueella, vertailukohteena Suomi (Lähteet: McWilliams & Lord 1988, Uusitalo 1989).

Metsätalouden maa on melkein kokonaan yksityisomistuksessa (kuva 4b.2). Metsäteollisuusyhtiöt, jotka sikäläisen tavan mukaan luetaan yksityisomistajiin, omistavat metsätalouden maasta kolmanneksen. Toisen ryhmän muodostavat yhteisöt, maanviljelijät sekä muut yksityishenkilöt (*nonindustrial private ownership*), jotka omistavat 61 prosenttia. Julkisessa omistuksessa metsätalouden maasta on 7 prosenttia, josta pääosa kuuluu liittovaltiolle. Tässä esityksessä metsien omistusryhmittelyä käytetään Suomessa vakiintuneen tavan mukaan käsitteitä teollisuuden metsät, yksityismetsät sekä valtion metsät.

3 Yksityismetsätaloutta edistävät organisaatiot

Valtakunnallisella tasolla keskeisin metsäorganisaatio on maatalousministeriössä (United States Department of Agriculture) toimiva liittovaltion metsähallitus (**Forest Service**). Sen päätehtävä on liittovaltion hallinnassa olevien metsien käsittely, mutta sen ohella viraston tehtäväksi on määrätty tukea muiden metsätaloutta edistävien organisaatioiden työtä (O’Laughlin & Williams 1988). Eräs viraston keskeisimpiä toimintamuotoja on tutkimustyö. Yksityismetsänomistajia metsähallitus palveleekin lähinnä informaation tuottajana. Toisaalta metsähallitus on myös taustalla useissa valtakunnallisissa edistämishjelmissä, joiden käytännön toteutus ja hallinto delegoidaan kuitenkin osavaltioiden metsähallituksille.

Teksasin osavaltion metsien – sekä yksityisten että julkisten – järkiperaisestä käytöstä ja kehityksestä vastaa Teksasin metsähallitus (**Texas Forest**

Service, TFS), joka perustettiin vuonna 1915 osaksi Texas A&M yliopistoa (O'Laughlin & Williams 1988). Yksityismetsänomistajille TFS tarjoaa teknistä, materiaalista ja taloudellista tukea mm. metsänuudistamiseen, taimikonhoitoon sekä metsäpalojen ja metsätuhojen torjuntaan liittyvissä toimenpiteissä. TFS vastaa kahden keskeisen metsänuudistamista edistävän ohjelman teknisestä toteutuksesta (Logan 1989). Ensimmäinen on liittovaltion rahoittama Forestry Incentives Program (FIP) ja toinen Texas Reforestation Foundation (TRe), jonka rahoitus perustuu metsäteollisuusyhtiöiden vapaaehtoisein lahjoituksiin. Ohjelmien sisältöön palataan lähemmin tuonnempana.

Koulutus- ja informaatiopalveluja on saatavissa **Texas Agricultural Extension Service**'stä (TAEX), joka toimii niin ikään osana Texas A&M yliopistoa. Sen päätehtäväksi on määritelty tutkimuksen tuottaman tiedon välittäminen käytännön metsätalouden hyödyksi (O'Laughlin & Williams 1988). Tätä varten TAEX:lla on toimisto jokaisessa Teksasin piirikunnassa.

Edellä mainitut organisaatiot perustuvat joko liittovaltion tai osavaltion lakiin ja niiden toiminta rahoitetaan pääasiassa julkisin varoin. Vapaaehtoisista organisaatioista yksityismetsätalouden edistämisen kannalta tärkeimmät ovat **Texas Forestry Association** (TFA) sekä **Consulting Foresters of Texas** (CFT).

TFA perustettiin vuonna 1914 edistämään julkista mielenkiintoa vapaaseen yrittämiseen perustuvaa metsätaloutta kohtaan. Se on voittoa tavoittelematon organisaatio, jonka jäsenistö koostuu sekä metsänomistajista että metsäammattimiehistä. Vuonna 1988 jäseniä oli yli 2500. Yhdistyksellä on keskeinen sija Teksasin metsätalouden edistämässä: sen vastuulla on mm. TRe -sääntöjen sekä American Tree Farm -ohjelman hallinto.

CFT:n toiminta käynnistettiin vuonna 1981. Sen tehtävänä on huolehtia konsulttitehtävissä toimivien metsänhoitajien ammattipätevyyden tasosta sekä etiikasta ja edistää tätä kautta osavaltion yksityismetsätaloutta.

4 Keinot metsänviljelyn edistämiseksi

Yleisesti ottaen metsäpolitiikan tekijöillä on käytettävissään useita keinoja, joiden avulla julkinen valta voi tarvittaessa täydentää markkinavoimien toimintaa. Keinot voidaan jakaa esimerkiksi seuraaviin ryhmiin:

1. Oikeudelliset ja muut normien muodossa olevat keinot:
 - lait, hallinnolliset ohjeet, luvat, käskyt, kiellot.
2. Suoraan vaikuttavat taloudelliset keinot:
 - avustukset, tukipalkkiot, lainat, verot ja verohelpotukset, vientitalletukset ym. maksut, materiaallinen tuki.
3. Välillisesti vaikuttavat taloudelliset keinot:
 - julkisen vallan oma metsänomistus, julkinen valta metsäteollisuudenomistajana.

4. Informaatio:

- tiedotus, propaganda, tutkimus, koulutus, neuvonta.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvia keinoja ei Teksasissa metsänviljelyn edistämässä käytetä. Muut keinot sitä vastoin ovat käytössä monissa eri muodoissaan. Suoraa taloudellista tukea teksasilainen metsänomistaja voi saada metsänuudistamiseen ja metsittämiseen neljästä vaihtoehtoisesta ohjelmasta: liittovaltiolla on kolme ohjelmaa, lisäksi Texas Reforestation Foundation tukee nimensä mukaisesti teksasilaista metsänviljelyä (Gunter & Ogden 1989).

Vanhin liittovaltion tarjoamista ohjelmista on **Agricultural Conservation Program** (ACP), joka käynnistyi jo 1930-luvulla. Sen päätarkoitus on maaperän säilyttäminen tuottavassa kunnossa. Metsänomistaja voi saada avustusta taimien istutukseen sekä maanmuokkaukseen joko keinollista tai luontaista uudistamista varten. Avustusta voi saada enimmillään 75 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista, kuitenkin siten, ettei vuotuinen avustus ylitä 3500 USD metsänomistajaa kohti. ACP-ohjelman hallinnoinnin hoitaa Agricultural Stabilization and Conservation Service (ASCS), jonka toimialaan kuuluvat myös maataloustuotannon ohjaustoimet.

Toinen liittovaltion varoin toimiva tukimuoto, **Forestry Incentives Program** (FIP), perustettiin vuonna 1974. Sen perimmäinen tarkoitus on lisätä pienten yksityismetsälöiden puuntuotantoa. Taloudelliseen tukeen ovat oikeutettuja yksityisten metsänomistajien lisäksi intiaaniheimot, yhdistykset sekä yhtiöt. Työläjit ovat samat kuin ACP:ssä. Avustusprosentti vaihtelee 50:stä 60:een. Lisäehtoina ACP:hen nähden ovat:

- metsäpinta-ala vähintään 10, mutta korkeintaan 1000 eekkeriä (4–400 ha),
- maan puuntuotantokyvyn on oltava vähintään 3,5 m³/ha/v,
- maa on ollut vähintään 10 vuotta omistajan hallussa,
- vuotuinen maksimi 10 000 USD/omistaja,
- metsätaloussuunnitelma vaaditaan.

Kolmas liittovaltion ohjelmista on **Conservation Reserve Program** (CRP), joka käynnistettiin vuonna 1985. Sen tarkoituksena on edistää eroosioalttiiden maiden poistamista kiertoviljelystä. Maanviljelijä voi joko viljellä nurmea tai istuttaa puita estääkseen eroosion leviämisen. Peruskorvaus on enintään 50 prosenttia muutostyöstä aiheutuneista kustannuksista, kuitenkin korkeintaan 50 000 USD. Lisäksi maksetaan 10 vuoden ajan pienehköä ns. maanvuokramaksua, jonka suuruus Teksasissa on noin 400 mk/ha. Ollakseen CRP-kelpoinen on maan täytettävä tietyt vaatimukset, joiden voimassaolon tarkastaa ASCS. CRP-ohjelman varhaisempi versio oli Soil Bank Program, jonka nojalla tehtiin samantyyppisiä sopimuksia vuosina 1956–60.

Texas Reforestation Foundation (TRe) on rahoitusmuodoiltaan samankaltainen kuin FIP. Säätiö perustettiin vuonna 1981 metsäteollisuusyhtiöiltä saaduista lahjoitusvaroin. Ennakkoehtoja rahoituksen saannille ei ole asetettu. Kuka tahansa yksityismetsänomistaja voi hakea rahoitusta, minkä jälkeen Teksasin metsähallitus tutkii tapauksen ja tekee viljelysuunnitelman. Määräajoin säätiön johtokunta asettaa saapuneet hakemukset tärkeysjärjestykseen ja myöntää tukea niin monelle hankkeelle kuin kulloisetkin varat sallivat.

Suoraan taloudelliseen tukeen luettava keino on myös metsänuudistamisesta saatava **verovähennys**, joka otettiin käyttöön vuonna 1980 (Royer &

Moulton 1987). Metsänomistaja voi vähentää metsänuudistamiskulut verotuksessaan siten, että ensimmäisen vuoden vähennys on 1/14 kustannuksista, seuraavat kuusi vuotta vähennys on 1/7 ja kahdeksantena vuonna loput 1/14.

Myös muita tukimuotoja on saatavilla. Useat metsäteollisuusyhtiöt ovat puunsaantinsa varmistukseksi läheneet tukemaan yksityistä metsänviljelyä tarjoamalla teknistä ja materiaalista apua. Esimerkiksi päätehakuissa puunkorjuun suorittava yhtiö voi hoitaa maanmuokkauksen ilman korvausta sekä toimittaa viljelyä varten ilmaiset taimet.

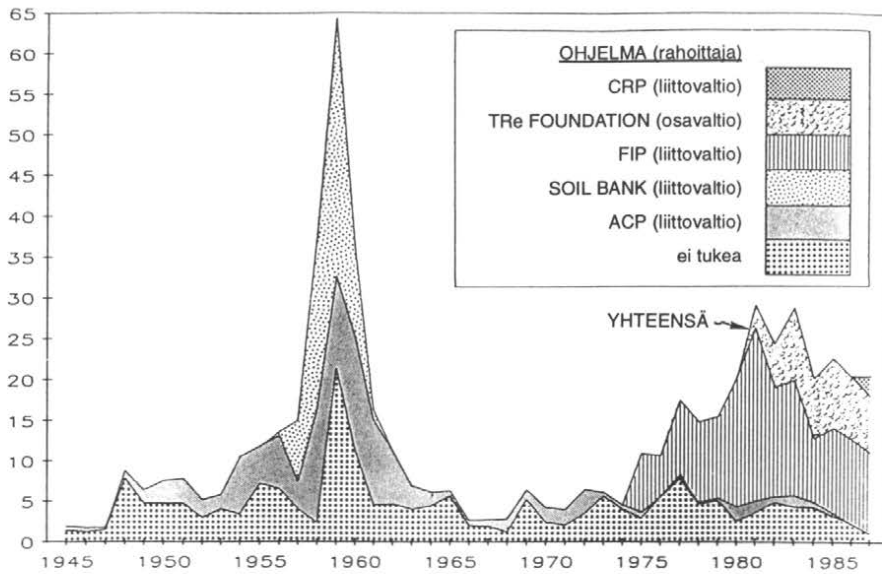
Informaatiosta ja henkisestä tuesta käy esimerkiksi **Texas Tree Farm Program**. Se on osa American Tree Farm System'ia, joka perustettiin jo vuonna 1941 tarkoituksena edistää yksityismetsien suunnitelmallista hoitoa. Päästäkseen "puufarmariksi" metsänomistajan on tarkastuttava metsänsä järjestön valtuuttamalla metsänhoitajalla. Aluksi myönnetään tavallisesti viiden vuoden koeaika, jonka kuluessa on toteutettava metsänhoitajan määräämät toimenpiteet. Koeajan päätyttyä - mikäli tehtävät on tehty - saa metsänomistaja varsinaisen jäsenyyden. Tämän jälkeen metsänhoitaja tarkastaa metsän joka viides vuosi varmistukseksi, että hoito jatkuu hyvänä. Mikäli puutteita havaitaan, jäsenyys asetetaan ehdonalaiseksi, kunnes puutteet on korjattu. Jäseneksi kelpuutetut saavat ahkeruutensa vastapainoksi etuina mm. ammattiapua, koulutusta ja metsäalan lehtiä. Paikalliset yhdistykset ajavat jäsentensä etua metsään liittyvissä asioissa. Vuonna 1988 Teksasin osavaltiossa jäseniä oli 3300 (Logan 1989).

5 Keinojen onnistuneisuus

Metsäpoliittisten keinojen onnistuneisuutta voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Tilastojen valossa näyttää siltä, että metsänviljelyn edistämishjelmillä on ollut selvä vaikutus metsänviljelyaktiivisuuteen Teksasin yksityismetsissä (kuva 4b.3). Korkein piikki 1950-luvun lopulla on rahoitettu pääosin Soil Bank -ohjelmalla. On kuitenkin pantava merkille, että myös metsänomistajan omatoiminen metsänviljely lisääntyi samaan aikaan merkittävästi. Soil Bank -ohjelman päätyttyä 1960-luvun alkupuolelta aina 1970-luvun puoliväliin toiminta oli hiljaista. Tarjolla oli vain ACP -ohjelma. Sen jälkeen toiminta on taas elpynyt uusien ohjelmien myötä. Merkittävin osa rahoituksesta on peräisin FIP:sta. Kokonaan omarahoitteinen metsänviljely väheni 1980-luvun loppua kohti lähes olemattomiin.

On huomautettava, että tämäntyyppinen trendien tarkastelu voi olla harhaanjohtavaa. Ohjelmien lisäksi tapahtuneeseen kehitykseen voi nimittäin löytyä monia muita syitä, jotka joko tunnetaan tai sitten ei (Järveläinen 1984). Parempi lähestymistapa olisi rakentaa malli, jonka lähtökohtana olisi metsänomistajien investointikäyttäytyminen. Keinojen vaikutukset voitaisiin estimoida mallin avulla. Mallin rakentaminen ei kuitenkaan ole helppoa. Ensinnäkään ei ole olemassa riittävää tietämystä malliin sisällytettävistä moniulotteisista vuorovaikutussuhteista. Toisaalta empiirisen tiedon kerääminen

1 000 eekkeriä



Kuva 4b.3. Metsänuudistaminen Teksasin yksityismetsissä vuosina 1945–1987 (Lähde: O’Laughlin & Williams 1988).

vaatisi niin suuren vaivannäön, ettei siihen tässä yhteydessä katsottu tarpeelliseksi ryhtyä.

Vuosina 1975–1986 Teksasin yksityismetsissä avohakattiin kaikkiaan 100 700 ha (O’Laughlin & Williams 1988). Samana aikana metsänviljelypinta-ala oli 95 600 ha. Ensisilmäyksellä tilanne näyttää hyvältä: 95 prosenttia avohakkuualoista viljellään. Tämä ei kuitenkaan ole koko totuus. Luvut eivät nimittäin kerro sitä, kuinka monta hehtaaria käsiteltiin avohakkuun sijasta ”osittaihakkuilla”, jotta uudistamiselta vältyttäisiin. Muita kuin avohakkuuta toteutettiin kyseisellä ajanjaksolla peräti 518 000 hehtaarin alalla. Lisäksi osa metsänviljelypinta-alasta on peltojen ja kesantomaiden metsityksiä.

O’Laughlin ja Williams (1988) väittävät, tosin laskelmia esittämättä, että männynviljelyinvestoinnin tuotto on Yhdysvaltain etelävaltioissa korkeampi kuin missään muualla pohjoisella pallonpuoliskolla. Metsänomistajat kuitenkin joko laskevat taikka olettavat saavansa paremman tuoton rahoilleen vaihtoehtoisista sijoituskohteista. O’Laughlinin ja Williamsin mukaan myös luontaisen uudistamisen menetelmät voivat olla tehokkaita, mutta ne vaativat nykyistä paremman jälkihoidon. Parhaimmillaan luontaisesti uudistetuissa kohteissa päästään 2/3:aan viljelymetsien tuotosta.

Monet tutkijat ovat kritisoineet metsänomistajien taloudellisen tuen oikeutusta ja tarpeellisuutta (ks. esim. de Steiguer 1984). Saattaa nimittäin olla, ettei tuen avulla saada lisättyä kokonaisinvestointeja. Väitetään, että metsänomistajia rohkaistaan tekemään toimenpiteitä, jotka he tekisivät muussa tapauksessa omalla kustannuksellaan. Skok ja Gregersen (1975) tutkivat Agricul-

tural Conservation Program'in (ACP) vaikuttavuutta Minnesotassa ja tulivat siihen tulokseen, että 70 prosenttia metsänomistajista olisi viljellyt saman verran ilman tukeakin. Myös Forestry Incentives Program (FIP) on ollut tällaisen substituutioepäilysten kohteena. Sekä de Steiguer (1983 ja 1984) että Cohen (1983) esittivät johtopäätöksensä, että substituutiota oli tapahtunut ainakin jossain määrin.

FIP on ollut kahdesti tehokkuusarvioinnin kohteena (Cubbage ym. 1989). Molemmat arvioinnit ovat olleet valtakunnallisia ja ne on tehty metsähallituksen toimesta. Ensin arvioitiin ohjelman sosiaalista ja hallinnollista tehokkuutta heti sen käynnistyttyä vuonna 1975. Valtaosa toteutetuista investoinneista todettiin yhteiskunnan kannalta kannattaviksi. Keskimääräiseksi pääoman tuotto prosentiksi saatiin 10,2 prosenttia (Mills 1976). Toinen arviointi toteutettiin vuonna 1981 sen jälkeen kun kongressi oli ehdottanut ohjelman lakkauttamista. Saadut kannattavuusluvut olivat vieläkin paremmat kuin ensimmäisessä arvioinnissa (Risbrudt & Ellefson 1983).

Cubbage ym. (1989) tuovat esille myös sen, että FIP:lla saattaa olla investointeja lykkäävä vaikutus. Tämä johtuu siitä, että moni sellainen metsänomistaja, jonka rahoitus evätään julkisten varojen rajallisuuden vuoksi, jää odottamaan seuraavaa vuotta ja uutta yritystä. Mitä kauemmaksi metsänviljelyä lykätään sitä todennäköisempää on sen epäonnistuminen.

On myös joitakin julkista tukea puoltavia tutkimustuloksia (esim. Alig ym. 1980, Marsinko & Nodine 1981). Boyd (1983) osoitti FIP:n lisäävän metsänviljelyä, mutta epäili, ettei ohjelma ole vaikuttanut raakapuun tarjontaan. Cubbage ym. (1989) puolestaan väittää, että Conservation Reserve Program (CRP) on lisännyt merkittävästi raakapuun tarjontaa etelävaltioissa.

Myös metsänuudistamisesta saatavan verovähennyksen vaikuttavuutta on tutkittu. Kaiser ja Royer (1984) tutkivat metsänomistajien käyttäytymiseen vaikuttavia tekijöitä ja totesivat verovähennyksen erääksi vaikuttavimmista keinoista metsänomistajien käyttäytymisen ohjailussa. Dennis (1983) osoitti verovähennyksen taloudellisesti hyvin suotuisaksi metsänomistajalle. Keskimäärin loblollymännyn viljelyn pääoman tuotto prosentti kohosi hänen mukaansa vähennyksen vaikutuksesta 6,9 prosentista 8,4 prosenttiin. Siitä huolimatta metsänviljelypinta-ala ei ole lisääntynyt Teksasissa 1980-luvulla. Fesco ym. (1982) epäilevät syyksi tiedon puutetta ja korostavat informaation merkitystä metsänviljelyn edistämiskeinona.

6 Johtopäätökset

On ilmeistä, että texasilaiset ovat istuttaneet enemmän puita kuin olisivat tehneet ilman käytettyjä edistämiskeinoja. Huolenaihe keinojen riittämättömyydestä ei kuitenkaan ole turha. Aikaansaatu puuntuotannon lisäys on niin pieni, ettei se riitä poistamaan puupulan uhkaa, joka jarruttaa alueen metsäteollisuuden kehitystä.

Metsänviljelyn laiminlyönti ei johtune rahoitusongelmista. Yleensä metsänomistajat voivat rahoittaa metsänviljelyn päätehakuusta saatavilla tuloilla. Sitä paitsi, jos investointeja rajoittava tekijä olisi ollut alkupääoman puute, julkinen tuki ja verovähennykset olisivat tätä ongelmaa huomattavasti lievittäneet. On kuitenkin käynyt niin, että ainakin jossain määrin on julkisin varoin maksettu kustannuksia, jotka metsänomistajat olisivat muussa tapauksessa maksaneet itse.

Myöskään tiedon tai osaamisen puute ei liene keskeisin rajoite, koska teknistä apua ja informaatiota on saatavilla runsain määrin. Toisaalta neuvonta voisi keskittyä enemmän metsänviljelyn taloudellisiin perusteisiin, koska saattaa olla, etteivät metsänomistajat ole perillä siitä, kuinka kannattavaa metsänviljely itse asiassa on.

Todennäköisesti tärkein syy metsänviljelyhaluttomuuteen on se, ettei metsän merkitys omistajansa toimeentulolle ole yleensä ratkaiseva. Öljy, kivihiili, karjankasvatus ja viljanviljely tarjoavat useille metsänomistajille vaihtoehtoja. Myöskään metsäteollisuuden säilyminen yhtenä alueen tärkeimmistä teollisuudenaloista ei ole itsestäänselvyys. Elektroniikka, avaruustekniikka ja sotateollisuus saattavat tuntua monen metsänomistajan mielestä lupaavammilta aloilta, joten metsätalouteen investoiminen voi vaikuttaa epävarmalta.

Mitä sitten olisi tehtävissä metsänviljelyhalukkuuden lisäämiseksi? Kelpaisiko Suomi malliksi? Suomessa metsänuudistuminen on varmistettu lainsäädännöllä. Yksityismetsälain mukaan metsänomistajan on huolehdittava siitä, että päätehakatulle alueelle syntyy joko luontaisesti tai viljellen uusi metsä. Teksasissa tällaista lakiin perustuvaa pakotetta ei ole haluttu ottaa käyttöön, vaan maanomistajia on rohkaistu metsänuudistamiseen käyttämällä keinoina niin taloudellista, teknistä, materiaalista kuin henkistäkin tukea. Samat keinot ovat toki käytössä Suomessakin, mutta niiden ensisijainen tarkoitus ei ole metsänuudistamisen lisääminen vaan uudistumisen varmistaminen sekä kansantalouden tulonjaon tasaaminen. Poikkeuksena on pellonmetstityspalkkio, jolla pyritään rohkaistamaan vapaaehtoista toimintaa metsäpintalan lisäämiseksi.

Hyvin valvottuna laki varmistaisi Teksasissakin, että jokaisen avohakatun hehtaarin uudistuminen olisi taattua. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Voi nimittäin olla, että Suomenkin laki johtaa tehottomuuteen ja tuhlaukseen. On ilmeistä, että Suomessa viljellään paljon sellaisiakin kohteita, joita ei kannattaisi ollenkaan viljellä. Uudistumisen epäonnistumisriski saattaa olla niin suuri, etteivät uudistamiseen uhratut markat maksa koskaan itseään takaisin. Maalle saattaisi olla parempaakin käyttöä.

Toisaalta myös sosiaaliset kriteerit on otettava huomioon. Suomessa metsätalouden merkitys on niin keskeinen, että ihmiset ovat valmiita hyväksy-

mään lainsäädännön dominoivan roolin yksityistaloudellisesti kannattamattomienkin investointien varmistamiseksi. Sitä vastoin Teksasissa julkisen vallan sokeutumista yksityisten ihmisten asioihin ei hevin hyväksytä.

Metsänviljelyongelman ratkaisukeinojen löytäminen on hankalaa. Käytävissä olevat menetelmät arvioida vaihtoehtoisten edistämistoimien toimivuutta ovat puutteelliset. Keinojen fyysisten vaikutusten mittaaminen ja ennustaminen on vaikeaa. Menneitä arvioitaessa ei koskaan voi olla varma siitä, mitä olisi tapahtunut siinä tapauksessa, ettei tiettyä keinoa olisi otettu käyttöön. Myöskään metsänomistajien käyttäytyminen ei ole nykyisellä tietämyksellä ennustettavissa riittävän hyvin.

Kirjallisuus

- Alig, R.J., Mills, T.J. & Shackelford, R.L. 1980. Most soil bank plantings in the South have been retained; some need follow-up treatments. *Southern Journal of Applied Forestry* 4(1):60–64.
- Boyd, R. 1983. The effects of FIP and forester assistance on nonindustrial private forests. Teoksessa: Royer, J.P. & Risbrudt, C.D. (toim.): *Nonindustrial private forests: a review of economic and policy studies*. School of Forestry and Environmental Studies. Duke University. Durham, North Carolina. s. 198–203.
- Cohen, M.A. 1983. Public cost-share programs and private investment in forestry in the South. Teoksessa: Royer, J.P. & Risbrudt, C.D. (toim.): *Nonindustrial private forests: a review of economic and policy studies*. School of Forestry and Environmental Studies, Duke University, Durham, North Carolina. s. 181–188.
- Cubbage, F.W., O’Laughlin, J., Salazar, D.J. & Bullock, C.S. 1989. *Forest Resource Policy: Processes, Participants, and Programs*. Julkaistavaksi tarkoitettu luonnos (John Wiley & Sons, New York). 526 s.
- Dennis, D.F. 1983. Tax incentives for reforestation in public law 96-451. *Journal of Forestry* 81(5):293-295.
- Fesco, K.S., Kaiser, H.F., Royer, J.P. & Weidenhamer, M. 1982. Management practices and reforestation decisions for harvested southern pinelands. USDA Statistical Reporting Service. Staff Report No. AGES821230. Washington DC.
- Forests, Forestry and Forest Industries in Finland. Annual Ring 1988-89. The Finnish Forestry Association, Helsinki. 8 s.
- Gunter, J.E. & Ogden, L. 1989. Government programs that benefit timberland owners. *Forest Farmer*, 27th Manual Edition. Vol. 48(5): 44–46.

- Järveläinen, V-P. 1984. Introduction to the theme of the conference. Policy analysis for forestry development. IUFRO: Division 4. Proceedings of the international conference held in Thessaloniki, Greece, August 27–31 1984, Volume 1. s. 3–10.
- Kaiser, H.F. & Royer, J.P. 1984. The appropriate role of U.S. Government programs in fostering U.S. forest investment. Policy analysis for forestry development. IUFRO: Division 4. Proceedings of the international conference held in Thessaloniki, Greece August 27-31 1984. Volume 2. s. 51–62.
- Kilkki, P. 1989. Yhdysvaltain etelävaltioiden metsätalous. *Metsälehti* 1/1989: 5.
- Logan, S.D. 1989. Texas Forest Resources. 1990-91 Texas Almanac. The Dallas. Morning News, Dallas, Texas. s. 89–93.
- Marsinko, A.P.C. & Nodine, S.K. 1981. Tree planting under the soil bank program – an economic analysis. Forestry Bulletin Number 24. Department of Forestry. Clemson Univ. Clemson, South Carolina. 5 s.
- McWilliams, W.H. & Lord, R.G. 1988. Forest Resources of East Texas. Resource Bulletin SO-136. USDA Forest Service. New Orleans, Louisiana. 61 s.
- Mills, T.J. 1976. Cost effectiveness of the 1974 Forestry Incentives Program (FIP). USDA Forest Service Research Paper RM-175. Rocky Mountain Forest and Range Experiment Station. Fort Collins, Colorado. 23 s.
- O’Laughlin, J. & Williams, R.A. 1988. Forests and the Texas Economy. Texas A&M University, College Station, Texas. 65 s.
- Risbrudt, C.D. & Ellefson, P.V. 1983. An economic evaluation of the 1979 Forestry Incentive Program. University of Minnesota. Agricultural Experiment Station Bulletin 550-1983. St. Paul. 55 s.
- Royer, J.P. & Moulton, R.J. 1987. Reforestation incentives: Tax incentives and cost-sharing in the south. *Journal of Forestry* 85(8):45–47.
- Skok, R.A. & Gregersen, H.M. 1975. Motivating private forestry: an overview. *Journal of Forestry* 73(4):202–205.
- de Steiguer, J.E. 1983. The influence of incentive programs on nonindustrial private forestry investment. In: Jack P. Royer and Christopher D Risbrudt, editors. Nonindustrial private forests: a review of economic and policy studies. School of Forestry and Environmental Studies. Duke University, Durham, North Carolina. s. 157–163.
- 1984. Impact of cost-share programs on private reforestation investment. *Forest Science* 39(3):697–704.
- USDA Forest Service. 1987. The South’s fourth forest: Alternatives for the future. Forest Resource Report No. 24. Washington DC.
- Uusitalo, M. (toim). 1989. Metsätalastollinen vuosikirja. Metsäntutkimuslaitos. *Folia Forestalia* 730.

METSIEN VÄHENEMINEN JA METSÄLAIT KEHITYSMAISSA

Gerardo Mery¹



ABSTRAKTI

Huoli kehitysmaiden metsien vähenemisestä ja niiden tilan heikkenemisestä on kansainvälinen. Ilmiön säätelyyn käytetyt menettelytavat ja lait ovat epäonnistuneet. Metsien vähenemisen prosessi on monisyinen, ja se liittyy erityisesti sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin. Säätelyyn tarkoitetuissa laeissa tämä prosessi on nähtävä kokonaisuutena, jossa kansainvälisillä, kansallisilla ja paikallisilla tekijöillä on oma vaikutuksensa. On välttämätöntä, että lait tukevat suunnitelmallista ja kestäväää metsien kasvatusta ja käyttöä, mutta metsälait eivät yksin ole tähän riittäviä. Tarvitaan uutta kansainvälistä metsäjärjestöä, joka analysoisi ilmiökenttää, kehittäisi korjaavia toimenpiteitä ja kanavoisi rahallista tukea.

Avainsanat: Kehitysmaat, metsälait, metsien häviäminen, metsäpolitiikka.

Alkuperäinen artikkeli "Rol de las leyes forestales en el control del proceso de deforestación" julkaistu teoksessa: Schmithüsen, F. (ed.) 1992. Forestry legislation. Report of the IUFRO Subject Group S6.13-00. Forstwissenschaftliche Beiträge 11, s. 194–208. Professur Forstpolitik und Forstökonomie. ETH Zürich. (Käännös: Yrjö Sevola). Toimittajat ovat muuttaneet alkuperäisen artikkelin jäsentelyä ja lisänneet luvun 3.2 kirjoittajan antamasta aineistosta.

¹. MMK, tutkija, Metsäntutkimuslaitos, PL 37, 00381 Helsinki.

Sisällys

Tiivistelmä	160
1 Johdanto	161
2 Metsien vähenemisen prosessi	161
3 Metsälakien ominaispiirteitä	163
3.1 Metsälakien yleispiirteitä	163
3.2 Kehitysmaiden metsälakien piirteitä	164
4 Miksi metsälakien toteutus epäonnistuu	166
5 Johtopäätökset	168
Kirjallisuus	170

Tiivistelmä¹

Kehitysmaiden ja etenkin tropiikin metsien väheneminen on viime aikoina saanut kasvavaa huolestumista osakseen useissa maissa. Koska ongelma on seurausta ihmisen ympäristöön kohdistuvasta toiminnasta, sen ehkäisy politiikan tulee tähdätä juuri ihmisen käyttäytymisen muuttamiseen.

Tämän artikkelin tarkoituksena on kuvailla kehitysmaiden metsien vähenemiseen vaikuttavia tekijöitä ja yleisesti metsälakien ominaispiirteitä sekä analysoida niitä tekijöitä, joiden vaikutuksesta metsälakien toteutuksella ei ole yleensä kyetty estämään metsien nopeaa vähenemistä. Suomen näkökulmasta voi olla kiinnostavaa tutustua niihin useimmiten Suomelle täysin vastakkaisiin olosuhteisiin, jotka johtavat metsälakien toteutuksen epäonnistumisiin. Metsien väheneminen ja rappeutuminen ovat monimutkaisia ilmiöitä, joita tulee tarkastella ennenkaikeksi sosiaalisina ja taloudellisina ongelmina. On kysymys kokonaisuudesta, jossa on analysoitava sekä koko systeemin syy- ja seuraussuhteita että paikallisten tekijöiden vaikutusta. Lakien valmistelussa ja tarkistuksissa tulisi ottaa lisäksi huomioon voimassaolevan lakijärjestelmän mahdollisuudet, rajoitukset ja suhteet muihin lakeihin. Tuomioistuinten ja hallinto-organisaatioiden ominaisuudet on myös tunnettava.

Kehitysmaiden metsien vähenemisen estämiseksi – toisesta näkökulmasta: kestävä metsätalouden turvaamiseksi – luotu politiikka ja metsälait sekä etenkin niiden toteutus ovat useimmiten epäonnistuneet. Tilanteeseen ovat myötävaikuttaneet monet seikat. Tulonjaon epätasaisuus ja sosiaaliset vääristymät sekä kansallisesti että kansainvälisesti ovat esimerkiksi johtaneet eturyhmien välisiin jännitteisiin ja osaltaan metsien vähenemiseen metsälakien toteutuksesta huolimatta.

Lakien säätämistä vaikeuttaa, että tiedot kehitysmaiden metsävaroista ovat usein puutteellisia tai epärealistisia. Myös lakien ajoitus saattaa muuttuvissa olosuhteissa olla myöhässä. Lakien toteuttamista voi vaikeuttaa sopivien instituutioiden, koulutettujen ihmisten ja materiaalin puute, sekä lakien ja ohjelmien yhteensopimattomuus muun yhteiskuntajärjestelmän kanssa. Lait saattavat myös olla epäselvästi tai liian abstraktisti ilmaistuja. Lakien soveltaminen saattaa myös vaikeutua, kun kohderyhmä torjuu poliittisen tai lakiasäättävän instituution, tai kun lait pyrkivät muuttamaan vakiintunutta käytäntöä. Lisäksi lain kunnioitus edellyttää vahingonkorvaus- ja tukijärjestelmää, joka kehitysmaissa yleensä puuttuu.

Lakien tulee tukea suunnitelmallista ja kehittyvää metsien käyttöä ja siihen liittyvää teollisuutta. Metsäpoliittisten ohjelmien ja lakien toteuttaminen vaatii sopivia instituutioita sekä inhimillisiä ja materiaalisia voimavaroja. Lisäksi tarvitaan poliittista tahtoa ja kohderyhmien aktiivista osallistumista. Lakimuutosten on myös oltava johdonmukaisia koko oikeusjärjestyksen kehittymisen kanssa.

¹ Toimittajien täydentämä

1 Johdanto

Huoli maapallon luonnonvarojen tilan heikkenemisestä on yleistynyt. Tutkijat ovat raportoineet ympäristön saastumisesta, metsien vähenemisestä, lajien kuolemista sukupuuttoon, maan viljavuuden heikkenemisestä tärkeillä viljelysalueilla, otsonikerroksen tuhoutumisesta ja ”kasvihuoneilmioistä”. Näillä elämänlaatua uhkaavilla ongelmilla on yhteinen syy: ihmisen ympäristöön kohdistunut toiminta, jolla on usein ollut tuhoisia sivuvaikutuksia. Ihmisen ja ympäristön suhdetta korjaavan politiikan täytyy siksi sisältää ihmisten käyttäytymisen muuttamiseen pyrkiviä kohtia. Sellaisten muutosten toteuttamisessa lainsäädännöllä täytyy olla keskeinen rooli.

Usein lakien ja uuden politiikan tai toimintaohjelman yhteys on ilmeinen. Monet lait tähtäävät määrätyn sosioekonomisen järjestelmän säilyttämiseen. Mutta toisissa tapauksissa lait suuntautuvat järjestelmän muuttamiseen, joko kokonaan tai osittain. Tässä käsitellään lähinnä viimeksi mainitun tyyppistä lainsäädäntöä, jonka tavoitteena on motivoida tai pakottaa muutokseen sosiaalisessa tai yksilöllisessä käyttäytymisessä. Sellaisissa tapauksissa lain (keino) täytyy pyrkiä tuottamaan vaikutuksia, jotka ovat sopusoinnussa sen politiikan (tavoite) kanssa, joka lain on muotoillut. Juuri tästä on kysymys niitten lakien ja ohjelmien suhteen, jotka liittyvät kehitysmaiden metsien säilyttämiseen ja kehittämiseen.

Tämän artikkelin tarkoituksena on kuvailla kehitysmaiden metsien vähenemiseen vaikuttavia tekijöitä ja yleisesti metsälakien ominaispiirteitä sekä analysoida niitä tekijöitä, joiden vaikutuksesta metsälakien toteutuksella ei ole yleensä kyetty estämään metsien nopeaa vähenemistä. Suomen näkökulmasta voi olla kiinnostavaa tutustua niihin useimmiten Suomelle täysin vastakkaisiin olosuhteisiin, jotka johtavat metsälakien toteutuksen epäonnistumisiin.

2 Metsien vähenemisen prosessi

Tässä omaksutun määritelmän mukaan metsät vähenevät, kun niitä raivataan viljelykseen tai laitumiksi, kaskiviljelyn tai rakentamisen seurauksena ja toisaalta metsien vähittäisen aavikoitumisen seurauksena. Metsien rappeutuminen on ymmärrettävä eri käsitteeksi. Se tarkoittaa puuston vähittäistä poistamista ja alkuperäisen metsän rakenteen ja puulajisuhteiden laadullista heikkenemistä. Luonnonmetsien korvaaminen nopeakasvuisilla, vierasperäisillä istutusmetsillä, jotka tavallisesti ovat yhden puulajin muodostamia, voidaan lisäksi lukea rappeutumisen käsitteen piiriin.

Metsien väheneminen ja rappeutuminen ovat epäilemättä monimutkaisia ilmiöitä, joita tulee tarkastella ennen kaikkea sosio-ekonomisina ongelmina (Westoby 1978, 1985; Palo 1984; Simula 1986). Ne toisin sanoen ovat lukuisien taloudellisten, sosiaalisten, poliittisten, historiallisten ja luonnonoloihin liittyvien tekijöiden vuorovaikutuksen seurauksia (Palo 1984). Metsien vähe-

nemisen yhteiskunnallisten vaihtoehtokustannusten todistellaan usein olevan hyötyjä suuremmat. Vertailu on kuitenkin vaikeaa, sillä kumpikaan ei jakaudu ajan suhteen tasaisesti eri kansalaisryhmien kesken (Poore 1976).

Tärkeimmät metsien vähenemisestä aiheutuvat kustannukset (haitat) voidaan tiivistää seuraaviksi:

- geenivarannon vähentyminen lajien sukupuuttoon häviämisen seurauksena;
- puuhuollon vaikeutuminen;
- lukemattomien metsän tuotteiden kuten hedelmien, rehun, kasvisöljyn ja vahojen, riistan, kautsun, hartsin, lääkekasvien, sienien yms. hankinnan vaikeutuminen;
- valuma-alueiden vesitalouden muutokset;
- maaperän viljavuuden heikkeneminen;
- biosfääriin perussykliin muutokset, vaikutukset ilmakehään ja mikroilmastoon;
- esteettisten arvojen menetykset, mikä vähentää alueen tarjoamia virkistyskäytön mahdollisuuksia;
- biologisen monimuotoisuuden väheneminen;
- hiilensitomiskyvyn ja hiilivaraston aleneminen.

Yhteiskunnalliset kustannukset vaikuttavat, suorasti tai välillisesti, sekä paikallisella tasolla että valtakunnallisesti ja globaalisesti.

Maapallollamme parastaikaa tapahtuva metsien väheneminen on useimmissa kehitysmaissa kiihtyvää, ja lyhyen ja keskipitkän aikavälin ennusteet osoittavat yhtäpitävästi ongelman vakavuuden (Lanly 1982; Grainger 1986 ja 1990; Palo ym. 1987). Lukuisat raportit ovat korostaneet metsien vähenemisen ja sosio-ekonomisen kehittymättömyyden välistä yhteyttä (esim. Our Common Future 1987; Palo ym. 1987; Repetto & Gillis 1989; Kengen 1990). Yhteinen tulevaisuutemme -raportti suosittelee kestävästä kehitystä kannustuen ympäristön ja luonnonvarojen parempaan käyttöön ja suojeluun.

Nykyisen nopean väestönkasvun ja hitaan sosioekonomisen kehityksen tilanteessa kasvava määrä kehitysmaiden ihmisiä oikeutetusti vaatii perustarpeittensa, ravinnon, energian ja asumisen tyydyttämistä. Se merkitsee, että metsien väheneminen on osittain väistämätöntä. Osittain se on kuitenkin vältettävissä, edellyttäen että erityisesti maaseudulla sovelletaan nopean sosio-ekonomisen kehityksen vaatimaa politiikkaa ja lakeja, ja pyritään poistamaan metsien vähenemistä aiheuttavien tekijöiden vaikutusta.

Metsien vähenemisen kontrolloinnissa keskeiset lakeihin liittyvät toimet merkitsisivät nykyisten lakien tarkistamista ja sellaisten uusien lainsäädännösten esittämistä, jotka pohjautuvat ilmiön sosio-ekonomisen rakenteen ja paikallisesti vaikuttavien tekijöiden erittelyyn.

3 Metsälakien ominaispiirteitä

3.1 Metsälakien yleispiirteitä

Termi ”laki” ei ole pystytty määrittelemään täydellisesti. Historiallisesti katsoen lait kuitenkin muodostavat ihmisyhteisöjen kehittämän sääntöjen joukon, joka pakottaa yleisesti hyväksytyyn sosiaaliseen ja yksilölliseen käyttäytymiseen. Pragmaattisemmalta kannalta katsoen lait muodostavat käytettävissä olevien julkisten keinojen kehikon ihmisten käyttäytymisen ohjailussa (Siegel 1979). Siksi politiikan muotoilun ja uusien lakien säätämisen tai vanhojen lakien muuttamisen välillä on kiinteä suhde. Homans (Stjernquistin 1976 siteeraamana) puolestaan määrittelee lait ”eksplisiittisesti formuloituina käyttäytymisen sääntöinä, jotka muista sosiaalisista organisaatioista poikkeava oikeudenkäytön organisaatio panee toimeen.”

Monet **yleiset lait** voivat vaikuttaa ratkaisevalla tavalla metsätalouteen, vaikka eivät olekaan siihen erityisesti suunnattuja. Esimerkiksi monien maiden perustuslaissa on talouden eri sektoreihin – metsätalous mukaanlukien – voimakkaasti vaikuttavia elementtejä.

Varsinaiset **metsälait** koskevat kuitenkin nimenomaan metsiä ja metsätaloutta. Ne voivat koostua erityyppistä säännöksistä, kuten parlamentaarista laeista, maakuntahallinnon asetuksista sekä juridis-hallinnollisista säännöistä ja määräyksistä. On myös olemassa **tapoihin perustuvia sääntöjä**, jotka ovat säännelleet metsien tai metsille sopivan maan käyttöä. Näissä on kirjava joukko metsään ja metsätalouteen liittyviä lainkäyttöisiä määrittelyjä. Metsälakeihin luetaan toisinaan kuuluviksi myös yleislakeihin kuuluvia **erityispykälä** esimerkiksi metsäverotukseen liittyen. Lisäksi täytyy muistaa **perustuslain** säännökset, jotka määrittelevät esimerkiksi minkä tyyppinen olemassaoleva metsänomistusoikeus on. Eri maissa esiintyy lukuisia erilaisia lakijärjestelmiä vaihtelevine lakinormeineen, joita ei tässä ryhdytä analysoidaan.

Lainsäädäntö täytyy mieltää dynaamisena järjestelmänä, joka on altis hyvin moninaisille, ajan myötä vaihteleville vaikutuksille. Nämä vaikutukset voivat olla peräisin muutoksista sosiaalis-poliittisessa järjestelmässä, luonnonympäristössä, talousjärjestelmässä tai tavaroiden ja palveluiden tuotantotekniikassa.

Metsälakien muoto ja sisältö riippuu kussakin maassa vallitsevan oikeusjärjestelmän ominaisuuksista. Joissakin maissa lait ovat tiukkoja ja yksityiskohtaisia, kun taas toisissa ne ovat yksinkertaisempia ja joustavampia, antaen näin hallinnolle enemmän päätösvaltaa (Hummel 1984).

Myöskin oikeusjärjestelmää itseään tulee tarkastella dynaamisesta, historiallisesta perspektiivistä. Pitkän aikaa, ja edelleenkin eräissä sosiaalisissa ryhmissä, oli vallalla byrokraattinen käsitys lakien laadinnasta ja soveltamisesta. Tämä käsitys lähtee voimassaolevan oikeusjärjestyksen täydellisestä kunnioittamisesta, ja olettaa siksi, että mikä tahansa lain säännös on välittömästi täytettävä, olkoon sitten vapaaehtoisesta lain kunnioituksesta tai rangaistuksen pelosta. Tämä kurittava näkemys laeista on vastakohtainen nyky-

aikaiseen, osallistuvaan ja positiiviseen näkemykseen nähden. Viimeksi mainitussa korostuu näkemys, että uuteen yksilölliseen ja sosiaaliseen käyttäytymiseen päästään palkitsemalla ja sopimuksin, sekä tekemällä selväksi uusien lain normien noudattamisen edut ja niiden hylkäämisestä aiheutuvat haitat.

Metsälait ovat perinteisesti sisältäneet säännöksiä ainakin metsäisten alueiden asuttamisesta, tiettyjen alueiden suojelusta, metsien hakkuista, puun hinnan määrittämisestä ja uuden metsän aikaansaamisesta. Monissa maissa säännöksiin on nyttemmin lisätty suunnitelmallista metsätaloutta koskeva osa, jossa asetetaan tavoitteet ja metsävarojen tehokkaampaan hyödyntämiseen tähtäävät toimintatavat. Näiden taustalla on nähtävissä tavaroiden ja palveluiden kestävä tuottamisen periaate. Eräissä maissa (esim. Ruotsissa) laeissa on määräyksiä jopa vuotuisten hakkuiden suhteellisen tasaisesta jakautumisesta ja toisia, jotka velvoittavat metsänistutuksiin hakatuissa metsissä (Stjernquist 1976).

Viime vuosikymmeninä metsien suojelu on tullut yhä näkyvämmiin esille. Samanaikaisesti metsälait ovat osittain menettäneet rajoittavaa luonnettaan ja palvelevat paremmin erityisesti maankäyttö- ja maaseudun kehittämissuunnittelua. Tämä uusi lähestymistapa on antanut metsälaeille ryhtiä ja saattanut alkuun prosessin metsälakien ja -säännösten tarkistamiseksi (Schmithüsen 1986a). Uudet, ympäristön suojelua varten säädetyt lait pakottavat pohtimaan myös sektoraalisia säännöksiä laajemmasta näkökulmasta, sillä näiden lakien tavoitteena on ihmisten elämän laadun turvaaminen niin, että kasvi- ja eläinyhteisöt ja niiden luonnolliset elinympäristöt säilyvät. Nämä uudet lait vaikuttanevat myös nykyisiin metsien säilyttämistä ja maaseudun kehittämistä koskeviin lakeihin (Niesslein & Zimmerman 1986).

3.2 Kehitysmaiden metsälakien piirteitä

Maailmassa on satakunta kehitysmaata, joissa on jonkin verran metsää ja useimmissa myös metsälakeja. Niinpä niiden määrä, sisältö ja muoto vaihteleekin suuresti. *Aasiassa* ja *Afrikassa* lähes kaikki metsät ovat julkisessa omistuksessa. Metsälait kohdistuvat silloin hoitoaluesiin, jotka on perustettu metsätalouden harjoittamista varten. Usein kuitenkin huomattava osa metsistä – jopa puolet – voivat kuulua asutus-, maatalous- tai jonkin muun ministeriön hallintaan, jolloin ne ovat metsälakien ulkopuolella. *Latinalaisessa Amerikassa* on merkittävästi myös yksityismetsiä, joita varten on usein säädetty omat lakinsa. Jos yksityismetsälakeja ei ole, julkiset metsälait voivat sisältää myös määräyksiä yksityishenkilöiden metsään tai puihin liittyvistä oikeuksista.

Monissa maissa on kehitysyhteistyöhankeiden tuloksena sisällöltään moderneja metsien monikäyttöä ja kestävä metsätaloutta painottavia metsälakeja. Esimerkiksi *Thaimaan* metsälakeja ollaan parhaillaan ajanmukaistamassa osana metsätalouden puitesuunnitelmaa, jota tehdään Suomen kehitysyhteistyövaroilla. Tärkein metsälaki säädettiin tilanteessa, joka vallitsi puoli vuosisataa sitten. Tuolloin oli tärkeintä tiikkipuun myynti ja rahastus. Nykyisin tiikkimetsiä ei enää ole ja tärkeintä olisikin jäljellä olevien metsien säilyt-

täminen, mutta siihen vanhentuneesta metsälaista ei ole apua. (Laitalainen 1992.) Myös monissa muissa maissa metsälait ja metsäpolitiikka voivat olla auttamattoman vanhentuneita.

Useissa maissa metsien käyttöä pyritään säätämään myös luonnonsuojelulaeilla. Esimerkiksi Taman Negaran kansallispuisto *Malesiassa* perustettiin jo vuonna 1938. Vaikka tällaisia suojelumetsiä on eräissä maissa, kuten *Costa Ricassa* ja *Thaimaassa* perustettu hyvinkin runsaasti, eivät myöskään luonnonsuojelulait yksin ole kyenneet niiden olemassaoloa turvaamaan.

Eräiden *Afrikan* maiden metsälakien mukaan ihmisten oikeus maan ja puiden käyttöön voi olla eriytynyt. Puiden suhteen voi olla neljäkin erilaista oikeutta: omistus- ja/tai perintäoikeus, istuttamis-, käyttö- ja myyntioikeus. Asia mutkistuu vielä joillakin seuduilla, joilla saman kylän eri perheillä saattaa olla perinteinen oikeus saman puun eri osiin. Toisaalla puun istuttaminen ja menestyksellinen jälkihoito voivat taata laillisen oikeuden siihen maahan, johon puut on istutettu. (Westoby 1993.)

Chile on lauhkean vyöhykkeen maa, jossa pääosa valtion omistamista metsistä on kansallispuistoina ja muina suojelualueina. Valtaosa puuntuotannon piirissä olevista luonnonmetsistä on yksityisomistuksessa. Chilessä on onnistuttu luomaan kehitysmaiden joukossa harvinaista metsään perustuvaa taloudellista kehitystä. Vaikka metsälait ovat johtaneet metsänviljelyalan huomattavaan lisääntymiseen, ne eivät ole onnistuneet turvaamaan metsävarojen ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestäväää käyttöä.

Chilen vanha metsälaki on peräisin vuodelta 1931. Siinä rajoitettiin tulen käyttöä hakkuutoissa sekä edistettiin kansallis- ja luonnonpuistojen perustamista. Ilman operatiivisia säännöksiä ja taloudellisen tuen ohjelmaa laki ei kuitenkaan ollut vaikuttava väline taistelussa metsien vähenemistä ja rappeutumista vastaan.

Vuonna 1974 Chilen metsälainsäädäntö uudistettiin perusteellisesti ja lakia korjattiin tämän jälkeen vielä vuosina 1979, 1980 ja 1981. Uuden metsälain seurauksena valtio on maksanut kolme neljännestä yksityisten metsityskustannuksista ja vuoteen 1994 saakka viljelymetsille on myönnetty verohelpotuksia. Metsähallituksen (CONAF) hyväksymille metsätalousalueille on myös myönnetty suojaa pakkolunastusta vastaan.

Vuoden 1980 metsälaki puolestaan edellyttää kaikille metsälöille metsähallituksen hyväksymän metsätalousuunnitelman, jota hakkuutoiminnassa tulee noudattaa. Tämä laki sisältää myös rajoituksia metsänhoitomenetelmille, joita voidaan soveltaa eri metsätyypeille ja rinteiden kaltevuusluokille. (Dudley 1992; Hakkila & Mery 1992).

Vuoden 1974 metsälaille on selvästi ollut positiivinen vaikutus viljelymetsien perustamiseen. Chileen on saatu syntymään yhteensä 1,5 miljoonaa hehtaaria viljelymetsiä, lähinnä radiata-männylle. Lisäksi yli 100 miljoonan USD:n (Instituto Forestal 1992) arvosta avustuksia on ohjattu viljelyyn ja metsänhoitoon yksityismetsissä ja etenkin suurten metsäyhtiöiden omistamissa metsissä. Uusi metsälaki on siis myös ollut vaikuttava keino valtion varojen kanavoimiseksi yksityissektorille.

Chilen metsätaloudessa on vuodesta 1975 alkaen ollut nähtävissä voimakasta teollisuusinvestointien, metsätaloustuotannon ja metsätuotteiden viennin kasvua. Vaikka uuden metsälain aikaansaamat metsänistutukset ovat luo-

neet pohjaa muutokselle, johtuu se kuitenkin osittain talouden yleisestä avautumisesta ulkomaisille investoinneille ja viennille.

Metsälain eikä metsähallituksenkaan olemassaolo ole voinut estää nopeana jatkunutta luonnonmetsien katoa Chilessä. Metsälaiissa huomiota ei kiinnitetty yksinomaan metsien rationaaliseen käyttöön, vaan se myös mahdollisti luonnonmetsien sekä maatalousmaan laaja-alaisen muuttamisen viljelymetsiksi ympäristöllisistä näkökohdista piittaamatta (Lara 1991). Pääosin viljelymetsiä on perustettu lain mukaisesti olemassaolevien luonnonmetsien ulkopuolelle, mutta osa metsityksistä on tapahtunut laittomasti luonnonmetsistä raivatuille maalle. Chilessä ollaan siis vielä kaukana metsien vähenemisen prosessin hallitsemisesta. Myös sosiaalisten näkökohtien laiminlyömistä on julkisesti arvosteltu.

Metsälain kritiikki onkin johtanut hallituksen ehdotukseen uuden metsälain säästämiseksi Chilen luonnonresurssien kestäväen käytön turvaamiseksi (Franco 1991). Ehdotus on parhaillaan (maaliskuussa 1993) Chilen parlamentin käsiteltävänä.

4 Miksi metsälakien toteutus epäonnistuu

Metsäpolitiikka ja -lait ovat tarkoitettut edistämään tiettyjen tavoitteiden saavuttamista. Käytännössä tässä kuitenkin usein epäonnistutaan. Useiden kehitysmaiden säännökset metsien säilyttämiseksi ovat siitä esimerkki. Epäonnistumisen syyt voivat olla moninaiset:

- *Sosio-ekonomisten vääristymien vaikutus.* Sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla ilmenevät vääristymät aiheuttavat vakavaa eriarvoisuutta ja jännitteitä ihmisten ja kansojen välisissä suhteissa. Kansallisella tasolla on kyse metsän ja sen tuottamien hyödykkeiden epätasaisesta jakautumisesta. Lievennyksenä tuodaan esille, että maatalouden uudistamisohjelmaa sekä tasaisemman tulonjaon ohjelmaa ollaan soveltamassa. Kansainvälisellä tasolla on kyse köyhien maiden ja rikkaiden maiden välisestä suhteesta. Köyhtyneitten, maattomien maalaisten laumat, joiden on henkensä pitimeksi raivattava metsiä viljelykseen, on toistuvasti osoitettu erääksi tärkeimmistä metsien vähenemistä aiheuttavista tekijöistä useimmissa kehitysmaissa.
- *Sopivien instituutioiden, koulutettujen ihmisten ja materiaalin puute.* Tietyn politiikan soveltaminen tai lain julkistaminen ei merkitse, että kohderyhmät ilman muuta pitäisivät arvossa kyseistä politiikkaa tai lakia. Poliitiikan ja lakien soveltamisessa tarvitaan instituutioita, joilla myös on tehokkaan toiminnan vaatima työvoima ja materiaaliset resurssit. Riittävien keinojen puuttuminen on monissa kehitysmaissa ollut keskeinen rajoite lakien soveltamisessa käytäntöön. Esimerkiksi monissa latinalaisen Amerikan maissa, vaikka niissä on ollut metsäsäännöksiä jo hyvin pitkän ajan, julkinen metsähallinto alkoi vahvistua vasta 1920-luvulla, ja vasta viimeisten kahdenkymmenenviiden vuoden aikana metsähallinto on selvästi kehittynyt (Prats

Llaurado & Speidel 1981). Metsäammattilaisten koulutusta tulisi lisätä määrällisesti ja parantaa laadullisesti.

- *Lakien ja ohjelmien yhteensopimattomuus ja ristiriitaisuudet.* Monimutkaisissa nykyajan yhteiskunnissa muodostuu kirjava joukko ryhmäkuntia ja instituutioita, joiden intressit ovat erilaiset ja monesti keskenään ristiriitaiset. Ongelma on läsnä politiikassa ja lakien säätämisessä, jolloin vallassa olevia piirejä lähellä olevien ryhmäkuntien intressit pääsevät usein vaikuttamaan. Lakiteknisellä tasolla ei ole tavatonta huomata ristiriitaisuuksia, esimerkiksi omaisuutta ja metsämaan käyttöä koskevat lait. Institutionaalisella tasolla ongelma näkyy koordinaation heikkoutena tai jopa vastakkaisuuntaisina strategioina kuten on käynyt latinalaisessa Amerikassa maatalousministeriön ja teollisuusministeriön ohjelmien kanssa (Mery 1987). Metsäasioista vastaavan ministeriön ohjelmistakin voi löytyä yhteensopimattomia osia, esimerkiksi niin, että toisaalta hyväksytään laajojen metsäalueiden hävittäminen (tavallisesti luonnonmetsiä) ja samanaikaisesti käynnistetään kalliita metsityssuunnitelmia tulevaisuuden puuhuollon turvaamiseksi (Schmithüsen 1990). Viimeksi mainituissa käytetään yleisesti vierasperäisiä, nopeakasvuista puulajeja, ja toimintaa tuetaan ulkomaisin lainoin.
- *Poliittisen tai lakiasäättävän instituution torjuminen.* Jos kohderyhmät eivät tunnusta poliittisen tai lakiasäättävän instituution laillisuutta, on odotettavissa, että lain soveltaminen kohtaa voimakasta vastarintaa. Esimerkkinä on vaikkapa diktatoristen hallitusten politiikka ja säätämät lait, joita usein voidaan soveltaa vain painostustoimin. Yhteiskunnassa vallitseva laittomuuden tila johtuu lähinnä poliittisen järjestelmän epävakauksesta, demokratian puutteellisesta kehitymisestä, valtaapitävien organisaatioiden valvonnan puutteesta ja hallinnon korruptiosta. Hallitukselta, jolta puuttuu laillinen perusta, ei voida odottaa pitkän aikavälin kehittämissä politiikkaa eikä laajojen kansankerrosten etujen huomioonottamista, joita juuri tarvittaisiin metsien hävittämisen kontrolloimiseksi ja estämiseksi.
- *Vajavainen tai epärealistinen tietoperusta.* Kehitysmaissa on tavallista, että tiedot metsävarojen määrästä, ominaisuuksista ja niiden tarjoamista mahdollisuuksista eivät ole kattavia ja ovat vanhentuneita ja ristiriitaisiakin. Silloinkin kun tietopohja on riittävä, puutteet tiedon välittämisessä estävät tiedon laajapohjaisen hyväksikäytön. Tällaisten olosuhteiden vallitessa on vaikea luoda sellaista politiikkaa ja lain säännöksiä, jotka olisivat maan todellisten kehitystarpeiden mukaisia. Tietoperustan puutteet tulevat siksi usein esiin ohjelmien toteuttamisvaiheessa, kun tavoitteet osoittautuvat mahdottomiksi saavuttaa, vaikka ohjelmien perustelut vaikuttavat järkeviltä.
- *Epäselvä tai abstrakti esittämistapa.* Lakien tietyt peruskäsitteet, joiden tulisi olla selkeästi ilmaistuja, on joskus määritelty epätarkasti, esimerkiksi metsämaan käsite. Tällaiset epätäsmällisyydet johtavat moniin konflikteihin erilaisten lainopillisten tulkintojen välillä. Jos laki tai politiikka on luonteeltaan hyvin abstrakti, sen tarkka ymmärtäminen voi olla vaikeaa. Tällöin on vaarana, että kyseistä uutta keinoa tai toimenpidettä vierastetaan, eivätkä kohderyhmät pidä sitä konkreettisten etujensa mukaisena. Sellaisessa tapauksessa täytyy pyrkiä saamaan asianomaiset kansalaisryhmät mukaan lain tai ohjelman valmisteluun, jolloin keskustelu ja vakuuttelu tehdään etukäteen. On hyvin tärkeää, että etuisuudet (avustukset, korvaukset, verohelpotukset, jne.) ja pakotteet (rangaistukset, sakot, toiminnan pakollinen valvonta, jne.) määritellään selkeästi. Joskus voi kuitenkin olla viisasta, ettei kaikki ole tarkasti määritelty, jolloin lain soveltamisessa on tietty joustovara. Tämä ei

kuitenkaan saa merkitä epäselvyyttä. On myöskin suositeltavaa vaikuttaa ”mielipidejohtajiin” eli henkilöihin, joiden käsitykset ja toiminta heijastuvat edustamiinsa ryhmiin kuuluvien ihmisten käyttäytymisessä (Stjernquist 1976).

- *Henkinen muutosvastarinta.* Ei ole yllättävää, että vakiintunutta käytäntöä (esim. luonnonmetsien riistohakkuut) muuttamaan pyrkivät lait ja politiikat kohtaavat voimakasta henkistä vastarintaa. Se johtuu välinpitämättömyydestä, tiettyjen uskomusten ja käytäntöjen vakiintuneisuudesta, vaikeudesta hyväksyä uudenlainen rationaalisuus tai tekniikka, jne. Siksi on hyvin tärkeää päästä siihen, että ne kansalaisryhmät, joita uusi säännös koskee, voivat osallistua sen kehittelyyn. Lainsäätäjät julkaisevat uusia lakejaan ja suunnittelijat suunnittelevat ohjelmiaan useimmiten ilman, että heillä on suoraa kommunikaatioyhteyttä kohderyhmien kanssa.
- *Vahingonkorvaus- ja tukijärjestelmän puuttuminen.* Laajoja kansalaisryhmiä hyödyttävissä hankkeissa (esimerkiksi kansallispuiston perustaminen), on identifioitava siitä menetyksiä kärsivät ryhmät, ja luotava korvausmenettely niin, että lain kunnioitus säilyy. Samoin metsävarojen kehittämissuunnitelmat ja niihin liittyvät metsäteollisuuden ohjelmat edellyttävät tavallisesti yhteiskunnan antamaa tukea. Sen puuttuminen on usein johtanut epäonnistumisiin.
- *Lain tai politiikan väärä ajoittaminen.* Lain säätäminen ja tietty politiikka vaativat oikean ajoituksen, jotta niitä ei pidettäisi vanhentuneina, ja annettuina vasta kun haluttu muutos on käytännössä jo tapahtunut. Tämä puoli asiasta on erityisen tärkeä, kun ajatellaan sovellettavuutta muuttuvassa ympäristössä. Usein on esimerkiksi tehty esityksiä siirtokuntien perustamiseksi koskemattomille metsäalueille, kun ne käytännössä jo ovat olleet asuttuja, kuten on käynyt useita kertoja Amazonin alueella. Poliitikanteon ja lainsäädännön myöhästelyt johtavat usein epäkunnioittavaan ja torjuvaan suhtautumiseen.
- *Puun sekä muiden metsätuotteiden ja -palvelusten markkinoiden puuttuminen tai huono toimivuus* pitää metsän arvon matalalla. Vähäarvoisen metsän suojeleminen pelkästään metsäalueilla on usein ylivoimainen tehtävä. Kehitysmaissa julkinen metsänomistus ja/tai ostajien epätäydellinen kilpailu on usein johtanut tällaiseen epäsuotuisaan tilanteeseen.

5 Johtopäätökset

Laajojen kansalaispiirien huolestuminen kehitysmaiden metsien tilasta on tehnyt mahdolliseksi joukon toimia metsän turvaamiseksi. Uudet tavoitteet ja niitä tukevat lait merkitsevät suurta muutosta ihmisen luontosuhteessa ja siksi myös metsävarojen käytössä.

Tavoitteen saavuttaminen vaatii luonnollisesti myös sopivia instituutioita sekä inhimillisiä ja materiaalisia voimavaroja ohjelmien ja lakien toteuttamiseksi, ja vielä poliittista tahtoa ja kohderyhmien aktiivista osallistumista. Ilman riittäviä metsien suojelulakeja ei kuitenkaan voida tulla toimeen. Niinpä vanhentuneiden ja epäsuotuisten lainsäädännösten muuttamisen mahdot-

tomuus voi muodostua vakavaksi esteeksi metsien suunnitelmallisen käytön ja kehittämisen edistämässä. Uudet ympäristön suojeluun liittyvät lait, joista nykyisin paljon keskustellaan monissa maissa, tarjoavat loistavan tilaisuuden nykyisten metsälakien perusteelliseen tarkistukseen ja uusien, haluttujen normien luomiseen. Näiden lakimuutosten vaikuttavuus riippuu suurelta osin siitä kuinka yhteensopivia ja johdonmukaisia ne ovat koko oikeusjärjestyksen kehittämisen suhteen (Schmithüsen 1986 b).

Lakipohjaisten, muutokseen tähtäävien keinojen tulee ottaa huomioon:

- rakenteelliset muuttajat ja metsien vähenemislmiön luonteeseen vaikuttavat paikalliset tekijät;
- voimassaolevan oikeusjärjestyksen tarjoamat mahdollisuudet ja rajoitukset, metsälakien suhteet muihin lakeihin ja perustuslain säännöksiin;
- rankaisuvallata hallussaan pitävien ja lakien soveltamista valvovien tuomioistuinten ja hallinnollisten organisaatioiden ominaisuudet;
- vaikeus lakitermein ilmaista suunnitelmalliseen metsien käyttöön pääsemiseksi tarvittavat tekniset toimenpiteet;
- tieteelliseen tutkimukseen perustuvien keksintöjen ja tekniikkojen vaikutus;
- kasvava yleinen mielipide luonnonvarojen kestävä käytön periaatteen ja ympäristön suojelun välttämättömyydestä;
- kannustavat keinot, jotka motivoivat yksilö- ja ryhmäkäyttäytymistä järjikepäisen maankäytön ja maaseudun kehittämisen tavoitteiden suuntaan.

Lakien osuus politiikan toteuttamisen välineinä täytyy tuoda esiin sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Yksittäisessä maassa lakia voidaan käyttää halutunlaiseen käyttäytymiseen johtavana keinona; lait eivät pelkääntään anna selvää toimintakehikkoa lakien toteuttamista valvoville, vaan myös arvovaltaa niin, että he voivat ehdotuksillaan ja neuvoillaan vaikuttaa metsien käsittelyyn (Stjernquist 1976). Lait myös määrittelevät kehikon, joka tekee mahdolliseksi oikeusistuinten puoleen kääntymisen silloin, kun vaaditaan rangaistuksia lain rikkojille tai vaaditaan hyvitystä vahingon kärsineille.

Radikaalit toimet ovat tarpeen ongelman vakavuuden tähden. Uuden kansainvälisen järjestön perustaminen kehitysmaiden metsien vähenemisen vastaiseen taisteluun voisi olla yksi niistä. Eräiden menestyksekkäiden esimerkkien (esim. otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus, Dorfman 1989) valossa voisi ehdottaa, että se perustettaisiin kansainvälisellä sopimuksella vain tätä erityistä tehtävää varten. Sillä tulisi olla tietty riippumattomuus päätöksenteossaan ja sopiva määrä varoja. Sen päätehtäviä olisi suunnitella seurantajärjestelmä, soveltaa palkkio- ja rangaistuskeinoja ja kanavoida varoja korjaaviin toimiin (Palo & Mery 1989).

Kirjallisuus

- Dorfman, R. 1989. Protecting the global environment: an immodest proposal. Käsikirjoitus. 22 s.
- Dudley, N. 1992. Forests in trouble: A Review of the status of temperate forests worldwide. WWF. Gland, Switzerland, 260 s.
- Franco, J. 1991. Elements of a policy for the native forest. Chilean Forestry News February-March 1991:8-9.
- Grainger, A. 1986. The Future Role of Tropical Rain Forests in the World Forest Economy. D.Phil. thesis. Department of Plant Sciences, University of Oxford.
- 1990. Modelling deforestation in the humid tropics. Teoksessa: Palo, M. & Mery, G. (toim.): Deforestation or development in the Third World? Vol.III. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 349:51-67.
- Hakkila, P. & Mery, G. 1992. Puunkorjuu ja käyttö Chilessä. Metsäntutkimuslaitoksen Tiedonantoja 428. Helsinki, 59 s.
- Hummel, F.C. 1984. Institutions and Administration. Teoksessa: Hummel, F.C. (toim.): Forest Policy – A contribution to resource development. Martinus Nijhoff/Dr. W.Junk Publisher. Haag. s. 213-257.
- Instituto Forestal (INFOR) 1992. Estadísticas Forestales 1991. CORFO-INFOR, Santiago, 111 s.
- Kengen, S. 1990. Some reflections on deforestation and development: The Brazilian Experience. Teoksessa: Palo, M. & Mery, G. (toim.): Deforestation or development in the Third World? Vol.III. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 349:145-154.
- Laitalainen, R. 1993. Role of national forest policy in the Master Planning Process. Forest and Development 5/1992, p. 4-11.
- Lara, A. 1992. Case Study: Chile. Teoksessa: WWF (toim.): Forests in Trouble. Review of the status of temperate forests Worldwide, s. 121-130.
- Lanly, J.P. 1982. Tropical forest resources. FAO Forestry Paper 30. Rooma. 166 s.
- Mery, G. 1987. Latin American forest sector development: a short-term review and prospects. Teoksessa: Palo, M. & Salmi, J. (toim.): Deforestation or development in the Third World? Vol.I. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 272:143-219.
- Niesslein, E. & Zimmermann, W. 1986. The impact of environmental legislation on forest conservation. Proceedings of the 18th IUFRO World Congress, LLjubljana. Division 4:72-77.
- Our common Future. 1987. The World Commission on Environment and Development. Oxford University Press, New York. 383 s.
- Palo, M. 1984. Deforestation scenarios for the tropics. Teoksessa: Policy analysis for forestry development. Proceedings of the International Conference of IUFRO, Thessaloniki, Kreikka, 27-31.8.1984, Division 4, Vol. II. s. 449-463.
- & Mery, G. 1989. Paper for the Proceedings of the International Conference

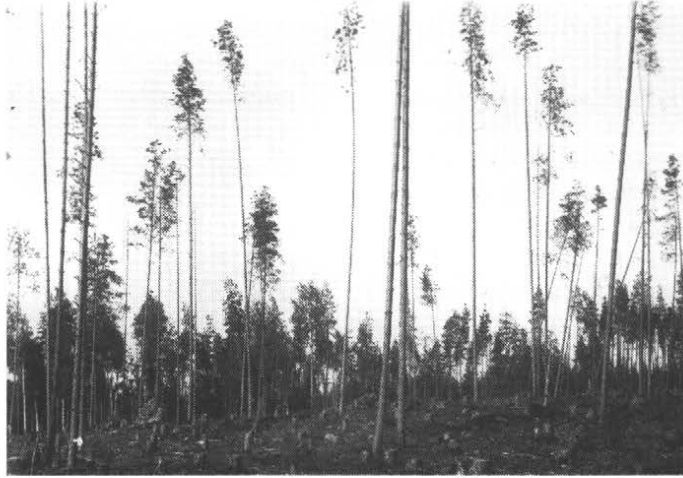
- and Workshop on Global Natural Resource Monitoring and Assessments: Preparing for the 21st Century. Venetsia, 24–30.9.1989. 17 s.
- , Mery, G. & Salmi, J. 1987. Deforestation in the tropics: Pilot scenarios based on quantitative analyses. Teoksessa: Palo, M. & Salmi, J. (toim.): Deforestation or development in the Third World? Vol. I. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 272:223–258.
- Poore, D. 1976. The values of tropical moist forest ecosystems and the environmental consequences of their removal. *Unasylva* 28 (112–113): 127–143.
- Prats Llauradó, J. & Speidel, G. 1981. Public forestry administrations in Latin America. FAO Forestry Paper no. 25. Rooma. 178 s.
- Repetto, R. & Gillis, M. 1989. Public policies and the misuse of forest resources. Cambridge University Press, New York. 432 s.
- Schmithüsen, F. 1986a. The changing role of legislation related to forest conservation and forest resource development. Teoksessa: Tikkanen, I. (toim.): Analysis and evaluation of public forest policies. *Silva Fennica* Vol. 20(4): 270–273.
- 1986b. The linkage between forest and rural development legislation. Opening statement presented to the Second Session on Forest Legislation of the XVIIIth IUFRO World Congress, Ljubljana, syyskuu 1986. 10 s.
- 1990. Tropical forest conservation and protection: political issues and policy considerations. Teoksessa: Palo, M. & Mery, G. (toim.): Deforestation or development in the Third World? Vol.III. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 349:111–120.
- Siegel, W. 1979. Forest Management and the Law. Teoksessa: Duerr, Teeguarden, Christianse & Guttenberg (edit.): Forest Resource Management – Decision-Making Principles and Cases. W.B. Souders Company.
- Simula, M. 1986. Forestry and Development: A global viewpoint. *Silva Fenn.* 19(4): 339–354.
- Stjernquist, P. 1976. Laws in the Forests – A study of public direction of Swedish private forestry. Acta Reg. Societatis Humaniorum Litterarum Lundensis LXIX. Lund CWK Gleerup. 214 s.
- Westoby, J.C. 1978. Forest industries for socio-economic development. Eight World Forestry Congress. FID/GS, Jakarta.
- 1985. Forest policy: one step forward. *Unasylva* 37(148): 55–57.
- 1993. Maailman metsä. Kansainvälisen metsätalouden perusteet. Kustannus Metsätähti. Jyväskylä. 231 s.

SUOMEN
TAPAUSTUTKIMUKSET

OSA II

YKSITYISMETSÄLAIN VASTAISEN METSÄNHÄVITYKSEN TAUSTATEKIJÄT

Eeva Hellström¹



ABSTRAKTI

Tutkimuksessa tarkastellaan yksityismetsälain vastaisten rikkomusten ja niiden oikeuskäsittelyjen taustatekijöitä vuosina 1977–86. Aineisto perustuu katselmuspöytäkirjoihin, metsänhävitystapausten osapuolille – metsänomistajille, metsälautakuntien toimihenkilöille ja puunostajille – lähetettyyn kyselyyn sekä lainvalvontatilastoihin. Tarkastelujakson aikana hävitykset ovat vähentyneet, mutta niin on lainvalvonnan määräkin ja lisäksi lain tulkinta on väljentynt. Päähuomio tutkimuksessa kiinnitettiin metsänomistaja-aineistoon, joka analysoitiin kokonaisvaltaisesti monimuuttujamenetelmällä. Analyysin mukaan metsän hävittäminen liittyi varattomuuteen, metsänkäsittelyohjeista poikkeaviin metsänhoidollisiin näkemyksiin tai holhousta vastustaviin asenteisiin. Myös pelkkä uudistussuunnitelman tai vakuustalletuksen puuttuminen saattoi johtaa metsän rauhoitukseen.

Avainsanat: Yksityismetsälaki, metsälainsäädäntö, metsänhävitys, yksityismetsänomistajat, hermeneutiikka, faktorianalyysi.

¹ MMK, ulkopuolinen tutkija, Metsäntutkimuslaitos. Porvarinmäentie 5 B 1, 68620 Pietarsaari.

Alkusanat

Metsänomistajien käyttäytymistä on tähän mennessä tutkittu lähinnä puunkasvattajan ja puunmyyjän ominaisuudessa. Vähemmän on kiinnitetty huomiota metsänomistajiin lainsäädännön kohteena. Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastellaan metsänomistajien metsätaloudellista käyttäytymistä yksityismetsälain valvonnan näkökulmasta.

Tutkimuksen rahoituksessa ja käytännön järjestelyissä olen saanut tukea Keskusmetsälautakunta Tapiolta. Tutkimuksessa käytetyn laajahkon aineiston keruu on edellyttänyt metsälautakuntien myötämielistä suhtautumista ja apua. Tutkimus perustuu Helsingin Yliopiston maankäytön ekonomian opinäytetyöhön, joka on Metsäntutkimuslaitoksen ulkopuolisen tutkijan aseman turvin saatettu julkaisukuntoon.

Opinäytetyön valmistumisen (tammikuu 1989) jälkeen on julkaistu uusia metsänomistajien käyttäytymistä käsitteleviä tutkimuksia. Työtä on eräiltä osin täydennetty, vaikka uusia tutkimuksia ei olekaan voitu huomioida itse analyysissä. Tässä yhteydessä on myös hyvä todeta, että yksityismetsälakia on tutkimuksen valmistuttua korjattu vakuustalletusten ja uudistussuunnitelmien osalta. Lain kuvaus on kuitenkin relevantti tarkastelujakson suhteen.

Osastopäällikkö Urpo Nikuselta Keskusmetsälautakunta Tapiosta olen saanut virikkeitä tutkimustehtävän muotoutumisessa ja arvokasta kritiikkiä tutkimuksen eri vaiheissa. Opettajaltani, professori Kauko Hahtolalta, olen saanut apua erityisesti faktorianalyysin käyttöön liittyvissä metodisissa kysymyksissä. Professori Matti Paloa puolestaan kiitän kommenteista opinäytetyön muokkauksessa julkaisua varten.

Edellämainituille henkilöille ja laitoksille samoin kuin muille työni valmistamiseen myötävaikuttaneille, esitän kiitokseni.

Pietarsaareissa syyskuussa 1993.

Eeva Hellström

Sisällys

Tiivistelmä	178
1 Johdanto	179
1.1 Ongelman tausta	179
1.2 Tutkimustehtävä	180
1.3 Teoreettiset lähtökohdat	181
2 Tutkimusongelma	182
2.1 Yksityismetsälaki ja metsän hävittäminen	182
2.2 Metsänomistajien käyttäytyminen	188
3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	192
3.1 Tutkimusmenetelmä	192
3.2 Tutkimusaineisto	194
4 Tutkimustulokset	199
4.1 Metsänhävitystapausten luonne	199
4.2 Metsälautakuntien rooli hävitystapauksissa	202
4.3 Puunostajien rooli hävitystapauksissa	205
4.4 Metsänomistajakohtaiset taustatekijät – faktorianalyysi	206
4.4.1 Aineisto ja muuttujien valinta	206
4.4.2 Faktoriointi ja rotaatio	209
4.4.3 Faktoreiden tulkinta	210
5 Tulosten tarkastelu	220
5.1 Tutkimustulosten luotettavuus	220
5.2 Hävitystapausten yleisyys ja luonne	224
5.3 Toimihenkilökohtaiset taustatekijät	225
5.4 Metsänomistajakohtaiset taustatekijät	226
5.5 Lisätutkimuksen tarve ja toimintaehdotuksia	229
Kirjallisuus	230
Liitteet	233
6.1. Hävitystavat metsälautakunnittain	233
6.2. Hävitystapojen vuosittaiset määrät	234
6.3. Yksityismetsälain valvonta ja hävitystapausten yleisyys.....	235
6.4. Yksityismetsälain valvonta ja hävitystapausten yleisyys metsälautakunnittain	238
6.5. Faktorimatriisi	243
6.6. Hävitystapojen faktorilataukset.....	249

Tiivistelmä

Tutkimuksessa on selvitetty metsänhävitystapauksiin ja niiden oikeuskäsittelyihin vaikuttavia tekijöitä. Metsänhävitystapausten yleisyyden, luonteen ja taustatekijöiden tunteminen on tarpeen pyrittäessä niiden ennaltaehkäisyyn, lainvalvonnan yhtenäisyyteen sekä tapausten sovinnolliseen käsittelyyn.

Metsänhävitystapauksissa on aina vähintään kaksi osapuolta: metsänomistaja ja metsälautakunta, eräissä tapauksissa myös puunostaja. Tutkimus perustuu kaikille osapuolille lähetettyyn kyselyyn. Sen tarkastelujaksona ovat vuodet 1977–86.

Tällä jaksolla on sekä lainvalvonnan määrä vähentynyt että tulkinta väljentynyt. Tämä on metsän käsittelyn suotuisan kehityksen ohella johtanut hävitystapausten jyrkkään vähenemiseen. Hävitystapausten esiintymisessä ja yksityismetsälain valvonnessa on kuitenkin huomattavia alueellisia eroja.

Lainvalvonta-asenteisiin ja metsätaloudelliseen tehoajatteluun liittyen havaittiin eroja oikeustapauksia hoitaneiden ja muiden toimihenkilöiden välillä. Puunostajista aiheutuissa hävityksissä taas todettiin yhtiöiden toimihenkilöjen henkilökohtaisella suhtautumisella puunostajan vastuuseen ja ohjeiden kirjaimelliseen noudattamiseen olevan suurempi merkitys kuin yhtiökohtaisilla tekijöillä.

Päähuomio tarkastelussa kohdistuu metsänomistaja-aineistoon, joka käsiteltiin faktorianalyysillä hermeneuttista lähestymistapaa käyttäen. Faktorimatriisia tulkittiin tällöin alan erityisteorioihin nojautuen ja ymmärtäen metsän hävittäminen tavoitteellisenä käytännöllisen päättelyn mukaisena käyttäytymisenä.

Metsän hävittäminen aiheutuu yleensä virheellisestä metsän käsittelystä, mutta se voi asiakirjojen puuttuessa olla myös metsän käsittelystä riippumatonta. Virheellinen metsän käsittely on useimmiten harsintaa tai uudistamistoimenpiteiden laiminlyömistä. Sen taustatekijät jakautuivat analyysissä kolmeen perusulottuvuuteen.

Periaatteelliset holhousta vastustavat asenteet johtavat metsän tietoiseen hävittämiseen monin eri tavoin. Nämä asenteet ovat metsänomistajan taustasta riippumattomia ja kohdistuvat metsän käsittelyn ohella muillekin elämänalueille.

Hävitysten taustalla olevat, nimenomaan metsän käsittelyyn kohdistuvat näkemykset liittyvät sen sijaan talonpoikaisiin piirteisiin ja ovat ominaisia etenkin vanhemman sukupolven viljelijöille. Tällaiset harsinta-asenteet ja ”tehometsätalouden” vastustaminen ilmenevät sekä väärinä hakkuutapoina että uudistamistoimenpiteiden laiminlyönteinä.

Taloudelliset tekijät hävityksen taustatekijänä korostuvat taas varattomilla pientiloilla, joissa säännöllisten hakkuutulojen ja hakkuumahdollisuuksien säilyttämisen välinen tavoiteristiriita ratkaistaan poimintahakkuina.

Näistä perusulottuvuuksista holhouksen vastustamisella ja taloudellisilla tekijöillä on merkitystä myös oikeustapausten taustatekijöinä.

Metsän huonosta käsittelystä riippumattonta metsän hävittämistä on mm. metsätaloudelliselle ominainen metsän hävittäminen ”paperilla” (avohakkuu ilman suunnitelmaa) sekä tilanteet, joissa pellon raivaus on hakkuun jälkeen varojen puutteen vuoksi jäänyt tekemättä. Myös näissä tilanteissa ovat oikeuskäsittelyt keskimääräistä yleisempiä.

1 Johdanto

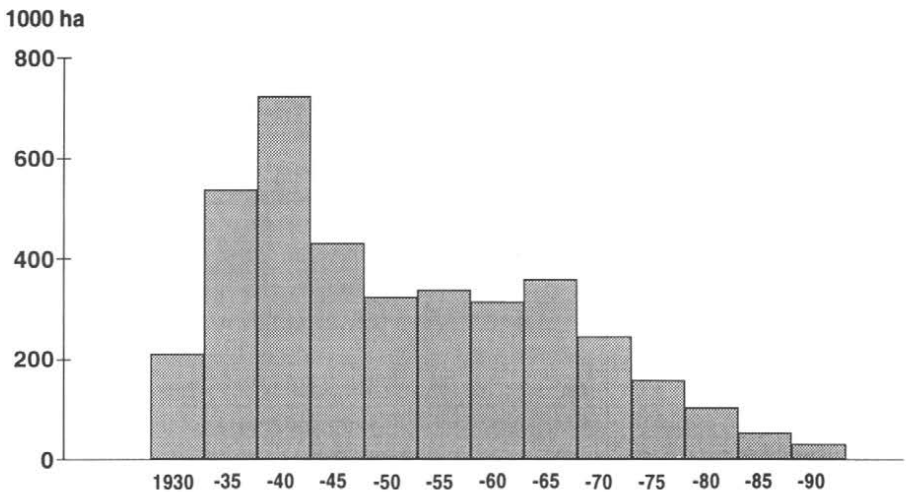
1.1 Ongelman tausta

Metsätaloudessamme on jo keskiajalta lähtien kiinnitetty huomiota metsien liikakäyttöön ja pyritty vaikuttamaan siihen lainsäädännöllisin keinoin. Nykyinenkin yksityismetsälaki kieltää metsän hävittämisen ja rajoittaa siten yksityisen henkilön vapaata metsän käyttöä:

”Metsää älköön hävitettävä. Metsän hävittämistä on sellainen hakkuu sekä hakkuun jälkeen maan sellaiseen tilaan jättäminen tai sellainen käyttäminen, että metsän luontainen uudistuminen tai viljelyllä toteutettava uudistaminen joutuu vaaraan, samoin kuin kehitettäväksi kelpollisen metsän sellainen käsittely, joka on ristiriidassa sen järkevän kasvattamisen kanssa” (Yksityismetsälaki 412/67).

Lain sisältämät pääperiaatteet tulivat asetuksen muodossa voimaan vuonna 1917, ja varsinainen yksityismetsälaki annettiin vuonna 1928. Tällöin metsämme olivat laajalti harsintahakkuiden runtelemia ja metsävarojen pelättiin loppuvan. Aluksi lainvalvontatyö olikin suurelta osin kamppailua määrämittaharsintaa vastaan. Metsien rauhoittaminen oli yleistä ja lainvalvontatyötä luonnehdittiin kansanomaisesti metsien ”lukkoon panemiseksi” (Tapio ... 1982, s. 34–36). Lain voimassaolon ensimmäisenä vuosikymmenenä rauhoitettiin noin 12 000 metsälöä (Ennevaara 1946, s. 164).

Sodanjälkeisenä aikana kehitys on kulkenut yhä enemmän metsien ”lukitsemisesta” hävitystä ennalta ehkäisevään suuntaan. Neuvonta- ja edistämistoiminnan ohella mm. hakkuuta edeltävä ennakkotarkkailu on lisääntynyt. Lisäksi lainvalvonnassa kiinnitetään hakkuiden valvonnan ohella kasvavaa huomiota metsän uudistumisen varmistamiseen (Tapio ... 1982, s. 34).



Kuva 6.1. Rauhoitettuna ollut yksityismetsien pinta-ala 1930–90 (Tapion vuosikirja 1992 s. 32).

Siirryttäessä aikaisemmista liikahakkuista hakkuusäästöjen aikaan on metsänhävitystapausten määrä jatkuvasti vähentynyt (kuva 6.1). Hävitystapauksia on 1980-luvulla esiintynyt enää vajaa sata vuodessa ja näistä vain pari tapausta vuodessa on käsitelty tuomioistuimessa. Vain yhteen hakkuuseen tuhannesta liittyy nykyisin metsän hävitystä.

Vaikka metsien hävittäminen ei ole enää samanlainen ongelma kuin vuosisadan vaihteessa, virisi 1980-luvulla mieliä kuohuttanut keskustelu metsänomistajan oikeuksista käsitellä metsäänsä. Metsäammattilaisten ja metsänomistajien mielipide-eroja on tiedotusvälineissä tuotu korostetusti esille. Esimerkiksi metsän hävitystä seuranneet oikeudenkäynnit saivat tapausten vähäisyyteen nähden suuren julkisuuden. Nykyistä metsälakia on kritisoitu mm. siitä, että sen valvonta on vaikeaa. Laki on suurpiirteinen ja siinä on paljon tulkinnanvaraa.

Metsien hävittämiseen liittyvää tietoa on olemassa vähän, ennakkoluuloja ja olettamuksia on sen sijaan hyvinkin paljon. Metsänhävitystapauksia ja yksityismetsälain valvontaa on laajamittaisesti tutkittu vain lain voimassaolon ensimmäiseltä vuosikymmeneltä (Ennevaara 1946). Näitä tuloksia ei voida yleistää nykyhetkeen.

Metsänhävitystapausten yleisyyden, luonteen ja taustatekijöiden tunteminen on avainasemassa pyrittäessä niiden ennaltaehkäisyyn, lainvalvonnan yhtenäisyyteen sekä sovintoon tapausten käsittelyssä.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa metsien hävittämiseen liittyvää tietoa pohjaksi sekä metsälautakuntien neuvonta- ja tiedotustoiminnan että toimihenkilöiden täydennyskoulutuksen suunnittelulle. Metsälautakunnissa toivotaan koulutuksen tehostamista etenkin katselmusten valmistelun ja toteutuksen osalta (Keinänen 1985, s. 5).

Metsänhävitystapausten taustatekijöiden tunteminen sekä parantaa toimihenkilöiden valmiutta hoitaa yksityismetsälain valvontaan liittyviä toimituksia että helpottaa katselmusten jälkeisiä, metsälautakunnan ja metsänomistajan välisiä rauhoitusneuvotteluja. Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastellaan metsänhävitystapausten yleisyyttä, luonnetta ja niihin vaikuttavia taloudellisia ja yhteiskunnallisia tekijöitä. Tutkimustehtävä voidaan jakaa kahteen osaan:

1. Metsänhävitystapausten sekä niiden oikeuskäsittelyjen taustatekijöiden selvittäminen (metsänomistajälhtöinen tarkastelu).
2. Metsänhävitystapausten taustatekijöiden selvittäminen metsälautakuntalähteisesti.

Tutkimus keskittyy metsänomistajiin, mutta tapausten määrien kehityksen ja alueellisten erojen ymmärtämiseksi on välttämätöntä tarkastella myös yksityismetsälain valvontaa metsälautakunnittain. Samassa yhteydessä kerätään tietoa puunostajien roolista metsänhävitystapauksissa. Tutkimuksessa pyritään löytämään vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Ajavatko taloudelliset vaikeudet yhä pienmetsänomistajia lainvastaisiin hakuihin?
- Voidaanko metsien hävittämisen yhteydessä vielä nykypäivänä puhua tietämättömyydestä?
- Mikä vaikutus metsänomistuksen rakennemuutoksella on metsien hävittämiseen?
- Mikä on puunostajien rooli hävityksissä?
- Miten lainvalvonnan intensiteetti vaikuttaa hävitystapausten määrään?

Tutkimuksen perusjoukko käsittää Vaasaa lukuunottamatta kaikkien metsälautakuntien alueiden yksityishenkilöiden, perikuntien, yhtymien ja yhtiöiden omistamat metsälöt. Ahvenanmaan maakunta ei kuulunut tutkimukseen. Aineisto kattaa vuodet 1977–86.

1.3 Teoreettiset lähtökohdat

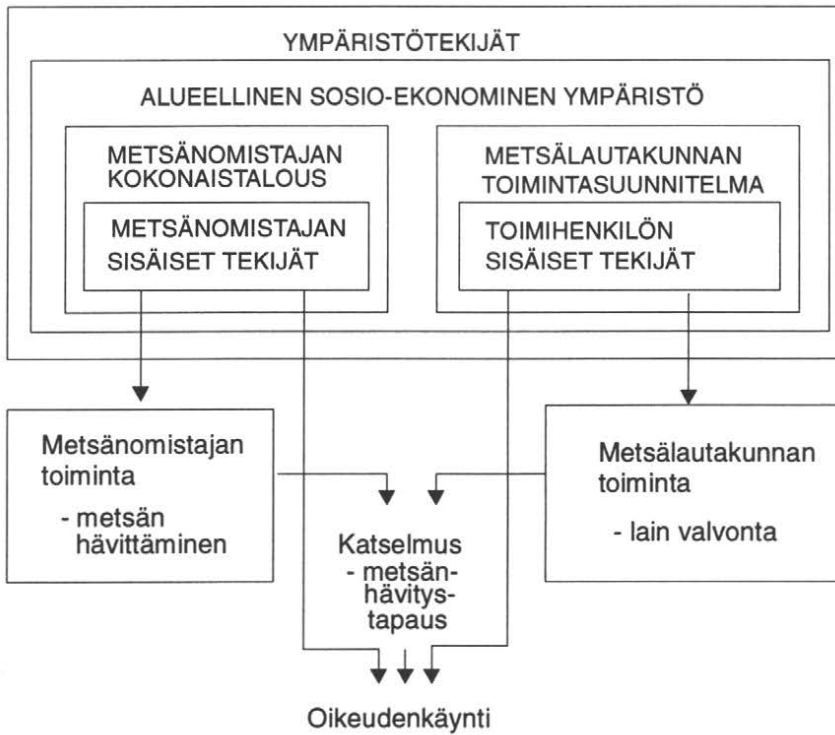
Yksityismetsälain vastaisella **metsän hävittämisellä** ymmärretään metsäntai hakkuuoikeuden omistajan toimintaa, joka on ristiriidassa yksityismetsälain pääperiaatteiden kanssa. Laintulkinnassa olevien erojen vuoksi katselmuksissa todettuja yksityismetsälain rikkomuksia, eli **metsänhävitystapauksia**, ei siis voida pitää metsän hävittämisen objektiivisena mittana. Toisin sanoen siinä, missä metsän hävittäminen on aina yksinomaan metsänomistajan toimintaa, johtuvat metsänhävitystapaukset sekä metsänomistajan että metsälautakunnan toiminnasta. Koska lainvalvontaa ei kyetä ulottamaan jokaiseen metsikköön, vain osa metsän hävittämistä tulee ylipäänsä julki.

Tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen, onko metsän rauhoitus ollut aiheellinen, toisin sanoen vastaako lain soveltaminen yksityismetsälain alkuperäistä tarkoitusta, vaan käytännöllisistä syistä metsän hävittämällä tarkoitetaan todettuja metsänhävitystapauksia, jotka ovat johtaneet katselmukseen ja metsän rauhoittamiseen. Valitusta tarkastelukulmasta huolimatta tämä käsite-ero on pidettävä mielessä.

Metsänhävitystapausten taustatekijöiden ymmärtämiseksi tulisi siten tarkastella sekä metsänomistajien käyttäytymistä alueellisista taustatekijöistä lähtien aina henkilökohtaisiin sisäisiin tekijöihin asti että koko lainvalvontaprosessia siihen vaikuttavine tekijöineen (vrt. kuva 6.2).

Metsätalous on alkutuotantona sidottu puiden kasvupaikkaan. Näin ollen metsätaloutta harjoitetaan niin vaihtelevissa luonnontaloudellisissa kuin sosiaalisissakin ympäristöissä. Tässä tutkimuksessa metsänomistajien käyttäytymistä tarkastellaan tilan tuotannollisten resurssien ja metsänomistajien sosiaalisten arvojärjestelmien avulla. Käsittelyssä sivutaan myös metsänomistuksen rakennemuutoksen vaikutuksia metsätaloudelliseen käyttäytymiseen.

Yksityismetsälakia koskevassa tarkastelussa päähuomio kiinnitetään institutionaalisiin tekijöihin; lain luonteeseen, pääperiaatteisiin sekä lainvalvontaketjuun.



Kuva 6.2. Tutkimuksen viitekehys.

2 Tutkimusongelma

2.1 Yksityismetsälaki ja metsän hävittäminen

Yksityismetsälaki, kestävyys ja harsinta

Metsämme ovat biologisesti varsin kestäviä. Vaikka ilmastomme tekee metsän pysyvän hävittämisen metsätalouden keinoin mahdottomaksi, on kestävyys kuitenkin yksityismetsälain keskeisin periaate. Koska kestävyydelle on metsätaloudessa esitetty lukuisia eri määritelmiä, on syytä selvittää, mihin yksityismetsälain mukainen kestävyys perustuu.

Kestävyyden käsitteen tulkinassa on erotettava sekä ajallinen, alueellinen että sisällöllinen ulottuvuus (Kilki 1989). **Ajallisella** tasolla kestävyuden toteutumista voidaan tarkastella esimerkiksi vuoden, suhdanneallon tai kiertojen jaksoina. Itse kestävyys käsite ulottuu sukupolvien yli ikuisuuteen. **Alueellisella** tasolla taas voidaan vaihtoehtoisesti tarkastella yksittäisiä metsiköitä, metsälöitä, kuntia, hankinta-alueita, valtiota, jne. **Sisällöllisellä**

tasolla käytetään vertailukohtana yleensä puuston poistumaa. Kestävyyden käsite voidaan puuntuotannon lisäksi laajentaa käsittämään myös muut metsien tuotteet ja palvelukset, kuten sienet, marjat, jäkälät, maisemat ja suoja-vaikutukset – jopa koko metsäekosysteemi (Palo 1991). Kestävyyden pääla-jeja on pohdittu yleisemminkin ja taloudellisen kestävyyden lisäksi voidaan puhua ekologisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta kestävyydestä (Hahtola 1991).

Yksityismetsälain mukaisessa kestävyydessä keskitytään sisällöllisesti puuntuotantoon. Varmistamalla metsien uudistumisen laki johtaa metsämaan alan säilymiseen. Tämä toteutuu yhtäläillä metsikkökuvilla tai valtakunnan tasolla kuin vuoden tai koko kiertojen puitteissa.

Kestävyys on **staattiseen** metsätalouteen kuuluva käsite, joka on erotettava **dynaamisesta** edistyvyyden käsitteestä. Hakkuumäärien suhteen yksityismetsälaki ei turvaa kumpaakaan. Yksityismetsälaki ohjaa hakkuumääriä kuitenkin epäsuorasti rajoittamalla nuorten kasvuisten metsien hakkuuta laadullisesti. Turvaamalla nuorten kasvuisten metsien säilymistä myöhempiä päätehakkuuta varten laki vaikuttaa jonkin verran myös hakkuumäärän jatkuvuuteen. Tämän takia onkin ollut tapana sanoa myöskin hakkuumäärien säilymistä periaatteen mukaisen kestävyyden sisältyvän yksityismetsälakiin (Saari 1962, s. 2).

Sananmukaisesti yksityismetsälaki ei kuitenkaan edellytä muiden kestävyysmääritelmien kuin metsämaan alan säilymistä toteutumista. Siksi esimerkiksi runsaasti uudistusikäisiä metsiköitä sisältävässä metsälössä hakkuut voivat ylittää metsälön vuotuisen kasvun tai hakkuusuunnitteen voimakkaasti. Myös metsänomistajien elämäntilanteet vaihtelevat vaikuttaen hakkuumahdollisuuksien eri asteiseen käyttöön omistusaikana. Vastaavasti valtakunnan tasolla kansantalouden tarpeet ovat vaihdelleet eri vuosikymmeninä, sillä metsätalous joutuu aina kilpailemaan muiden elinkeinojen kanssa (Kilkki 1989).

Metsän hävittämisestä on yleisessä kielenkäytössä usein käytetty sanaa harsinta. Kestävyyden käsite luo hedelmällisen pohjan myös tämän kiistellyn käsitteen tarkastelulle. Vuokila (1984) erottaa käsitteet metsänhoidollinen harsinta, jota on myös nimitetty jatkuvaksi kasvatukseksi, ja metsää hävittävä harsinta.

Metsää hävittävässä harsinnassa puustoa hakataan kulloinkin kysymyksessä olevan tarpeen tyydyttämiseksi ajattelematta metsän tulevaa kehitystä, kestävyttä ja metsänhoidollisia näkökohtia. Tästä on olemassa useita eri nimityksiä, joista mainittakoon määrämitta- ja hirrenharsinta.

Metsänhoidollisessa harsinnassa kiinnitetään kertymän määrän ja järeyden ohella huomiota puuntuotannon jatkuvuuteen. Olennainen piirre metsänhoidollisessa harsinnassa on puustopääoman säilyttäminen kestävyttä ajatellen riittävän korkeana. Periaatteessa metsänhoidollinen harsinta voidaan käsittää kestäväksi käsittelymuotona metsikkökuvion tasolla loputtomiin asti. Etenkin maiseman tai eroosion kannalta herkissä kohteissa, jotka yleensä ovat taloustoiminnan ulkopuolella, harsintametsätalous on Suomessakin perusteltua. Tämä näkemys vallitsee myös yksityismetsälain tulkinnassa.

Yksityismetsälain oikeudellinen asema

Oikeuden kehityksessä voidaan yleisesti erottaa kolme päävaihetta. **Repressiivisen** oikeuden vaihe ajoittui yleensä feodaaliaikaan, jolloin oikeus oli muodollista ja järjestystä ylläpitävää. Yksityismetsälaki on metsälainsäädännössämme edelleen repressiivinen elementti pakottavine ja tiukkine sanktioineen. **Responsiivisessa** vaiheessa oikeus alkoi joustaa ja reagoida yhteiskunnan tarpeisiin ja ihmisten vaatimuksiin. Metsälainsäädännössä responsiivisia piirteitä on ollut metsänhoitoa edistävien säädösten ottaminen lainsäädäntöön vuosina 1928 ja 1967. Oikeuden viimeisessä kehitysvaiheessa, **refleksiivisen** oikeuden vaiheessa, yleisohjeita kumotaan ja oikeudellinen sääntely keskittyy menettelymuotojen osoittamiseen (Eilavaara 1987, s. 241–242).

Yksityismetsälaki on luonteeltaan väljä puitelaki. Se kieltää metsän hävittämisen, mutta ei kerro, mitä hävittämällä täsmällisesti tarkoitetaan. Metsän hävittäminen voi pitkän ajan kuluessa saada sisällöllisesti uusia merkityksiä. Väljän puitelain etuna on joustava soveltaminen ja eläminen ”ajan mukana”, mutta häittana viranomaistulkinnat ja oikeusturvan puutteellisuus.

Yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi tulkintaohjeet ovat tarpeen. Metsälautakunnilla oletetaan olevan lainsäädännössämme metsätieteellinen asiantuntemus tulkita, täytyvätkö yksityismetsälain ensimmäisen pykälän soveltamisedellytykset. Keskusmetsälautakunnalla on norminantovaltaa, sillä se osoittaa ohjein metsälautakunnille tulkintatilanteita varten toimenpidesuosituksia. Ne eivät kuitenkaan voi sitoa yksittäistapauksissa, koska metsälautakuntien toiminta on virkavastuullista (Eilavaara 1987, s. 246, 249). Käytännössä lain tulkinta on perustunut Keskusmetsälautakunta Tapion julkaisemiin metsänkäsittelyohjeisiin. Näissä ohjeissa ei kuitenkaan ennen vuotta 1989 ole eritelty lain vähimmäisvaatimuksia ja metsänhoidon suosituksia.

Metsän hävittäminen on yksityismetsälain kieltämä ja siten lainvastainen teko. Laissa on säädetty metsän hävittämisestä johtuvia erilaisia seurauksia, mutta siitä ei ole säädetty rangaistus seuraamusta kuin muutamassa poikkeustapauksessa. Sen vuoksi metsän hävittäminen ei lainvastaisuudestaan huolimatta yleensä ole rikos (Yksityismetsälaki 412/67; Viljo 1974, s. 20–24).

Metsän käyttöä rajoittavat säännökset

Metsän hävittäminen on sidottu hakkuutoimintaan. Toisin sanoen, jollei metsässä toimiteta hakkuuta, ei myöskään metsän hävittämistä voi tapahtua. Uudistushakkuun jälkeen ulottuu yksityismetsälain vaikutus kuitenkin siihen asti, kunnes uuden taimikon kehitys on turvattu. Sitoutuneisuus hakkuutoimintaan tarkoittaa myös, ettei metsän tuhoutumista luonnonolosuhteista tai taudeista johtuen voida pitää metsän hävittämisenä.

Yksityismetsälaki ei sisällä säännöksiä, joilla maanomistaja velvoitettaiisiin toimittamaan metsänsä hoitamiseksi tarvittavia hakkuuta. Maanomistajaa ei myöskään voida velvoittaa ryhtymään muihin metsänhoitotoimenpiteisiin kuin hakkuun jälkeisiin uudistamistoimenpiteisiin, vaikka ne metsän kehittämisen kannalta saattaisivat olla hyvinkin tarpeellisia.

Yksityismetsälain tulkinnan kannalta olennaista on metsien jakaminen uudistettaviin ja kehitettäväksi kelvollisiin. Laki ei kuitenkaan määrittele,

milloin metsä on uudistettava tai milloin se on kehityskelpoinen. Yksityismetsälain tulkinnassa käsite ”järkevä” on usein rinnastettu käsitteeseen ”taloudellinen”: ”Kehitettäväksi kelvollista metsää on taloudellisesti edullisempaa kasvattaa kiertoajan loppuun kuin hakata uudistushakkuulla. Kehitettäväksi kelvollisen metsän puuston on oltava maapohjalle sopivaa, taloudellisesti arvokasta puulajia” (Viljo 1974, s. 21).

Kehitettäväksi kelvollista metsää on siis lain mukaan kasvatettava järkevästi. Lain soveltamiskäytännön mukaan vain metsänhoidolliset kasvatushakkuut ovat tällöin sallittuja. ”Puustoa harventamalla pyritään jättämään kullekin kasvupaikalle sopivien puulajien kasvu- ja laatuominaisuuksiltaan parhaita yksilöitä niin paljon, että maan tuottokyky tulee mahdollisimman tehokkaasti hyväksi käytetyksi, ottaen kuitenkin huomioon puiden järeyskehityksen vaatima kasvutila” (Yksityismetsien... 1987).

Metsän käsittelyn järkevyyttä ei kuitenkaan voida sitoa ainoastaan biologiin ja taloudellisiin seikkoihin, sillä yhteiskunnassa vallitsevat arvostukset muuttuvat. Esim. maisemanhoidolliset ja virkistysarvot ovat viime aikoina korostuneet.

Jos edellytykset metsän luontaiselle uudistumiselle ovat olemassa, on mahdollista valita luontaisen uudistamisen ja viljelyn välillä. Vajaatuottoisissa metsissä ei metsän luontainen uudistuminen yleensä ole mahdollista, minkä vuoksi tällaisten hakkuualojen metsitys tulee tehdä viljellen.

Uudistettaessa metsä viljelemällä on hakkuu toimitettava metsälautakunnan hyväksymän hakkuu- ja uudistussuunnitelman¹ mukaan. Suunnitelman hyväksymisen ehtona on, että metsälautakunnalle on asetettu riittävä vakuus² uuden kasvun aikaansaamisesta ja turvaamisesta. Viljelyyn tähtäävän hakkuun, eli avohakkuun, suorittaminen ilman hyväksyttyä suunnitelmaa on metsän hävittämistä samoin kuin suunnitelman edellyttämien uudistustoimenpiteiden, kuten raivauksen, maanmuokkauksen tai viljelyn laiminlyönti.

Metsän luontainen uudistuminen joutuu hakkuun kautta vaaraan esimerkiksi silloin, kun hakkuualalle jätetään liian vähän siemenniskykyistä puustoa tai kun siementävät puut ovat huonoja ja latvuksiltaan heikkoja tai maan laatuun nähden sopimatonta tai taloudellisesti vähärvoista puulajia. Metsän hävittämistä voi olla myös siementävien puiden poisto liian aikaisin. Laki velvoittaa maanomistajan myös huolehtimaan luontaisesti uudistettavan alan taimettumiskunnosta, toisin sanoen suorittamaan tarvittaessa hakkuualan raivauksen jätepuustosta ja alikasvoksesta sekä rikkomaan maanpinnan.

Riippumatta siitä, onko metsä uudistettu luontaisesti tai viljellen, on aikaansaadusta taimikosta pidettävä huolta. Mikäli vesakon tai heinän annetaan tukahduttaa taimet, on metsän hävittämistä tapahtunut.

Metsän hävittäminen voi siten olla muutakin kuin hyvän metsänkäsittelyn vastaista eli hävittävää hakkuuta. Se voi johtua esimerkiksi seuraavista tekijöistä:

- hakkuu- ja uudistussuunnitelman tekemättä jättämisestä¹,

¹ Hakkuu- ja uudistussuunnitelmaa ei ole enää edellytetty vuoden 1991 lakimuutoksen jälkeen, mikäli hakkuu toteutetaan tilakohtaisen metsätaloussuunnitelman mukaisti.

² Vakuustalletuksia ei ole enää edellytetty vuoden 1991 lakimuutoksen jälkeen.

- hakkuun aloittamisesta ennen kuin hakkuualalle tehty uudistussuunnitelma on ehditty hyväksyä¹,
- vakuustalletuksen asettamatta jättämisestä²,
- uudistamistoimenpiteiden laiminlyönnistä (raivaus, maanpinnan rikkominen, viljely, taimikonhoito) sekä luontaisessa uudistamisessa että viljelyssä, tai
- korjuun huonosta suunnittelusta tai toteutuksesta.

Yksityismetsälaki sallii annetuista rajoituksista muutamia poikkeuksia. Metsän hävittämisenä ei esimerkiksi pidetä kotitarvehakkuuta silloin, kun metsää ei saateta hakkuulla vajaatuottoiseksi tai sen luontaista uudistumista ei vaaranneta. Metsän hävittämiseksi ei myöskään lueta hakkuun suorittamista metsämaan käyttämiseksi muuhun kuin metsän kasvattamiseen, kuten pelloksi. Mikäli maanomistaja ei kuitenkaan kohtuullisena pidettävässä ajassa rupea käyttämään hakkuualaa aiotuun tarkoitukseen, katsotaan hakkuu metsän hävitykseksi (Yksityismetsälaki 412/67, Viljo 1974, s. 14–22).

Lain valvonta

Yksityismetsälain valvonnasta huolehtivat metsälautakunnat. Ne kuuluvat välilliseen julkiseen hallintoon, jossa ne muodostavat autonomisen yksityismetsien hallintojärjestelmän. Metsälautakunnat ovat julkista valtaa käyttäviä julkisoikeudellisia laitoksia. Metsänomistajiin ulottuvaa valtaa ne voivat turvata myös pakkokeinoin (Eilavaara 1987, s. 227–237).

Lainvalvontatyö alkaa hakkuualojen ja leimikoiden tarkastuksista (kuva 6.3). Tarkastettavat kohteet voidaan valita joko otantaa tai harkintaa käyttäen. Lainvalvontaa voidaan myös kohdentaa eri voimakkuudella eri metsänhävitystapoihin. Metsälautakuntien toiminta keskittyykin lainvalvonnassa nykyisin erityisesti sen varmistamiseen, että uudistushakkuun tapahduttua alueelle syntyy lain edellyttämä kehityskelpoinen taimikko (Tapio ... 1982, s. 36).

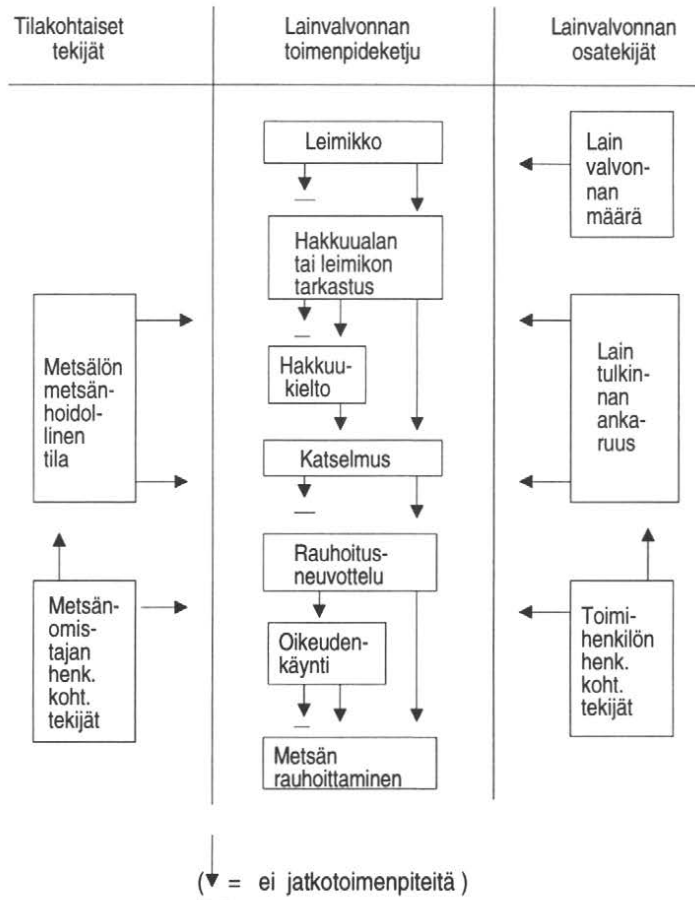
Mikäli metsälautakunta hakkuualojen ja leimikoiden tarkastusten yhteydessä havaitsee yksityismetsälakia rikotun, on sen toimitettava alueella katselmus. Katselmuksen perusteella metsälautakunta ratkaisee, onko metsän hävitystä todella tapahtunut

Lainvalvonnan tehokkuutta kuvaa käytännössä mm. kuinka suuri osa katselmuksista pidetään ennen hakkuun päättymistä. Tällöin katselmuksella on myös metsän hävittämistä ennaltaehkäisevä vaikutus. Hakkuiden määrä ja pinta-ala sekä hakkuumäärä neuvojaa kohden, valvottavan alueen pinta-ala, kulkuyhteydet ja jo rauhoitettujen metsien lukumäärä vaihtelevat alueittain. Lisäksi ohjeiden laatu ja toimihenkilökohtaiset tekijät vaikuttavat lainvalvonnan tehokkuuteen (Ennevaara 1946, s. 211–212).

Ennen vuotta 1987 katselmuksot toimitti metsälautakunnan toimihenkilö yhdessä kahden kunnan metsälautakunnan jäsenen kanssa. Vuodesta 1987 lähtien on katselmuksot toimittanut viisihenkinen toimikunta, jonka puheen-

¹ Hakkuu- ja uudistussuunnitelmaa ei ole enää edellytetty vuoden 1991 lakimuutoksen jälkeen, mikäli hakkuu toteutetaan tilakohtaisen metsätaloussuunnitelman mukaisesti.

² Vakuustalletuksia ei ole enää edellytetty vuoden 1991 lakimuutoksen jälkeen.



Kuva 6.3. Lainvalvontaketju ja siihen vaikuttavat tekijät.

johtaja on maa- ja metsätalousministeriön nimittämä ja muina jäseninä toimivat metsälautakunnan toimihenkilö, metsänomistajan valitsema edustaja ja kaksi kunnanvaltuuston valitsemaa uskottua miestä (Laki keskusmetsälautakunnista ... 411/67, Laki keskusmetsälautakunnista ... 241/87).

Yksityismetsälain tulkinnan pohjana olevien Keskusmetsälautakunta Tapion vahvistamisen metsänkäsittelyohjeiden lisäksi toimihenkilökohtaisilla tekijöillä on huomattava merkitys. Katselmukseen ryhtymisen perusteita tarkennettiin vuonna 1987. Aiemman lain mukaan katselmuksen perusteeksi riitti epäily, nykyään katselmus järjestetään vasta, kun hävitys on ilmeinen (Yksityismetsälaki 412/67, Laki yksityismetsälain ... 817/87). Lain muutos antaa metsälautakunnan toimihenkilölle siten entistä vähemmän harkinnanvara katselmuksen järjestämisen suhteen.

Metsän hävittämisen seuraukset

Vaikka metsän hävittäminen ei juridisesti ole rikos, on laissa säädetty siitä johtuvia seuraamuksia, kuten metsän rauhoittaminen, hakkuualan kunnosta-

minen ja uuden kasvun aikaansaaminen. Yksityismetsälaissa on määritelty myös tekoja, jotka ovat rikoslain alaisia. Tällaisia sakolla rangaistavia tekoja ovat esimerkiksi hakkuuilmoituksen tekemättä jättäminen sekä metsän käyttäminen vastoin rauhoitusta, hakkuukieltoa tai metsälautakunnan hyväksymää suunnitelmaa. Hakkuuilmoituksen tekemättä jättämisessä syyttäjät kuitenkin yleensä soveltavat rangaistusmääräyksestä annettua lakia, jolloin asiaa ei tarvitse viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi (Viljo 1974, s. 88–89).

Yksityismetsälaissa hävityksiä ei ole luokiteltu eriasteisiksi niiden laadun tai laajuuden perusteella. Metsälautakunnalla ei siten ole harkinnanvaraa siinä suhteessa, ryhtyykö se katselmuksessa todetun hävityksen johdosta lain vaatimiin toimenpiteisiin, vai voiko se olla vähäisenä pitämänsä hävityksen johdosta olla näihin toimenpiteisiin ryhtymättä (Viljo 1974, s. 54). Metsälautakuntien käytäntö tukee kuitenkin näkemystä, että vähäisissä metsän hävittämistapauksissa ei ole ryhdyttävä yksityismetsälain mukaisiin pakkotoimiin (Eilavaara 1987, s. 246).

Jos metsälautakunta katselmuksen perusteella havaitsee, että metsää on hävitetty, on sen pyrittävä tekemään yhdessä maanomistajan tai maanomistajan ja hakkuuoikeuden omistajan kanssa kirjallinen sopimus metsän rauhoittamisesta. Metsän rauhoittaminen tarkoittaa, ettei metsässä rauhoitusaikana saa toimittaa hakkuuta ilman metsälautakunnan lupaa. Rauhoituksen aika ja laajuus määrätään kunkin tapauksen edellyttämän tarpeen mukaan. Tässä suhteessa yksityismetsälain toimivaltanormit antavat metsälautakunnalle harkintavaltaa. Rauhoitusala on vuosina 1975–86 useimmissa tapauksissa (67 %) käsittänyt koko tilan. Pelkkä hävitysalue on ollut rauhoituksen kohteena vain poikkeustapauksissa (Keinänen 1985, s. 1).

Metsänrauhotussopimus on metsälautakunnan ja metsänomistajan välinen julkisoikeudellinen sopimus. Rauhoituksen lisäksi siinä määrätään toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä metsän kunnostamiseksi tai uuden kasvun aikaansaamiseksi ja turvaamiseksi. Nämä jälkityöt maanomistaja voi tehdä joko omalla kustannuksellaan tai metsälautakunta voi tehdä ne joko maanomistajan tai hakkuuoikeuden omistajan kustannuksella. Sopimukseen saatetaan lisätä myös muita erityisiä ehtoja, kunhan ne toteuttavat yksityismetsälain tarkoitusta (Eilavaara 1987, s. 226, 245).

Jollei metsänomistaja allekirjoita metsänrauhotussopimusta, on metsälautakunnan vietävä asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Asia käsitellään tällöin siviilioikeudessa.

2.2 Metsänomistajien käyttäytyminen

Metsänomistajan talous ja elämäntilanne

Tilan tuotannollisilla resursseilla on huomattava vaikutus tilan metsänhoidollisen toiminnan sekä absoluuttiseen laajuuteen että toimintavireyteen. Metsäomaisuuden määrän ohella tärkeä hakkuukäyttäytymistä selittävä tekijä on metsän suhteellinen tärkeys omistajan kokonaistaloudessa (P. Riihinen 1963, s. 18, 33; Järveläinen 1971, s. 69–70).

Myyntihakkuumäärien kasvaminen ja myyntivälien pieneneminen metsälökoon suuretessa on havaittu useissa tutkimuksissa (esim. Järveläinen 1971, s. 17–18; Seppälä 1974, s. 22–23, 26–27; Järveläinen 1988, s. 14). Pienille metsälöille ovat taas harvoin toistuvat puunmyynnit tunnusomaisia, mutta puuta myydessä myyntimäärät metsäalaa kohden ovat suuria (Järveläinen 1981, s. 35). Pinta-alaperusteinen metsäverotus on omiaan lisäämään vuotuisen puunmyyntitulojen tarvetta erityisesti suurtiloilla. Hakkuumahdollisuuksien käyttö ei sen sijaan vaihtele yhtä systemaattisesti metsälökoon mukaan (Järveläinen 1988, s. 14).

Suuret tilat ovat luonteeltaan pääomayrityksiä, joissa toiminnan tavoitteena on mahdollisimman hyvä korko sijoitetulle pääomalle. Pientiloille taas on ominaista työvoiman suuri merkitys tuotantopanoksena. Erityisesti haja-asutusalueiden perhetiloilla, joissa tilan ulkopuolisten sivuansioiden mahdollisuudet ovat pienet, metsillä on huomattava merkitys tasaisten työtilaisuuksien järjestämisessä perheen työvoimalle ja omalle kalustolle (Hahtola 1971b, s. 3–4).

Vähävaraisella metsänomistajalla on huonot edellytykset puuntuotannon vaatimiin pitkäaikaisiin sijoituksiin pyrkiessään ennen kaikkea suoriutumaan juoksevista kulutusmenoistaan. Tämä johtaa viljelyn karttamiseen ja puuston pienentämiseen (Osara 1935, s. 413). Vastaavasti varakkaat metsänomistajat hakkaavat enemmän päätehakuilla ja sijoittavat enemmän rahaa metsänhoitoon (Järveläinen ref. Hahtola ym. 1973, s. 169). Myös metsämaan viljavuudella saattaa olla vaikutusta metsänhoidolliseen tasoon hyvien metsätyyppien puustojen toipuessa virheellisistä hakkuista huomattavasti nopeammin kuin huonot (P. Riihinen 1963, s. 45).

Metsäresurssien ohella viljelmäkoolla on havaittu olevan merkitystä hakkuumahdollisuuksien käytön asteeseen. Esimerkiksi Järveläinen (1988, s. 14–15) on havainnut vuotuisen hehtaarikohtaisten myyntihakkuumäärien olevan tavallista suurempia ja hakkuumahdollisuuksien käytön asteen olevan keskimääräistä korkeamman peltopinta-alaltaan hyvin pienillä tiloilla.

Kaupunkilaismetsänomistajien investointitarpeet toistuvat harvemmin kuin maatilametsänomistajien (Järveläinen ym. 1983). Irtautuminen maataloudesta vähentääkin Järveläisen (1971, s. 69–70) mukaan sekä ammattiavun käyttöä että metsänhoidollisen toiminnan vireyttä. Myös puunmyynnit toistuvat keskimääräistä harvemmin tiloilla, joilla omistaja ei asu vakinaisesti (Seppälä 1974, s. 27; Järveläinen 1981, s. 36). Keski-Suomessa Reunala ja Tikkanen (1972, s. 26) ovat havainneet metsätilanomistajien metsälöitä olevan rauhoituksen alaisena huomattavasti vähemmän kuin heidän metsälökumääränsä ja pinta-alaosuutensa edellyttäisi.

Asutustajamissa asuvien metsänomistajien mahdollisuudet osallistua itse metsän hoitoon ja käyttöön liittyviin tehtäviin on usein pidetty huonompina kuin maatilametsänomistajilla, jolloin seurauksena voi olla sekä metsänhoidollisen toiminnan vireyden että metsänhoidollisen tason alenemista (Hahtola 1967a, s. 127–138; Järveläinen 1971, s. 69–70). Järveläinen (1988, s. 15) sekä Karppinen ja Hänninen (1990, s. 41) ovat puolestaan varsin edustavilla aineistoilla päätyneet tulokseen, jonka mukaan tilansa sijaintikunnan ulkopuolella asuvat ovat hakanneet selvästi enemmän hakkuumahdollisuuksiinsa nähden kuin tilan sijaintikunnassa asuvat.

Myös metsänomistajan iällä ja erityisesti tilan hallinta-ajalla on merkittävä vaikutus metsätaloudellisiin tavoitteisiin ja toimintaan. Suurimmillaan metsänomistajan elämänkaaren vaikutus on maatilataloudessa. Henkilön saadessa tilan haltuunsa tarvitaan hakkuutuloja tilan lunastamiseen ja maatilatalouden tarvitsemiin investointeihin. Sen sijaan hallinta-ajan päättyessä pyritään mieluummin säästämään tilan hakkuumahdollisuuksia perinnönjakoa varten. Puunmyynnit ja hakkuumahdollisuuksien käyttö ovatkin tavallista vähäisempiä pitkään samalla omistajalla olleilla tiloilla (Järveläinen 1981, s. 36; Karppinen & Hänninen 1990, s. 36–37).

Iän ohella Järveläinen (1981, s. 20–21) korostaa jatkuvuuden merkitystä. Puunmyynnit toistuvat useammin tiloilla, joilla on metsätaloussuunnitelma tai jotka ovat muutenkin olleet edistämistoiminnan kohteena, kuin tiloilla, jotka ovat jääneet tämän toiminnan ulkopuolelle (Järveläinen 1981, s. 37–38). Hakkuumahdollisuuksien käytön asteeseen metsätalouden edistämistoiminta näyttäisi sen sijaan vaikuttavan vain vähän (Järveläinen 1988, s. 40; Karppinen & Hänninen 1990, s. 65).

Järveläinen (1981, s. 37) on todennut, että naispuolisten metsänomistajien tiloilla puunmyynnit toistuvat harvemmin kuin miespuolisten metsänomistajien tiloilla. Viime aikaiset tutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, ettei metsänomistajan sukupuolella ole merkitystä hakkuumahdollisuuksien hyväksikäyttöön (Järveläinen 1988, s. 16; Karppinen & Hänninen 1990, s. 38).

Sosiaalinen arvojärjestelmä

Kun ihmiset ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja kohdistavat odotuksia toisiinsa, syntyy sosiaalisia järjestelmiä (Allardt 1983, s. 67). Sosiaalinen arvojärjestelmä vaikuttaa niin päämäärien kuin päämäärien saavuttamiseksi tähtävien keinojenkin valintaan (Hahtola 1967b, s. 14–26).

Metsänomistajien metsätaloudelliset päämäärät ja arvostukset määräytyvät lähinnä sen mukaan, miten kiinteästi metsätalous liittyy omistajan yksityistalouteen (Hahtola 1971b, s. 3). Esimerkiksi metsänomistajan varallisuuden kasvaessa kiinnitetään aluksi päähuomio maksuvalmiuteen, sen jälkeen kannattavuuteen ja edelleen taloudelliseen turvallisuuteen. Lopuksi myös muut kuin taloudelliset tekijät saavat suuren painon (Hahtola 1965, s. 436–437).

Talonpoikien keskuuteen liittyy perinteisesti itsenäisyyden ja riippumattomuuden arvostuksen kautta yksityiselle omistusoikeudelle annettu suuri merkitys. Itsenäisyys lieneekin paitsi pyrkimystä taloudelliseen riippumattomuuteen, myös sisäisesti ohjautuvan persoonallisuuden ehdottomuutta ja sopeutumattomuutta. Maalaisille ominainen rajoittuneisuus ja välinpitämättömyys oman raja-aidan ulkopuolelle kuuluvia asioita kohtaan vaikeuttaa maalaisten sopeutumista asiaorganisaatioiden kuriin ja järjestykseen. Rajoitettaessa metsän käsittelyä laeilla saattavat tämän luontoiset asenteet korostua metsänhoidollisessa käyttäytymisessä. Tämä taloudellista riippumattomuutta tähden-tävä arvosuuntaus heikkenee teollistumisen mukana (Hahtola 1967b, s. 20–21).

Yhteiskunnan vaurastumisen ja moniarvoistumisen myötä ovat metsien aineettomat hyödyt korostuneet. Esim. kaupunkilaismetsänomistajat kokevat maisemanhoitoon ja vapaa-ajan viettoon kytkeytyvät päämäärät usein tär-

keämmiksi kuin metsätalouden aineelliset päämäärät. Vähiten metsätalouden aineelliset päämäärät merkitsevät pienmetsälöitä omistaville kaupunkilaisille (Järveläinen ym. 1983, s. 12–13). Etenkin metsätalonomistajien omistamien pienten metsälöiden alhainen hakkuumahdollisuuksien käyttö heijastaa metsänomistukselle asetettuja virkistys- ja vapaa-ajankäyttötavoitteita (Karppinen & Hänninen 1990, s. 36).

Sosiaaliset normit ovat keinoja, joiden avulla arvojen edellyttämiä valintoja aikaansaadaan. Se on käyttäytymissääntö, jota tuetaan pakottein (Allardt 1983, s. 58). Esim. Länsi-Suomessa, jossa peltoviljely on ollut kauimmin valitsevana, on kyläyhteisöihin liittynyt voimakkaita sosiaalisia normeja. Metsätaloudessa tämä on vaikuttanut perinteellisten metsänkäsitteilytapojen, kuten harsinnan ja poiminnan säilymiseen (O. Riihinen 1965; Hahtola 1967a, s. 137).

Yhteiskunnan teollistuessa yhdenmukaistavien normien sisältö ja luonne on kuitenkin muuttunut. Kun maatalousvaltaisessa yhteiskunnassa yhdenmukaistava paine liittyi lähinnä perheeseen, sukuun ja kylään, on se teollistuneessa yhteiskunnassa eriytynyt omiksi osajärjestelmikseen, kuten ammatilliseksi, taloudelliseksi ja poliittiseksi normeiksi (Durkheim ja Tönnies, ref. Hah-tola 1967b, s. 17).

Asenne merkitsee taipumusta reagoida hyväksyvästi tai hylkäävästi johonkin asiantilaan. Asenteet vaihtelevat kuitenkin suuresti sen mukaan, missä määrin ne ovat todellisia toimintavalmiuksia. Toisinaan asenteet ovat vain kielellisiä ilmaisuja, jotka eivät lainkaan ennakoita ulkoista toimintaa (Allardt 1983, s. 55).

Kaupunkilaismetsänomistajille on ominaista myönteinen asennoituminen pehmeään teknologiaan ja huomattava osa toivookin muutosta nykyisiin korjuumenetelmiin (Järveläinen ym. 1983, s. 22–23). Metsätaloussuunnitteluun kaupunkilaismetsänomistajat suhtautuvat kuitenkin myönteisemmin kuin maatilametsänomistajat (Reunala & Tikkanen 1972, s. 14–15; Järveläinen ym. 1983, s. 22–23).

Myönteinen asenne metsänhoidollisiin menetelmiin ja metsänhoitoyhdistystoimintaan lisää metsätaloudellisen toiminnan suhteellista laajuutta ja toimintavireyttä. Metsänhoidollisen toiminnan absoluuttiseen laajuuteen ei metsänomistajan asenteilla sen sijaan ole juuri vaikutusta, vaan se määräytyy ensisijaisesti tilakohtaisten tuotantoedellytysten mukaan (Järveläinen 1971 s. 54–62, 69–70).

Luottamus metsäalan ammattilaisiin ilmenee ammattiavun runsaana käytönä. Myönteinen asenne metsäammattimiehiin ilmentää kuitenkin Järveläisen (1971, s. 54–62, 69–70) mukaan ensi kädessä metsäammattimiesten ja varakkaiden metsänomistajien sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Ammattiavun runsas käyttö liittyisi tällöin asenteellisia tekijöitä voimakkaammin tilan resurssien määrään.

Edellä on esitetty metsänomistajien käyttäytymiseen vaikuttavia piirteitä aiempien tutkimustulosten valossa (vrt. kuva 6.2). Näillä taustatekijöillä voidaan olettaa olevan merkitystä myös metsänhävitystapauksissa, ja tätä pyritään tässä tutkimuksessa empiirisesti selvittämään.

On huomattava, että kyselyä suunniteltaessa ja muuttujia valittaessa ei edellä esitettyjä vuosien 1988–90 tutkimustuloksia ollut käytettävissä.

3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

3.1 Tutkimusmenetelmä

Tieteenfilosofiset perusteet

Käyttäytymistieteille on ominaista yleisesti hyväksytyjen ja laaja-alaisen teorioiden puuttuminen (Hahtola 1973, s. 244). Erään keskeisen filosofisen ongelman käyttäytymistieteissä muodostaa kausaliteetin käsite: ovatko ilmiöiden väliset syy-seuraussuhteet todellisia ja mekaanisia, vaiko vain ihmisen tajunnassa syntyviä käsityksiä ilmiöiden esiintymisestä tietyissä järjestyksessä? Voidaanko luonnontieteellisille fyysisille ilmiöille ominaista mekaanisen kausaliteetin käsitettä soveltaa yhteiskunnallisten ilmiöiden tutkimiseen (Valkonen 1974, s. 80; Eskola 1981, s. 132) ?

Vaikka monissa tilanteissa sosiaaliset ilmiöt noudattavatkin kausaalisia säännönmukaisuuksia, eivät syy-yhteydet ihmis- ja yhteiskuntatieteissä ole täysin mekaanisia, selitettävän ilmiön ulkopuolisista tekijöistä riippuvia, vaan yksilön sielulliset ja sisäiset tekijät – arvot, päämäärät jne. – vaikuttavat olennaisesti inhimilliseen käyttäytymiseen (Hahtola 1973, s. 246; Valkonen 1974, s. 83; Eskola 1981, s. 140).

Positivistiselle sosiologialle on ominaista pragmaattinen suhtautuminen kausaliteettiin: syy- yhteyksistä puhuminen on hyödyllistä, sillä ilman kausaliteetin käsitettä olisi vaikea kuvitella asioihin vaikuttamista ja tiedon soveltamista (Valkonen 1974, s. 81; Eskola 1981, s. 132–136). Toisaalta voidaan kysyä onko ”kausaalinen teoria” hyödyllinen, ellei se heijasta olemassa olevia syysuhteita.

Huomattava osa metsänomistajien käyttäytymistä kuvaavista tutkimuksista voidaan lukea tutkimusotteeltaan juuri positivistisiksi. Niissä on taustatekijöiden, asenteiden ja käyttäytymisen välisiä syy- ja seuraussuhteita selvittäessä pyritty yleistykseen induktiivista päättelyä hyväksi käyttäen. Kausaalihypoteesien käsittelyssä on yhtenäisten teorioiden puuttuessa kuitenkin usein epäselvää, mihin suuntaan kausaalinuolet olisi asetettava. Tällaiset analyysit muodostuvat yleensä osittaisanalyyseiksi, joissa huomio kiinnittyy vain muutamiiin muuttujiin kerrallaan, eikä niinkään kokonaisuuteen (Hahtola 1973, s. 244).

Hermeneuttinen tutkimusote korostaa inhimillisen käyttäytymisen ja ihmistieteiden erikoisluonnetta sekä yksilön sisäisten ”sielullisten” tekijöiden merkitystä. Erotukseksi kausaaliseen selitykseen perustuvista tutkimusotteista hermeneutiikalle on ominaista kokonaisvaltaisuus eli holistisuus. Ei pyritä niinkään selittämään käyttäytymisen yksityiskohtaa, vaan ymmärtämään koko sitä ympäristöä, jossa käyttäytymistä on tapahtunut.

Metsänomistajan toiminta nähdään tällöin praktisen päättelyn seurauksena, jolloin sitä voidaan selittää teleologisesti yksilön päämäärien ja sielullisten tekijöiden avulla. Päämäärän olemassaolo päätellään siihen viittaavan käyttäytymisen piirteistä ja toisaalta käyttäytymisen piirteet ymmärretään juuri tuon päämäärän valossa. Ymmärtäminen etenee siten vuorotellen kokonai-

suudesta osiin ja osista kokonaisuuteen täydentyen kierros kierrokselta. Tätä hermeneuttiselle tutkimukselle tunnusomaista piirrettä nimitetään hermeneuttiseksi kehäksi (Hahtola 1973, s. 246–247).

Metsän hävittäminen voi aiheutua hyvinkin erilaisista toimenpiteistä kuten harsintahakkuista, uudistamistoimenpiteiden laiminlyönneistä tai jopa yksistään tarvittavien suunnitelmien tai vakuustalletusten puuttumisesta. Syyt näihin toimenpiteisiin tai laiminlyönnteihin johtuvat inhimillisistä tekijöistä. Ei voida siis olettaa, että metsänhävitystapauksille löydettäisiin kovin yhtenäisiä syitä. On kysymys moninaisista inhimillisen käyttäytymisen piirteistä vaihtelevissa ympäristöissä.

Vaikka metsänhävitystapausten yleisyydessä ja luonteessa esiintyy selviä alueellisia eroja, on myös tapauskohtaisilla henkilöön liittyvillä tekijöillä huomattava merkitys. Ongelman luonne edellyttää siten sekä sosiaalis-taloudellisen ympäristön että metsänomistajien henkilökohtaisten mielipiteiden ja asenteiden huomioon ottamista. Tähän näyttäisi kokonaisvaltainen ja ymmärtämiseen perustuva hermeneuttinen lähestymistapa soveltuvan parhaiten.

Metsien hävittäminen tulisi siis nähdä eräänä osana sitä sosio-ekonomista ympäristöä, jossa kyseistä käyttäytymistä on tapahtunut, eikä erottaa sitä irralliseksi tietyistä ympäristötekijöistä riippuvaksi seuraukseksi. On luonnollisempaa ajaltella, että metsien hävittäminen aiheutuu tietyn päämäärän ohjaaman toiminnan sivutuotteena, kuin olisi itse toimintaa ohjaava päämäärä.

Methodinen asetelma

Ymmärtävään yhteiskunta- ja käyttäytymistieteeseen soveltuvat lukuisat analyysimenetelmät. Puhtaimmillaan ymmärtävä sosiologia on luonteeltaan osallistuvaa. Erotukseksi kokeellisiin ja mittaaviin menetelmiin, kuten esimerkiksi formuloituihin kyselyaineistoihin perustuvista ”kovista” aineistosta, ymmärtävän sosiologian aineisto on puhtaimmillaan ”pehmeää”, vapaamuotoisiin laadullisiin havaintoihin nojautuvaa (Eskola 1981, s. 53).

Käytännössä positivistinen ja hermeneuttinen tutkimusote esiintyvät kuitenkin harvoin puhtaina. Välimuodot saattavat käytännön tutkimustilanteessa usein antaa hedelmällisimmän tuloksen. Vaikkakin käsillä olevan tutkimuksen aineisto kerätään formuloituna postikyselynä ja analysoidaan tilastollisin menetelmin, voidaan tutkimusta aineiston käsittelyssä käytettävän ymmärtävän lähestymistapansa vuoksi pitää lähinnä hermeneuttisena.

Pyrkimys lukuisten käyttäytymispiirteiden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun tuo mukanaan yleensä suuren muuttujajoukon. Faktorianalyysi soveltuu hyvin tällaisten muuttujajoukkojen käsittelyyn (Hahtola 1973, s. 249).

Faktorianalyysin runsas käyttö suomalaisessa sosiologiassa ja sen tuominen metsätieteisiin on saanut osakseen kritiikkiä, mutta menetelmään kohdistunut arvostelu johtuu pikemminkin käyttäjistä kuin itse analyysimenetelmästä (Hahtola 1971a, s. 272; Valkonen 1974, s. 111). Faktorianalyysin käyttöön liittyy runsaasti mekaanisia ohjeita, joiden noudattaminen voi johtaa menetelmän käyttöön tutkimustilanteeseen sopimattomalla tavalla.

Faktorianalyysia voidaan tutkimusotteesta riippuen käyttää eri tavoin. Faktorianalyysillä ei ole olemassa ”oikeaa” käyttötapaa, vaan se on hyvin jous-

tava menetelmä, jonka sopivin käyttötapa määräytyy kunkin tutkimustilanteen mukaan. Tärkeää on sovitaa faktorianalyysin käyttö tutkimuksen metodiseen kokonaisuuteen.

Metsänomistajien käyttäytymistutkimuksissa vallalla ollut **matemaattisen koulukunnan** suuntausta (Harman 1960), jossa faktorianalyysin tarkoituksena on monilukuisten muuttujien sisältämän informaation tiivistäminen, voitaisiin pitää lähinnä positivistisena lähestymistapana. Varsinainen analyysi suoritetaan tällöin tiivistettyjä muuttujia käyttäen muilla analyysimenetelmillä. Analyysi muodostuu tällöin osittaisanalyysiksi, jossa faktorianalyysin käyttö rajoitetaan apuvälineeksi, käyttämättä hyväksi sen tarjoamia tulkinnallisia mahdollisuuksia (Hahtola 1971a, s. 248–249).

Faktorianalyysia käytetään tässä tutkimuksessa nk. **thurstonelaisen käsitteen** mukaan, jolloin faktorianalyysin päätarkoituksena on korrelaatioita aiheuttavien ilmiökentän perustekijöiden paljastaminen ja tulkinta tutkimuskentän eritysteorioihin nojautuen (Hahtola 1971a, s. 251). Tulkintavaiheessa tulee muodostettavan korrelaatiomatriisin koko informaatio käytetyksi hyväksi ja aineiston analyysi muodostuu kokonaisanalyysiksi (Hahtola 1973, s. 249). Tutkimusotteelle ominainen hermeneuttinen kehä (vrt. s. 193 ja 210) muodostuu juuri faktorianalyysin tulkintavaiheessa.

3.2 Tutkimusaineisto

Otantamenettely

Tutkimus kattaa kaikki Suomen metsälautakunnat Vaasaa lukuunottamatta. Näissä 18 metsälautakunnassa tehtiin keväällä 1987 otanta, jonka perusjoukko olivat kaikki rauhoitussopimukseen tai oikeuskäsittelyyn johtaneet metsänhävitystapaukset kymmenvuotijaksolla 1977–1986. Hävitystapauksia esiintyi kaikkien omistajaryhmien – yksityishenkilöiden, perikuntien, yhtymien ja yhtiöiden – metsissä.

Otantaa varten jaettiin katselmuspöytäkirjat metsälautakunnissa kolmeen ryhmään:

1. Rauhoitussopimukset, joissa kunnostuskustannuksista vastasi maanomistaja tai hakkuuoikeuden omistajana toiminut yksityishenkilö, samoin kuin kaikki tapaukset, joissa vastuu oli jaettu.
2. Rauhoitussopimukset, joissa puunostaja vastasi kaikista kunnostuskustannuksista.
3. Oikeuskäsittelyyn johtaneet tapaukset.

Lisäksi valittiin satunnaisotannalla vertailuryhmä (taulukko 6.1. (a)) kaikista Suomen yksityismetsänomistajista siten, että kunkin metsälautakunnan osuus otoksesta vastaa sen alueella olevien yksityismetsälöiden osuutta koko maassa. Epäselvyyttä ryhmien jakoon aiheuttivat tilanteet, joissa katselmuspöytäkirjoihin merkittiin maanomistaja hakkuusopimuksen mukaan maksajaksi pohtimatta vastuukysymystä sen tarkemmin. Nämä tapaukset sijoitettiin ryhmään 1. Ryhmät 2 ja 3 otettiin tutkimukseen mukaan kokonaisuudessaan

Taulukko 6.1. Otokoot otosryhmittäin ja metsälautakunnittain**Metsälautakunnat (ML):**

1 He	Helsinki	7 ES	Etelä-Savo	13 EP	Etelä-Pohjanmaa
2 LS	Lounais-Suomi	8 EK	Etelä-Karjala	15 KP	Keski-Pohjanmaa
3 Sa	Satakunta	9 IS	Itä-Savo	16 Ka	Kainuu
4 UH	Uusimaa-Häme	10 PK	Pohjois-Karjala	17 PP	Pohjois-Pohjanmaa
5 PH	Pirkka-Häme	11 PS	Pohjois-Savo	18 KoS	Koillis-Suomi
6 IH	Itä-Häme	12 KS	Keski-Suomi	19 La	Lappi

ML	Metsänomistajat			Puunostajat Rauhoitussopimukset		Metsälautakuntien toimihenkilöt	
	Vertailu- ryhmä	Rauhoitus- sopimukset	Oikeus- tapaukset	Hävitykset	Toimi- henkilöt	Rauhoitus- sopimukset	Oikeus- tapaukset
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
1 He	6	1	0	1	1	2	0
2 LS	16	14	4	1	1	5	1
3 Sa	17	23	5	1	2	5	4
4 UH	11	9	2	9	13	4	1
5 PH	15	14	0	0	0	5	0
6 IH	11	13	3	13	19	5	2
7 ES	12	17	5	2	4	5	4
8 EK	14	20	9	3	4	5	5
9 IS	7	7	5	1	2	3	5
10 PK	16	31	7	4	6	5	7
11 PS	20	33	1	13	21	5	1
12 KS	16	32	4	11	23	5	3
13 EP	24	26	4	14	18	5	4
15 KP	12	14	2	4	8	5	1
16 Ka	9	5	1	3	4	5	1
17 PP	15	18	7	8	9	5	5
18 KoS	6	6	1	6	9	5	1
19 La	11	25	1	6	9	5	1
Yhteensä	238	308	61	100	153	84	46

ja ryhmästä 1 valittiin otokseen metsälautakunnittain aikajärjestyksessä joka neljäs tapaus.

Rauhoitussopimukset jaettiin edelleen kahteen ryhmään (b ja d) sen mukaan kuka vastasi kunnostuskustannuksista. Oikeuskäsittelyyn johtaneet tapaukset (c) taas käsiteltiin yhtenä ryhmänä, koska metsäteollisuusyhtiö vastasi kaikista kunnostuskustannuksista vain kolmessa tapauksessa. Puunostajista johtuvista tapauksista (d) valittiin omaan otokseensa kaksi katselmustilaisuudessa läsnä ollutta puunostajayhtiön toimihenkilöä (e) katselmusta kohden. Metsälautakuntien toimihenkilöistä muodostettiin kaksi otosryhmää seuraavasti: Oterosryhmien 1 ja 3 katselmuspöytäkirjoista kerättiin katseluumiehinä toimineiden metsälautakuntien toimihenkilöiden nimet. Tämän jälkeen otokseen valittiin oikeuskäsittelyyn johtaneista tapauksista kaikki toimihenkilöt (g) ja yksinomaan rauhoitussopimukseen johtaneita tapauksia hoitaneista

viisi kokoneinta (ts. useimpia tapauksia hoitanutta) toimihenkilöä kustakin metsälautakunnasta (f). Muutaman metsälautakunnan kohdalla otos muodostui tapausten vähäisyyden vuoksi aiottua pienemmäksi. Näin saatiin yhteensä seitsemän otosryhmää.

Tutkimusaineisto koottiin kahdesta eri lähteestä: katselmuspöytäkirjoista kerättiin hävitystapauksiin liittyviä tunnuksia ja hävitystapausten taustatekijöitä selvitettiin lähettämällä kaikille asianosaisille sekä vertailuryhmän metsänomistajille kysely. Tarkasteluissa on lisäksi käytetty Keskusmetsälautakunta Tapion julkaisemia yksityismetsälain valvontaa kuvaavia tilastoja.

Katselmuspöytäkirjat

Katselmuspöytäkirjoista kerättiin pinta-aloja, hakkuumääriä ja kunnostuskustannuksia kuvaavia tunnuksia. Metsänhävitystavat on katselmuspöytäkirjoissa luokiteltu seuraavasti:

1. Metsän luontainen uudistuminen on vaarannettu
 - hävittämällä metsän luontaiseen uudistumiseen tarvittavaa valtapuustoa,
 - laiminlyömällä hakkuualan raivauksen,
 - laiminlyömällä maanpinnan muokkauksen tai
 - laiminlyömällä uuden kasvun turvaamiseksi välttämättömän taimikonhoidon.
2. Metsänviljelyllä toteutettava uudistaminen on vaarannettu laiminlyömällä uudistussuunnitelman noudattamisen
 - jättämällä alueelle poistettavaa puustoa,
 - laiminlyömällä maanpinnan muokkauksen tai metsänviljelyn,
 - laiminlyömällä uuden kasvun turvaamiseksi välttämättömän taimikonhoidon tai
 - täyttämättä muutoin suunnitelman ehtoja.
3. Vajaatuottoista metsää on hakattu ilman hyväksytyä suunnitelmaa.
4. Kehitettäväksi kelpollista metsää on käsitelty tavalla, joka on ristiriidassa sen järkevän kasvattamisen kanssa.
5. Metsää kotitarpeeksi hakattaessa on
 - metsä saatettu vajaatuottoiseksi tai
 - metsän luontainen uudistuminen joutunut vaaraan.

Katselmuspöytäkirjoissa käytetty luokitus ei soveltunut tämän tutkimuksen tarkoituksiin, sillä siinä on hyvin erityyppisiä ja mahdollisesti erilaisista taustatekijöistä johtuvia hävitystapoja luokiteltu samoihin ryhmiin kuuluviksi. Esimerkiksi uudistuskypsän metsän avohakkuun aloittaminen ennen hakkuualalle tehdyn uudistussuunnitelman hyväksymistä luokitellaan samaan ryhmään uudistuskypsän metsän harsinnan tai väärin toteutetun suojuspuuhakkuun kanssa. Toisaalta taimikonhoidon laiminlyönti jaotellaan eri ryhmiin sen mukaan, onko taimikko luontaisesti syntynyt tai viljelty.

Katselmuspöytäkirjoista saadun tiedon soveltamisessa olivat myös tutkimusjakson alussa yleisesti esiintyneet katselmuspöytäkirjojen täyttövirheet ongelma.

Tutkimusta varten tapaukset luokiteltiin uudelleen käyttämällä apuna useimmissa katselmuspöytäkirjoissa esiintyneitä sanallisia kuvauksia, samoin kuin hakkuumäärä- ja kunnostustoimenpidetietoja. Luokitus pyrittiin tekemään mahdollisimman yksityiskohtaiseksi tinkimättä kuitenkaan sen luotettavuudesta. Tutkimuksessa käytetty luokitus on esitetty alla. Aineiston käsittelyä varten luokitusta täydennettiin vielä mm. kehitysluokilla ja eri uudistustoimenpiteillä.

1. Väärät hakkuutavat
 - a. Kotitarvehakkuu
 - b. Muu väärä hakkuutapa kuin avohakkuu (usein harsintaa)
 - c. Kehitettäväksi kelvollisen metsän avohakkuu
2. Laiminlyönnit
 - a. Uudistettavan metsän avohakkuu ilman suunnitelmaa
 - b. Uudistustoimenpiteiden laiminlyönti

Eri hakkuutavoista pystyttiin vain kotitarvehakkuu ja avohakkuu luotettavasti erottamaan omiksi ryhmikseen. Katselmuspöytäkirjojen perusteella ei esim. harsintahakkuuta aina kyetty erottamaan luontaiseen uudistamiseen tähtäävästä hakkuusta. Samoin ei jaottelussa ole eriteltynä harvoja tapauksia, joissa hävitys on seurausta korjuun huonosta suunnittelusta, kuten liian tiheästä ajouraverkostosta.

Kysely

Kyselyä varten tarvittavat metsänomistajien, hakkuuoikeuden omistajien ja metsälautakuntien toimihenkilöiden nimet ja osoitteet saatiin katselmuspöytäkirjoista. Kullekin ryhmälle lähetettiin osittain erilainen kyselylomake. Taulukossa 6.2 on esitetty käytetyt muuttujaryhmät kohderyhmineen (yksityiskohtainen luettelo: Hellström 1989). Osa asenteita kuvaavista väittämistä on lainattu muista tutkimuksista (Hahtola 1973; Järveläinen 1971, 1974 & 1977; Reunala 1981).

Kysely lähetettiin metsänomistajille kaksi kertaa ja muille otosryhmille vain kerran. Kyselyn aihepiiri oli arkaluontoinen ja vastausprosentit jäivät melko alhaisiksi. Vastausprosentit vaihtelivat metsälautakunnittain vain vähäisesti, otosryhmittäiset erot olivat sen sijaan suuria. Merkittävin ero on havaittavissa metsää hävittäneiden ja satunnaisotannalla valittujen metsänomistajien välillä (taulukko 6.3).

Taulukko 6.2. Kyselyssä käytetyt muuttujaryhmät kohderyhmineen.

Kohderyhmä:
 MO = Metsänomistaja
 POth = Puunostajaryityksen toimihenkilö
 MLth = Metsälautakunnan toimihenkilö

Muuttujaryhmä	Kohderyhmä		
	MO	POth	MLth
Taloudellinen ja sosiaalinen tausta, pääpiirteittäin	x	x	x
Taloudellinen ja sosiaalinen tausta, yksityiskohtaisesti	x		
Tilan tuotannolliset resurssit	x		
Metsätaloudelliset tavoitteet ja päämäärät	x		
Metsätaloudellinen toiminta motiiveineen	x		
Asennoituminen:			
– omistusoikeuteen	x	x	x
– yhteiskunnan holhoukseen	x	x	x
– taloudelliseen itsenäisyyteen	x	x	x
– metsänkäsittely- ja puunkorjuumenetelmiin	x	x	x
– metsäammattikuntaan	x	x	x
– metsänomistajiin	x	x	x
– metsäpolitiikkaan	x	x	x
– lainvalvontaan	x	x	x
– metsälautakuntien tehtäviin ja yksityismetsä-lain valvontaan			x
– vastuukysymykseen pystykaupoissa		x	
Arvio metsänhävitystapausten syistä	x	x	x
Puunhankintamäärät ja tuoteryhmät		x	
Yrityksen koko		x	
Toimenkuva ja toimessaoloaika		x	x

Taulukko 6.3. Vastausprosentit otosryhmittäin.

Otosryhmä	Otoksen koko, kpl	Vastauksia kpl	Vastauksia %
Metsänomistajat			
– vertailuryhmä	238	124	52.1
– rauhoitussopimukset	308	97	31.5
– oikeustapaukset	61	18	29.5
Yhteensä	607	239	39.4
Puunostajien toimihenkilöt			
– rauhoitussopimukset	153	71	46.4
Metsälautakuntien toimihenkilöt			
– rauhoitussopimukset	84	60	71.4
– oikeustapaukset	46	31	67.4
Yhteensä	130	91	70.0

4 Tutkimustulokset

4.1 Metsänhävitystapausten luonne

Metsänomistajat ja hakkuuttajat

Vain seitsemässä prosentissa tapauksista on vastuu hävitysalan kunnostamisesta määrätty kokonaan puunostajalle. Enimmilläänkään näitä tapauksia ei metsälautakunnissa ole todettu kuin noin kerran vuodessa. Yksinomaan puunostajasta aiheutuneita tapauksia ei juurikaan ole käsitelty oikeudessa. Oikeuskäsittelyjä on sen sijaan tarvittu tilanteissa, joissa vastuu metsän hävittämisestä on jaettu maanomistajan ja puunostajan välille.

Oikeuskäsittelyyn johtaneiden tapausten osuus on tarkastelujakson aikana (1977–86) pysynyt lähes ennallaan jakson viimeisintä vuotta lukuunottamatta, jolloin oikeustapauksia ei aineistossa esiintynyt. Jakson aikana on metsänhävitystapauksia käsitelty tuomioistuimessa vain noin kuusi kertaa vuodessa (4 % hävitystapauksista). Oikeustapausten ja puunostajista johtuvien tapausten määrien kehitys ja alueellinen jako on esitetty liitteessä 6.3.

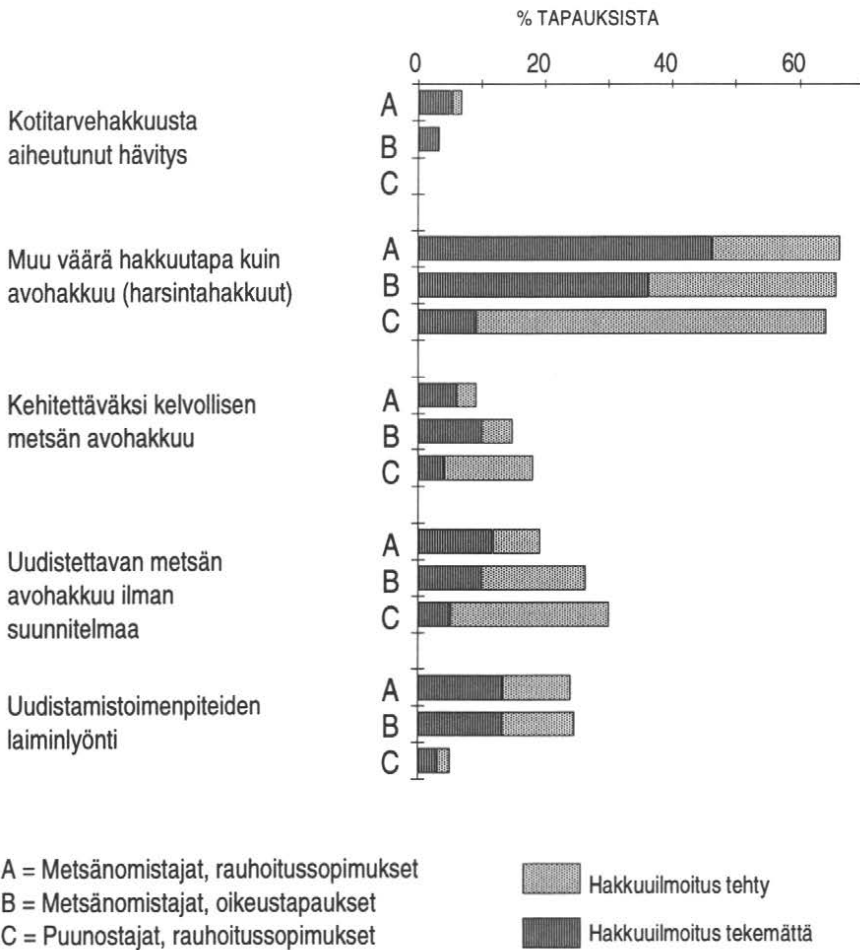
Valtaosan (84 %) muodostivat tapaukset, joissa metsänomistaja on yksityishenkilö. Toinen merkittävä omistajaryhmä olivat kuolinpesät ja perikunnat (15 %). Perikuntien tapaukset tai tapaukset, joissa hakkuuoikeuden omistajana oli joku muu kuin maanomistaja, eivät kuitenkaan johtaneet oikeuskäsittelyihin sen useammin kuin muutkaan. Vain yksi hävitys sadasta tapahtui metsäteollisuuden tai erilaisten yhteisöjen mailla (ks. tarkemmin Hellström 1989, s. 48).

Useimmissa tapauksista (71 %) metsänomistaja hakkuutti itse metsänsä. Sukulaiset tai ystävät toimivat hakkuuoikeuden omistajina yhtä usein kuin puunostajayhtiötkin. Kuitenkin, jälkitoimien kustannukset määrättiin harvemmin puunostajayhtiöille kuin muille hakkuuoikeuden omistajille (ks. tarkemmin Hellström 1989, s. 8).

Metsänhävitystavat

Valtaosa metsänhävityksistä aiheutui muusta väärästä hakkuutavasta kuin avohakkuusta. Näistä suurin osa olikin juuri harsintahakkuuta (kuva 6.4). Eri hävitystapojen esiintymisessä ei otosryhmien välillä havaittu suuria eroja. Puunostajista johtuvista tapauksista puuttuivat kuitenkin kotitarvehakkuut kokonaan ja uudistamistoimenpiteiden laiminlyöntejä esiintyi vain yhtiöiden omien metsien osalta. Hakkuuilmoitusten laiminlyöntejä ja oikeustapauksia esiintyy yhtä paljon eri hävitystapoihin liittyen.

Eri hävitystapojen esiintymistä tarkasteltiin vielä yksityiskohtaisemmin metsänomistaja-aineistolla. Hävitystavat on kehitysluokkien ym. suhteen tarkemmin eritelty kuvassa 6.5.

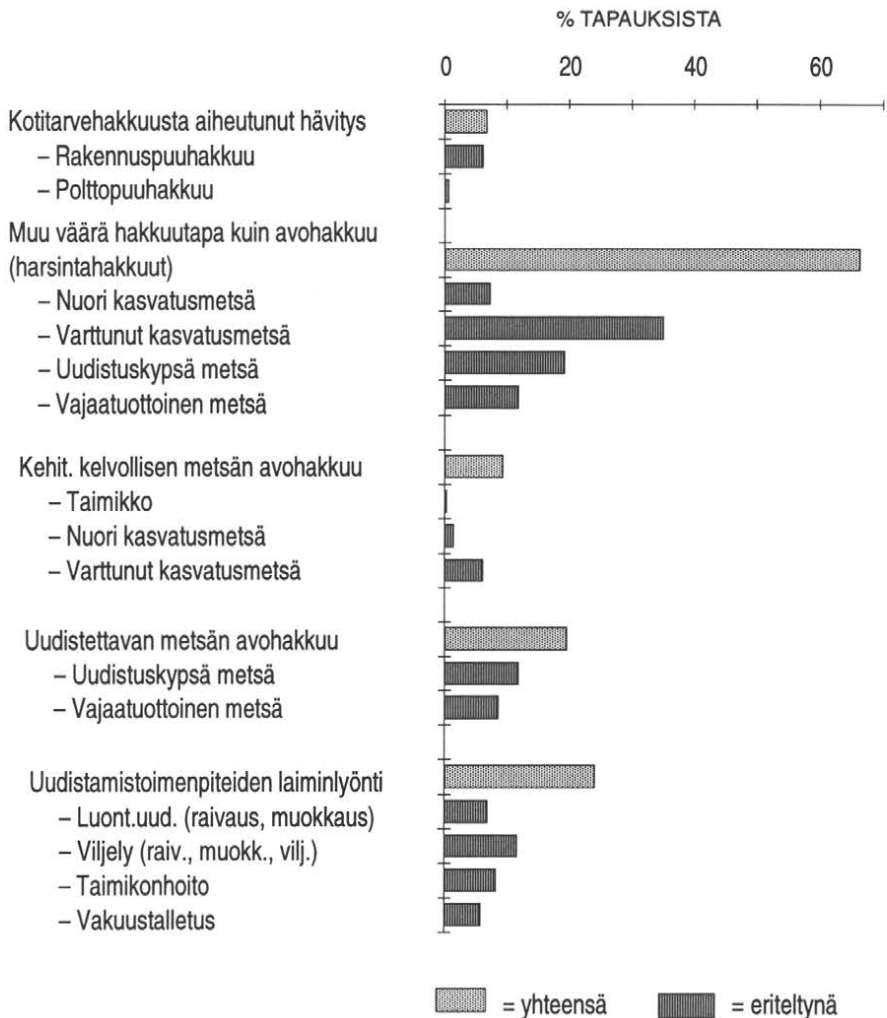


Kuva 6.4. Häviytystapojen esiintyminen otosryhmittäin.

Liitteessä 6.1 metsänhäviytystavat on esitetty metsälautakunnittain alueellista tarkastelua varten. On huomattava, että muutaman metsälautakunnan kohdalla havainnot ovat yksittäistapauksia.

Lähes kaikissa hävitykseen johtaneissa kotitarvehakkuissa hakkuu on kohdistunut rakennuspuuksi kelpaavaan tukkipuustoon. Kotitarvehakkuusta aiheutunut hävitys ollut tyypillisintä Pohjanmaalle. Esimerkiksi Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla jopa yli 20 prosenttia todetuista metsänhäviytystapauksista on aiheutunut kotitarvehakkuusta. Maan eteläosissa metsän hävitystä kotitarvehakkuulla ei ole tavattu lainkaan.

Vääristä hakkuutavoista eli useimmiten harsintahakkuista johtuvaa hävitystä on tavattu yleisesti koko maassa. Pohjois-Karjalassakin, jossa väärin hakkuutapojen (useimmiten harsintaa) osuus häviytystapauksista on pienin, on vääriä hakkuutapoja todettu joka toisessa metsänhäviytystapauksessa. Yleisimpiä ne ovat olleet Lapissa sekä rannikkoalueilla Lounais-Suomen metsälautakuntaa lukuunottamatta.



Kuva 6.5. Hävitystapojen esiintyminen metsänomistajista johtuvissa tapauksissa (otososuudet on korjattu kertomalla rauhoitussopimuksiin johtaneiden tapausten määrä neljällä).

Valtaosa vääristä hakkuutavoista (harsintahakkuista) on kohdistunut varttuneisiin kasvatusmetsiin. Kainuussa ja Pohjois-Suomessa poimintaluontoisilla hakkuilla on käsitelty nuoriakin kasvatusmetsiköitä. Aivan eteläisimmällä rannikkoalueelle on taas tyypillistä pitkään jatkunut harsinta, ts. harsinnan kohdistuminen jo ennestään vajaatuottoisiin metsiin. Uudistuskypsään metsään kohdistuneista vääristä hakkuutavoista osassa lienee yritetty uudistaa metsä luontaisesti. Valtaosa näistä hakkuista on tavattu Länsi- ja Kaakkois-Suomessa. Kehitettäväksi kellovllisen metsän avohakkuuta on metsälautakunnissa tavattu lähinnä yksittäistapauksina. Poikkeuksen tekee Etelä-Pohjanmaan metsälautakunta, jossa joka neljäs hävitys on aiheutunut kehitettäväksi kellovllisen metsän avohakkuusta.

Uudistussuunnitelman puuttumista on rannikkoalueilla ja Pohjois-Karjalassa tavattu suhteellisesti enemmän kuin muualla maassa. Pohjois-Karjalassa on myös toista metsän käsittelystä riippumatonta hävitystapaa, eli vakuustalteen asettamatta jättämistä, tavattu yleisesti. Sen sijaan esim. Lapissa ja Koillis-Suomessa ei näitä hävitystapoja ole tavattu lainkaan.

Uudistamistoimenpiteiden laiminlyöntejä on viljelyssä todettu hieman enemmän kuin luontaisessa uudistamisessa. Viljelyn ja luontaisen uudistamisen välillä ei havaittu merkittäviä alueellisia eroja, kuten ei laiminlyötyjen toimenpiteidenkään välillä. Eniten uudistamistoimenpiteiden laiminlyöntejä on tavattu Etelä-Karjalasta Keski-Pohjanmaalle ulottuvalla kaistaleella.

Useiden hävitystapojen kohdalla tapausten keskittyminen selvärajaisille maantieteellisille alueille viittaa alueellisten tekijöiden huomattavaan merkitykseen hävitystapausten taustatekijöinä. Tulosten yleistäminen yksittäisten hävitystapojen suhteen on kuitenkin lainvalvonnan metsälautakunnittaisten erojen vuoksi kyseenalaista.

Metsänhävitystavat voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: poimintaluonteiset hakkuut (väärät hakkuutavat sekä kotitarvehakkuu) sekä metsän uudistamiseen liittyvät hävitystavat (avohakkuu, suunnitelman puuttuminen sekä uudistamistoimenpiteiden laiminlyönti). Poimintaluontoisten hakkuiden määrä on tarkastelujaksolla vähentynyt merkittävästi. Kun tarkastelujakson alussa (v. 1977) noin 2/3 kaikista hävitystapauksista aiheutui poimintaluonteisista hakkuista ja noin 1/3 liittyi metsän uudistamiseen, ovat nämä metsän hävittämisen päätyypit lähentyneet toisiaan siten, että molempia esiintyy nyt yhtä paljon. Metsän uudistamiseen liittyvissä hävitystavoissa ei sen sijaan ole havaittavista selvää suuntausta (liite 6.2).

4.2 Metsälautakuntien rooli hävitystapauksissa

Lain valvonnan suhde hävitysten määrään

Liitteessä 6.3 on esitetty katselmuksissa todettujen yksityismetsälain vastaisen rikkeiden, hakkuualojen ja leimikoiden tarkastusten sekä leimikoiden määrän välisiä yhteyksiä. Liitteessä 6.4 taas on hakkuualojen ja leimikoiden tarkastusten sekä todettujen rikkeiden tarkastelu ulotettu koskemaan yksittäisiä metsälautakuntia.

Koko maan käsittävässä aineistossa ovat sekä katselmusten että hävitystapausten määrät vähentyneet voimakkaasti. Tämä antaa kuitenkin liian suotuisan kuvan metsän käsittelyn kehityksestä, sillä samanaikaisesti on yhä pienempi osa hakkuualoista ja leimikoista tarkastettu (liite 6.3: kuvat 1a, 4a). Vaikka hävitystapaukset ovat vähentyneet myös suoritettujen tarkastusten määrään nähden (liite 6.3: kuva 5a), ei tämäkään lain tulkinnan samanaikaisesta väljentyemisestä johtuen täysin vastaa metsän käsittelyn todellista kehitystä.

Todettujen hävitysten määrään vaikuttaa myös, kuinka suuri osa leimikoista tarkastetaan ennen hakkuuta ja kuinka suuri osa hakkuun jälkeen, sekä valitaanko kohteet otantaperiaattein vai harkintaa käyttäen.

Esimerkki 1. Tarkastettavien kohteiden valintatapa.

Pohjois-Pohjanmaalla on noin 80 % leimikoista tarkastettu otantaa käyttäen. Metsän hävittämistä on tällöin todettu selvästi vähemmän kuin esim. Pohjois-Karjalassa ja Pirkka-Hämeessä, joissa harkintaa käyttäen on tarkastettu vain n. 10 % leimikoista (liite 6.4: kuvat 5, 10 ja 17).

Kun otetaan huomioon, että metsänhoidollinen tila vajaatuottoisten metsien määrällä mitaten on Pohjois-Pohjanmaalla selvästi huonompi kuin Pohjois-Karjalassa ja Pirkka-Hämeessä (Metsätalastollinen ... 1986, s. 74) voidaan päätellä, että valitsemalla tarkastettavat kohteet otannan sijaan harkintaa käyttäen pystytään lainvalvontaa merkittävästi tehostamaan.

Lainvalvonta voi kohdistua eri tavoin myös eri rikkeisiin. Esimerkiksi viime vuosina lainvalvonta on kohdistunut yhä voimakkaammin harsintahakkuista metsän uudistamisen varmistamiseen (Tapio ... 1982, s. 36). Väärien hakkuutapojen (useimmiten harsintaa) voimakas väheneminen (liite 6.4: kuva 2a) antanee siten liian suotuisan kuvan harsintahakkuiden esiintymisestä.

Esimerkki 2. Lainvalvonnan kohdentuminen eri rikkeisiin.

Sekä Pirkka-Hämeessä että Pohjois-Karjalassa kasvatushakkuiden osuus hakkuista on yhtä suuri, eikä vajaatuottoisten metsien kehitysluokittaisissa osuuksissa ole merkittäviä eroja (Metsätalastollinen ... 1986, s. 75). Vajaatuottoisuutta aiheuttavia vääriä hakkuutapoja, joista suurin osa on harsintaa, on kuitenkin Pirkka-Hämeessä todettu selvästi enemmän (liite 6.1). Tämä viittaisi siihen, että lainvalvonta kohdistuu Pirkka-Hämeessä voimakkaammin hakkuiden valvontaan ja Pohjois-Karjalassa metsän uudistamisen varmistamiseen.

Merkille pantavaa on myös, että vaikka kummassakin metsälautakunnassa käytetään tarkastettavien kohteiden valinnassa harkintaa, eikä tarkastettavien kohteiden määrässä ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, ovat metsänhävitystapaukset Pirkka-Hämeessä selvästi vähentyneet ja Pohjois-Karjalassa yleistyneet (liite 6.4: kuvat 5 ja 10).

Metsälautakuntien toimihenkilöiden lainvalvonta-asenteita ja lain tulkintaa tarkasteltiin metsälautakuntien toimihenkilöille lähetetyssä kyselyssä. Metsälautakuntien toimihenkilöt pitivät yksityismetsälain valvontaa metsätaloussuunnittelun ja neuvonnan ohella metsälautakuntien tärkeimpänä tehtävänä. Yksityismetsälain valvontaa pidettiin sen sijaan huomattavasti metsätaloussuunnittelua ja neuvontaa epämieluisempänä työtehtävänä. Valtaosa metsälautakuntien toimihenkilöistä pitikin metsänhävitystapausten käsittelyä kiullisena. Vaikka metsien käsittelyn valvonnan lisääminen nykyisestä ei toimihenkilöiden mielestä ollut tarpeen, pitivät lähes kaikki metsän rauhoittamista tarpeellisenä hävityksen jälkeisenä toimenpiteenä (ks. Hellström 1989, s. 39).

Lain tulkinnassa olisi metsälautakuntien toimihenkilöiden mielestä eri metsänkäsitteilyvaihtoehtojen järjestyttä ja metsikön kehityskelpoisuutta arvioitava tilakohtaisesti metsänhoidollisia näkökohtia painottaen, eikä kaa-vamaisia ohjeita noudattaen (ks. tarkemmin Hellström 1989, s. 40–41). 1980-luvun lopulla metsäkeskustelu on tosin osaltaan saattanut vaikuttaa lainvalvojiin; lain valvonnassa on tultu varovaisemmaksi ja lain tulkinnassa pelätään metsänkäsitteilyohjeiden jäykkää noudattamista ja/tai sen tunnustamista.

Lain tulkinnan perusteissa ei havaittu merkittäviä alueellisia eroja, joskin metsänkäsitteilyohjeiden noudattamista korostettiin Etelä-Karjalassa, Koillis-Suomessa sekä Lapissa hieman muita metsälautakuntia enemmän.

Metsälautakuntien toimihenkilöille annettiin kyselyssä mahdollisuus omin sanoin kuvata metsälautakunnassa viimeisen 10 vuoden aikana tapahtuneita lainvalvonnan muutoksia. Vapaamuotoisissa vastauksissa yli kolmannes toimihenkilöistä (n. 2/3 kysymykseen vastanneista) kertoi katselmuskynnyksen selvästi nousseen. Katselmuskynnyksen nousu ilmenee vastausten mukaan mm. katselmuskäytännön soveltamisena vain selvissä ja törkeimmissä tapauksissa, jolloin pienissä rikkeissä ja pienialaisissa hävityksissä pyritään mieluummin neuvonnan ja ohjauksen avulla tapahtuviin sovitteluratkaisuihin.

Lainvalvonnan tiukentuminen tuli esiin vain kahdessa yksittäisessä vastauksessa. Lainvalvonnan kohdentuminen yhä enemmän harsintahakkuista metsän uudistamisen varmistamiseen tuli myös muutamassa vastauksessa esiin.

Lain tulkinnassa tapahtuvilla muutoksilla on välitön vaikutus metsänhävitystapausten määrään. Tästä onkin havaittavissa kaksi selvää esimerkkiä:

Esimerkki 3. Lounais-Suomen metsälautakunta.

Metsälautakunnan toimihenkilöiltä saatujen vapaamuotoisten vastausten mukaan katselmuskynnyks on metsälautakunnassa selvästi noussut 1980-luvun alussa, minkä jälkeen pienempiin tapauksiin ei enää ole puututtu. Lainvalvonnan määrässä ei samanaikaisesti ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Hävitystapausten määrässä katselmuskynnyksen nousu näkyykin selvänä vähene-misenä, joka voimakkaimmillaan on juuri vuosina 1981–82 (liite 6.4: kuvat 2a, 2b).

Esimerkki 4. Lapin metsälautakunta.

Lapin metsälautakunnassa hävitystapaukset ovat olleet erittäin yleisiä vuoteen 1984 asti, jonka jälkeen tapauksia ei juurikaan ole esiintynyt. Hakkuualojen ja leimikoiden tarkastusten lievä väheneminen ei riitä selittämään hävitystapausten määrässä tapahtunutta rajua muutosta, vaan se on nähtävä seurauksena metsälautakunnassa tapahtuneesta voimakkaasta lainvalvontalinjan muutoksesta (liite 6.4: kuvat 19a, 19b).

Toimihenkilökohtaiset tekijät ja oikeustapaukset

Oikeuskäsittelyyn ja rauhoitus sopimukseen päätyneitä tapauksia hoitaneiden toimihenkilöiden taustatekijöitä vertailtiin keskenään. Vertailussa pyrittiin selvittämään, onko metsälautakuntien toimihenkilöillä asenteita, jotka saattavat vaikeuttaa metsänhävitystapausten käsittelyä ja jopa myötävaikuttaa oikeuteen joutumiseen.

Testattavat asennemuuttajat olivat kaikki ei-jatkuvia muuttujia. Tällaisessa aineistossa X^2 -testi antaa mahdollisimman monipuolisen kuvan ryhmien välisistä eroista sekä aineiston aseman, hajonnan että vinouden suhteen. X^2 -testi perustuu kuitenkin yksinomaan luokkafrekvenssien vertailuun, jolloin se ei ota luokkien järjestystä lainkaan huomioon (Siegel 1956, s. 104–116, 156–158). Toimihenkilöiden asenteiden vertailu suoritettiin sen vuoksi Mann-Whitneyn nk. U-testillä, joka perustuu havaintojen keskinäiseen järjestykseen ja on herkkä nimenomaan ryhmien erilaisten suuntautumisten toteamiseen. Parametrisistä testeistä se vastaa lähinnä nk. T-testiä, mutta sillä ei ole yhtä tiukkoja vaatimuksia testattavan aineiston rakenteen suhteen (Siegel 1956, s. 116–127, 156–158).

Aineisto sisälsi myös muutamia jatkuvia muuttujia, kuten ikä, toimessaolo-aika ja lainvalvontatyön määrä, joiden välisiä eroja tarkasteltiin T-testin avulla. Merkittäviä eroja ei näistä löytynyt.

U-testillä havaittiin oikeustapauksia hoitaneilla toimihenkilöillä olevan muita kielteisempi asennoituminen metsien aineettomiin arvoihin ja lainvalvontatehtäviin. Toimihenkilöiden nykyiset asenteet eivät kuitenkaan välttämättä vastaa tapausten käsittelyn aikaisia näkemyksiä. Oikeustapauksia hoitaneiden muita myönteisempi suhtautuminen metsänomistajan päätösvaltaan lieneekin aiheutunut asenteiden muuttumisesta hankalien tapausten jälkeen. Lisäksi, vaikka tarkastelussa löydettiin ryhmien välille tilastollisesti merkittäviä eroja, ovat asenteet eri ryhmillä varsin samansuuntaisia, ts. havaittujen erojen käytännön merkitys lienee pieni (Hellström 1989, s. 44–45).

Lopuksi vertailtiin oikeustapauksia hoitaneiden metsälautakuntien toimihenkilöiden ja oikeuskäsittelyihin joutuneiden metsänomistajien asenteita keskenään. Koska metsänomistajien asenteet poikkeavat varsin yleisesti toimihenkilöiden asenteista, tarkasteltiin vain eroja, joita ei ole löydettävissä rauhoitussopimukseen päätyneiden metsänomistajien ja toimihenkilöiden välillä. Asenne-erot metsänomistajien ja metsälautakuntien toimihenkilöiden välillä liittyivät lähinnä metsätaloudelliseen tehoajatteluun ja suhtautumiseen maisemallisiin ja virkistysarvoihin (Hellström 1989, s. 46).

Eräs oikeuskäsittelyihin joutumiseen vaikuttava tekijä saattaa myös olla toimihenkilöiden huono metsänhävitystapausten taustatekijöiden tuntemus, joka voi vaikeuttaa rahoitussopimukseen pääsemistä. Metsälautakuntien toimihenkilöiden ja metsänomistajien näkemykset sekä hävitysten että oikeustapausten taustatekijöistä poikkesivatkin merkittävästi toisistaan.

Rahantarve oli eräs taustalla oleva tekijä lähes kaikissa hävitystapauksissa. Sen suhteen metsälautakuntien toimihenkilöiden näkemykset vastasivat metsänomistajien näkemyksiä. Metsälautakuntien toimihenkilöt pitivät sen sijaan metsänkäsittelyyn liittyviä erimielisyyksiä ja omaa turhantarkkuuttaan vähemmän merkittävänä sekä tietämättömyyttä merkittävämpänä tekijänä kuin metsänomistajat. Esimerkiksi yksityismetsälain ja metsänkäsittelyohjeiden tuntemuksen puutteen näki metsänomistajista vain joka toinen merkittävänä hävitykseen myötävaikuttavana tekijänä (Hellström 1989, s. 87).

Metsälautakuntien toimihenkilöiden näkemykset erosivat metsänomistajien näkemyksistä myös oikeuskäsittelyyn johtavien syiden suhteen. Metsänomistajien näkemyksiin verrattuna metsälautakuntien toimihenkilöt aliarvioivat sekä metsän käsittelyyn liittyvien että henkilökohtaisten erimielisyyksien vaikutusta tilanteisiin, joissa rauhoitussopimusta ei ole saatu aikaan (Hellström 1989, s. 90).

4.3 Puunostajien rooli hävitystapauksissa

Eniten puunostajan aiheuttamia hävityksiä on tavattu Uudenmaan-Hämeen, Itä-Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon metsälautakuntien alueilla, joille kaikille on ominaista pystykauppojen suuri osuus markkinahakkuista (ks. Metsätalastollinen ... 1986, s. 135–136). Perinteisistä hankintakauppa-alueista on puunostajien tekemiä hävityksiä esiintynyt Pohjanmaalla yleisesti,

mutta Lounais-Suomessa ei juuri ollenkaan (liite 6.3: kuvat 1 ja 2). Puunostajista johtuvia tapauksia tarkasteltiin katselmuksessa läsnä olleille yhtiöiden toimihenkilöille lähetetyn kyselyn avulla. Tapaukset jakautuivat yhtiöiden puunhankintamäärien suhteen melko tasaisesti. Yhtiöt jaettiin puunhankintamääriensä mukaan kolmeen luokkaan, joiden välillä vertailtiin värien hakkuutapojen (yleensä harsinnan) esiintymistä. Eniten näitä tapauksia todettiin järeää puuta tarvitsevilla, yksinomaan mekaanisen metsäteollisuuden puunhankkijoilla (taulukko 6.4). Tulos ei kuitenkaan ole yleistettävissä, sillä vastausprosentti oli vääristä hakkuutavoista johtuvissa tapauksissa (harsinnassa) alhainen (27 %). Lisäksi tulos perustuu osin yksittäistapauksiin.

Enemmän kuin yhtiökohtaiset tekijät, vaikuttavat hävitystapauksiin yhtiöiden toimihenkilöiden asenteet. Esim. kehitettäväksi kelvollisen metsän avohakkuuta toimittaneet toimihenkilöt suhtautuivat puunostajan vastuuseen ja metsänkäsittelyohjeiden kirjaimelliseen noudattamiseen lievemmin kuin muihin hävitystapoihin syyllistyneet. Suhtautuminen puunhankinnan valvontaan oli taas suunnitelman puuttumisesta johtuvissa tapauksissa myönteisempi kuin väärästä hakkuutavasta johtuvissa tapauksissa (Hellström 1989, s. 56).

Asenteiden merkitystä korostaa myös metsänhävitystapausten selvä taipumus osassa yhtiöitä keskittyä samoihin paikallisorganisaatioihin ja samoihin toimihenkilöihin. Valtaosa puunostajista johtuvista hävitystapauksista lienee kuitenkin yksittäistapauksia, joiden merkitys yhtiöiden vuosittain hankkimiin puumääriin nähden on häviävän pieni.

Taulukko 6.4. Väerien hakkuutapojen (useimmiten harsinnan) osuus hävitystapauksista yhtiön koon ja tuotantosuunnan mukaan.

Yhtiön puunhankinta 1000 m ³ /v	Vain mekaaninen teollisuus		Mekaaninen ja kemiallinen teollisuus		Keskimäärin
	Vastauksia yhteensä kpl	Hars. osuus vastauksista %	Vastauksia yhteensä kpl	Hars. osuus vastauksista %	Hars. osuus vastauksista %
– 150	7	43	4	25	36
150 – 600	2	0	20	25	23
600 –	0	–	25	28	28
Yhteensä	9	33	49	27	28

4.4 Metsänomistajakohtaiset taustatekijät – faktorianalyysi

4.4.1 Aineisto ja muuttujien valinta

Faktorianalyysiin sisältyivät kaikki metsänomistajaotosryhmät. Vertailuryhmän mukaanotto faktorianalyysiin nähtiin tarpeelliseksi, sillä tutkimuksen

eräänä tavoitteenahan on selvittää, miten metsää hävittäneet metsänomistajat eroavat metsänomistajista, joiden mailla ei ole suoritettu katselmuksia. Suoritettaessa faktorointi vain metsänhävittäjäaineistolla ei pystyttäisi erottamaan, mitkä faktorit ovat oleellisia metsän hävittämisen taustatekijöinä, ja mitkä kuvaavat metsän hävittämisen kannalta merkityksettömiä taustatekijöitä.

Faktorianalyysin aineisto koostui yhteensä 239 tapauksesta, joista 124 kpl kuului vertailuryhmään, 97 oli rauhoitus sopimukseen ja 18 oikeuskäsittelyyn johtanutta metsänhävitystapausta. Aineistona käytettiin metsänomistajilta saatu vastausaineisto kokonaisuudessaan sekä katselmuspöytäkirjoista kerättyjä hävitystapaa kuvaavia tunnuksia. Muuttujat, joita on yhteensä 154 kpl, voidaan jakaa kahteen ryhmään:

Taustamuuttujat:

- sosio-ekonominen tausta
- metsätaloudellinen käyttäytyminen
- asenteet

Metsän hävittämistä kuvaavat muuttujat:

- yleiset muuttujat (hakkuuoikeuden omistaja, hakkuuoikeuden omistajan osuus kunnostuskustannuksista, läsnäolo katselmuksessa, maankäyttömuodon muutos)
- katselmuksissa todetut rikkeet
- metsänomistajien arviot katselmusten syistä
- oikeuskäsittelymuuttuja
- metsänomistajien arviot oikeuskäsittelyjen syistä

Käytettävien muuttujien suuri määrä muodostettavien faktoreiden määrään nähden aiheuttaa yleensä alhaisen tilastollisen selitysasteen muuttujien sisältämälle kokonaisvaihtelulle. Selitysasteen nostamiseen on toisinaan pyritty mm. karsimalla alhaisimman kommunaliteetin (selityskyvyn) omaavia muuttujia (ks. esim. Hahtola 1967a, s. 49–51). Tätä ei pidetty tässä tarpeellisena, sillä faktorirakenteelle on ominaista tietty pysyvyys, toisin sanoen faktorianalyysissä paljastuvat yleensä samansisältöiset faktorit, vaikka muuttujakoostumus jossain määrin muuttuisikin (Hahtola 1967a, s. 143). Muuttujien karsiminen saattaisi lisäksi vaikeuttaa faktoreiden tulkintaa.

Metsän hävittämistä kuvaavat muuttujat saivat arvon yksi, jos hävitystä oli tapahtunut. Vastaavasti oikeuskäsittelymuuttuja sai arvon yksi, jos metsän hävitys johti oikeuskäsittelyyn. Muissa tapauksissa sekä vertailuryhmässä ko. muuttujien arvo oli nolla.

Käytettäessä faktorianalyysissä katselmuksessa todettujen rikkeiden ja oikeuskäsittelymuuttujan kaltaisia dikotomisii muuttujia muodostuvat niiden kommunaliteetit yleensä melko alhaisiksi. Erityisesti näin on silloin, kun johonkin luokkaan tulee hyvin pieni määrä tapauksia.

Katselmuksissa todetut rikkeet jakautuivat hyvin epätasaisesti eri metsänhävitystapojen välille. Esimerkiksi kehitettäväksi kelpollisen metsän avohakkuuta ja kotitarvehakkuusta aiheutunutta hävitystä tavattiin vain muutamassa tapauksessa. Vaikka tapauksia on vähän, niiden edustavuus on intensiivisen otannan vuoksi hyvä. Näillä hävitystavoilla on lisäksi erityispiirteitä, jonka vuoksi niiden pitäminen irrallaan muista hävitystavoista on perusteltua.

Muuttujien muodostamistapa on kuitenkin faktoreiden tulkinnessa otettava huomioon.

Esimerkiksi avohakkuiden taustalla saattaa olla hyvinkin erilaisia tekijöitä silloin, kun hakataan kehitettäväksi kelvollista metsää, tai kun metsän hävitys uudistettavan metsän hakkuussa aiheutuu yksinomaan paperiasioiden laiminlyönnistä. Kotitarvehakkuut taas perustuvat erilaisiin tavoitteisiin kuin muut, markkinahakkuihin perustuvat hävitystavat.

Väärien hakkuutapojen ryhmässä on metsiköiden eri kehitysluokat yhdistetty keskenään, vaikka ne yksittäisinä ryhminä olisivatkin olleet tarkasteluun riittävän suuria. Yhdistämistä pidettiin kuitenkin tarpeellisena, sillä suurin osa aineistosta on harsintatyyppistä hakkuuta, jossa metsikön kehitysluokkaa ei voida pitää hakkuuiden taustatekijöitä oleellisesti erottelevana tekijänä.

Metsän hävittämistä kuvaavista muuttujista otettiin faktorointiin mukaan myös metsänomistajien omat arviot katselmukseen ja oikeuskäsittelyyn joutumisen syistä. Arviot katselmukseen johtaneista tekijöistä saatiin luonnollisesti vain rauhoitus- ja oikeustapaosotusryhmiltä (yht. 115 tapausta) ja arvio oikeuskäsittelyyn joutumisen syistä vain oikeustapaosotusryhmältä (18 tapausta). Jokainen syy oli arvosteltu tärkeysasteikolla yhdestä viiteen. Puuttuvissa tapauksissa asetettiin kunkin muuttujan arvoksi saaduista vastauksista laskettu ryhmäkeskiarvo. Todellisten vastausten vähäinen määrä erityisesti oikeuskäsittelyyn johtaneiden syiden kohdalla alentaa muuttujien validiteettia, mikä on faktoreiden tulkinnessa otettava huomioon.

Metsän hävittämistä ilmaisevan dikotomisen muuttujan, joka jakaisi tapaukset vertailuryhmään ja hävitysosotusryhmiin, käsittely muodosti erään metodisen ongelman. Analyysin suorittaminen kokonaisanalyysinä olisi tukenut metsän hävittämistä koskevan muuttujan mukaanottamista analyysiin. Tällöin olisi myös voitu saada tietoa siitä, missä määrin eri faktorit kuvaavat eri otosryhmiä. Toisaalta, metsän hävittämistä ilmaiseva dikotominen muuttuja korreloi voimakkaasti eri metsänhävitystapoja kuvaavien dikotomisten muuttujien kanssa. Samoin se korreloi voimakkaasti dikotomisen oikeuskäsittelymuuttujan kanssa. Tällaisten dikotomisten muuttujien välillä vallitsevat tekniset korrelaatiot saattavat Valkosen (1974, s. 23) mukaan aiheuttaa faktori-analyyssissä faktoreita, joita voidaan pitää keinotekoisina.

Faktorianalyysejä kokeiltiin sekä metsän hävittämistä koskeva muuttuja mukana pitäen että ilman sitä. Metsän hävitystä edustava muuttuja liittyi harsintahakkuuta ilmentävään faktoriin, sillä harsintahakkuiden muodostaessa noin 2/3 hävityksistä se korreloi voimakkaasti hävitystä edustavan muuttujan kanssa. Faktori muokkaantui tällöin kuitenkin ”yleisempään” muotoon, jossa harsintahakkuille ominaisten taustamuuttujien lataukset pienenevät vaikeasti tulkittaviksi.

Harsintahakkuiden taustatekijöiden selittyminen katsottiin käytännön tutkimustilanteen ja tutkimuksen tavoitteiden kannalta tärkeämmäksi kuin faktoreita koskeva otosryhmittäinen informaatio. Aineiston tulkinnessa lähtökohdaksi päätettiin siten ottaa faktoriratkaisu, joka oli saatu ilman metsän hävittämistä dikotomisesti ilmaisevaa muuttujaa.

4.4.2 Faktorointi ja rotaatio

Faktorianalyysin käyttöön liittyviä valintoja käsiteltäessä ei syvennytä analyysin tekniseen toteuttamiseen, jonka perusteet on luettavissa alan perusjulkaisuista (esim. Harman 1960, Thurstone 1947, Vahervuo-Ahmavaara 1958).

Faktorointi suoritettiin muodostetusta korrelaatiomatriisista **pääakselianalyysinä**, jota pidetään tehokkaimpana faktorointimenetelmänä, ja joka on myös yleisimmin käytetty menetelmä (Hahtola 1967a, s. 52). Pääakselimenetelmässä ensimmäinen faktori muodostetaan siten, että sen ominaisarvo muodostaa mahdollisimman suuren osan kokonaiskommunaliteetista. Toinen faktori muodostetaan siten, että sen ominaisarvo muodostaa mahdollisimman suuren osan ensimmäisen faktorin jäännöskommunaliteetista. Näin jatketaan haluttuun faktorilukumäärään asti (Harman 1960, s. 101–159). Pääakselimenetelmän etuna mm. Thurstone pitää sitä, ettei samasta havaintoaineistosta voida löytää toista faktoriakselistoa, joka selittäisi vielä suuremman osan varianssista. Pääakselimenetelmä on siten täysin määrätty (Hahtola 1967a, s. 52).

Pyrittäessä faktorianalyysillä informaation tiivistämiseen ja aineiston matemaattiseen kuvaukseen, on pääakselimenetelmä sinänsä hyvä lähtökohta ortogonaalisuutensa vuoksi. Jos pyrkimyksenä on saadun faktoriratkaisun perustekijöiden tulkitseminen, on faktoriratkaisu yleensä rotatoitava tulkinnan helpottamiseksi (Thurstone, ref. Hahtola 1967a, s. 53). Rotaation avulla pyritään faktorilataukset saamaan mahdollisimman suuriksi tai pieniksi.

Saatu faktoriratkaisu rotatoitiin **varimax**-menetelmällä. Varimax-rotatio on ortogonaalinen menetelmä, joka pyrkii keskenään korreloimattomiin faktoreihin. Todellisuudessa faktorien edustamat ominaisuudet korreloivat keskenään ja vino rotaatiomenetelmän käyttö olisi tällöin ollut perusteltua. Varimax-rotatiolle on kuitenkin ominaista invarianttisuus, kun taas vinorotaatiomenetelmät saattavat olla herkempiä muuttujakoostumuksen muutoksille (Olavi Riihinen 1965, s. 123; Hahtola 1967a, s. 53–54).

Faktorirakenteelle ominainen pysyvyys ilmenee hierarkisena järjestelmänä, jossa faktorilukumäärää nostettaessa yleisluonteiset faktorit jakautuvat yhä spesifisimmiksi faktoreiksi. Faktorilukumäärän noustessa on faktoreiden joukossa kuitenkin yhä enemmän tutkimustilanteeseen liittyvien satunnaistekijöiden aiheuttamia satunnais- ja virhefaktoreita. (Hahtola 1967a, s. 142–144). Faktoreiden lukumäärän määrittämiseksi onkin kehitetty lukuisia teknisiä peukalosääntöjä, jotka yleensä perustuvat faktoreiden ja muuttujien lukumäärien suhteeseen tai faktoreiden selitysteasteisiin (Hahtola 1967a, s. 53; Sänkiäho 1974, s. 15).

Thurstone (1957, s. 336–340) on esittänyt ajatuksen faktoreiden tulkinnan mielekkyydestä näiden invarianttisuuden takeena. Faktoreiden mielekäs tulkinta on osoitus faktorien eriytymisestä ja muuttujien selväpiirteisestä jakautumisesta omille faktoreilleen.

Faktoreiden lukumäärä määrättiin tässä tutkimuksessa niiden tulkintaominaisuuksiin perustuen. Faktorien tulkintaa kokeiltiin eri faktorimäärillä, jolloin yhdeksän faktorin ratkaisu näytti tarjoavan tutkimustehtävän ja viitekehysten kannalta loogisimman tulkinnan metsänhävitysympäristöille. Faktoreiden lukumäärän valinnassa kiinnitettiin erityisesti huomiota metsän hävittämistä kuvaavien muuttujien latausten jakautumiseen eri faktoreille.

Faktoroinnissa saatiin esille sekä taustafaktoreita, joissa metsän hävittämistä kuvaavat muuttujat eivät sanottavimmin latautuneet, että nk. hävitysfaktoreita, joissa taustamuuttujat eivät juurikaan latautuneet. Lisäksi saatiin lukuisia sekafaktoreita, joissa tietyt taustatekijät kuvasivat tietyn tyyppistä metsänhävityskäyttäytymistä. Faktoreita ja tulkintaa ei kuitenkaan rajoitettu näihin sekafaktoreihin, sillä eri faktoreiden välisten vuorovaikutusten tarkastelun kautta voivat myös puhtaat taustafaktorit tai metsänhävitysfaktorit olla avuksi metsänhävityskäyttäytymisen ymmärtämisessä.

4.4.3 Faktoreiden tulkinta

Faktorimatriisia voidaan tulkita sekä vertikaalisesti, eli faktoreittain, tai horisontaalisesti, eli muuttujittain (vrt. faktorimatriisi, liite 6.5).

Vertikaalisessa tulkinnassa kunkin faktorin tulkinta perustuu faktorissa korkeimmin latautuviin muuttujiin. Muuttujan saaman latausarvon lisäksi oleellista on myös, miten ”puhdas” muuttujan lataus on. ”Puhtaasti” latautuville muuttujilla tarkoitetaan muuttujia, jotka latausarvosta riippumatta latautuvat selvästi kyseisessä faktorissa, mutta eivät muissa faktoreissa. Myös heikommin latautuvat muuttujat voivat usein selventää tai tukea jo tehtyä tulkintaa.

Toisen oleellisen osan tulkinnasta muodostaa faktoreiden välisten yhteyksien **horisontaalinen** tarkastelu useammassa faktorissa samanaikaisesti latautuvien muuttujien kautta. Tätä kautta voivat myös faktorit, joissa metsän hävittämistä kuvaavien muuttujien lataukset ovat alhaiset, saada tulkinnallista merkitystä.

Faktoreiden tulkinta muodostaa nk. hermeneuttisen kehän (vrt. s. 193 ja 194), jossa tulkinta perustuu koko faktorimatriisiin, tarkastellen vuorotellen sen vertikaalisia ja horisontaalisia ulottuvuuksia. Metsää hävittävä käyttäytyminen ymmärretään tällöin tiettyjen päämäärien ohjaaman metsätaloudellisen käyttäytymisen osana. Toisaalta pyritään näitä päämääriä ymmärtämään siihen viittaavan metsätaloudellisen käyttäytymisen piirteistä. Ymmärtäminen etenee tällöin vuorotellen osista (yksittäisistä muuttujista) kokonaisuuteen (faktoreihin) ja kokonaisuudesta osiin täydentyen kierros kierrokselta.

Metsän hävittämistä kuvaavien muuttujien kommunaliteetit ja siten myös lataukset muodostuivat muuttujien dikotomisen luonteen (ks. s. 207) vuoksi muita alhaisemmiksi. Koska metsän hävittämistä kuvaavat muuttujat ovat tässä tutkimuksessa keskeisen huomion kohteena, on niiden osalta otettu huomioon hieman alhaisempiakin latauksia.

Faktorimatriisi on liitteessä 6.5 järjestetty tulkintaa helpottavaan muotoon. Sulkeisiin sijoitetut luvut tekstissä kertovat tulkinnassa käytettyjen muuttujien sijainnin faktorimatriisissa. Ymmärtämisen helpottamiseksi on osa faktoreista (III, IV, ja VIII) esitetty ja tulkittu käänteisenä, toisin sanoen latausten etumerkit on vaihdettu. Faktorit on esitetty rotaation jälkeisen selitysasteen mukaisessa alenevassa järjestyksessä. Liitteessä 6.6 on lisäksi tarkemmin esitetty eri metsänhävitystapojen saamat faktorilataukset.

I Faktori. "Aktiivinen puuntuotanto"

Ensimmäisen faktorin puhtaimmat lataukset kuvaavat aktiivista osallistumista erilaisiin metsäalan tilaisuuksiin ja yhdistystoimintaan (2,13; vrt. myös 14). Puhtaasti latautuneita tilakohtaisia tekijöitä faktorissa ovat mm. tilan pitkäaikainen hallussaolo suvulla (19) sekä suuri metsäpinta-ala (5). Runsaita tuotannollisia resursseja tukee myös jonkin verran keskimääräistä suurempi peltopinta-ala (114).

Hakkuutulojen osuus omistajan tuloista (4, 7) sai faktorissa myös puhtaan positiivisen latauksen. Hakkuutuloja metsänomistajan tavoitteena tai motiivina kuvaavien muuttujien (8, 20, 22, 45) lataukset jakautuivat sen sijaan useamman faktorin (II, VI ja VIII) kesken. Hakkuutulojen korostunut asema tässä faktorissa kuvaa siten lähinnä sille ominaisia suuria resursseja. Tätä näkemystä tukee myös hakkuutulojen hieman keskimääräistä suurempi tarve verojen maksuun (121) (ks. myös Järveläinen 1981 s. 35).

Kolmas faktorille ominainen melko puhdas ulottuvuus on metsäalan ammattilaisten neuvojen ja ammattiavun runsas käyttö (1, 3, 21; ks. myös 45). Erityisesti metsätaloussuunnittelun (15) saama lataus on dikotomisen muuttujan lataukseksi korkea. Ammattiavun runsaaseen käyttöön liittyy faktorissa myös keskimääräistä parempi suhde metsäalan ammattilaisiin (32, 41, 55), etenkin metsänhoitoyhdistysten toimihenkilöihin (28, 43) (vrt. faktorit II ja III) (ks. myös Järveläinen 1971, s. 54–62).

"Aktiivisen puuntuotannon" piirteitä edustaa myös metsätaloudellista tehoajattelua mittaavien muuttujien voimakas, joskaan ei aivan puhdas latautuminen (vrt. faktorit II ja III). Näitä piirteitä ovat kielteinen asenne maise-mallisten arvojen huomioon ottamiseen puuntuotannossa (9, 12, 60, 122) sekä myönteinen suhtautuminen avohakkuihin, metsänviljelyyn, lannoitukseen ja voimakkaaseen koneellistamiseen (18, 53, 56, 58, 64).

Vireä metsätaloudellinen toiminta liittyy luontevasti em. näkemyksiin: puuta myydään keskimääräistä useammin (6) ja suuremmissa erissä (13) (vrt. faktori IV) ja myös metsänhoitotöitä tehdään tavallista enemmän (3, 70, 137, 138) (vrt. faktori VIII). Säännöllisestä metsän käsittelystä johtuen faktorille onkin ominaista mm. vajaatuottoisten metsien tavallista pienempi osuus metsäalasta (24).

Sosio-ekonomisilta taustatekijöiltään ensimmäinen faktori ilmentää siten ensi sijassa runsaiden tuotannollisten resurssien, ammattiavun käytön, myönteisten metsänhoitoon ja metsäammattilaisiin kohdistuvien asenteiden sekä vireän metsätaloudellisen toiminnan yhteyttä (ks. myös Järveläinen 1981, s. 54–62, 69–70).

Katselmuksessa todettuja rikkeitä kuvaavista muuttujista väärät hakkuutavat (lähinnä harsintahakkuut) (113) ja hakkuuilmoituksen tekemättä jättäminen (116) latautuivat negatiivisesti. Kyseiset rikkeet ovat siis harvinaisia tämän faktorin edustamissa olosuhteissa: so. suuret tilat (vrt. faktori VI), aktiivinen puuntuotanto ja myönteinen asennoituminen metsäammattilaisiin sekä nykyisiin metsänhoitomenetelmiin (vrt. faktorit II ja III).

II Faktori. ”Holhouksen vastustaminen”

Toinen tulkittava faktori edustaa lähes yksinomaan asenteita. Puhtaimmin tätä faktoria mittaa kielteinen asenne väittämään (25): ”Ihmiset, jotka eivät piittaa yleisesti hyväksytyistä tavoista, ovat harmillisia”. Toinen faktorille ominainen puhdas piirre on usko omiin kykyihin (26, 36, 42).

Faktorilla on monia yhteisiä piirteitä kolmannen faktorin kanssa, mikä vaikeuttaa sen tulkintaa. Yhteiskunnan holhousta vastustavat asenteet voidaan lataustensa puolesta jakaa kahteen ryhmään: velvollisuutta tai pakkoa yleisemmin edustavat asennelauseet (30, 31, 33, 40) latautuivat tässä faktorissa melko puhtaasti, kun ne taas metsän käsittelyyn liittyessään (27, 34, 38) saivat kolmannessakin faktorissa merkittäviä latauksia. Myöskään metsänomistajan päätösvallan korostuminen (51, 52, 54, 62) ei tässä faktorissa ole puhdas piirre, vaan liittyi voimakkaammin juuri kolmanteen faktoriin.

Vastaavalla tavalla saivat metsien hoitoon sijoitetun rahan, koneellistamisen ja metsätaloussuunnittelun hyödyllisyyttä yleisemmin kuvaavat asenne-muuttajat (35, 37, 39, 49; vrt. myös 58, 70) melko puhtaita negatiivisia latauksia, kun taas nimettyihin metsänhoidollisiin menetelmiin (53, 56, 58, 64) kohdistuvat asenteet saivat vain tätä näkemystä tukevia, hieman alhaisempia latauksia (vrt. faktori III).

Toiselle faktorille ominaiset ”**holhousta vastustavat**” piirteet onkin nähtävä ”sisäisinä”, mahdollisesti muillekin elämäalueille ulottuvina, eikä pelkästään metsän käsittelyyn liittyvinä asenteina (vrt. faktori III).

Faktorille ominaisten asenteiden yleisluontoisuutta tukee myös metsäammattilaisiin kohdistuvan luottamuksen (28, 29, 32, 41, 43; vrt. myös 55, 71) voimakas negatiivinen lataus kaikissa metsäammattilaisryhmissä. Esim. näiden muuttujien suhteen heikommin latautuneissa faktoreissa (I ja III) on eri metsäorganisaatioiden luotettavuudessa havaittavissa lieviä, metsätaloudellisiin näkemyksiin perustuvia eroja.

Sosio-ekonomiset taustamuuttajat eivät tässä faktorissa juurikaan latautuneet. Metsän vähäistä taloudellista merkitystä kuvaa kuitenkin hakkuutulojen (4, 7, 8) (vrt. faktori I) ja taloudellisen turvan (8, 112, 115, 117) (vrt. faktori VI) pieni negatiivinen lataus.

Faktori II näyttäisi tässä faktorikuvauksessa edustavan yksityismetsälain vastaista metsänkäyttöä edistävää asennoitumista. Väärien hakkuutapojen (lähinnä harsintahakkuiden) (113) ja uudistamistoimenpiteiden laiminlyöntien (72) latautuminen kuvastaa faktorin yhteyttä faktorin III edustamiin metsänhoidollisiin näkemyksiin (vrt. liite 6.6). Ilman suunnitelmaa tehdyn avohakkuun (148) latautuminen kuvaa taas faktorille ominaista ”uhmakkuutta”. Hyvinkin erilaiseen metsänkäyttöön liittyvien hävitystapojen latautuminen samassa faktorissa tukee faktorin edustamien asenteiden ”sisäisyydestä” ja yleisluontoisuudesta saatavaa kuvaa ja niiden riippumattomuutta metsänomistajan sosio-ekonomisesta taustasta.

Hävityksen syistä saivat yksityismetsälain ja metsänkäyttöohjeiden tuntemus (128, 129) sekä rahantarve (154) selvät negatiiviset lataukset. Yhdessä faktorin kuvaaman ”uhmakkuuden” kanssa tämä viittaisi metsän hävittämisen olevan jokseenkin tietoista toimintaa (vrt. 36) (vrt. faktori VII).

Metsän rauhoittaminen nähdään faktorissa eräänä yhteiskunnan holhoavana piirteenä (33, 132). Faktorin kuvaamalle asenneulottuvuudelle onkin

tyypillistä rauhoituksen vastustaminen ja tapausten joutuminen siten oikeuskäsittelyyn (151). Eräänä tapauksiin myötävaikuttavana tekijänä voidaan myös pitää yhdenmukaistavien paineiden vähäisyyttä, toisin sanoen piittaamatonta asennoitumista yleisiin normeihin (25, 63).

III Faktori. ”Perinteisyys metsänkäytössä”

Kolmas faktori muistuttaa lukuisilta piirteiltään edellistä ”holhouksen vastustamisen” faktoria (II) ja myös sen suurimmat lataukset keskittyivät asenne-muuttujiin. Puhtaasti latautuneita muuttujia on faktorissa vain vähän. Näistä merkittävin on myönteinen asenne väittämään (50), joka kuvaa faktorissa esiintyvää voimakasta luottamusta omaan kokemukseen (vrt. myös 67).

Tämän lisäksi faktorissa korostetaan mm. omistusoikeutta (59, 61, 66) ja taloudellista itsenäisyyttä (57, 65, 69). Vaikka em. lataukset eivät suurista arvoistaan huolimatta ole täysin puhtaita, ei näillä ”talonpoikaisilla” piirteillä (ks. myös Hahtola 1967b, s. 20–21) ole muissa faktoreissa yhtä selväpiirteistä tulkinnallista linjaa.

Myös maanomistajan päätösvalan voimakas korostaminen metsän käsittelyssä (51, 52, 54, 62) (vrt. faktori II) voidaan nähdä talonpoikaisen itsenäisyyden ilmenemismuotona. Metsän käsittelyn osalta (27, 34, 38) faktoriin liittyykin edelliselle faktorille (II) tunnusomaisia holhousta vastustavia piirteitä.

Metsän käsittelyyn liittyvien asennemuuttujien tulkinta edellyttää kaikkien kolmen ensimmäisen faktorin tarkastelua. Väitteet, jotka saivat voimakkaimmat latauksensa kolmannessa faktorissa, koskevat avohakkuuta, poimintahakkuuta, lannoitusta ja runsasta koneiden käyttöä (53, 56, 58, 64). Nämä muuttujat kuvaavat faktorille ominaista ”tehometsätaloutta” vastustavaa ajattelua. Faktorin I korostaessa puuntuotannon ja tuotannollisten resurssien yhteyksiä kuvaavat faktorit II ja III puuntuotannon asenteellisiä edellytyksiä. Faktorissa II ne ovat yleisluontoisia, faktorissa III taas erityisesti metsänkäyttöön kohdittuvia.

Metsänkäsitteilymenetelmiä koskevat erimielisyydet ilmenevät faktorissa myös tavallista vähäisempänä luottamuksena metsäalan ammattilaisia kohtaan (28, 32, 41, 55, 71). Suurin epäluottamus kohdistuu tässä faktorissa tehometsätaloutta edustaviin metsäteollisuuden ammattilaisiin (41, 71) (vrt. faktorit I ja II).

Kiinnittäen huomiota sekä ”talonpoikaisiin” yksityistä omistusoikeutta ja taloudellista itsenäisyyttä korostaviin piirteisiin että nykyaikaista ”tehometsätaloutta” vastustavaan ajatteluun annetaan faktorille tulkinta ”**perinteisyys metsänkäytössä**”.

Faktorilla III on hieman enemmän yhteyksiä sosio-ekonomisiin taustatekijöihin kuin faktorilla II. Faktorin kuvaamat piirteet liittyvät mm. korkeaan ikään (74, 75, 76, 80), vähäiseen koulutukseen (94, 97) sekä maatilatalouteen (83, 93, 98) (ks. myös Hahtola 1967b, s. 20). Myös kyläasutusta kuvaavan muuttujan (99) lievä positiivinen lataus (vrt. faktori IV) niveltyy hyvin talonpoikaisesta itsenäisyydestä ja uusien metsänhoitomenetelmien vieroksumisesta saatavaan ”perinteisyyden” kuvaan.

Yksityismetsälain rikkomuksista väärät hakkuutavat (lähinnä harsintahakkuut) (113) ja uudistamistoimenpiteiden laiminlyönnit (72) liittyvät luontevasti tähän kokonaiskuvaan (ks. myös O. Riihinen 1965; Hahtola 1967a, s. 137). Raivauspuustoa pidetään ehkä "kasvavana" puustona ja siitä johtuen puuston raivausta ja hakkuualan viljelyä turhana. "Harsinta-asenteista" johtuen katselmuksen tärkeimpinä syinä nähdään metsänkäsittelyohjeiden huonous (133) ja metsälautakunnan toimihenkilön turhantarkkuus (110).

Siitä huolimatta, että metsän hävittämistä kuvaavat muuttujat latautuivat selvästi, eivät faktorin kuvaamat tapaukset johda oikeuskäsittelyihin (151) sen useammin kuin muutkaan. Vaikka faktorit II ja III monin osin muistuttavatkin toisiaan, on niiden välillä tässä suhteessa merkittävä ero: Oikeuskäsittelyyn näyttää johtavan lähinnä holhousta vastustava periaatteellinen asennoituminen (faktori II). Etenkin vanhemman metsänomistajapolven kanssa ilmevästä, perinteisiä metsänkäsittelytapoja koskevista erimielisyyksistä (faktori III) on sitä vastoin hieman helpompi päästä sopimusratkaisuun.

IV Faktori. "Työintensiivinen maatilatalous"

Neljännän faktorin puhtaat lataukset kuvaavat lähinnä aktiivista osallistumista tilan hakkuu- (73, 77, 81; vrt. myös 124) ja metsänhoitotöihin (79; vrt. myös 70, 137, 138). Huomattava on myös työintensiivisen tuotantos suunnan, karjatalouden (93) korostuminen. Faktorin kuvaamat metsänomistajat ovatkin nuoria, joskin ikää kuvaavien muuttujien (74, 75, 76, 80, 84) lataukset jakautuivat useamman faktorin kesken (vrt. faktorit III, VI ja VIII).

Asuinpaikkaa ja elinkeinoa kuvaavien muuttujien lataukset jakautuivat pääosin neljännelle ja viidennelle faktorille (vrt. myös faktorit III ja IX). Neljännessä faktorissa nämä piirteet viittaavat voimakkaasti maalaisuuteen ja viljelijäväestöön (82, 89, 91, 92, 102). Kyläasutusta kuvaavan muuttujan (99) heikko negatiivinen lataus antaa pieniä viitteitä myös haja-asutuksesta (vrt. faktori III).

Nuorille viljelijöille tyypillinen korkea velkaantumisaste tulee faktorissa selvästi esiin: hakkuutuloja tarvitaan maatalouden investointien (78, 83) ohella keskimääräistä enemmän tilan hankinnan rahoittamiseen (84) ja lainojen maksuun (85) (ks. myös Järveläinen 1981, s. 36). Säännöllisen rahantarpeen vuoksi puuta myydäänkin verrattain usein (6). Hankintahakkuiden vuoksi puunmyynti tapahtuu kuitenkin pienissä erissä (13) (vrt. faktori I).

Faktorin edustamissa olosuhteissa metsällä onkin huomattava merkitys tilan elinkelpoisuuden kannalta. Se toimii tärkeänä työllistäjänä sekä maatalouden tarvitsemien investointien rahoittajana (ks. myös Hahtola 1971b, s. 3–4). Myös kotitarvepuulla (100) on faktorin edustamassa taloudessa tavallista suurempi merkitys.

Faktori kuvaa siten perinteistä maatilataloutta, jolle on ominaista työintensiivisyys sekä monipuolinen omatoimisuus tilan töissä. Näiden tekijöiden perusteella faktori IV voidaankin tulkita "**työintensiiviseksi maatilataloudeksi**".

Faktorissa eivät asennetekijät saaneet merkittäviä latauksia, kuten eivät metsän hävittämistä kuvaavat muuttujatkaan. Työintensiivinen maatilatalous edustaa siten metsänhävityskäyttäytymiseltään keskimääräistä tasoa.

V Faktori. ”Metsätilallisuus”

Viides faktori on monilta osin edelliselle faktorille vastakkainen faktorin puhtaimpien latausten kuvatessa taajama-asutusta (91, 92, 99, 102) sekä suurta etäisyyttä tilasta (95). Muita tunnusomaisia piirteitä faktorissa ovat maatilatalouden ulkopuolinen ammatti (78, 82, 83, 93, 98, 104) ja kotitarvepuun vähäinen tarve (96, 100). Kaupunkilaisista piirteistä huolimatta aineisto ei juurikaan sisältänyt suurissa asutustaajamissa asuvia metsänomistajia. Luontevampaa on näin ollen puhua ”**metsätilallisuudesta**”.

Faktoriin liittyy keskimääräistä korkeampi elintaso. Sitä osoittavat mm. korkea koulutus (94), ammattiryhmä (97) ja asunnon varustetaso (118) sekä hakkuutulojen vähäinen merkitys (8) ja käyttö lähinnä kulutushyödykkeisiin (108).

Metsänomistajan saadessa pääasiallisen elantonsa maatilatalouden ulkopuolelta ja omistajan asuessa kaukana tilalta, poikkeaa metsän rooli ja harjoitettu metsätalous perinteisestä maatilametsätaloudesta, jota mm. faktori IV (”työntensiivinen maatilatalous”) kuvaa. Kaupungistumisen edessä virkistyskäyttö (12, 105, 122) ja sijoittaminen (106) korostuvat metsätalouden tavoitteissa ja esim. hakkuutulojen (8, 22), kotitarvepuun (96, 100) ja työmahdollisuuksien (73, 79, 124) tarve vähenee (vrt. Hahtola 1965, s. 436–437; Järveläinen ym. 1983, s. 12–13).

Faktorin kuvaamaan metsätalallisuuteen liittyy metsän hävittämistä hieman keskimääräistä enemmän. Näissä tapauksissa on kysymys lähinnä avohakkuusta ilman hyväksytyä uudistussuunnitelmaa (148).

Hävitys ”paperilla” ja hakkuuoikeuden omistajan osuus tapahtuneeseen (107) viittaisivat siihen, että metsän hävittämisessä olisi kysymys lähinnä tietämättömyydestä tai väärinkäsityksistä: Tilastaan kaukana asuvan metsänomistajan toimeksiannot saattavat olla epäselviä tai puutteellisia. Lisäksi saattaa säädöksiä huonosti tunteva metsänomistaja mm. uskoa puunostajan automaattisesti huolehtivan kaikista hakkuuseen liittyvistä asiakirjoista.

Uudistussuunnitelman puuttuminen on helposti korjattava virhe. Erityisesti hävityksen aiheutuessa vahingosta saattaa katselmus ja metsän rauhoittaminen omistajasta tuntua turhalla. Metsälautakunnan toimihenkilön turhantarkkuus ja pikkumaisuus (110) latautuikin katselmuksen syistä voimakkaimmin. Positiivisen latauksen sai myös metsänkäsittelyohjeiden huonous (133) (ks. myös Järveläinen ym. 1983, s. 22–23). Tämä kritiikki kohdistunee kuitenkin enemmän metsän käsittelyn edellyttämään byrokraatiaan kuin itse metsän käsittelyyn (vrt. faktori III).

Metsätalallisten hävitystapaukset eivät johda oikeuskäsittelyihin (151) juuri sen useammin kuin muutkaan. Metsätalonomistajat ovat kuitenkin keskimääräistä harvemmin läsnä katselmustilaisuuksissa (103). Viedessään tapauksen tuomioistuimen käsiteltäväksi onkin metsänomistajan motiivina tällöin erimielisyys katselmuksessa päätetyistä kunnostuskustannuksista ja niiden jakautumisesta maanomistajan ja hakkuuoikeuden omistajan kesken (130). Mikäli jo katselmustilanne on aiheuttanut tavallista enemmän kitkaa metsänomistajan ja metsälautakunnan välille (vrt. 110, 133), saattavat henkilökohtaiset erimielisyydet (146) antaa lisäpontta asian viemiseksi tuomioistuimen käsiteltäväksi.

VI Faktori. ”Varaton pientilallisuus”

Kuudennen faktorin puhtaimmat lataukset liittyvät metsän hävittämistä kuvaaviin muuttujiin: vääriin hakkuutapoihin, jotka ilmentävät harsintatyyppisiä hakkuita (113), ja hakkuuilmoituksen tekemättä jättämiseen (117).

Taustamuuttujista peltopinta-ala (114) latautui faktorissa voimakkaimmin. Muuttujan negatiivinen lataus ei faktorikuvauksessa merkitse pellon puutetta, vaan nimenomaan sen pientä pinta-alaa (peltopinta-alan nolla-arvot on analyysissä korvattu keskimääräisellä peltoalalla). Faktori edustaa siten voimakkaasti pienviljelmätaloutta.

Muiden faktorille ominaisten taustamuuttujien lataukset kuvaavat metsänomistajan huonoa taloudellista tilaa: asunnon alhaista varustetasoa (118), hakkuutulojen tarvetta erityisesti elatukseen ja verojen maksuun (119, 121) sekä avustusten ja eläkkeiden hieman keskimääräistä suurempaa osuutta kokonaistuloista (74). Varattomuudesta saatavaa kuvaa täydentää myös koulutuksen (94) ammattiryhmän (97) lievä negatiivinen latautuminen.

Edellä kuvattuun ”**varattomaan pientilallisuuteen**” liittyen näyttäisi metsällä olevan merkitystä erityisesti taloudellisena turvana (44, 112, 115, 117). Taloudellisilta tarpeiltaan faktori edustaa siten toiselle harsintahakkuita kuvaavalle, ”holhouksen vastustamisen” faktorille (II) vastakkaisia piirteitä. Em. näkökohtien lisäksi metsällä on omistajalleen jonkin verran merkitystä mm. kotitarvepuun antajana (96), työllistäjänä (73, 77, 81, 124) ja asuinympäristön viihtyisyyden lisääjänä (122).

Faktorin edustamissa asenteissa on havaittavissa ainoastaan heikkoja, ”perinteisyyden” faktorille (III) tunnusomaisia, omaa kokemusta korostavia piirteitä (45, 50, 67). ”Työintensiivisen maatilatalouden” faktorisiin (IV) tällä faktorilla on taas yhteyttä lähinnä hankintahakkuiden kautta (73, 77, 81). Iän suhteen tämä faktori edustaa kuitenkin em. faktorille päinvastaisia piirteitä, ts. varattomat pienviljelijät ovat keskimääräisiä metsänomistajia iäkkäämpiä.

Metsätaloudellisilta tavoitteiltaan faktori edustaa melko ristiriitaista tilannetta: toisaalta hakkuumahdollisuuksia pyritään taloudellisen turvallisuuden vuoksi säilyttämään, toisaalta hakkuutulot ovat välttämättömiä jokapäiväiselle elatukselle. Hakkuumahdollisuuksien käytön ja säästämisen välinen ristiriita on faktorissa omiaan muokkaamaan hakkuita poimintatyyppisiksi (113). Metsän hävittäminen näyttäisikin tässä faktorissa olevan lähinnä taloudellisten pakotteiden ohjaamaa toimintaa (ks. myös Osara 1935, s. 413).

Katselmuksen syistä esim. huonot metsänkäsittelyohjeet ja metsälautakunnan toimihenkilön turhantarkkuus saivat selvät negatiiviset lataukset (110, 133). Näiden muuttujien osalta metsän hävittämisen taustatekijät ovatkin toiselle harsintahakkuita kuvaavalle, ”perinteisyyden ” faktorille (III) vastakkaiset.

Myös oikeuskäsittelymuuttuja (151) latautui faktorissa positiivisesti. Oikeustapauksista nimittäin valtaosa liittyy harsintatyyppisiin hakkuihin, jolloin näiden muuttujien välillä on voimakas korrelaatio. Oikeuskäsittelyjen syitä kuvaavat muuttujat saivat kuitenkin tässä faktorissa vain heikkoja latauksia. Näistä merkittävimmät ovat metsänkäsittelyä koskevat erimielisyydet (127, 128). Vaikka metsän käsittelyä koskevat erimielisyydet eivät siten olisikaan päällimmäinen syy itse metsän hävittämiseen, voidaan niillä kuitenkin esim. rauhoituksen estämiseksi metsän käsittelyä perustella.

VII Faktori. ”Oikeuskäsittelyjen syyt”

Faktorikuvauksen seitsemännen dimension puhtaasti latautuneet muuttajat (126, 127, 128, 129, 130) mittaavat hävitys- ja oikeustapausten syitä. Faktorissa heikommin latautuneiden taustamuuttujien voitaisiin siten ajatella tuovan esiin yleisiä, metsän hävittämiseksi tyypillisiä piirteitä. Näin ei kuitenkaan käynyt, sillä sosio-ekonomisten taustamuuttujien saamista melko alhaisista latauksista ei löytynyt tulkinnallisesti yhtenäistä linjaa. Tämä tukee tutkimuksen hypoteesina ollutta käsitystä, jonka mukaan metsän hävittämiseksi ei ole löydettävissä yhtenäisiä sosio-ekonomisia taustatekijöitä, vaan se on monimuotoista käyttäytymistä hyvinkin erilaisissa ympäristöissä.

Faktorin tulkinnan perustuessa lähes yksinomaan katselmusten ja oikeuskäsittelyjen syitä kuvaavien muuttujien latauksiin on muistettava, että näiden arvoista huomattava osa on konstruoitu keinotekoisesti. Tällä onkin selviä vaikutuksia faktorikuvauksen rakenteeseen.

Esim. vaikka oikeuskäsittelyjen syyt (126, 127, 130, 131, 122) latautuivat faktorissa voimakkaasti, ei itse oikeuskäsittelymuuttuja (151) latautunut faktorissa juuri lainkaan. Tämä johtuu juuri muuttuja-arvojen konstruoinnissa käytetystä menettelytavasta (vrt. s. 208), jonka seurauksena oikeuskäsittelymuuttujan ja oikeuskäsittelyjen syiden korrelaatiot muodostuvat nolliksi. Vastaavasta syystä latautuivat eri hävitystavat myös heikosti.

Faktori tuo selvästi esiin, miten oikeuskäsittelyyn johtaneissa tapauksissa hävitys on yleensä ollut tietoista: oikeuskäsittelyjen syiden (126, 127, 130, 131, 132) saadessa korkeita positiivisia latauksia saivat tietämättömyyttä mittaavat muuttajat (128, 129) voimakkaat negatiiviset lataukset. Lisäksi tietämättömyyttä mittaavien muuttujien negatiiviset lataukset jakautuivat tämän faktorin ohella nille, joissa oikeuskäsittelymuuttuja (151) saa tärkeimmät latauksensa (faktorit II ja IX). Tietoinen toiminta näyttäisi hieman muita hävitystapoja selvemmin liittyvän avohakkuisiin (145, 148; vrt. faktori IX).

Hävityksen ollessa tietoista ei henkilökohtaisilla erimielisyyksillä (146) näyttäisi olevan yhtä suurta merkitystä oikeuskäsittelyyn joutumisessa kuin metsän käsittelyyn ja rauhoitukseen liittyvillä näkemyseroilla (126, 127, 130, 131, 132).

VIII Faktori. ”Sukupolvenvaihdos”

Kahdeksannen faktorin puhtaimmat lataukset kuvaavat tilannetta, jossa tilalle on perheenjäsenten joukossa olemassa jatkaja (135, 141). Metsän käsittelyä kuvaavat tällöin hakkuumahdollisuuksien säästäminen (136, 140; vrt. myös 149, 150) ja omaisuuden arvon kohottaminen runsain metsänhoitotoin (137, 138; vrt. myös 70) (ks. myös Järveläinen 1981, s. 20–21).

Faktorissa latautui myös eräitä muillekin faktoreille tunnusomaisia piirteitä: tila on ollut jo kauan omistajan hallussa (75, 80, 84; vrt. faktorit III, IV) ja puuta myydään tavallista harvemmin (6; vrt. faktorit I, IV), silloinkin enemmän metsänhoidollisista syistä tai työntarpeen vuoksi (73, 81, 137) kuin hakkuutulaja varten (7, 20).

Faktorin tulkinnassa korostuvista piirteistä erityisesti tilanpidon jatkuvuus, hakkuumahdollisuuksien säästäminen ja korkea ikä viittaavat ”**sukupolvenvaihdoksen**” lähestymiseen.

Metsänomistajan ikää edustavien muuttujien lisäksi faktorilla on vain vähän yhteyksiä muihin faktoreihin. Tässä suhteessa faktori muistuttaa luonteeltaan ”työintensiivisen maatilatalouden” faktoria (IV). Näille faktoreille on yhteistä myös, etteivät metsän hävittämistä kuvaavat muuttujat niissä juuri lataudu. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että metsän hävittäminen olisi esim. hakkuumahdollisuuksia säästettäessä harvinaista, vaan että se on keskimääräistä tasoa.

IX Faktori. ”Pellon raivaus”

Viimeisen faktorin tulkinta perustuu hävittävien avohakkuiden melko puhtaisiin latauksiin. Kehitettäväksi kelvollisen metsän avohakkuu (145) latautui näistä voimakkaimmin. Faktorianalyysin tulos perustuu tältä osin varsin pienen tapausmäärään, mutta uudistettavan metsän avohakkuu ilman suunnitelmaa (148) tukee käsitystä metsän paljaaksi hakkaamisesta. Näihin avohakkuihin liittyy voimakkaasti mm. hakkuun toteuttaminen toimeksiannoin (147).

Melko puhtaan latauksen sai myös maankäyttömuodon muutosta koskeva muuttuja (152). Maankäyttömuodon muuttaminen – metsän raivaaminen pellosi, laitumeksi, tontiksi tms. – edellyttää metsän paljaaksi hakkaamista ja hakkuualan raivausta. Metsämaan käyttöä muuhun tarkoitukseen kuin metsän kasvattamiseen tukee tässä faktorissa myös uudistamistoimenpiteiden laiminlyöntien (72) latautuminen.

Faktorin tulkinnan kannalta merkittäviä latauksia saivat myös hakkuumahdollisuuksien runsasta käyttöä (23, 149, 150) sekä maanviljelyä kuvaavat muuttujat (78, 82, 92).

Faktorille ominaisten piirteiden perusteella faktori näyttäisi siten kuvaavan enemmän hävitystilannetta kuin sen taustatekijöitä. Kiinnittäen huomiota erityisesti maankäyttömuodon muutosta koskevan muuttujan, avohakkuihin liittyvien hävitystapojen ja maanviljelyä kuvaavien muuttujien latautumiseen nimettiin faktori ”**pellon raivaukseksi**”. Analyysiin sisältyneissä hävitystapauksissa pellon raivaus onkin yleisin maankäyttömuodon muutos.

Väärien hakkuutapojen (lähinnä harsintahakkuiden) (113) latautuminen samassa faktorissa selittynee sillä, että useissa katselmuksissa oli samanaikaisesti todettu eri tyyppistä metsän hävittämistä, jolloin myös eri hävitystapojen välille muodostuu korrelaatiota.

Hakattaessa metsää maankäyttömuodon muuttamiseksi hävitys aiheutuu hakkuun sijaan siitä, että maata ei aletakaan käyttää uuteen tarkoitukseensa. Hävityksen syistä rahantarve (154) latautuiakin faktorissa voimakkaimmin, ts. maanomistajalta ei ole riittänyt varoja suunnitelmiansa toteuttamiseksi.

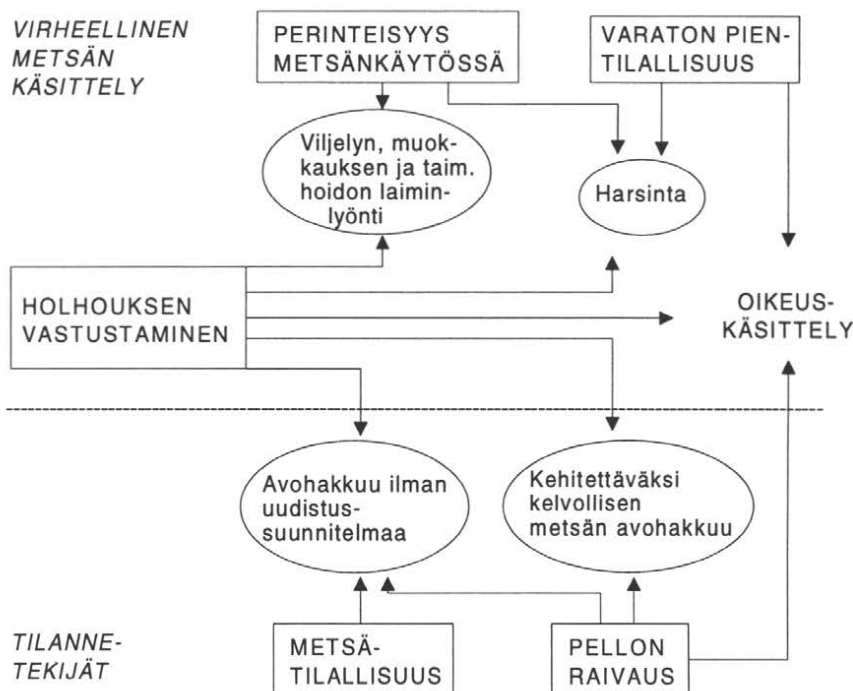
Vaikka maanomistaja ei itse ole hakannut metsäänsä (147), ei esim. hakkuuoikeuden omistajalla maanomistajan mielestä ole vastuuta tapahtuneeseen (153). Myös metsälakien tuntemuksen puutetta mittaava muuttuja (129) sai faktorissa lievän negatiivisen latauksen.

Esim. pellonraivausaikomuksen vuoksi saattaa tehdyn hakkuun mieltäminen metsän hävittämiseksi olla vaikeaa (127). Kun lisäksi metsän rauhoittamiseen liittyvä velvoitus uuden kasvun aikaansaamisesta vaikeuttaa alueen käyttöä aiotun maankäyttömuodon mukaisesti (126), joutuvat em. tapaukset usein tuomioistuimen käsiteltäviksi. Oikeuskäsittelyä kuvaava muuttuja (151) saikin tässä faktorissa korkeimman latauksensa. ”Asiallisia” tilannetekijöitä näiden oikeuskäsittelyjen taustatekijöinä tukee myös henkilökohtaisten erimielisyyksien (146) puhdas negatiivinen lataus (vrt. faktori VII).

Huomattavaa on myös, että em. henkilökohtaisia erimielisyyksiä edustava muuttuja latautuu faktorissa mm. samansuuntaisesti kuin rauhoituksen vastustaminen periaatteellisista syistä (132) ja erisuuntaisesti kuin rauhoituksen vastustaminen metsän käytön vaikeutumisen vuoksi (126).

4.4.4 Metsien hävittäminen faktoriselityksen valossa

Tulokset metsänhävitystapausten ja niiden oikeuskäsittelyjen taustatekijöistä on esitetty kuvassa 6.6. Virheelliseen metsän käsittelyyn liittyen metsän hävittämisen taustatekijöissä nähdään kolme perusulottuvuutta: ”sisäiset” holhousta vastustavat asenteet (faktori II), metsän käsittelyä koskevat näkemykset (faktori III) sekä taloudelliset tekijät (faktori VI).



Kuva 6.6. Metsänhävitystavat ja niiden taustatekijät faktorianalyysin valossa.

Faktorit V (metsätalallisuus) ja IX (pellon raivaus) edustavat lähinnä avohakkuin tapahtunutta metsän hävitystä. Näissä faktoreissa ei ole kysymys vääristä hakkuutavoista tai metsän huonosta käsittelystä, vaan pikemminkin erilaisista ”tilannetekijöistä”. Kyseessä ei tällöin ole niinkään rikkomus yksityismetsälain pääperiaatteita, vaan niiden soveltamista vastaan.

Eri hävitystavoista vain kotitarvehakkuu ei saanut varteenotettavia latauksia missään faktorissa (liite 6.6). Tämä johtuu mm. vähäisen tapausmäärän aiheuttamasta muuttujan alhaisesta kommunaliteetista. Väärät hakkuutavat (harsintatyyppiset hakkuut) ja hakkuuilmoituksen laiminlyönnit saivat hävitystavoista voimakkaimmat lataukset. Ne nimittäin edustivat pääosaa kaikista hävityksistä. Harsintatyyppiset hakkuut olivat tyyppillisimpiä varattoman pientalallisuuden (faktori VI) ja harvinaisimpia aktiivisen puuntuotannon (faktori I) edustamissa olosuhteissa. Lisäksi harsintaa esiintyi hieman keskimääräistä enemmän perinteiseen metsänkäyttöön (faktori III) liittyen.

Uudistamistoimenpiteiden laiminlyönnit (A39) näyttävät liittyvän samoihin faktoreihin (II, III, VI) kuin väärät hakkuutavatkin (harsintahakkuut) (A27). Metsää hävittävät avohakkuut (A32, A36 ja A39) taas liittyivät voimakkaimmin faktoreiden V ja IX kuvaamiin tilanteisiin: metsätalallisuus ja pellon raivaus (liite 6.6).

Oikeuskäsittelyä edustava muuttuja liittyi faktorikuvauksessa selvimmin holhousta vastustaviin asenteisiin (faktori II), varattomaan pientalallisuuteen (faktori VI) ja pellon raivaukseen (faktori IX) (liite 6.6).

”Varattoman pientalallisuuden” faktorissa (VI) oikeuskäsittelymuuttujan voimakas lataus johtunee osaksi sen korrelaatiosta faktorissa melko puhtaasti latautuvan harsintahakkuuta kuvaavan väärrien hakkuutapojen umuuttujan kanssa. Toisaalta, kun metsällä on huomattava merkitys omistajan jokapäiväisessä elatuksessa, voi metsän rauhoittamisesta olla vaikea päästä sopimukseen.

5 Tulosten tarkastelu

5.1 Tutkimustulosten luotettavuus

Reliabiliteetti

Tutkimustulosten sisäisellä luotettavuudella tarkoitetaan lähinnä tulosten reliabiliteettiä ja validiteettiä. Reliabiliteetti kertoo, miten oikein ja luotettavasti tiedot on saatu kerättyä ja validiteetti kertoo, miten hyvin tiedot mittaavat sitä mitä niiden on tarkoitettu mittaavan. Tulosten ulkoisella luotettavuudella tarkoitetaan puolestaan, miten hyvin tutkimustulokset ovat yleistettävissä tutkimuksen perusjoukkoon (Valkonen 1984, s. 66–79).

Koska yksityismetsälain mukainen metsän hävitys voi aiheutua paitsi erilaisesta metsän käsittelystä, myös varsin erilaisista taustatekijöistä, katsottiin tarpeelliseksi yhdistää katselmuspöytäkirjoista saatu informaatio suoraan

kunkin metsänomistajan taustatietoihin. Kyselyä ei siten voitu tehdä nimettömänä. Koska tutkimuksen aihepiiri on varsin arkaluontoinen, vaikuttaa tarve tunnistaa metsänomistajat vastauksesta tulosten luotettavuuteen monessa eri suhteessa.

Metsänhävitystapausten tarkastelujakso on varsin pitkä. Omistuksen muutokset olivat yleisiä ja osa metsälautakuntien ja puunostajien toimihenkilöistä oli jo siirtynyt eläkkeelle. Lisäksi tilanteet, joissa lähisukulainen on ottanut tehtäväkseen huolehtia tilan metsäasioista, olivat yleisiä. Kyselyssä pyydettiin kuitenkin mahdollisuuksien mukaan toimittamaan kysely eteenpäin metsän käsittelystä käytännössä vastanneelle henkilölle. Tarkistuskysymyksen avulla voitiin vielä jäljelle jääneet uudet omistajat tai toimihenkilöt karsia pois. Näin varmistettiin, että saadut taustatiedot ja metsänhävitystä koskevat muuttajat yhdistettiin oikein.

Suurimman reliabiliteettiongelman muodostaa kuitenkin katselmuspöytäkirja-aineisto. Katselmuspöytäkirjoissa metsänhävitystavat on jaoteltu pitäen silmällä yksityismetsälain mukaista jakoa uudistettaviin ja kehitettäväksi kellovolsiin metsiin. Tässä tutkimuksessa oltiin kuitenkin kiinnostuneempia metsän käsittelytavasta kuin kehitysluokasta, joten hävitystapojen luokitusta jouduttiin uusimaan katselmuspöytäkirjoista saadun lisätiedon avulla.

Uusi luokitus perustui selvästi toisistaan erotettaviin luokkiin, jolloin virhemahdollisuus minimoitui. Silti, osa pöytäkirjoista oli täytetty varsin niukkanaisesti, joten vaikkakin virhemahdollisuus pystyttiin minimoimaan, sitä ei täysin pystytty eliminoimaan.

Katselmuspöytäkirjoissa havaittiin myös useita hävitystapaa koskevia täytövirheitä. Hävitystapa saattoi olla selvässä ristiriidassa hakkuumäärien, kunnostustoimenpiteiden tai muun sanallisen kuvauksen perusteella. Tällaiset loogiset ristiriidat pyrittiin korjaamaan.

Validiteetti

Haastateltavien asennoitumisella tutkimukseen voi olla huomattava vaikutus tulosten luotettavuuteen. Valkonen (1974, s. 66) on kiinnittänyt huomiota vastaajien pyrkimykseen miellyttää haastattelijaa, ts. antaa sellaisia vastauksia, joita hän olettaa haastattelijan haluavan tai jotka hän kokee sosiaalisesti hyväksyttäväksi. Erityisesti mielipiteitä koskevien tietojen luotettavuutta on sen vuoksi vaikea arvioida.

Mielipiteitä koskevien tietojen luotettavuutta alentaa myös hävitysten ja kyselyn ajallinen ero, joka pahimmassa tapauksessa saattaa olla kymmenen vuotta. Mielipiteet ovat esim. metsän rauhoituksen myötä saattaneet muuttua. Tämä koskee yhtä lailla metsänomistajia, puunostajia kuin metsälautakuntien toimihenkilöitäkin.

Koska osassa tapauksista oli kyselyn suorittamisen aikaan kulunut jo kymmenen vuotta, ei hävittävän hakkuun aikaa koskevaa tietoa olisi pystytty keräämään luotettavasti. Metsätaloudellista käyttäytymistä tarkasteltiin siksi vain viimeisen viiden vuoden ajalta. Tämä ei täysin vastaa käyttäytymistä, joka on vallinnut metsän hävittämisen aikana. Metsänomistajan käyttäytymisen on esimerkiksi rauhoituksen myötä saattanut muuttua merkittävästi. Eri-

tyisesti puunmyynnit ovat saattaneet vähentyä. Vastaavasti metsätalouden neuvonta ja koulutus on yleisesti lisääntynyt tutkimusjakson aikana.

Metsätaloudellista käyttäytymistä kuvaavissa muuttujissa on pitäydytty metsänomistajien omaan arvioon tilanteesta. Metsän käsittelyä koskevat tiedot ovat yleensä kerättävissä melko luotettavasti, mutta metsänomistajien omaa arviota hakkuumahdollisuuksien käytön asteesta on usein epäilty. Karpinen ja Hänninen (1990, s. 44–45) ovat kuitenkin arvioineet esim. metsänomistajien yleiskäsityksen metsiensä hakkuumahdollisuuksista ja niiden käytöstä olevan kuitenkin oikeasuuntaisen.

Faktorianalyysiä varten osa muuttujista piti konstruoida keinotekoisesti. Oikeuskäsittelyjen syitä kuvaavat muuttujat konstruointiin 221 tapaukselle vain 18 tapauksen keskiarvon perusteella. Oikeustapausten syitä kuvaavien muuttujien faktoritulkinnessa pyrittiin noudattamaan suurta varovaisuutta. Siitäkin huolimatta näiden muuttujien tulkinnot voivat olla vain suuntaa antavia ja muuta tulkintaa tukevia.

Metsän hävittämisen syitä kuvaavien muuttujien arvot konstruointiin keinotekoisesti 124:lle 115 muuttujan keskiarvon mukaan. Tulokset metsän hävittämisen syiden suhteen ovat siten huomattavasti luotettavampia kuin oikeuskäsittelyjen syitä koskevat tulokset.

Aineiston edustavuus

Alkuperäiseen otokseen valittiin kaikki oikeuskäsittelyyn johtaneet tapaukset (61 kpl) ja aikajärjestyksessä joka neljäs rauhoitussopimukseen johtanut tapaus (308 kpl).

Vertailuryhmän kooksi valittiin 250 metsänomistajaa, jotka jakaantuivat metsälautakunnittain niissä olevien yksityismetsälöiden lukumäärän suhteen. Vaasan metsälautakunta ei osallistunut tutkimukseen, jolloin perusaineistoksi jäi 238 metsänomistajaa. Katselmuspöytäkirjoihin perustuvat tulokset, kuten eri metsänhävitystapojen esiintyminen antavat siten varsin luotettavan kuvan metsänhävitystapausten luonteesta.

Vastausprosentit vaihtelivat huomattavasti otosryhmissä. Metsänomistajista vertailuryhmä oli aktiivisin (52,1 %). Rauhoitussopimusryhmästä kyselyyn vastasi vain 31,5 % ja oikeustapausr ryhmästä ainoastaan 29,5 %. Vastausosuuksien selvä jakaantuminen otosryhmien mukaan antoi selviä viitteitä ryhmien sisäisistä eroista (vrt. taulukko 6.3). Metsälautakunnittain vastaukset sen sijaan jakaantuivat tasaisesti

Katselmuspöytäkirjoista kerättyjen tietojen avulla tehtiin nk. katoanalyysi, jossa yritettiin selvittää, missä määrin vastanneet edustivat koko otosryhmää. Vähiten vastauksia saatiin ilmeisimpien hävitystapojen osalta, kuten nuoren kasvatusmetsän harsinnasta sekä kehitettäväksi kelvollisen metsän avohakkuusta (ks. taulukko 6.5). Vähän vastauksia saatiin myös metsänomistajilta, jotka olivat avohakanneet vajaatuottoista metsää ilman suunnitelmaa tai jättäneet vakuustalletuksen asettamatta, ts. tapauksissa, joissa metsän hävittäminen ei suoranaisesti johtunut metsän väärästä käsittelystä. Saman suuntaisen tulos ilmeisimpien hävitysten osalta saatiin esiin katselmuspöytäkirjoista kerätyillä tunnuksilla tehdyllä vertailulla. T-testillä havaittiin vastaamatta jättäneiden suorittamien hakkuiden olleen suurialemia ja kohdistuneen voimak-

kaammin kuitupuuhun kuin vastanneiden metsänomistajien. Vastaamatta jättäneet olivat lisäksi vastanneita useammin poissa katselmustilaisuuksista (Hellström 1989, s. 38).

Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että kadolla on selvä vaikutus tutkimusaineiston ulkoiseen luotettavuuteen. Tämän vuoksi esim. metsien hävittämisen taustatietojen ristiintaulukoinnin esittämistä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Taulukko 6.5. Metsänomistajien vastaukset hävitystavoittain ja otosryhmittäin.

Hävitystapa	Rauhoitusop.			Oikeustapaukset			Keskim.
	Vast. kpl	Otos kpl	Vast. %	Vast. kpl	Otos kpl	Vast. %	Vast. %
Kotitarvehakkuu	5	21	24	2	2	100	30
– rakennuspuu	4	19	21	1	2	50	25
– polttopuu	1	2	50	–	0	–	50
Muu väärä hakkuutapa kuin avohakkuu	69	204	34	11	40	28	33
– nuori	5	22	23	1	5	20	22
– varttunut	36	108	33	8	20	40	34
– uudistuskypsä	23	60	39	2	8	25	37
– vajaatuottoinen	14	36	39	1	8	12	34
Kehitettäväksi kelpollisen metsän avohakkuu	1	28	4	4	9	44	14
– taimikko	0	1	0	–	0	–	0
– nuori	0	4	0	1	3	33	14
– varttunut	0	18	0	3	6	50	14
Uudistettavan metsän avohakkuu ilman suunnitelmaa	17	59	29	4	16	25	28
– uudistuskypsä	13	36	36	3	9	33	36
– vajaatuottoinen	5	26	19	1	7	14	18
Uudistustoimenpiteiden laiminlyönti	25	74	34	6	15	40	35
– luontainen uudistam.	8	21	38	1	4	25	36
– viljely	13	35	37	5	10	50	40
– taimikonhoito	9	26	35	2	2	100	39
– vakuustalletus	3	17	18	0	5	0	14
Yhteensä/Keskim.	97	308	32	18	61	30	31

Huom! Kaikissa tapauksissa ei metsikön kehitysluokkaa kyetty määrittämään. Yhteen tapaukseen saattaa samanaikaisesti liittyä useampikin eri hävitystapa.

Puunostajien toimihenkilöiden vastausprosentti jäi 46,4 prosenttiin. Metsälautakuntien toimihenkilöillä vastausprosentti oli kaikkein korkein, 70 %. Metsälautakuntien toimihenkilöistä oikeustapauksia hoitaneet olivat kuitenkin vastanneet hieman harvemmin (67,4 %) kuin muut (71,4 %). Ilmeisesti myös lainvalvojien parissa on samantapaisia sisäisiä eroja kuin metsänomistajienkin parissa, vaikka niitä ei erikseen tarkasteltu. Vastausosuuksia tarkasteltaessa on huomattava, että postitus suoritettiin metsänomistajille kaksi kertaa, mutta kustannussyistä metsäammattilaisille vain kerran.

Faktorianalyysi ei menetelmänä ole yhtä herkkä aineiston ulkoisen luotettavuuden suhteen kuin monet muut monimuuttujamenetelmät, sillä analyysissä on tarkasteltu muuttujien välisiä sisäisiä suhteita, eikä ole pyritty ottamaan kantaa näiden yleisyyteen. On tosin mahdollista, että vastaamatta jättäneet metsänomistajat edustavat metsänhävityskäyttäytymiselle ominaisia piirteitä, jotka eivät tulleet analyysissä esiin. Tulosten yleisluonteisuus viittaa kuitenkin siihen, että tulokset päteisivät laajemmaltikin.

Faktorianalyysin suorittamisen kannalta 154 muuttujan ja 239 havainnon aineisto on katsottava riittävän suureksi, jotta analyysi teknisesti olisi tarkoituksenmukainen ja luotettava.

5.2 Hävitystapausten yleisyys ja luonne

Metsien hävittämisessä on havaittavissa huomattavia alueellisia eroja, jotka johtuvat osaksi metsänhoidollisen tason vaihtelusta ja osaksi lainvalvonnan alueellisista eroista (vrt. Ennevaara 1946). Yksityismetsälain tulkinnan perusteissa ei merkittäviä alueellisia eroja sen sijaan havaittu. Lain tulkinnassa pyritään yleensä välttämään kaavamaisuutta.

Lain valvonnan määrässä ja lain tulkinnan ankaruudessa tapahtuneet muutokset näyttävät vaikuttaneen välittömästi metsänhävitystapausten yleisyyteen. Todettujen metsänhävitystapausten määrä on laskenut jyrkästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Samaan aikaan on myös hakkuualojen ja leimikoiden tarkastuksia suoritettu yhä vähemmän ja lain tulkinta on tullut ”väljemmäksi”. Metsänhävitystapausten väheneminen antaa siten liian suotuisan kuvan metsän käsittelyn kehityksestä.

Metsän hävittäminen on perinteisesti opittu näkemään harsintahakkuina eli käyttäytymisenä, jonka pohjalle yksityismetsälaki aikanaan luotiin. Lain voimassaolon ensi vuosikymmenenä (1929–38) 82 % hävityksistä aiheutui metsän käsittelystä, joka ei ollut järkiperaisestä (Ennevaara 1946, s. 102). Valtaosa kaikista metsänhävitystapauksista aiheutuukin yhä vääristä hakkuuta-voista, joista suurin osa (n. 2/3) on juuri harsintahakkuita.

Eri metsänhävitystapojen yleisyydessä on kuitenkin viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kun esim. tarkastelujakson alussa v. 1977 n. 2/3 tapauksista johtui muista hakkuista kuin avohakkuista ja n. 1/3 tapauksista liittyi metsän uudistamiseen, niin vuonna 1986 molempia esiintyi jo yhtä paljon. Tilanteessa, jossa lain valvonta kohdistuu yhä enenevässä määrin metsän uudistamiseen, ei harsintahakkuiden osuuden väheneminen metsänhävitystapauksista välttämättä merkitse sitä, että itse harsintahakkuut olisivat viime vuosina vähentyneet yhtä voimakkaasti.

Yksityismetsälain voimassaolon ensimmäisen vuosikymmenen (1929–38) hävityksissä metsäteollisuus tai puunvälittäjä toimi hakkuuttajana 30 %:ssa tapauksista (Ennevaara 1946, s. 96). Nyt vastaava luku oli 15 %. Metsien hävittävät hakkuut ovat siten siirtyneet hakkuuttajilta yhä enemmän metsänomistajille itselleen. Hävitystavoiltaan tapaukset eivät merkittävästi eronneet toisistaan oli hakkuuoikeuden omistajana sitten metsänomistaja tai joku muu (vrt. Ennevaara 1946, s. 106).

Hakkuuoikeuden omistaja joutui vastaamaan jälkitoimenpiteiden kustannuksista 17 prosentissa tapauksista. Keinänen (1985, s. 3) päätyi vuosina 1975–84 tehdyssä selvityksessään 11 prosenttiin. Ero on merkittävä, kun otetaan huomioon, että aineistot erosivat vain kahdella vuodella toisistaan. Eroa saattaa osaksi selittää se, että useissa tapauksissa kustannusvastuu oli jaettu.

5.3 Toimihenkilökohtaiset taustatekijät

Metsän rauhoittamista koskeissa neuvotteluissa on aina vähintään kaksi osapuolta: metsänomistaja ja metsälautakunnan toimihenkilö. Jälkitöiden kustannuksista riidellessä kolmantena osapuolena voi myös olla hakkuuoikeuden omistaja. Vain noin neljässä prosentissa metsänhävitystapauksista metsänomistaja ei suostunut allekirjoittamaan metsänrauhotussopimusta ja asia oli vietävä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Metsälautakuntien toimihenkilöiden työroolit ja -asenteet osoittautuivat tutkimuksessa melko yhtenäisiksi. Merkittävimmät työrooleihin liittyvät asenne-erot oikeuskäsittelyjä ja rauhoitussopimuksia hoitaneiden toimihenkilöiden välillä liittyivät lainvalvontaan, johon oikeustapauksia hoitaneet toimihenkilöt suhtautuivat muita kielteisemmin. Oikeustapauksia hoitaneet toimihenkilöt suhtautuivat lisäksi mm. voimaperäiseen metsän käsittelyyn myönteisemmin ja metsien maisemallisiin ja virkistysarvoihin kielteisemmin kuin muut toimihenkilöt ja oikeuskäsittelyihin joutuneet metsänomistajat.

Metsälautakuntien toimihenkilöiden ja metsänomistajien käsitykset hävitysten taustatekijöistä poikkesivat huomattavasti toisistaan. Metsälautakuntien toimihenkilöt pitivät mm. tietämättömyyttä merkittävämpänä ja metsänkäsittelyyn liittyviä erimielisyyksiä vähäisempänä tekijänä kuin metsänomistajat.

Puunostajista johtuvien tapausten osuus kaikista metsänhävitystapauksista on pieni (7.2 %) ja ne jakautuivat melko tasaisesti erisuuruisten yhtiöiden kesken. Metsän hävittämisen kannalta ovatkin yhtiöiden toimihenkilöiden asenteet useissa tapauksissa yhtiön kokoa merkittävämpi tekijä. Esim. kehitettäväksi kelvollista metsää avohakanneet suhtautuivat puunostajan vastuuseen lievemmin kuin muut puunostajat. Metsänhävitystapausten keskittymistä muutamaiin paikallisorganisaatioihin ja toimihenkilöihin oli havaittavissa. Yksinomaan puunostajista johtuvia tapauksista vain kolme on käsitelty oikeudessa.

5.4 Metsänomistajakohtaiset taustatekijät

Faktorianalyysi tuo esiin kolme metsän hävittämisen kannalta keskeistä ulottuvuutta: metsänomistajan sisäiset tekijät (faktori II), metsänomistajan taloudellinen asema (faktori VI) ja sosio-ekonomisen ympäristön ilmentämät metsänhoidolliset näkemykset (faktori III). Lisäksi hävityksen kannalta merkitystä on erällä ulkoisilla ympäristö- ja tilannetekijöillä (faktori V: metsän hävittäminen ”paperilla” ja faktori IX: pellon raivaus).

Metsien hävittämiselle ei ole löydettävissä yhtenäisiä metsänomistajista johtuvia taustatekijöitä, vaan se on nähtävä erilaisten käyttäytymispiirteiden esiintymisenä hyvinkin vaihtelevissa sosio-ekonomisissa ja asenteellisissa ympäristöissä. Yksityismetsälain mukaista metsän hävittämistä ei siten voida rinnastaa esim. liikahakkuihin, eikä metsän vajaatuottoisuuteenkaan, vaan tulosten luotettavuuden kannalta on keskeistä, miten loogisia faktorikuvaukset ovat sisäiseltä rakenteeltaan.

Faktorin I tulkinta perustuu suureen metsäalaa ja aktiiviseen puuntuotantoon. Puunmyyntimäärien yhteys metsälön kokoon onkin havaittu useissa eri tutkimuksissa (esim. Järveläinen 1981, s. 17–18, 35; Järveläinen 1988, s. 13–14). Aktiivisen puuntuotannon lisäksi ensimmäiselle faktorille on ominaista myönteinen suhtautuminen metsäammattilaisiin ja nykyisiin metsänhoitomenetelmiin sekä neuvonnan ja ammattiavun runsas käyttö (Järveläinen 1971, s. 54–62, 69–70; Järveläinen 1981, s. 37–38; Järveläinen 1988, s. 25).

Vaikka yksityismetsätalouden edistämistoiminnan yhteys hakkuumahdollisuuksien käytön tasoon on viime aikaisissa tutkimuksissa (esim. Järveläinen 1988, s. 40; Karppinen & Hänninen 1990, s. 65–66) havaittu vähäiseksi, havaittiin edistämistoiminnan yhteys metsän hävitysten määrään tässä tutkimuksessa vahvaksi. On kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin edistämistoiminnan tavoittamat metsänomistajat ovat valikoituneet.

Faktori VI kuvaa varattoman pienviljelmän edustamaa tilannetta, jossa metsä toimii tärkeänä ”pahan päivän” reservinä ja metsää hävitetään tavallista useammin. Vähävaraiset metsänomistajat pyrkivät ennen kaikkea suoriutumaan juoksevista kulutusmenoistaan johtaen viljelyn karttamiseen ja puuston pienentämiseen (Osara 1935, s. 413). Esim. Järveläinen (1988, s. 14–15) on todennut hakkuumahdollisuuksien käytön olevan keskimääräistä voimakkaampaa peltopinta-alaltaan hyvin pienillä tiloilla.

Näillä varattomilla pientiloilla metsien käsittelypäätöksiin haetaan apua ennemmin sukulaisilta ja tuttavilta kuin metsäammattilaisilta. Saman on liikaa hakanneiden metsänomistajien suhteen myös Järveläinen (1988, s. 22) havainnut.

Edellä kuvatut faktorit (I: aktiivinen puuntuotanto ja VI: varaton pientilallisuus) edustavat tuotantoresursseiltaan lähes vastakkaista maatilataloutta. Harsintahakkuut olivat yleisiä varattoman pientilallisuuden edustamissa tilanteissa ja harvinaisia aktiivisen puuntuotannon edustamissa olosuhteissa. Metsän hävittäminen harsintahakkuin näyttäisi siten liittyvän voimakkaasti tilan tuotantoresursseihin ja metsätaloudellisiin tavoitteisiin.

On huomattava, että metsän hävittämistä kuvaavien muuttujien latautumisesta huolimatta hakkuumahdollisuuksien käyttöä kuvaava muuttuja ei ko. faktoreissa saanut merkittäviä latauksia. Myöskään Järveläinen ei hakkuu-

mahdollisuuksien käyttöä selvittävässä tutkimuksessaan (1988, s. 14–15) havainnut selvää yhteyttä metsälön koon ja hakkuumahdollisuuksien käytön välillä. On kuitenkin huomattava, että metsän hävittäminen ja erityisesti harshintahakkuut eivät edellytä metsän liikahakkuuta.

Faktoreille II ja III on molemmille ominaista asennemuuttujien voimakkaat lataukset. Faktori II edustaa yhteiskunnan holhouksen vastustamista. Faktori III (perinteisyys metsänkäytössä) taas edustaa voimakasta luottamusta omiin kykyihin sekä omistusoikeutta ja taloudellista itsenäisyyttä kuvastavia ”talonpoikaisia” piirteitä.

Talonpoikaisiin, itsenäisyyttä korostaviin piirteisiin Hahtola (1967b, s. 20–21) liittää myös sisäisesti ohjautuvan persoonan ehdottomuutta ja sopeutumattomuutta sekä vaikeutta sopeutua asiaorganisaatioiden kuriin. Tässä tutkimuksessa em. yhteys tulee myös selvästi esille lukuisten molemmissa fakteissa (II ja III) latautuvien yhteisten piirteiden kautta.

Molemmissa em. fakteissa metsää hävittävät hakkuut ovat keskimääräistä yleisempiä. Näissä toisiaan paljon muistuttavissa fakteissa oikeuskäsittelymuuttujan erilainen käyttäytyminen ilmentää kuitenkin erästä peruseroa: Faktorille (III) ominaiset, lähinnä metsänkäsittelyyn liittyvät näkemykset ovat ”ulkoisia”, sosio-ekonomisen ympäristön muokkaamia, eivätkä keskimääräistä useammin johda tapausten käsittelyyn oikeudessa. Faktorin II edustamiin voimakkaisiin ”sisäisiin” asenteisiin liittyen ovat oikeuskäsittelysen sijaan yleisiä.

Metsänomistajien jako maanviljelijöihin ja metsätalallisiin on ollut lukuisten metsänomistajan metsätaloudellista käyttäytymistä koskevien tutkimusten perustana. Hakkuumahdollisuuksien käytön riippuvuus tietystä omistajaryhmästä ei kuitenkaan ole suoraviivainen.

Esim. Karppinen ja Hänninen (1990, s. 48) sekä Järveläinen (1988, s. 15,21) ovat todenneet metsätalonomistajien olevan hakkuumahdollisuuksiensa käytön suhteen kaksijakoinen ryhmä, jossa on runsaasti sekä liikaa hakanneita että hakkuista lähes pidättäytyneitä. Hakkuumahdollisuuksia oli käytetty runsaasti erityisesti virkistykseen ja asumiseen käytetyillä tiloilla, joilla sekä hakkuut että hakkuumahdollisuudet verrattuna muihin tiloihin olivat kuitenkin pienet (Karppinen & Hänninen 1990, s. 41).

Tässä tutkimuksessa faktori V edustaa voimakkaasti metsätalallisuutta. Faktoriin liittyy mm. tavallista korkeampi elintaso. Metsänomistuksen tavoitteissa virkistyskäyttö ja sijoittaminen korostuvat (Järveläinen ym. 1983, s. 12–13). Metsänhävitystä kuvaavat muuttajat saivat faktorissa tulkinallisesti selkeitä, mutta varsin alhaisia latauksia. Ilmeisesti ryhmä on hakkuukäyttämismiseltään melko heterogeeninen, sillä hakkuukäyttämismistä kuvaavat muuttajat eivät faktorissa juuri latautuneet.

Faktorianalyysi toi esiin myös metsänhävityskäyttämismisen kannalta yhdentekeviä piirteitä, kuten työntensiivisen maatilatalouden (faktori IV) ja sukupolvenvaihdoksen lähenemisen (faktori VIII) edustamat olosuhteet.

Faktori IV edustaa lähinnä nuoria ja velkaisia maanviljelijöitä, jossa metsällä on tärkeä työllistävä merkitys (Hahtola 1967b, s. 3–4). He myyvät puuta usein, mutta pienissä erissä.

Faktorin VIII (sukupolvenvaihdos) tulkinta taas perustuu erityisesti tilanpidon jatkuvuuden, pitkän hallinta-ajan ja hakkuumahdollisuuksien säästämissen väliseen selkeään yhteyteen. Karppinen ja Hänninen (1990, s. 36–39)

ovat niinkään todenneet hakkuumahdollisuuksien käytön tason olevan pitkään hallinnassa olleilla tiloilla alhainen. Poikkeuksellisen alhainen se oli yli 60-vuotiaiden maatalouteen suuntautuneilla tiloilla. Myös Järveläinen (1981, s. 20–21; 1988, s. 22) korostaa metsänomistajan korkean iän ja tilanpidon jatkuvuuden merkitystä hakkuukäyttötymisen selittäjänä.

Puunmyyntien tärkeimpänä motiivina faktorissa VIII (sukupolvenvaihdos) on metsänhoidollinen tarve. Myös Järveläisen (1988, s. 23) mukaan hakkuumahdollisuuksia säästäneillä metsänhoidon vaatimukset ovat pääasiallisin puunmyyntisyys.

Faktorianalyysin tulos näyttäisi em. kahden faktorin suhteen tukevan käsitystä, jonka mukaan hakkuukäyttötyminen noudattaa paljolti metsänomistajan elämänkaaren mukaisia tarpeita (Hahtola 1971b, s. 3–4; Järveläinen 1981, s. 36; 1988, s. 16; Karppinen & Hänninen 1990, s. 38).

On kuitenkin huomattava, että kummassakaan metsänomistajan elämänkaarta kuvaavassa faktorissa metsän hävittämistä koskevat muuttujat eivät saaneet merkittäviä latauksia. Metsän hävittäminen ei siten tämän tutkimuksen valossa liity metsänomistajan elämänkaareen.

Siinä missä sukupolvenvaihdosta kuvaava faktori (VIII) edusti hakkuumahdollisuuksien vajaakäyttöä, edustaa yhdeksäs faktori (pellon raivaus) hakkuumahdollisuuksien liikakäyttöä. Liikahakkuihin liittyen faktorin edustamilla tiloilla on tavallista vähemmän uudistuskypsää metsää ja runsaasti taimikoita. Vastaavan yhteyden ovat myös Karppinen ja Hänninen (1990, s. 47) todenneet.

Tämän faktorin voimakkaimmin latautuvat muuttujat ovat hävitystilanetta kuvaavia, katselmuspöytäkirjoista kerättyjä muuttujia. Metsänomistajan taustatekijöistä vain maanviljelyyn viittaavat muuttujat latautuivat merkittävästi. Hakkuumahdollisuuksien liikakäyttö näyttäisi siten liittyvän enemmän maatilatalouteen kuin metsätiloihin. Karppinen ja Hänninen (1990, s. 38) ovat kuitenkin todenneet metsänhoidollisen hakkuusuunnitteen ylittyvän useammin metsätiloilla kuin maataloutta harjoittavilla tiloilla.

Faktorianalyysillä saatiin esiin myös piirteitä, jotka tietyissä olosuhteissa ovat metsän hävittämisen taustatekijöitä ja toisissa ei. Esim. metsän taloudellinen merkitys korostuu varattoman pientilallisuuden faktorissa VI (vrt. myös faktori I), mutta samantyyppistä hävitystä kuvaavan faktorin II holhousta vastustaviin piirteisiin liittyy metsän keskimääräistä vähäisempi taloudellinen merkitys.

Metsänomistajan korkea ikä taas liittyy metsän hävittämiseen perinteisyyttä kuvaavassa faktorissa III, mutta faktoreissa VIII (”sukupolvenvaihdos”) ja IV (”työntensiivinen maatilatalous”), joissa iällä on korostunut merkitys, on metsän hävittäminen keskimääräistä tasoa.

Kolmannen eri faktoreissa eri tavoin käyttäytyvän ulottuvuuden muodostavat maatilataloutta, asuinpaikkaa ja elintasoja kuvaavat muuttujat (vrt. faktorit III, IV, V ja VI).

Edellä esitettyjen metsän hävittämisen taustatekijöiden eri ulottuvuudet vastaavat hyvin tutkimuksen perustana olevaa viitekehystä. Faktorikuvaukset ovat sisäiseltä rakenteeltaan loogisia ja tutkimuksen päätulokset sopivat hyvin yhteen vallitsevien näkemysten kanssa. Vaikka vastaamatta jättäneiden osuus aineistosta oli suuri, on tulosten yleisluonteisuuden vuoksi todennäköistä, että tulokset pätsivät myös laajemmalti.

5.5 Lisätutkimuksen tarve ja toimintaehdotuksia

Vastaavaa yksityismetsälain soveltamiseen liittyvää tutkimusta ei ole Suomessa ennen tehty (Ennevaaran tutkimus vuodelta 1946 rajoittui lainvalvontaan). Myös käytetty menetelmä on metsäntutkimuksessa harvinainen. Tutkimusta voidaan siten pitää ilmiön peruskartoituksena. Lisätutkimukset voisivat kuitenkin selvittää esim. seuraavia osa-alueita.

Metsien hävittämisen todelliselle yleisyydelle ei, kuten ei lainvalvonnan ankaruudellekaan ole olemassa yksinkertaista, luotettavaa mitta. Tutkimuksessa käytetyt lainvalvontatunnukset ovat varsin yleisluontoisia ja niiden antamat tulokset lainvalvonnan alueellisista eroista vain suuntaa antavia. Vertaamalla metsänhoidollista tasoa lainvalvonnassa esiintyviin alueellisiin eroihin voitaisiin saada arvokasta tietoa lainvalvonnan yhdenmukaisuudesta.

Vastanneet ja vastaamatta jättäneet poikkesivat toisistaan avainmuuttujien suhteen tilastollisesti merkitsevästi. Lisäksi kyselyn katoprosentit olivat melko korkeat. Näin ollen on mahdollista, että vastanneet ja vastaamatta jättäneet eroavat toisistaan myös taustatekijöidensä suhteen. Esimerkiksi muuttaman, metsänhävitystapausten suhteen erilaisen metsälautakunnan käsittävällä lisäaineistolla tämä epävarmuus voitaisiin poistaa.

Tarkastellussa muodossaan katselmuspöytäkirjat eivät usein antaneet lukijalle selvää kuvaa siitä, mitä metsässä on tapahtunut. Oli paljon katselmusta toimittavasta toimihenkilöstä kiinni, mitä asioita katselmuspöytäkirjoista kävi ilmi. Yksistään kehitysluokkien, metsätyyppien, puulajijakaumien ja hakkuutapojen selvittäminen oli useassa tapauksessa vaikeaa. Tutkimus toi siten esiin katselmuspöytäkirjojen kehittämistarpeen.

Osalla metsälautakuntien toimihenkilöistä esiintyvä kielteinen suhtautuminen lainvalvontatehtäviin sekä maisemallisiin ja virkistysarvoihin näyttää lisäävän erimielisyyksien mahdollisuutta hävitystapausten käsittelyssä. Yhä selkeämmät kannanotot ja ohjeistot maisemallisten ym. tekijöiden huomioon ottamisesta puuntuotannossa näyttävät siten olevan tarpeen. Lain vaatimusten minimin ja metsänhoidollisten suositusten erottaminen Keskusmetsälautakunta Tapion uusissa metsänkäsittelyohjeissa (1989) on askel tähän suuntaan. Samoin olisi kiinnitettävä huomiota toimihenkilöiden motivoimiseen lainvalvontatehtäviin.

Vaikka osalla metsänomistajia havaittiin selviä rauhoitusneuvotteluja vaikeuttavia asenteita, johtuu huomattava osa oikeustapauksista muista kuin henkilökohtaisista erimielisyyksistä. Näissä tapauksissa on metsänomistajan taustatekijöiden tunnistaminen ja tilannetekijöiden ymmärtäminen tärkeää pyrittäessä tapausten rauhanomaiseen käsittelyyn ja siten välttämään turhia oikeuskäsittelyjä. Tutkimuksessa todettiin mm. metsälautakuntien toimihenkilöiden käsitysten hävitysten syistä poikkeavan suuresti metsänomistajien näkemyksistä. Metsänhävitystapaustentaustatekijöiden tuntemiseen ja tunnistamiseen tulisi metsälautakuntien toimihenkilöiden täydennyskoulutuksessa kiinnittää huomiota.

Metsän käsittely on edellyttänyt suunnitelmien, vakuustalletusten ja ilmoitusten tekemistä¹, mikä on erityisesti tilastaan vieraantuneelle metsätilanomistajille saattanut olla vierasta. Tutkimuksessa joka kolmas hävitystapaus aiheutui muusta kuin hakkuusta. Näistäkin valtaosassa esiintyi metsän hävittämistä ”paperilla”. Metsätilanomistajien rooli hävitystapauksissa saattaa metsänomistuksen rakennemuutoksen kautta vielä korostua.

”Paperilla” metsäänsä hävittäneet metsätilanomistajat ovat kuitenkin ryhmä, jonka tapaukset olisivat voimakkaiden asennelatauten ja virheellisten hakkuiden puuttuessa helpoimmin ehkäistävissä. Metsänhävitystapausten ennaltaehkäisytyössä tulisikin keskittyä informaation kulun parantamiseen ja selviin toimeksiantoihin. Eräs keino tietämättömyyden ja väärinkäsitysten ehkäisemiseksi on metsänkäsittelyyn liittyvän byrokratian vähentäminen. Esimerkiksi uudistussuunnitelmien korvaamiseen tarjoavat mm. kehittyvät atk-järjestelmät ja metsätaloussuunnittelu mahdollisuuden.

Metsän käsittelyyn liittyvää byrokratiaa vähennettiin vuonna 1991 luopumalla uudistussuunnitelmista silloin, kun hakkuu toteutetaan tilakohtaisen metsätaloussuunnitelman mukaisesti. Samassa yhteydessä luovuttiin myös vakuustalletuksista.

Kirjallisuus

Allardt, E. 1983. Sosiologia I. Porvoo.

Eilavaara, P. 1987. Muuttuvan hallinnon oikeuskysymyksiä kuntien elinkeinopolitiikasta, kantokykyluokituksesta, yksityistämisestä ja metsän rauhoituksesta. Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston julkaisuja. Sarja B Tieteellisiä tutkimuksia ja selvityksiä 11.

Ennevaara, P.A. 1946. Yksityismetsälain vastaiset hakkuut ja tämän lain valvonnan tehokkuus. Acta For. Fenn. 54:2.

Eskola, A. 1981. Sosiologian tutkimusmenetelmät I. Helsinki.

Hahtola, K. 1965. Taloudellinen malli metsänomistajien käyttäytymisen selittäjänä. Metsätaloudellinen Aikakauslehti. N:o 11.

— 1967a. Hankintahakkuut ja maatilakokonaisuus. Summary: Delivery Cuts of Timber in Farm Management. Erip. Acta For. Fenn. 84.

— 1967b. Maatilametsätalouden yhteys taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön. Summary: Farm Forestry and its Socio-economic Environment. Erip. Acta For. Fenn. 84.

— 1971a. Faktorianalyysi metsänomistajien käyttäytymisen tutkimuksessa. Summary: Use of Factor Analysis in the Studies of Forest Owners' Behaviour. Silva Fenn. Vol. 5. N:o 3.

— 1971b. Metsänomistajan asennoituminen puuntuotantoon. Työtehoseuran

¹ Uudistussuunnitelmaa ei ole enää edellytetty vuoden 1991 lakimuutoksen jälkeen, mikäli hakkuu tapahtuu tilakohtaisen metsätaloussuunnitelman mukaisesti. Myöskään vakuustalletusta ei enää tarvita.

- metsätiedotus 183.
- 1973 a. Metsänomistajien käyttäytymistutkimuksissa sovelletut tutkimusotteet. Summary: Research Approaches Applied in the Finnish studies of Forest Owners' Behaviour. *Silva Fenn.* Vol. 7. N:o 3.
 - 1973 b. The rationale of decision-making by forest owners. Seloste: Metsänomistajien päätöksenteon perusteet. *Acta Forestalia Fennica* 130.
 - 1991. Kestävän kehityksen uhkakuvat. *Yliopisto* 15/1991.
 - , Järveläinen, V-P. & Reunala, A. 1973. Metsänomistajien puunmyyntikäyttäytyminen. *Silva Fenn.* Vol. 7. N:o 3.
- Harman, H. 1960. *Modern Factor Analysis*. Chigaco.
- Hellström, E. 1989. Metsien hävittämisen taustatekijät. Pro gradu -tutkielma. Maankäytön ekonomian laitos. Helsingin yliopisto. 131 s.
- Järveläinen, V-P. 1971. Factors influencing silvicultural activity. Tiivistelmä: Metsänhoidolliseen toimintaan vaikuttavat tekijät. *Commun. Inst. For. Fenn.* 73.2.
- 1974. Yksityismetsänomistajien metsätaloudellinen käyttäytyminen. Summary: Forestry behaviour of private forest owners in Finland. *Folia Forestalia* 222.
 - 1977. Mielenpitoet yksityismetsätaloudessa. Metsänomistajien ja metsäammattimiesten käsityksiä metsätaloudesta ja sen edistämisestä. Summary: Opinions in finnish private forestry. On the opinions of the private forest owners and the forestry experts concerning forestry and its promotion. *Folia Forestalia* 334.
 - 1981. Hakkuukäyttäytyminen yksityismetsälöillä. Summary: Cutting Behaviour in Finnish Private Woodlots. *Folia For.* 499.
 - 1988. Hakkuumahdollisuuksien käyttöön vaikuttavat tilakohtaiset tekijät maan länsi- ja itäosissa. Summary: Factors affecting the use of the allowable cut in western and eastern parts of Finland. *Folia Forestalia* 707.
 - , Riihinen, P., Uotila, E. & Vesikallio, H. 1983. Kaupunkilaismetsänomistajat puun myyjinä ja kasvattajina. Helsingin Yliopiston kansantaloudellisen metsäekonomian laitos. Tiedonantoja No. 7.
- Karppinen, H. & Hänninen, H. 1990. Yksityistilojen hakkuumahdollisuuksien käyttö Etelä- Suomessa. Summary: Actual and allowable cut in nonindustrial private woodlots in southern Finland. *Folia Forestalia* 747.
- Keinänen, P. 1985. Yksityismetsälakia koskeva selvitys. Keskusmetsälautakunta Tapio. Moniste.
- Kilki, P. 1989. Kestävä metsätalous. *Silva Fennica* 23 (4).
- Laki keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista (411/67).
- Laki keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista (241/87).
- Laki yksityismetsälain 3. ja 8. pykälän muuttamisesta (817/87).
- Metsätalastollinen vuosikirja 1986. *Folia For.* 690.
- Osara, N.A. 1935. Suomen pienmetsätalous. Referat: Die Kleinwaldwirtschaft in Finland. *Metsäntutkimuslaitoksen julkaisuja* 21.
- Palo, M. 1991. Kestävän metsätalouden haasteet vuoteen 2000 ja yli. Kainuun tulevaisuus – vaihtoehdot ja strategiat. Vuokatin urheiluopistolla 27.–28.2.1991 pidetyn seminaarin raportti. Osa II. Oulun yliopisto. Pohjois-Suomen tutkimuslaitos. Tutkimusraportti 106. s. 21–34.

- Reunala, A. & Tikkanen, I. 1972. Metsätilanomistajat metsätalouden edistämistoiminnan kohteena Keski-Suomessa. Summary: Non-Farmer Forest Owners and Promotion of Private Forestry. *Folia For.* 134.
- 1981. Pellonvaraustilojen maankäyttöpäätökset. Summary: Decision-making on field reservation farms. Helsingin yliopiston maankäytön ekonomian laitoksen julkaisuja 5/1989.
- Riihinen, O. 1965. Teollistuvan yhteiskunnan alueellinen erilaistuneisuus. Summary: regional differentiation of industrial society. Porvoo.
- Riihinen P. 1963. Metsänhoidon tason vaihtelu Suomen maatilametsälöillä. Summary: Variations in the Level of Silviculture on then Finnish Farm Woodlots. *Acta For. Fenn.* 75.
- Saari, E. 1949. The sustained yield in forestry. Proceedings of the III World Forestry Congress. No. 1 General Papers and their summaries. Helsinki.
- 1962. Yksityismetsälain ja metsänhoitolain luonnoksen suhde hakkuumäärän tasaisuuden ja kohoamisen vaatimuksiin. Summary: The Effect of the Present Private Forest Act and of the Proposed New Forest Law on Felling Quantities in Finland. *Commun. Inst. For. Fenn.* 55.4.
- Seppälä, R. 1974. Yksityismetsänomistajien hakkuukäyttäytyminen Suomen itäosissa. Summary: Cutting Behaviour of Private Forest Owners in Eastern Finland. *Folia For.* 189.
- Siegel, S. 1956. *Nonparametric Statistics For the Behavioral Sciences.* Tokio.
- Sänkiäho, R. 1974. Tempu ja kuinka ne tehdään. Monimuuttujamenetelmät kansan palvelijana. Kasvatustieteen tutkimuslaitoksen julkaisuja 220. Jyväskylän yliopisto.
- Tapio 75 vuotta. 1982. Keskusmetsälautakunta Tapio.
- Tapion vuosikirjat 1977–1986, 1992. Keskusmetsälautakunta Tapio.
- Thurstone, L.L. 1947. *Multiple – Factor Analysis.* Chigaco.
- Vahervuo, T. & Ahmavaara, Y. 1958. Johdatus faktorianalyysiin. Porvoo.
- Valkonen, T. 1974. Haastattel- ja kyselyaineiston analyysi sosiaalitutkimuksessa. Helsinki.
- Viljo, T. 1974. Vuoden 1967 yksityismetsälaki selityksineen. Helsinki.
- Vuokila, Y. 1984. Harsinnan teoriaa ja käytäntöä. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 130.
- Yksityismetsien käsittelyohjeet 1/1987. Keskusmetsälautakunta Tapio.
- Yksityismetsälaki (412/67).

HÄVITYSTAVAT METSÄLAUTAKUNNITTAIN

(Metsänomistajasta johtuvat tapaukset)

Hävitystavat:

1. Kotitarvehakkuusta aiheutunut hävitys
 - a. Rakennuspuuhakkuu
 - b. Polttopuuhakkuu
2. Muu väärä hakkuutapa kuin avohakkuu (mm. harsinta)
 - a. Nuori kasvatusmetsä
 - b. Varttunut kasvatusmetsä
 - c. Uudistuskypsä metsä
 - d. Vajaatuotoinen metsä
3. Kehitettäväksi kelvollisen metsän avohakkuu
 - a. Taimikko
 - b. Nuori kasvatusmetsä
 - c. Varttunut kasvatusmetsä
4. Uudistettavan metsän avohakkuu ilman suunnitelmaa
 - a. Uudistuskypsä metsä
 - b. Vajaatuotoinen metsä
5. Uudistamistoimenpiteiden laiminlyönti
 - a. Luontainen uudistaminen
 - b. Viljely
 - c. Taimikonhoito
 - d. Vakuustalletus

Metsälautakunnat (ML):

1 He	Helsinki	7 ES	Etelä-Savo	13 EP	Etelä-Pohjanmaa
2 LS	Lounais-Suomi	8 EK	Etelä-Karjala	15 KP	Keski-Pohjanmaa
3 Sa	Satakunta	9 IS	Itä-Savo	16 Ka	Kainuu
4 UH	Uusimaa-Häme	10 PK	Pohjois-Karjala	17 PP	Pohjois-Pohjanmaa
5 PH	Pirkka-Häme	11 PS	Pohjois-Savo	18 KoS	Koillis-Suomi
6 IH	Itä-Häme	12 KS	Keski-Suomi	19 La	Lappi

ML	Hävitystapa (kpl)															Yht					
	1	1a	1b	2	2a	2b	2c	2d	3	3a	3b	3c	4	4a	4b		5	5a	5b	5c	5d
1	0	0	0	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	0	4
2	0	0	0	30	0	26	8	0	1	0	0	1	29	28	5	9	4	5	0	5	60
3	8	8	0	78	12	37	33	4	6	0	1	5	9	9	0	28	2	4	8	8	97
4	0	0	0	26	0	8	4	14	4	0	0	4	12	8	8	4	0	4	4	0	38
5	0	0	0	40	4	28	20	8	0	0	0	0	24	16	8	16	0	8	4	4	56
6	0	0	0	51	0	18	8	17	0	0	0	0	17	17	0	0	0	0	0	0	55
7	0	0	0	47	12	17	14	8	4	0	0	4	10	6	4	32	0	20	24	0	71
8	0	0	0	63	6	38	18	9	12	0	4	4	31	9	22	42	21	9	12	4	87
9	0	0	0	32	1	25	12	3	2	0	1	1	2	2	0	5	4	1	0	0	32
10	8	4	4	60	0	35	16	12	13	4	0	9	34	17	17	35	4	18	16	27	124
11	16	16	0	81	8	49	8	20	16	0	0	16	24	12	16	12	0	4	0	8	133
12	4	4	0	87	0	50	41	17	16	0	4	12	5	5	0	41	0	33	17	12	131
13	4	4	0	62	4	49	21	0	25	0	5	12	33	12	21	36	4	22	16	8	106
15	12	12	0	41	4	25	12	12	1	0	0	1	17	12	5	8	5	5	0	0	56
16	0	0	0	13	4	0	5	4	0	0	0	0	0	0	0	21	10	9	5	4	21
17	22	18	4	43	14	17	8	4	5	0	0	1	5	0	5	12	4	4	0	1	75
18	0	0	0	17	8	5	0	4	8	0	4	8	0	0	0	0	0	0	0	0	25
19	12	12	0	81	16	25	16	16	8	0	0	8	0	0	0	4	4	0	0	0	81
Yht	80	78	8	856	93	452	248	152	121	4	19	78	252	153	111	211	88	150	66	73	1293

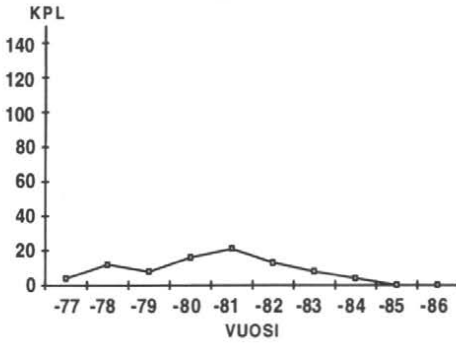
Liite 6.2

HÄVITYSTAPOJEN VUOSITTAISET MÄÄRÄT

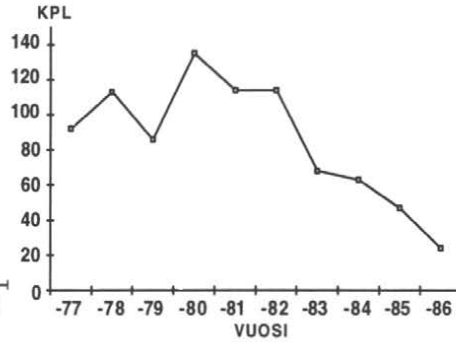
(Metsänomistajasta johtuvat tapaukset)

Huom! Tapausten yhteismäärää laskeattaessa otantaosuudet on korjattu kertomalla metsänomistajien rauhoitussopimusten määrät neljällä.

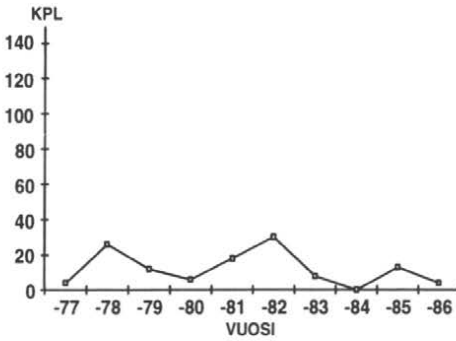
1. Kotitarvehakkuu, (kpl)



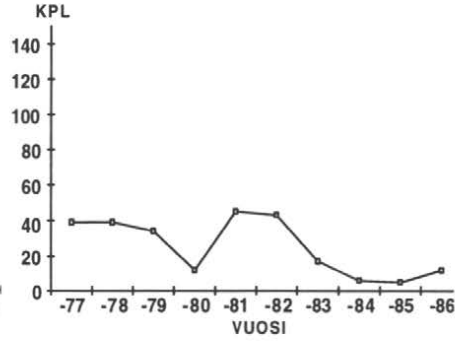
2. Väärä hakkutapa (harsinta), kpl



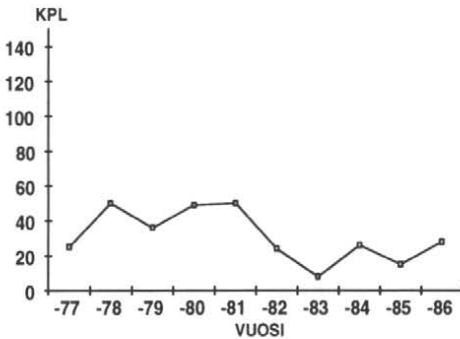
3. Kehitettäväksi kelvollisen metsän avohakkuu, (kpl)



4. Avohakkuu ilman suunnitelmaa, (kpl)



5. Uudistamistoimenpiteiden laiminlyönti, (kpl)



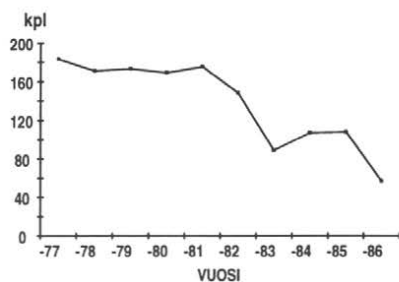
YKSITYISMETSÄLAIN VALVONTA JA HÄVITYSTAPAUSTEN YLEISYYS

Metsälautakunnat (ML):

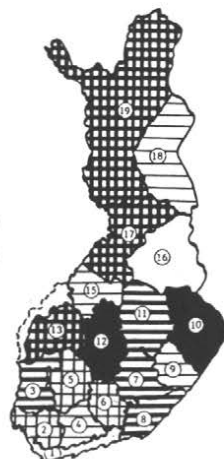
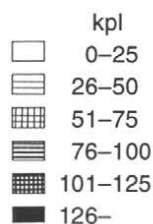
1 He	Helsinki	7 ES	Etelä-Savo	13 EP	Etelä-Pohjanmaa
2 LS	Lounais-Suomi	8 EK	Etelä-Karjala	15 KP	Keski-Pohjanmaa
3 Sa	Satakunta	9 IS	Itä-Savo	16 Ka	Kainuu
4 UH	Uusimaa-Häme	10 PK	Pohjois-Karjala	17 PP	Pohjois-Pohjanmaa
5 PH	Pirkanmaa-Häme	11 PS	Pohjois-Savo	18 KoS	Koillis-Suomi
6 IH	Itä-Häme	12 KS	Keski-Suomi	19 La	Lappi

1. Katselmuksissa todetut yksityismetsälain vastaiset rikkeet 1977–86 (Lähde: Tapion vuosikirjat).

a.

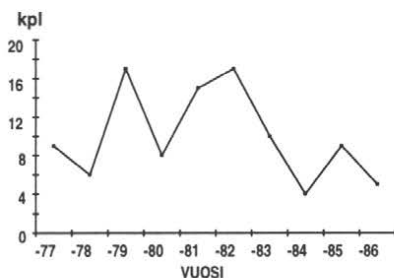


b.

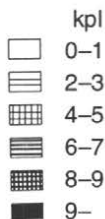


2. Puunostajasta johtuvien tapausten määrä 1977–86.

a.

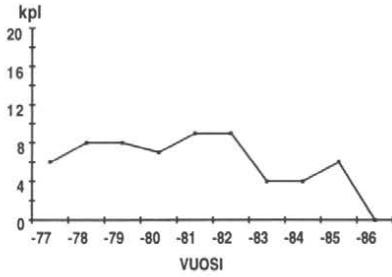


b.

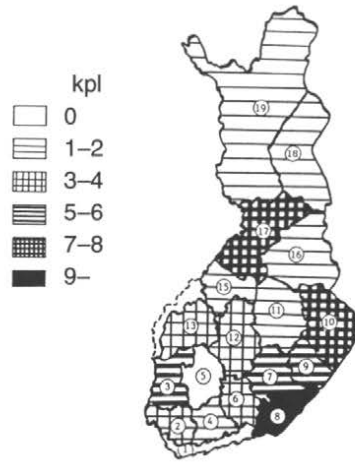


3. Metsänomistajasta johtuvien oikeuskäsittelyyn johtaneiden metsänhävitystapausten määrä 1977–86.

a.

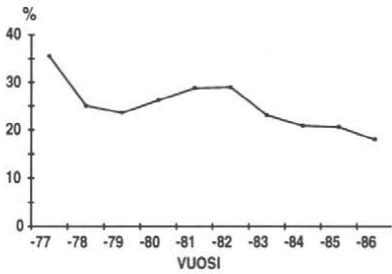


b.

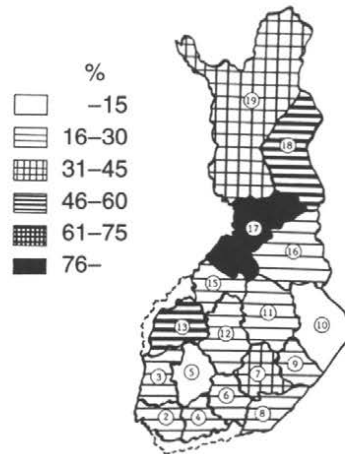


4. Suoritetut hakkuualojen ja leimikoiden tarkastukset/leimikoiden määrä 1977–86 (Lähde: Tapion vuosikirjat).

a.

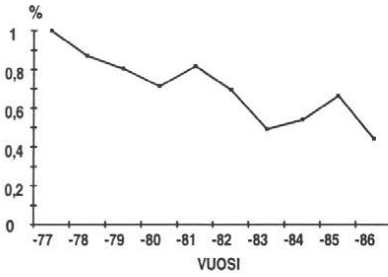


b.

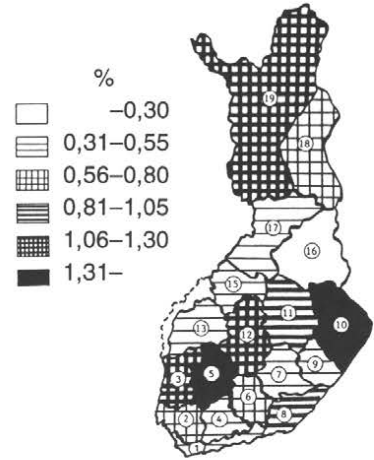


5. Katselmuksissa todetut yksityismetsälain vastaiset rikkeet / suoritetut hakkuualojen ja leimikoiden tarkastukset 1977–86 (Lähde: Tapion vuosikirjat).

a.

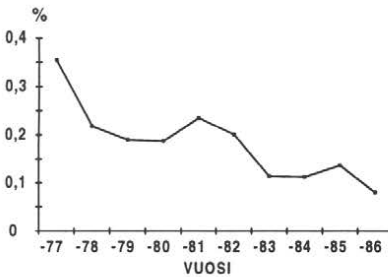


b.

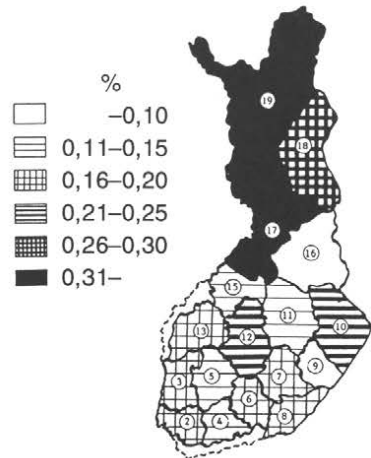


6. Katselmuksissa todetut yksityismetsälain vastaiset rikkeet / leimikoiden määrä 1977–86 (Lähde: Tapion vuosikirjat).

a.



b.



Liite 6.4

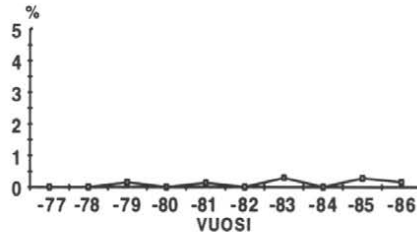
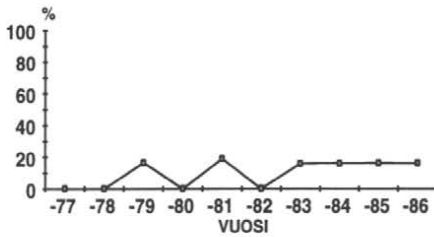
YKSITYISMETSÄLAIN VALVONTA JA HÄVITYS- TAPAUSTEN YLEISYYS METSÄLAUTAKUNNITTAIN

- Hakkuualuejen ja leimikoiden tarkastukset / leimikoiden määrä (Lähde: Tapion vuosikirjat).
- Katselmuksissa todetut yksityismetsälain vastaiset rikkomukset / hakkuualuejen ja leimikoiden tarkastukset (Lähde: Tapion vuosikirjat).

1. Helsinki

a.

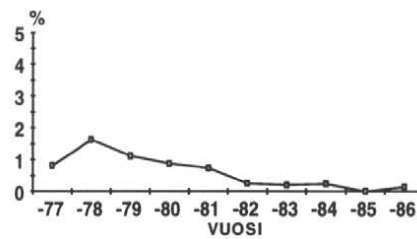
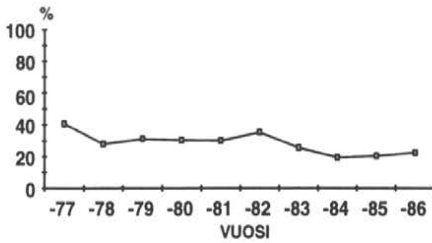
b.



2. Lounais-Suomi

a.

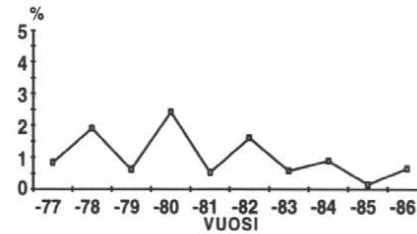
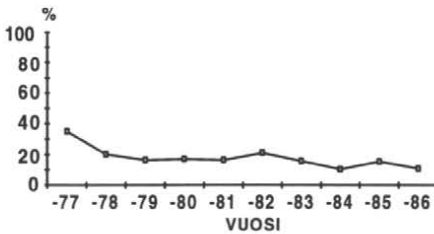
b.



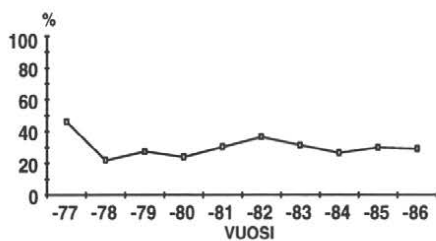
3. Satakunta

a.

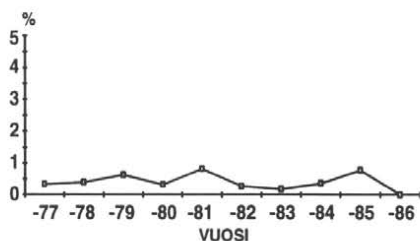
b.



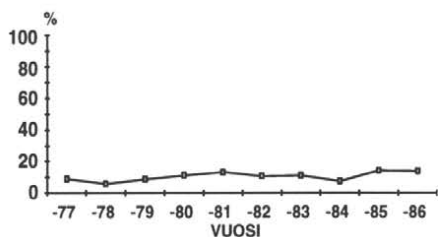
4. Uusimaa-Häme a.



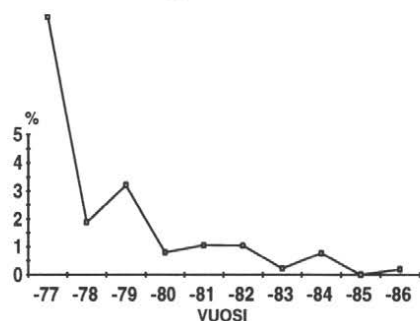
b.



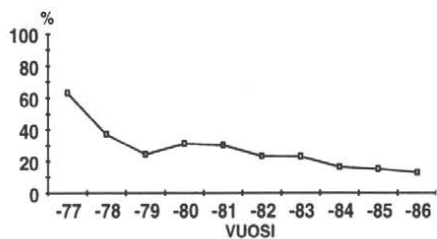
5. Pirkka-Häme a.



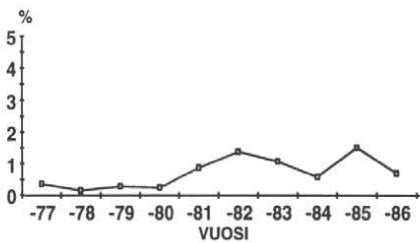
b.



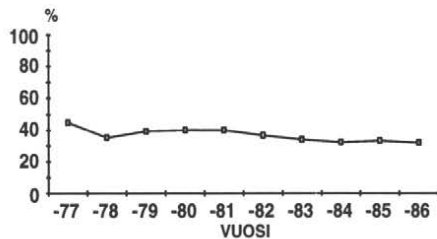
6. Itä-Häme a.



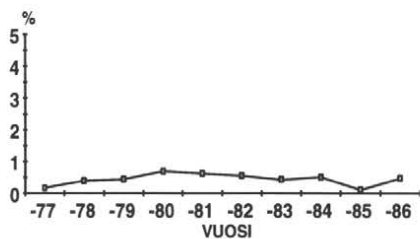
b.



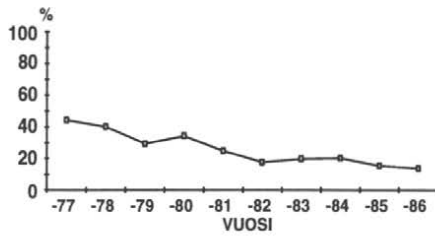
7. Etelä-Savo a.



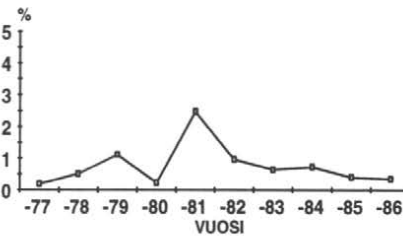
b.



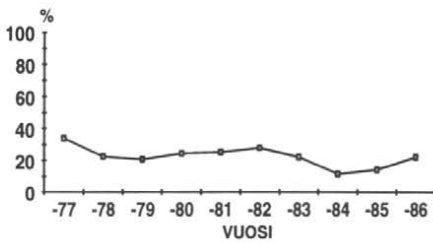
8. Etelä-Karjala a.



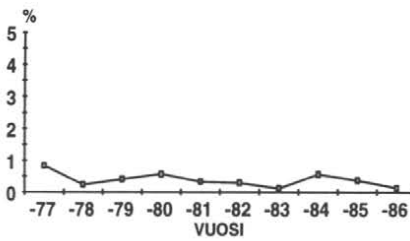
b.



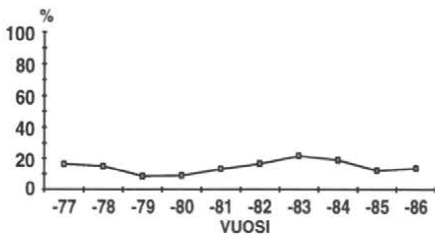
9. Itä-Savo a.



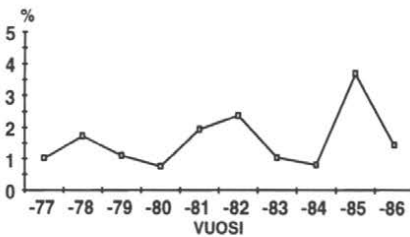
b.



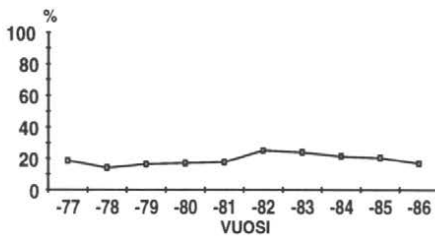
10. Pohjois-Karjala a.



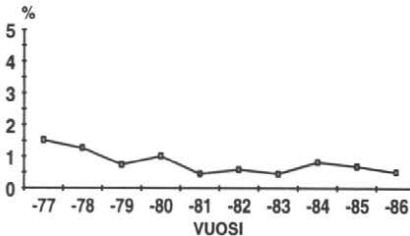
b.



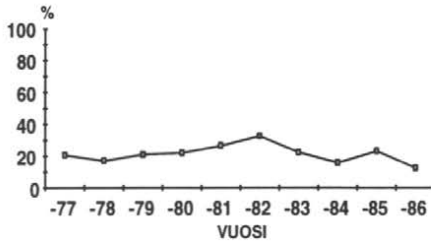
11. Pohjois-Savo a.



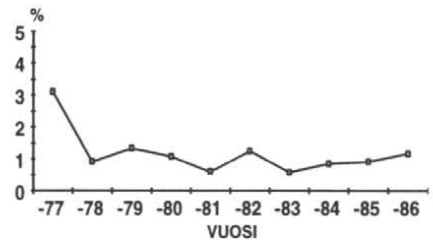
b.



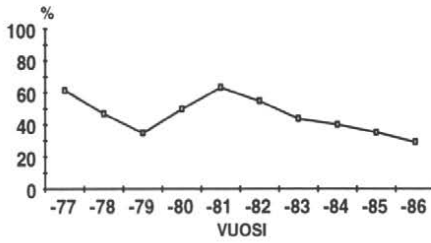
12. Keski-Suomi a.



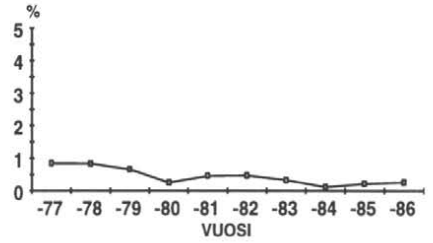
b.



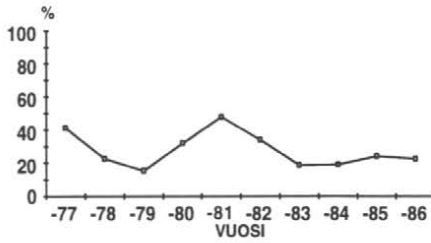
13. Etelä-Pohjanmaa a.



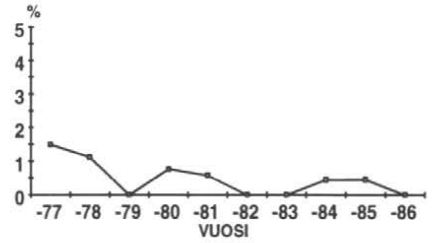
b.



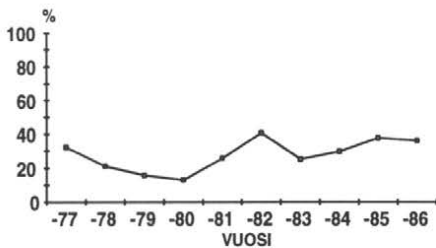
15. Keski-Pohjanmaa a.



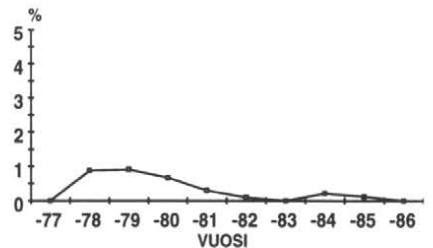
b.



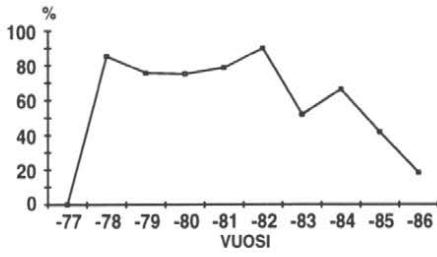
16. Kainuu a.



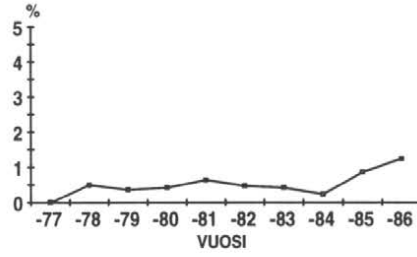
b.



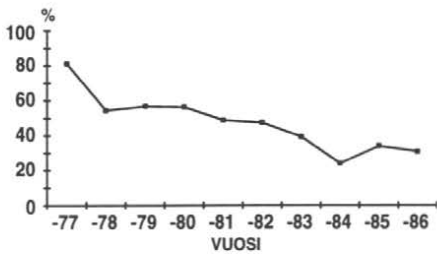
17. Pohjois-Pohjanmaa a.



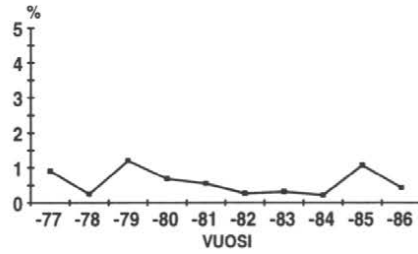
b.



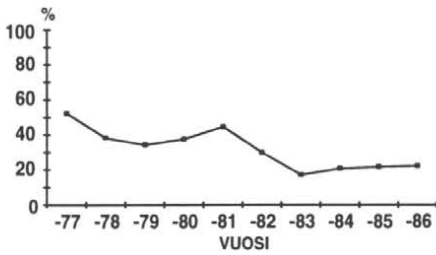
18. Koillis-Suomi a.



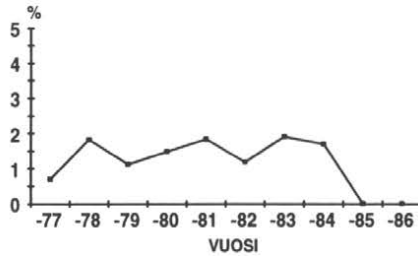
b.



19. Lappi a.



b.



FAKTORIMATRIISI

Faktorimatriisi on järjestetty siten, että kunkin faktorin kohdalla on esitetty ne muuttujat, jotka saavat suurimman latauksensa kyseisellä faktorilla. Faktoreiden III, IV ja VIII etumerkit on tulkinan helpottamiseksi esitetty käänteisinä.

Esitetyt arvot ovat sadasosia. Arvot 0.10–0.19 on esitetty pelkin etumerkein (+ tai –). Alle 0.10 arvoja ei ole esitetty lainkaan.

No	Muuttuja	Faktori								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
1	Metsäammatilaiden käynti tilalla	68		–	+					
2	Osallistuminen metsäaiheisiin tilaisuuksiin	67		–						
3	Ammattilaisten johdolla suoritettavat metsänhoitotyöt	63		–22				–		
4	Hakkuutulojen osuus kokonaistuloista	60	–			+	–	–	+	+
5	Metsäpinta-ala	59		–		–	–			
6	Puunmyyntiväli	–54			–37				–	+
7	Metsätulojen tärkeys tulonlähteenä	48	–				+		–	–
8	Hakkuutulot metsänomistuksen tavoitteena	43	–25			–		25		
9	"Maisema- ja virkistysarvot on metsätaloudessamme huomioitu riittävästi"	42	–	–			–	–		
10	Metsäalan koulutus	41		–24	26					24
11	Kerralla myytävä puumäärä	39			–30		–	20		
12	"Metsätaloudessa kannattaa usein tinkiä puun- tuotannon vaatimuksista maiseman, riis- tanhoidon ja metsien virkistyskäytön hyväksi"	–37	–	+		+	+			
13	Osallistuminen yhdistystoimintaan	36		–						
14	Metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys	36					–30	–	+	
15	Metsätaloussuunnitelma	35		–						–
16	"Metsiä hakataan nykyisin liikaa"	–33		32	+				–	
17	"Puunmyynteihin perustuva verotus olisi parempi kuin nykyinen pinta-alaverotus"	–33		23	+				–	
18	"Voimaperäinen metsänhoito ei aiheuta vahinkoa metsäluonnolle"	31	–29					–		
19	Tilan hallinta-aika suvulla	28								
20	Hakkuutulot puunmyyntien motiivina	29							–23	–
21	Neuvonta tiedonlähteenä metsien käsittelyä koskevassa päätöksenteossa	26	–	–	+	–			+	+
22	Säännöllisten hakkuutulojen turvaaminen tule- vaisuudessa metsänhoitotöiden motiivina	21		–	+	–			–	+
23	Uudistuskypsän metsän osuus	+								–
24	Vajaatuottoisen metsän osuus	–						–		

No	Muuttuja	Faktori								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
25	"Ihmiset, jotka eivät piittaa yleisesti hyväksytyistä tavoista, ovat harmillisia"		-56							
26	"Leimausten tulisi aina olla ammattilaisten suorittamia"		-56		-	-		-	-	
27	"On oikein, että valtio valvoo metsien käsittelyä ja hakkuutoimintaa"		-55	-23						
28	Luottamus metsänhoitoyhdistysten ammattilaisiin	23	-54	-29			+		-	-
29	"Metsäpalvelusopimukset takaavat meille asiantuntevan ja huolellisen käsittelyn"		-52				+			
30	"Pakollinen metsänhoitomaksu on tarpeellinen"	21	-52	-24				-		
31	"Olisi oikein, jos metsänomistajat veloitettaisiin kunnostamaan vajaatuottoiset metsänsä"	-	-51						+	
32	Luottamus metsälautakuntien ammattilaisiin	+	-47	-27		-	-			
33	"Metsän rauhoittaminen hävityksen jälkeen on tarpeellista alueen kuntoonsaattamiseksi"		-46			-		-	-	
34	"Metsiä saa nykyisin hakata riittävän vapaasti"	+	-44	-22	20			-		
35	"Metsien hoitoon sijoitetuista rahoista on omistajalle hyötyä"	+	-44	-	+					+
36	"On viisaampaa toimia metsäammattilaisten ohjeiden mukaan, vaikka tuntisikin olevansa oikeassa."		-42		-				-	+
37	"Metsänomistajat käyttävät yleensä liian pienen osan hakkuutulostaan metsiensä hoitamiseen."	+	-40	-	+					+
38	"Metsien käsittelyä olisi tarpeellista valvoa nykyistä enemmän."	-21	-39	-	+		28			-
39	"Metsänhoitotoimenpiteet on tarpeellista suunnitella vuosiksi eteenpäin."		-39						-	-
40	"Maan lunastusoikeus yhteiskunnan tarpeisiin on yleensä oikeutettua."		-38					+	+	21
41	Luottamus metsäteollisuuden ammattilaisiin	+	-35	-	-				30	-
42	"Metsänomistaja ei osaa hoitaa metsiään riittävästi hyvin ilman koulutusta."	+	-35	-	-					
43	"Metsänhoitoyhdistykset ymmärtävät metsänomistajien tarpeita paremmin kuin metsälautakunnat."	28	-33					-		+
44	Luotonsaannin parantaminen metsänomistuksen tavoitteena		-33	+		-	24			-20
45	Metsäammattilaiset tiedonlähteenä metsien käsittelyä koskevassa päätöksenteossa."	+	-31				-24	+		
46	"On häpeä, jos maa jätetään tuottamattomaan tilaan."		-28	+		-				+
47	"Valtio avustaa metsänomistajaa riittävästi metsänhoidosta aiheutuvien kustannusten maksamisessa."	-	-22		+	+	-	+	+	
48	"Metsänomistajat ovat nykyisin liian vähän kiinnostuneita metsäasioista."		-21		+					20
49	"Raskas koneellistaminen on järkevän puuntuotannon edellytys"		-20	-		+				-

No	Muuttuja	Faktori								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
50	"Ihmisen on parempi uskoa siihen, mitä elämä on hänelle opettanut, eikä esim. tiedemiesten käsityksiin, jotka jatkuvasti muuttuvat"	-		60			+			
51	"Metsänomistajien yhteistoiminta ei ole kannattavaa, sillä se rajoittaa liiaksi yksityisen omistajan päätösvaltaa"	-22	+	55			+			
52	"On jokaisen oma asia, miten omaisuuttaan hoitaa"		23	51					+	
53	"Traktoreiden ym. koneiden käyttö puunkorjuussa on hyvin vahingollista jäljelle jäävälle puustolle"	-26		50		-				
54	"Metsänhoito ja -käyttö olisi jätettävä yksinomaan omistajan harkintaan."	-	38	50						
55	"Metsäammattilaiset eivät useinkaan ota huomioon metsänomistajien toiveita."	-26	22	46			+			
56	"'Kypsien puiden' poiminta tulisi Suomessakin sallia, jotta pienmetsänomistajallakin olisi mahdollisuus tasaisiin hakkuutuloihin."	-35		44				+		-
57	"Rahalla on vasta sitten arvoa, kun se on kovalla työllä hankittu."		-	44			+		-24	
58	"Metsien lannoittaminen on turhaa puuhaa."	-	+	43				+		
59	"On väärin, että yhteiskunta rajoittaa maahan-kintaa."			41	-					-
60	"Suomessa on luonnonsuojelualueita jo aivan riittävästi."	32		41			-	-		
61	"Nk. jokamiehenoikeus rajoittaa yksityisen omistusoikeutta."	21		39						
62	"Metsäpalvelusopimukset rajoittavat liiaksi metsänomistajan päätösvaltaa puunmyynneissään."		23	37						
63	"On kiusallista, jos tuttavien periaatteet eroavat omistani."		-25	36			28	-	-	
64	"Avohakkuita ja metsänviljelyä suositaan nykyisin liikaa."	-22		35			-	+		
65	"Avustusten vastaanottaminen rajoittaa maanomistajan omistusoikeutta ja itsenäisyyttä."		21	34						+
66	"Suomessa omistusoikeus on rajoitetumpaa kuin useissa muissa maissa."	-	24	30		+			-	
67	Oma kokemus tiedonlähteenä metsien käsitte-lyä koskevassa päätöksenteossa		+	30			22		+	
68	"Elämässä on joskus käytettävä kynärpäätäktiikkaa päästäkseen eteenpäin."			29	+					
69	"Maanomistus on varmin turvallisuuden ja riip-pumattomuuden tae."		-24	29		-	+		22	
70	"Takaisin metsänhoitoon sijoitettava osuus hakkuutuloista."	20	-	26		24			20	25
71	"Puunostajiin ei voi luottaa."		+	20					-	
72	Uudistamistoimenpiteiden laiminlyönti		+	+						+

No	Muuttuja	Faktori								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
73	Osallistuminen hakkuutyöhön	-			69	-	+		20	
74	Avustukset ja eläkkeet tulonlähteenä	-		+	-63		22	-		
75	Ikä	28	-62				+	-24	22	
76	Töissäkäynti	+		-	61		-	22		
77	Hankintahakkuiden osuus puunmyynneistä				58		+v			
78	Hakkuutulojen käyttö maatatalouden investointeihin				49	-36	-24	+	+	+
79	Osallistuminen metsänhoitotyöhön	-23	-		45	-	+		25	-
80	Tilan hallinta-aika			+	-43		+	-21	39	
81	Työmahdollisuus puunmyyntien motiivina			+	41		+		+	-
82	Maanviljelys tulonlähteenä				41	-26		-	+	+
83	Hakkuutulojen käyttö maatalouden ulkopuolisiin investointeihin		-	-	-35	+		+	+	
84	Hakkuutulojen käyttö tilan hankinnan rahoitukseen				35		-	+	-	
85	Hakkuutulojen käyttö lainanmaksuun	+			29	-				
86	Sukupuoli	+		-	28	-	+			
87	"Metsikön pystymittaus on luotettavampi ja oikeudenmukaisempi menetelmä kuin perinteinen pinomittaus."		-	-	-22					
88	"Elämässä kannattaa joskus ottaa riskejäkin."	+	-		21		-			+
89	Kotoisin maalta	+			+	-	+	+		
90	Metsänomistajana yksityishenkilö				-	-	-			-

No	Muuttuja	Faktori								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
91	Asuinpaikka				-27	60		-		
92	Tilalla asuminen	+			+	-60		+		+
93	Karjatalous tulonlähteenä		-	+	36	-47	-			
94	Koulutus			-28		47	-35	+	-	
95	Etäisyys tilasta					45			-	
96	Kotitarvepuu metsänomistuksen tavoitteena	-		+		-44	30	+	+	
97	Ammattiryhmä			-22	-21	43	-	+		
98	Maatalouden ulkopuolinen ammatti tulonlähteenä	-		-27	+	42		20		
99	Etäisyys lähimmästä kylästä				-	+	-38		+	-
100	Kotitarvepuun määrä	28		-	26	-37				
101	Sopiva valtion avustussuus taimikon perustamiseen liittyvissä kustannuksissa	-	-		+	31	-	24	22	+
102	Etäisyys lähimmästä kaupungista		+		+	-30			-	
103	Läsnäolo katselmuksessa			-		-29				
104	Sivutulot tulonlähteenä				+	28	+	+		
105	Maisemalliset syyt puunmyyntien motiivina	-				27	+	+	+	
106	Omaisuuksien arvon kohottaminen metsänhoitotöiden motiivina			-	+	26	+		23	
107	Hakkuuoikeuden omistajan osuus kunnostuskustannuksista			+		25		-		+
108	Hakkuutulojen käyttö kulutushyödykkeisiin			-		21	+	+	+	
109	Tiedotusvälineet tiedonlähteenä metsien käsittelyä koskevassa päätöksenteossa	-	+	+		+				-
110	Metsäläutakunnan toimihenkilön turhautarkuus tai pikkumaisuus katselmuksen syynä			+		+	-	+		
111	"On hyvä, että yhteiskuntamme muuttuu, sillä muutokset ovat enimmäkseen hyvään suuntaan."	+	-			+	+			

No	Muuttuja	Faktori								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
112	Metsämaan arvon nousu metsänomistuksen tavoitteena		-26				42			
113	Muu väärä hakkuutapa kuin avohakkuu	-	+	+			41			+
114	Peltopinta-ala	28				+	-40		+	+
115	Hakkuumahdollisuuksien säilyttäminen varallisuutena metsänomistuksen tavoitteena		-25			-	40			-
116	Hakkuuilmoinituksen laiminlyönti	-					37			+
117	Hakkuumahdollisuuksien säilyttäminen pahan päivän varalle tai perinnönjakoa varten metsänomistuksen tavoitteena		-	21	-29		30			
118	Asunnon varustetaso		-	-	+	+	-30		+	-
119	Hakkuutulojen käyttö elatukseen	+	+				29			
120	Ruokakunnan koko	+		-	27	-	-29			
121	Hakkuutulojen käyttö veroihin	22		+		+	28	-		
122	Metsän tarjoamat virkistysmahdollisuudet ja asuinympäristön viihtyisyys metsänomistuksen tavoitteena	-21				+	28	+		
123	Kirjallisuus tiedonlähteenä metsien käsittelyä koskevassa päätöksenteossa	+	-				-27	-	22	
124	Työmahdollisuus metsänomistuksen tavoitteena	23	-	+	23	-26	26	+		-
125	Tuttavat tiedonlähteenä metsien käsittelyä koskevassa päätöksenteossa	-					-	+		

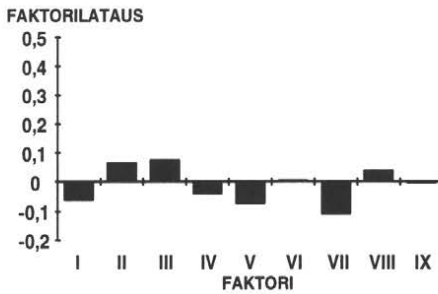
No	Muuttuja	Faktori								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
126	Omaisuuksien käytön vaikeutuminen oikeuskäsittelyn syynä					-	49			25
127	Metsänomistajan mielestä metsää ei ole käsitelty väärin oikeuskäsittelyn syynä					-	+	41		+
128	Metsänkäsittelyohjeiden tuntemuksen puute metsän hävittämisen syynä		-					-40		
129	Yksityismetsälain tuntemuksen puute metsän hävittämisen syynä		-					-39		-
130	Erimielisyydet kunnostustoimenpiteistä tai -kustannuksista oikeuskäsittelyn syynä					+		38		
131	Hakkuuoikeuden omistajan mielestä metsää ei ole käsitelty väärin oikeuskäsittelyn syynä		20				+	36		-23
132	Rauhoittaminen ei metsänomistajan mielestä ole tarpeen oikeuskäsittelyn syynä		+	21				33		-25
133	Metsälautakuntien hyväksymien metsänkäsittelymenetelmien huonous hävittämisen syynä			+		+	-	+		
134	Kotitarvehakkuusta aiheutunut hävitys							-		

No	Muuttuja	Faktori								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
135	Tila jää perheenjäsenten haltuun nykyisen omistajan jälkeä	+				-	-		40	-
136	Tulevaisuuden hakkuumahdollisuudet								36	
137	Metsänhoidolliset syyt puunmyyntien motiivina	+		-		20			35	-
138	Omatoimisesti suoritettut metsänhoitotyöt	23			+	+	+	23	34	
139	Lain vaatimukset metsänhoitotöiden motiivina								-34	+
140	Tukin osuus tulevaisuudessa						+		31	
141	Tilan mahdollinen myyntiaikamus	-	+			+	+		-29	
142	Hakkuumahdollisuuksien turvaaminen pahan päivän varalle metsänhoitotöiden motiivina			+					27	
143	"Runsaat puunmyynnit ovat tavallisesti eduksi metsän kasvulle"	+	-					-	+	23
144	"Opastusta ja neuvontaa metsänkäsitelyasioissa on riittävästi saatavilla."	+	-			-	-	+	22	

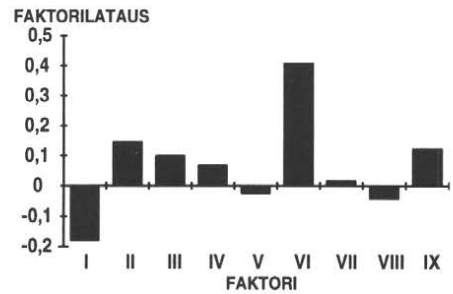
No	Muuttuja	Faktori									
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	
145	Kehitettäväksi kelvollisen metsän avohakkaus							+	+	+	61
146	Henkilökohtaiset erimielisyydet oikeuskäsittelyn syynä					+		+			-50
147	Hakkuuoikeuden omistajana muu kuin maanomistaja				-					-	39
148	Avohakkuu ilman suunnitelmaa		+			+		+			37
149	Hakkuumahdollisuuksien käyttö	21								-31	35
150	Taimikoiden osuus									-21	31
151	Oikeuskäsittely		+				21				27
152	Maankäyttömuodon muutos				-	-		+			25
153	Hakkuuoikeuden omistaja ei seuraa metsänomistajan kanssa tehtyä sopimusta hävityksen syynä					-		-	+		-20
154	Rahantarve hävityksen syynä		-								+

METSÄNHÄVITYSTAPOJEN FAKTORILATAUKSET

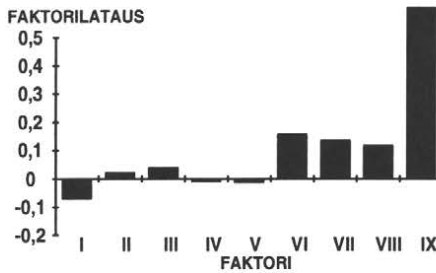
1. Kotitarvikehakuusta aiheutunut hävitys (134)



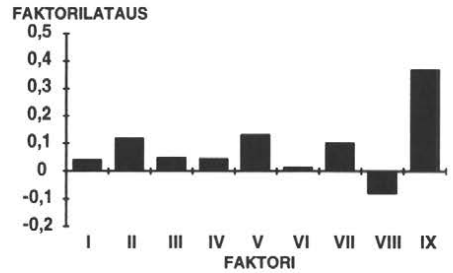
2. Muu väärä hakkuutapa kuin avohakkuu (mm.harsinta)(113)



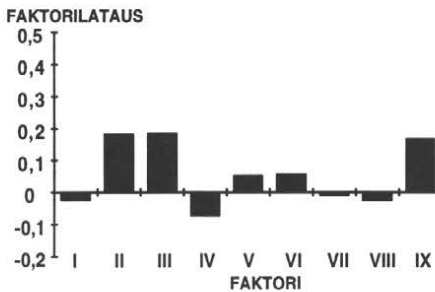
3. Kehitettäväksi kelvollisen metsän avohakkuu (145)



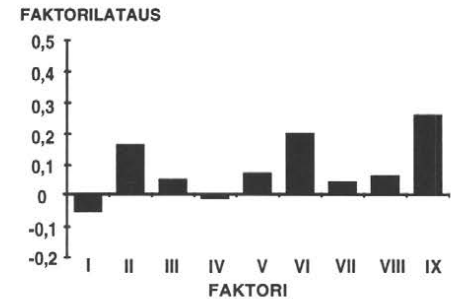
4. Uudistettavan metsän avohakkuu ilman suunnitelmaa (148)



5. Uudistamistoimenpiteiden laiminlyönti (72)



6. Oikeuskäsittely (151)



METSÄTALOUDEN ASiantuntijavalta MERA-KAUDELLA

Marja Eriksson¹



ABSTRAKTI

Metsätalouden asiantuntijat aloittivat järjestelmällisen metsien kasvua lisäävän ohjelmoinnin 1960-luvun Mera-kaudella. Mera-ohjelmien alkuun saattaminen edellytti organisaatorajat ylittävää metsätalouden asiantuntijoiden yhteistyötä. Mera-ohjelmien aikana metsätalouden asiantuntijaverkko laajeni, koska ohjelmien aikana nousi esille ongelmia, jotka vaativat metsätalouden eri alueiden asiantuntemuksen yhdistämistä ohjelmien tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisaalta Mera-ohjelmien toteuttaminen merkitsi lisäystä metsätalouden organisaatioiden henkilömääriin voimakkaasti lisääntyvien työtehtävien läpiviemiseksi. Kolmanneksi Mera-ohjelmien onnistunut läpiviemi nosti esille luonnonsuojeluliikkeen metsätalouden asiantuntijavaltaa vastustavana voimana. Mera-kaudella voimistunut metsäasiantuntijaryhmä vaikutti merkittäväällä tavalla metsäteollisuuden ja metsänomistajien eturyhmien ohella keskeisiin metsäpoliittisiin ratkaisuihin. Asiantuntijaryhmä korvasi valtionhallinnosta puuttuneen suunnitteluyksikön.

Avainsanat: Mera-ohjelmat, asiantuntijavalta, suunnitteluverkko.

¹. KTL, vt. apulaisprofessori (yrityksen hallinto). Tampereen yliopisto, PL 607, 33101 Tampere.

Sisällys

Tiivistelmä	254
1 Johdanto	255
2 Metsätalouden suunnitteluverkko	256
2.1 Mera-ohjelmaa edeltävä metsätalouden suunnittelu	256
2.2 Mera-ohjelmien aloittaminen	258
2.3 Mera-ohjelmien laajentaminen	260
2.4 Maailmanpankin laina	261
3 Metsätalouden asiantuntijavalta	263
4 Päätelmät	265
Kirjallisuus	267
Liitteet	268
7.1. Metsänparannustoimenpiteiden kehittyminen	268
7.2. Metsänparannustoimenpiteiden rahamäärien ja rahoitusmuotojen kehittyminen.....	269

Tiivistelmä¹

Mera-ohjelmilla rahoitettiin 1960 ja 70-luvuilla metsien perusparannusta ja metsänhoidollisia toimenpiteitä puuston kasvun lisäämiseksi. Tässä raportissa analysoidaan Mera-ohjelmien aikakautta asiantuntijavallan näkökulmasta. Asiantuntijavallan kuvauksessa käytetään apuna suunnitteluverkkoa. Suunnitteluverkolla tarkoitetaan kussakin vaiheessa metsätalouden suunnittelusta vastanneiden työryhmien kokoonpanoa ja niiden jäsenten välistä kytkentää. Sen muutokset kuvataan verkon henkilöiden taustaorganisaatioiden ja ammattikoulutuksen muutoksina.

Mera-ohjelmia edeltäneellä kaudella metsätalouden suunnitteluverkko koostui metsätalouden suunnittelukomitean sekä HKLN- ja teho-työryhmien henkilöistä. Puolet niiden jäsenistä olivat tieteen edustajia. Muut jäsenet koostuivat melko tasaisesti metsätalouden muiden organisaatioiden edustajista. Mera-ohjelmien aloittaminen vahvisti etujärjestöjen edustusta metsätalouden suunnitteluverkossa. Taustaorganisaatioihin tuli metsätalouden organisaatioiden lisäksi mukaan Suomen Pankki. Laajenneiden Mera-ohjelmien (Mera II ja III) ydinryhmä oli sama kuin ohjelman ensimmäisessä vaiheessa. Ryhmä kuitenkin kasvoi huomattavasti, kun tavoitteiden laajentaminen edellytti asiantuntemuksen lisäämistä. Kotimaisen rahoituksen loppuessa alettiin valmistella lainan saantia Maailmanpankista. Tällöin metsätalouden asiantuntijoiden osuus metsätalouden suunnitteluverkossa pieneni, kun mukaan tuli valtiovarainministeriön talousasiantuntijoita.

Metsätalouden suunnitteluverkolla oli Mera-ohjelmien kaudella monia asiantuntijavallalle tunnusomaisia piirteitä. Ainakin alkuvaiheessa vallitsi luottamus tieteen kykyyn tuottaa palveluja yhteiskunnalle. Metsätalouden suunnitteluverkko toimi melko autonomisesti valtiovallan ja eturyhmien ulkopuolella. Lisäksi suunnitteluverkko pyrki laajentamaan asiantuntemustaan ja vaikutusvaltaansa.

Metsätalouden asiantuntijavalta perustui kahden voimakkaan intressiryhmän – teollisuuden ja metsänomistajien – etujen yhdistämiselle. Asiantuntijavallan käyttö metsätaloudessa on kuitenkin nostanut esiin myös vastavoimia. 1960-luvulla pohdittiin, kenen maksettavaksi metsätalouden voimaperäistäminen lopulta koituu. 1970-luvulle tultaessa taas alettiin keskustella lisääntyvässä määrin luonnonsuojelusta ja sen suhteesta metsien taloudelliseen käyttöön.

Asiantuntijavallan ongelmana on, että päättävillä valtionhallinnon elimillä ei ole riittävästi asiantuntemusta esittää asiantuntijalausuntoihin perusteltua kritiikkiä ja muuttaa annettuja ehdotuksia. Aikaansaatua huomattavan suurta puuvarannon lisäystä voidaan kuitenkin pitää asiantuntijavallan legitimoitina.

Mera-kauden jälkeen metsätalouden kokonaissuunnittelusta vastannut metsätalouden neuvottelukunta ei saavuttanut Mera-ohjelmiin verrattavia tuloksia. Metsä 2000 -ohjelmassa metsätalouden asiantuntijavalta yhdistyi taloudellisten ja poliittisten päätöksentekijöiden suunnitteluverkkoon.

¹. Toimittajan (E.H.) lisäys

1 Johdanto

Tässä raportissa tarkastellaan erästä merkittävää Suomen metsätalouden historian aikakautta metsätalouden asiantuntijavallan näkökulmasta. Kiinnostuksen kohteena on 1960-luvulla voimakkaasti laajentuneen metsäteollisuuden puuraaka-ainetarpeen turvaamiseksi toimeenpantu Mera-ohjelmien sarja. Erityisesti analysoidaan sitä, keiden toimesta ja millä tavoin metsätalouden suunnitteluun vaikutettiin Mera-ohjelmien aikana.

Mera-ohjelmien sarja, joka saatettiin alkuun vuonna 1963, oli merkittävä metsäpoliittinen tapahtuma. Mera-ohjelmissa toteutettiin metsien perusparannusten sekä metsänhoidollisten toimenpiteiden rahoitus puuston kasvun lisäämiseksi. Lisäksi metsätalouden organisaatioiden suoritteet kasvoivat voimakkaasti Mera-ohjelmien aikana (Palosuo 1979, Uusitalo 1978, Jänterä 1982, Korhonen 1990).

Mera-kauden voidaan katsoa alkaneen Metsätalouden suunnittelukomitean mietinnön julkaisemisesta vuonna 1961 ja päättyneen kolmannen Mera-ohjelman toimeenpanoon Maailmanpankin lainan avulla vuosien 1972–1976 aikana. Mera-kausi on jaettu neljään vaiheeseen: 1) Mera-ohjelmia edeltävä metsätalouden suunnittelu vuosina 1961–1963, 2) Mera-ohjelmien aloittaminen vuosina 1964–1966, 3) Mera-ohjelmien laajentaminen vuosina 1966–1969 ja 4) Mera-ohjelmien saattaminen loppuun Maailmanpankin lainan tuella vuosina 1970–1976.

Metsätalouden asiantuntijavalta Mera-kaudella kuvataan metsätalouden suunnitteluverkkona. Suunnitteluverkolla tarkoitetaan kussakin vaiheessa metsätalouden suunnittelusta vastanneiden työryhmien kokoonpanoa ja niiden jäsenten välistä kytkentää. Suunnitteluverkon muutokset kuvataan henkilöiden taustaorganisaatioissa ja ammattikoulutuksessa tapahtuneina muutoksina. Asiantuntijavallan tarkastelussa keskitytään seuraaviin kysymyksiin:

- millaisia palveluja asiantuntijavaltaa käyttävä suunnitteluverkko tarjosi ja kenelle,
- miten suunnitteluverkko pyrki laajentamaan asiantuntemustaan, ja
- mihin suunnitteluverkon autonominen asema suhteessa valtionhallintoon perustuu.

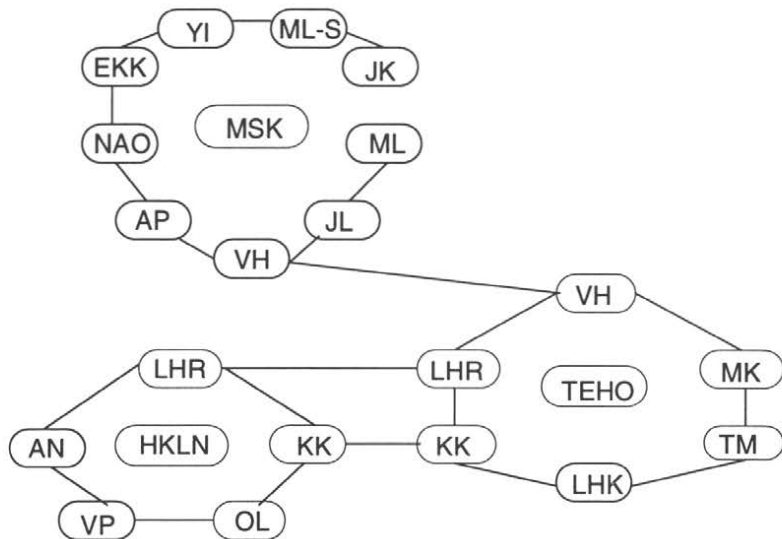
Lopuksi mainitaan, millaisia vastavoimia metsätalouden asiantuntijavallan käyttö nosti esille.

Toinen Mera-ohjelmien tavoitteisiin vaikuttava työryhmä oli vuonna 1961 maatalouskomitean kokoonkutsuma tutkijaryhmä:

tri. Lauri Heikinheimo (LHK), tri. Viljo Holopainen (VH), tri. Kullervo Kuusela (KK), tri. Leo Heikurainen (LHR), metsänhoitaja Matti Keltikangas (MK) ja metsänhoitaja Tatu Möttölä (TM).

Tutkijaryhmää pyydettiin valmistelemaan selvitys siitä, millaisia työllisyys- ja tulovaikutuksia metsätalous voi tarjota maaseutuväestölle seuraavien vuosikymmenien aikana (Heikinheimo ym. 1963). Ohjelmassa laskettiin kolme vaihtoehtoista metsänhoito-ohjelmaa: keräilyohjelma, HKLN-ohjelma ja Teho-ohjelma sekä niitä vastaavat hakkuusuunnitteet. Teho-ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden seurauksena ensimmäisen kymmenvuotiskauden vuotuisen hakkuusuunnite arvioitiin 50 miljoonaksi kuutiometriksi, 40 vuoden kuluttua 57 miljoonaksi ja lopullisessa tavoitepuustossa noin 80 vuoden kuluttua 80 miljoonaksi kuutiometriksi (Heikinheimo ym. 1963).

Metsätalouden suunnitteluverkko Mera-ohjelmaa edeltävällä kaudella koostui MSK-, HKLN- ja Teho-työryhmien henkilöistä (kuva 7.1). Tässä verkossa oli kolme yhteenliittäjää; Viljo Holopainen yhdisti MSK- ja Teho-ryhmän, ja Leo Heikurainen sekä Kullervo Kuusela yhdistivät HKLN- ja Teho-ryhmän. Viidellätoista henkilöllä tässä seitsemäntoista henkilön verkossa oli korkeakoulutasoinen metsätutkinto. Henkilöiden taustaorganisaatiot jakautuvat siten, että Metsätutkimuslaitoksen ja Helsingin yliopiston metsätieteellisen tiedekunnan edustajia oli kahdeksan. Kaksi edustajaa oli Metsäteollisuuden keskusliitolla (JL, OL), Keskusmetsälautakunnalla (EKK, JK) ja Metsähallituksella (ML-S, NAO). Yksi edustaja oli MTK:lla (AP) sekä maa- ja metsätalousministeriöllä (ML)



Kuva 7.1. Metsätalouden suunnitteluverkon kokoonpano Mera-ohjelmia edeltävällä kaudella. Keskellä työryhmän nimi ja kehällä henkilöiden nimikirjaimet.

2.2 Mera-ohjelmien aloittaminen

Vuonna 1963 epävirallisessa kokouksessa *Lauri Kirves* (LK), *Paavo Honka-juuri* (PH), *R. Erik Serlachius* (RES), *Veikko Ihamuotila* (VI) ja *Yrjö Hassi* (YH) tekivät päätöksen siitä, että metsänparannuksen tehostamiseksi yritetään saada valtion rahoitusta. Tämä ryhmä kutsui *Klaus Wariksen* (KW), Suomen Pankin pääjohtajan, puheenjohtajaksi perustettavaan työryhmään, jonka tavoitteena oli järjestää rahoitus metsätalouden kehittämisohjelmille MSK, HKLN ja Teho (Kahiluoto 1986).

Metsänparannuksen rahoitusohjelman suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi organisoitiin toimikunta, joka otti nimekseen **MERA** (Metsänparannuksen Rahoitusohjelma). Siihen kuuluivat:

Suomen Pankin pääjohtaja *Klaus Waris* (KW) puheenjohtajana, Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton toimitusjohtaja *Lauri Kirves* (LK), Maataloustuottajien Keskusliiton puheenjohtaja *Veikko Ihamuotila* (VI), Keskusmetsäseura Tapion toimitusjohtaja *Veikko J. Palosuo* (VJP) ja Metsähallituksen pääjohtaja *Antero Piha* (AP). Näistä metsätalouden perusorganisaatioista osallistuivat toimikunnan jäsenten lisäksi työskentelyyn metsäneuvos *Olavi Linnamies* (OL) SMK:sta, metsäneuvos *Yrjö Hassi* (YH) MTK:sta, metsänhoitaja *Tatu Möttölä* (TM) KMS Tapiosta ja metsänhoitaja *Oiva Lyytinen* (OLy) Metsähallituksesta.

Asiantuntijoina Mera-työryhmään osallistuivat Metsäntutkimuslaitoksen ylijohdaja – ensin tri. *Erkki K. Kalela* (EKK) ja myöhemmin tri. *Viljo Holopainen* (VH) – sekä tri. *Kullervo Kuusela* (KK) (Mera I, 1964).

Mera-toimikunta määritteli metsänhoidon ja perusparannuksen vuotuiset työtavoitteet HKLN- ja Teho-ohjelmassa esitettyjä suuremmiksi eli viljelytaimistojen osalta n. 300 000 hehtaaria ja uudisojitusten osalta 250 000–300 000 hehtaaria. Näiden toimenpiteiden arvioitiin toteuttavan lähivuosina 50–55 miljoonan kuutiometrin hakkuumahdollisuuden. Kun edelliseen lisättiin metsien uudistaminen pääasiassa viljelemällä luontaisen uudistumisen sijasta sekä kasvullisen metsäalan laajentaminen noin 21 miljoonaa hehtaaria ja lannoituksen ulottaminen noin 6 miljoonan hehtaarin alueelle, olivat arviot tavoitepuustosta saatavalle vuotuiselle hakkuumäärälle 70–80 vuoden kuluttua 100–120 miljoonaa m³ (Mera I, 1964).

Vuonna 1963 Talousneuvosto kutsui työryhmän valmistelemaan **laajennettun Teho-ohjelman**. Ohjelman tarkoituksena oli laskea puuston kehitys kolmen vaihtoehdon¹ puitteissa olettaen, että puumassateollisuuden kapasiteetti kehittyisi ennakoitua nopeammin. Henkilöt tässä ohjelmassa olivat:

tri. *Lauri Heikinheimo* (LHK), tri. *Viljo Holopainen* (VH), tri. *Kullervo Kuusela* (KK), tri. *Seppo Ervasti* (SE) ja tri. *Gustav Siren* (GS) (Talousneuvosto 1964).

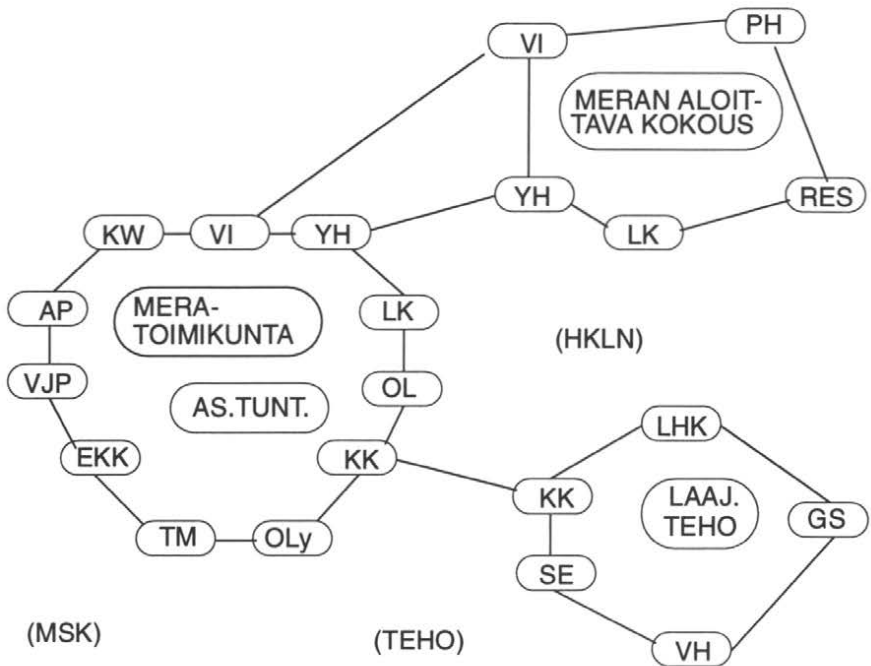
¹ Vaihtoehto 1. Teho-ohjelman toteuttaminen ja sitä vastaava poistuma.

Vaihtoehto 2. Ennakoidun poistuman seuraukset, mikäli Teho-ohjelma sellaisenaan toteutetaan.

Vaihtoehto 3. Poistumaennustetta vastaavasti laajennettu Teho-ohjelma.

Mera-ohjelman suunnitteluverkon muodostivat Mera-toimikunnan ja laajennetun Teho-ohjelman henkilöt (kuva 7.2). Nämä ryhmät liittyivät toisiinsa neljän henkilön kautta: *Veikko Ihamuotila*, *Yrjö Hassi* ja *Lauri Kirves* kuuluivat sekä Mera-ohjelmat aloittavaan ryhmään että Mera-toimikuntaan. *Kullervo Kuusela* osallistui laajennettuun Teho-ohjelmaan ja oli Mera-toimikunnan asiantuntijana.

Lisäksi neljä henkilöä liitti Mera-ohjelman suunnitteluverkon edellisen kauden suunnitteluverkkoon; *Erkki K. Kalela* ja *Antero Piha* olivat osallistuneet Metsätalouden suunnittelukomiteaan, ja *Olavi Linnamies* sekä *Kullervo Kuusela* olivat kuuluneet HKLN-ryhmään. Laajennetun Teho-ohjelman henkilöistä *Lauri Heikinheimo* ja *Kullervo Kuusela* olivat osallistuneet myös Teho-ohjelmaan.



Kuva 7.2. Mera-verkon kokoonpano. Keskellä työryhmän nimi ja kehällä henkilöiden nimikirjaimet.

Mera-ohjelmat aloittaneeseen epäviralliseen kokoukseen osallistuivat Metsäteollisuuden Keskusliiton (LK, RES, PH) ja MTK:n johtohenkilöt (VI, YH). MSK-, HKLN- ja Teho-ohjelmissa etujärjestöjen johtohenkilöt eivät olleet näin laajasti edustettuina. Etujärjestöjen edustajat aloittivat aktiivisen vaikuttamisen siinä vaiheessa, kun metsätalouden kehitysohjelmille haettiin rahoitusta.

Kahdellatoista Mera-verkoston seitsemästätoista jäsenestä oli metsätutkinto. Henkilöiden taustaorganisaatioihin oli metsätalouden perusorganisaatioiden lisäksi tullut mukaan Suomen Pankki.

2.3 Mera-ohjelmien laajentaminen

Mera-verkko laajeni kahdessa vaiheessa. Vuonna 1966 toinen osa Mera-ohjelmasta esiteltiin valtioneuvostolle. **Mera II** -ohjelmassa ydinryhmänä toimiva Mera-toimikunta oli sama kuin ohjelman ensimmäisessä vaiheessa. Valmisteluun osallistuva ryhmä oli kuitenkin kasvanut edellisestä vaiheesta 13 henkilöllä. Uudet henkilöt olivat:

metsäntutkimuslaitoksen ylijohtaja tri. *Viljo Holopainen* (VH), tri. *Pentti Viro* (PV), tri. *Paavo Yli-Vakkuri* (PY-V), tri. *Päiviö Riihinen* (PR) ja metsänhoitaja *Matti Keltikangas* (MK), maisteri *Jouko Voutilainen* (JV) sekä metsänhoitajat *Olavi Klemelä* (OL), *Kalevi Raitasuo* (KR), *Kalle Kauttu* (KKA), *Lauri Silvan* (LS), *Ville Rantala* (VR), *Jaakko Simonlinna* (JS) ja *Väinö Koivisto* (VK) (Mera II 1966).

Näiden henkilöiden mukaantulo liittyi laajentuneisiin metsänhoidon ja perusparannuksen tavoitteisiin. Tarvittiin lisää henkilöitä laatimaan tavoiteohjelmaa metsänojituksen lisäämiseksi, metsätieverkoston laajentamiseksi, lannoitusohjelman luomiseksi sekä metsänjalostuksen ja metsäntutkimuksen integroimiseksi metsätalouden voimaperäistämisojelmaan.

Molemmissa Mera-toimikunnissa Metsäteollisuuden Keskusliiton ja MTK:n edustajat olivat pysyneet samoina, mutta Keskusmetsäseura Tapiosta tuli mukaan viisi metsänhoitajaa (*Kalle Kauttu*, *Kalevi Raitasuo*, *Tatu Mötölä*, *Lauri Silvan* ja *Jaako Simolinna*). Mera II -toimikuntaan metsähallituksesta tuli mukaan *Oiva Lyytisen* lisäksi *Olavi Klemelä*. Ohjelman tähän vaiheeseen osallistuivat myös Rikkihappo Oy (nyk. Kemira Oy) lannoitusohjelman toteuttamismahdollisuuksien selvittämiseksi ja Koivukeskus koivun viljelyn alkuunsaattamiseksi havupuiden viljelyn ohelle (Mera II 1966).

Mera-toimikunnan kolmas mietintö (Mera III) luovutettiin valtioneuvostolle vuonna 1969. Mera-toimikunnan uutena puheenjohtajana toimi Suomen Pankin vt. pääjohtaja *Reino Rossi* (RR) Mera-toimikunnan ydinryhmän pysyessä samana kuin edellisessä vaiheessa. **Mera III** -ohjelman valmisteluun osallistuva ryhmä laajeni siten, että edellisen vaiheen asiantuntijoiden lisäksi ohjelman valmisteluun osallistuivat:

ylijohtaja *Paavo W. Jokinen* (PWJ) metsähallituksesta, hallitusneuvos *Pauli Heinilä* (PH) valtiovarainministeriöstä, metsäneuvos *Tapio Korpela* (TK) maa- ja metsätalousministeriöstä, tri. *Risto Sarvas* (RS) ja metsätieteiden liseniaatti *Kalervo Salonen* (KS) (Mera III 1969).

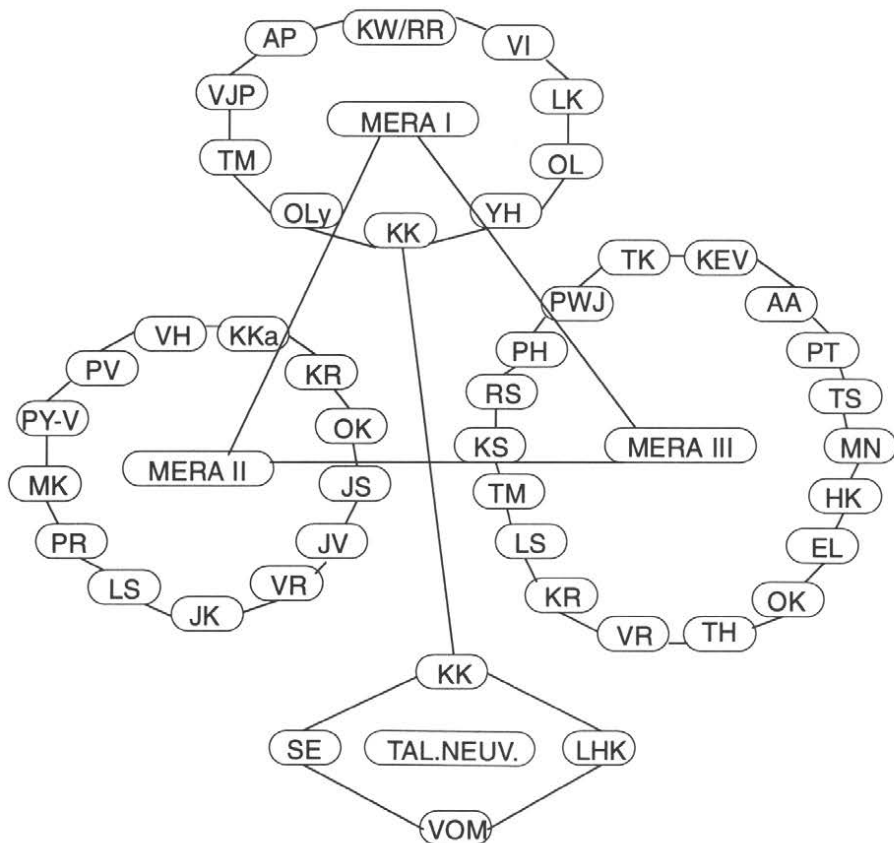
Työryhmien toimintaan osallistuivat:

Metsähallituksesta metsäneuvos *Oiva Lyytinen* (OL), metsäneuvos *Heikki Karimaa* (HK) ja ylimetsänhoitaja *Olavi Klemelä* (OK) sekä Keskusmetsäseura Tapiosta ylimetsänhoitaja *Lauri Silvan* (LS), ylitarkastaja *Esko Lehtimäki* (EL), osastopäälliköt *Kalevi Raitasuo* (KR) ja *Toivo Mietola* (TM) ja metsänhoitajat *Allan Anttola* (AA), *Teuvo Hinttala* (TH), *Mikko Nieminen* (MN), *Ville Rantala* (VR), *Timo Salo* (TS), *Pentti Takala* (PT) ja *Kaarlo E. Veijola* (KEV) (Mera III 1969).

Mera-ohjelmien taloudellisen tuoton osoittaminen ja metsänparannusinvestointien kannattavuuden rajojen etsiminen konkretisoitui **Talousneuvoston** aloitteesta laaditussa, vuonna 1969 julkaistussa tutkimuksessa. Neljän tutki-

jan työryhmä, tohtorit *Seppo Ervasti* (SE), *Lauri Heikinheimo* (LH), *Kullervo Kuusela* (KK), *Veikko O. Mäkinen* (VOM) selvitti lisääntyvän puunkäytön vaatimuksia suhteessa metsien perusrarannustöihin ja kestävyuden periaatteeseen (Ervasti ym. 1969).

Laajenevat metsänhoidon ja perusrarannusten tavoitteet olivat johtaneet verkon laajentumiseen verkon ytimen, Mera- toimikunnan, pysyessä samana (kuva 7.3). Laajentuneessa verkossa metsätalouden asiantuntijoiden määrä oli lisääntynyt voimakkaasti: kolmellakymmenelläseitsemällä henkilöllä oli korkeakoulutasoinen metsätutkinto ja verkossa oli vain viisi henkilöä, joilla oli muu koulutus.



Kuva 7.3. Laajentuneen Mera-verkon kokoonpano. Keskellä työryhmän nimi ja kehällä henkilöiden nimikirjaimet.

2.4 Maailmanpankin laina

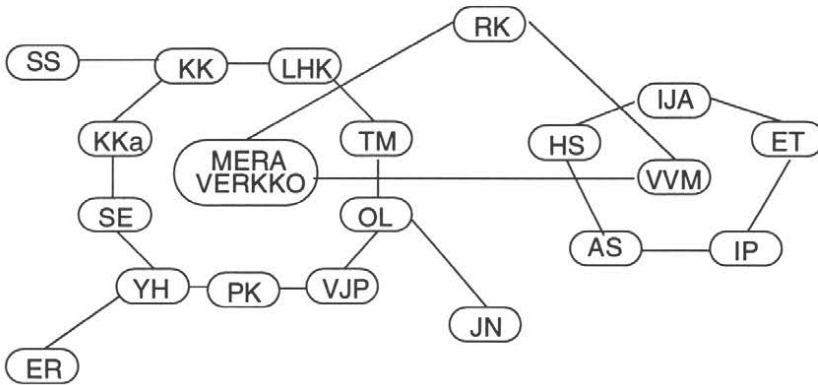
Maailmanpankin kiinnostus Mera-ohjelmien rahoitukseen oli Mera-toimikunnan tiedossa jo ohjelman alkuvaiheessa. Kotimainen obligaatiolaina järjestyi suhteellisen vaivattomasti vuonna 1964, mutta ponnisteluihin ulkomai-

sen rahoituksen saamiseksi ryhdyttiin jo vuonna 1966. Mera-ohjelman toisessa mietinnössä mahdollisuus ulkomaisesta lainasta tuli esille kahdella tavoin. Mera-toimikunta harkitsi valtion rahoitusosuuden keventämistä ulkomaisen lainan avulla. Toisaalta yksityismetsien metsäautoteiden projektin rahoituksen valmistelu siirrettiin Suomen Pankille ulkomaisen rahoituksen hankkimista varten.

Vuonna 1969, kun valtioneuvosto eväsi kotimaisen rahoituksen Mera-ohjelman jatkamiselle, perustettiin valtiovarainministeriön toimesta **Meralainan selvityskomitea** valmistelemaan perusteluja Maailmanpankin lainan saamiseksi. Komiteaa johti *Rolf Kullberg* (RK) Suomen Pankista, jäseninä olivat:

Ilkka J. Autio (IJA), *Lauri Heikinheimo* (LHK), *Kullervo Kuusela* (KK), *Tatu Möttölä* (TM), *Veikko J. Palosuo* (VJP), *Annikki Saarela* (AS), *Seppo Ervasti* (SE), *Kalle Kauttu* (KKa), *Olavi Linnamies* (OL), *Juhani Numminen* (JN), *Eлина Rutanen* (ER), *Hjalte Sederlöf* (HS), *Ilkka Puro* (IP), *Sampsa Sivonen* (SS), *Erkki J. Tassia* (ET), *Paavo Kotkanen* (PK) ja *Yrjö Hassi* (YH) (Meralainan selvitystoimikunnan... 1972).

Metsätalouden suunnitteluverkko pieneni huomattavasti edelliseen kauteen verrattuna. Perustetun ryhmän ytimenä toimi seitsemän metsätalouden asiantuntijaa, jotka olivat olleet mukana Mera-ohjelmien aikaisemmissa vaiheissa: *Kullervo Kuusela*, *Lauri Heikinheimo*, *Seppo Ervasti*, *Kalle Kauttu*, *Yrjö Hassi*, *Veikko J. Palosuo*, *Olavi Linnamies*, *Tatu Möttölä* olivat osallistuneet Mera-suunnitteluverkkoon sekä *Paavo Kotkanen* ja *Seppo Ervasti* laajentuneeseen Mera-verkkoon (kuva 7.4).



Kuva 7.4. Maailmanpankin lainaprojektin suunnitteluverkko. Keskellä työryhmän nimi ja kehällä henkilöiden nimikirjaimet.

Metsätalouden asiantuntijoiden suhteellinen osuus laski siirryttäessä Mera III -vaiheesta Maailmanpankin lainan valmisteluihin; 12 henkilöllä 18 henkilön suunnitteluverkostossa on korkeakoulutasoinen metsätutkinto. Uudet seitsemän jäsentä olivat valtiovarainministeriön ekonomisteja ja heidän asiantunteuksensa ei liittynyt metsään vaan talouteen.

3 Metsätalouden asiantuntijavalta

Erään määritelmän mukaan asiantuntijavalta perustuu kykyyn tuottaa tieteelliseen tutkimukseen perustuvia ratkaisuja palveluina yhteiskunnalle ja tietyille asiakasryhmille (Freidson 1986). Asiantuntijavalta edellyttää yleistä uskottavuutta ja asiakkaiden luottamusta. Niiden ryhmien, joille palveluja tuotetaan, on luotettava siihen, että asiantuntijat toimivat eettisesti korkeiden periaatteiden mukaisesti – luovat ratkaisuja, jotka perustellusti lisäävät hyvinvointia. Asiantuntijavallan tehokas käyttö edellyttää lisäksi autonomiaa asioiden valmistelussa eli valtiovallan tai muiden eturyhmien edustajien puuttuminen asioiden valmisteluun on estetty mahdollisimman pitkälle (Moore 1970).

Edellisen ohella tieteellisen tiedon avulla asiantuntijat lisäävät merkitystään, vaikutusvaltaansa ja taloudellisia etujaan. Merkittävän aseman saavuttaneet asiantuntijaryhmät ovat pyrkineet laajentamaan osaamistaan yhteiskunnallisesti tärkeiden ongelmien ratkaisemiseksi. Mitä useampia yhteiskunnallisesti merkittäviä ongelmia on tietyn asiantuntijaryhmän ratkaisuvallan piirissä, sitä enemmän arvostusta, vaikutusvaltaa ja taloudellisia etuja asiantuntijaryhmä saa osakseen (Collins 1990, Larson 1990).

Metsätalouden asiantuntijat Suomessa ovat kehittäneet ja käynnistäneet jo varhain valtakunnallisen metsävarojen tilinpidon: kehittäneet metsätaseteorian ja valtakunnalliset hakkuusuunnitemenetelmät. Metsäntutkimuslaitoksen rooli on ollut keskeinen metsien inventointien, poistuman arviointimenetelmien ja metsävaratilaston kehittämisessä ja soveltamisessa (Laurikainen ym. 1983). Metsien tilinpitojärjestelmä on mahdollistanut puuvarannon määrän ja metsien käytön välisen suhteen seuraamisen (Sevola 1988).

Metsätalouden asiantuntemuksen avulla on myös pystytty nopeassa tahdissa tehostamaan metsätaloutta. Mera-ohjelmissa toteutettiin metsätalouden laajamittainen voimaperäistäminen (liite 7.1). Puuston tuotantoon ja käyttöön liittyvää periaatetta uudistettiin siten, että lisäämällä panoksia metsien tuotantoon voitiin välittömästi lisätä kestävästi hakattavaa puumäärää (Kuusela 1979).

Panosten lisäämisen tarve merkitsi asiantuntijoiden vaikutuspyrkimyksiä valtion budjettipolitiikkaan metsätalouden lisärahoitusta varten. Panosten lisäys konkretisoitui kuitenkin pääosin valtion budjetin ulkopuolella valtion obliigaatiolainan turvin (Palosuo 1979). Mera-ohjelman toteuttaminen merkitsi myös nopeaa siirtymistä voimaperäiseen metsätalouteen; vajaatuottoisen metsämaan ojittamista metsänkasvatukseen soveltuvaksi, siirtymistä metsien luonnonmukaisesta uudistumisesta metsien kylvöön ja istutukseen, lannoituksen voimakasta lisäämistä kasvun edesauttamiseksi sekä metsäkuljetusmahdollisuuksien laajamittaista lisäämistä (Uusitalo 1978). Lisäksi ohjelmissa luotiin julkisten varojen avulla kiihokkeita yksityisten metsänomistajien oman taloudellisen ja fyysisen panoksen lisäämiseksi (Uusitalo 1978; liite 7.2).

Vastakkaisten eturyhmien (teollisuuden ja metsänomistajien) intressien yhdistäminen sai alkunsa pian sen jälkeen, kun valtakunnan metsien kolmannen inventoinnin tulokset osoittivat, että laajenevan metsäteollisuuden raaka-puttarpeet vaarantavat kestävänsä metsätalouden periaatteen. Metsätalouden

investointien julkisen rahoituksen tarve perusteltiin valtioneuvostolle metsäteollisuuden tuotannon kasvulla ja sen kansantaloutta kasvattavalla vaikutuksella.

Vaikkakin ohjelmat saivat alkunsa etujärjestöjen yhteisen edun turvin, Mera-ohjelmat lisäsivät metsätalouden asiantuntijaryhmän yhteiskunnallista arvostusta. Asiantuntijaryhmillä oli ohjelmien aloitusvaiheessa valmiiksi kehitellyt välineet metsätalouden laajamittaiseksi voimaperäistämiseksi (MSK, HKLN ja Teho). Ohjelmat olivat asiantuntijaryhmän mestarinäyte, koska niiden avulla asiantuntijaryhmien välttämättöminä pitämät perusparannus- ja metsänhoitotoimenpiteet saatiin pysyvästi osaksi valtion budjettia (Palosuo 1979). Mera-toimikunta loi poliittiselle areenalle moottorin, jonka avulla osittain myös asiantuntijoiden tieteelliset kokeilut rahoitettiin.

Ohjelmien toteuttaminen oli mahdollista, koska metsätalouden asiantuntijoilla oli käytettävissään yksityismetsätalouden edistämisen kolmiportainen organisaatiojärjestelmä (keskusemetsäseurat, metsänhoitolautakunnat ja metsänhoitoyhdistykset), joka kykeni ripeästi toteuttamaan asetetut tavoitteet. Suunnitteluverkon uskottavuus ja luottamus sen tarjoamiin ratkaisuihin oli valmiina yksityismetsätalouden organisaatioissa toimivien metsätalouden ammattilaisten (metsänhoitajien ja metsäteknikoiden) keskuudessa. Maailmanpankin lainaprojektin yhteydessä nämä organisaatiot myös saivat merkittävästi lisää henkilökuntaa (Jänteriä 1982).

Mera-ohjelman laajennusvaiheessa ja varsinkin Maailmanpankin lainalla toteutetussa ohjelman loppuunsaattamisessa keskityttiin päätelannoitukseen ja metsäautoteiden rakentamiseen, jotka lisäävät nopeasti raakapuun käyttönsaantia. Metsien käyttöönottoon liittyvää taloudellista, niin kansantaloudellista kuin liiketaloudellista, osaamista pyrittiin lisäämään metsätalouden suunnitteluverkossa. Ohjelman kolmannessa vaiheessa metsänparannusinvestointien liiketaloudellinen ja kansantaloudellinen kannattavuus laskettiin neljässä vaihtoehtoisessa ohjelmassa: perusohjelma, minimiohjelma, Mera III-ohjelma ja maksimiohjelma (Ervasti ym. 1969).

Menestyvällä ammattikunnalla väitetään olevan kyky sulauttaa yhä useampia yhteiskunnallisesti merkittäviä ongelma-alueita oman ratkaisuvaltansa piiriin. Metsätalouden asiantuntijaryhmä laati laskelmat metsätalouden investointien kannattavuuden osoittamiseksi siinä vaiheessa, kun ohjelman jatkamiselle tarvittiin lisäperusteluja. Valtiovarainministeriön ekonomistien mukaantulo metsätalouden suunnitteluun Maailmanpankin lainan valmistelun yhteydessä lisäsi asiantuntijaryhmän uskottavuutta kansantalouden päätöksentekijöiden silmissä.

Metsäammattilaisten suhteellinen osuus suunnitteluverkossa väheni Maailmanpankin lainavalmistelujen yhteydessä. Ekonomistien asiantuntemusta tarvittiin metsätalouden asiantuntemuksen rinnalle. Metsätalouden asiantuntijavalta näyttää olleen voimakkaimmillaan vaiheessa, jossa tarvittiin suhteellisen nopea metsätalouden voimaperäistäminen.

Mera-toimikunta ytimenä ja sen toimintaan sitoutunut metsätalouden suunnitteluverkko täytti metsätalouden ylimmässä suunnittelussa olevan hallinnollisen tyhjiön. Metsätalouteen oli kaivattu elintä, jolla olisi päätösvalta koko metsäpolitiikan osalta (esim. Holopainen 1967 ja 1970). Metsätalouden hallinto oli maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa toimivan metsähallituksen toimialaa. Metsähallitus vastasi lähinnä valtion metsätaloudesta ja

yhtiöiden metsähallinnolla oli suuri päätävävalta omien metsiensä suhteen. Keskusmetsälautakunnat vastasivat yksityismetsätalouden perusparannustöiden valvonnasta ja neuvonnasta, mutta metsähallituksen yksityismetsätalouden osasto varsinaisesta lain valvonnasta ja rahojen kanavointipäätöksestä.

Metsätalouden suunnitteluverkon autonominen asema suhteessa valtiovaltaan perustui toisaalta pohjoismaiselle valtionhallinnolle tyypilliseen järjestelmään, jossa valtionhallinnon sivuelinorganisaatio eli virallinen ja epävirallinen komitealaitos oli hoitanut erityisasiantuntemusta vaativien asioiden valmistelun suhteellisen autonomisesti (Tuori 1983). Tällainen asiantuntijaverkon omaava vaikutusvalta on ongelmallista, koska asiantuntijoiden johtopäätöksiin, suosituksiin ja ehdotuksiin liittyy niin runsaasti pitkälle meneviä teknisiä yksityiskohtia, ettei näitä raportteja vastaanottavilla elimillä, esimerkiksi valtionhallinnon tietyllä osastolla, voi olla riittävästi asiantuntemusta muuttaa ehdotuksia tai esittää asiantuntijalausuntoihin perusteltua kritiikkiä (Galbraith 1970).

4 Päätelmät

Asiantuntijavaltaa vahvistetaan ja ylläpidetään erilaisten symbolien avulla (Collins 1990, s. 25). Näitä symboleja uudistetaan yleensä ammattikunnan huipulle muodostuvissa suhteellisen pienissä sisäpiireissä. Mera-ohjelmien onnistunut läpivienti ilmensi 1960-luvun metsätalouden asiantuntijavaltaa Suomessa.

Ohjelmissa toteutettiin kolmea metsätalouden periaatetta: kestävyyttä, täydellisyyttä ja pitkäjänteisyyttä. Usko puun tuottamisen ensisijaisuuteen ja tärkeyteen perustuu ns. metsämiesfilosofiaan, jossa kantavana ajatuksena on ”mitä enemmän puuta sen parempi” (Keipi 1977). Ohjelmien aikana metsämiesfilosofiaan yhdistettiin panos-tuotos ajattelu metsätalouden voimaperäistämiseksi. Tavoitteena oli tuottaa puuta metsäteollisuuden tarpeita varten. Metsätalouden asiantuntijaryhmä palveli siten sekä teollisuutta että metsänomistajia.

Metsätalouden asiantuntijavalta perustuu näiden kahden voimakkaan intressiryhmän etujen yhdistämiselle. Asiantuntijaryhmä on kyennyt muotoilemaan näille osapuolille yhteiset intressit ja perustelevaan nämä intressit poliittisille päätöksentekijöille. Koska metsäteollisuus on ollut Suomen talouden moottori, metsäteollisuuden kasvumahdollisuudet ovat perustuneet kotimaisen raaka-aineen määrän lisäämiseen. Tällöin metsätalouden tieteellisen tiedon käyttö on palvellut lähinnä metsäteollisuutta, mutta tuonut samalla hyvinvointia sekä metsänomistajille että metsätaloudessa työskenteleville ammattiryhmille. 1960-luvun alussa, kun metsien kasvun lisäämistarve oli perusteltavissa kansantalouden kasvun ja hyvinvoinnin lisäämisellä metsäteollisuuden laajentumisen avulla, metsätalouden asiantuntijavallalle ei ollut näkyvissä vastavoimia. Kuitenkin jo 1960-luvun puolessa välissä Mera-ohjelmia vastaan alkoi nousta kritiikkiä, joka liittyi ensiksikin kysymykseen: Mikä

kolmesta pääryhmästä – metsänomistajat, metsäteollisuus vaiko muut veronmaksajat – maksaa metsätalouden voimaperäistämisen?

Lisäksi Mera-ohjelmiin kohdistui sen loppuvaiheessa kritiikkiä, joka tulee niin metsätalouden ammattilaisten kuin muiden yhteiskunnallisten vaikuttajien taholta (Reunala ja Heikinheimo 1987). Kritiikin kohteena ovat usein tietyt ”ylilyönteinä” pidetyt toimenpiteet, kuten avosoiden ojitus ja kivennäismaiden auraus.

Toisaalta metsätalouden asiantuntijavallan kasvattamiselle nousi esteitä, kun alettiin keskustella luonnonsuojelusta ja sen suhteesta metsien taloudelliseen käyttöön (Reunala ja Heikinheimo 1987). Suurelle osalle suomalaisia metsät ovat luonnonympäristöä, kun taas teollisuudelle metsät ovat raaka-aineen hankintalähde.

1970-luvulle tultaessa ja etenkin sen jälkeen perustelut kansantalouden kasvusta metsäteollisuuden laajentumisen avulla eivät enää riittäneet yhteiskunnan tukemien metsänparannusinvestointien lisäämiseksi. Tämä johtui ensinnäkin siitä, että puuvarannon määrän kehitys oli saatu sellaiseen vauhtiin, ettei metsäteollisuudella enää ollut tarvetta välittömille hakattavaa puumäärää lisääville toimenpiteille – metsäteollisuus ei enää tarvinnut puuvarannon kasvattamiseen liittyviä asiantuntijapalveluja.

Kaiken kaikkiaan Mera-ohjelmien tarkastelu on suhteutettava siihen aikaan ja metsäpoliittiseen tilanteeseen, jossa ohjelmat toteutettiin. Mera-ohjelmien avulla saatiin aikaan sellainen kestävästi hakattavan puumäärän lisäys, jota voidaan pitää metsätalouden asiantuntijavallan sekä kotimaisena että kansainvälisenä legitimointina (Palosuo 1979).

Mera-kauden jälkeisestä metsätalouden suunnitteluverkon kehityksestä nousee esille muutamia keskeisiä havaintoja. Mera-ohjelmien jälkeen metsätalouden kokonaissuunnittelusta vastaava metsätalouden neuvottelukunta koostui kaikkien metsätalouden organisaatioiden (ministeriön, tutkimuksen, teollisuuden, metsänomistajien, metsähallituksen, keskusmetsälautakuntien, työntekijäjärjestöjen) sekä valtiovarainministeriön (myöhemmin myös ympäristöministeriön) edustajista ja mukana oli myös kaksi kansanedustajaa. Tämä neuvottelukunta, joka toimi maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa, ei saavuttanut Mera-ohjelmiin verrattavissa olevia tuloksia (Maa- ja metsätalousministeriö... 1975–1985).

1980-luvun alkupuolella aloitettiin näyttävästi Talousneuvoston toimesta Metsä 2000 -ohjelma, jossa tavoitteena oli puuvarannon käyttöönsaanti – Mera-ohjelmien sadonkorjuu. Metsä 2000 -ohjelman kokoonpanossa metsätalouden asiantuntijavalta yhdistyi taloudellisten ja poliittisten päätöksentekijöiden suunnitteluverkkoon (Talousneuvosto 1985).

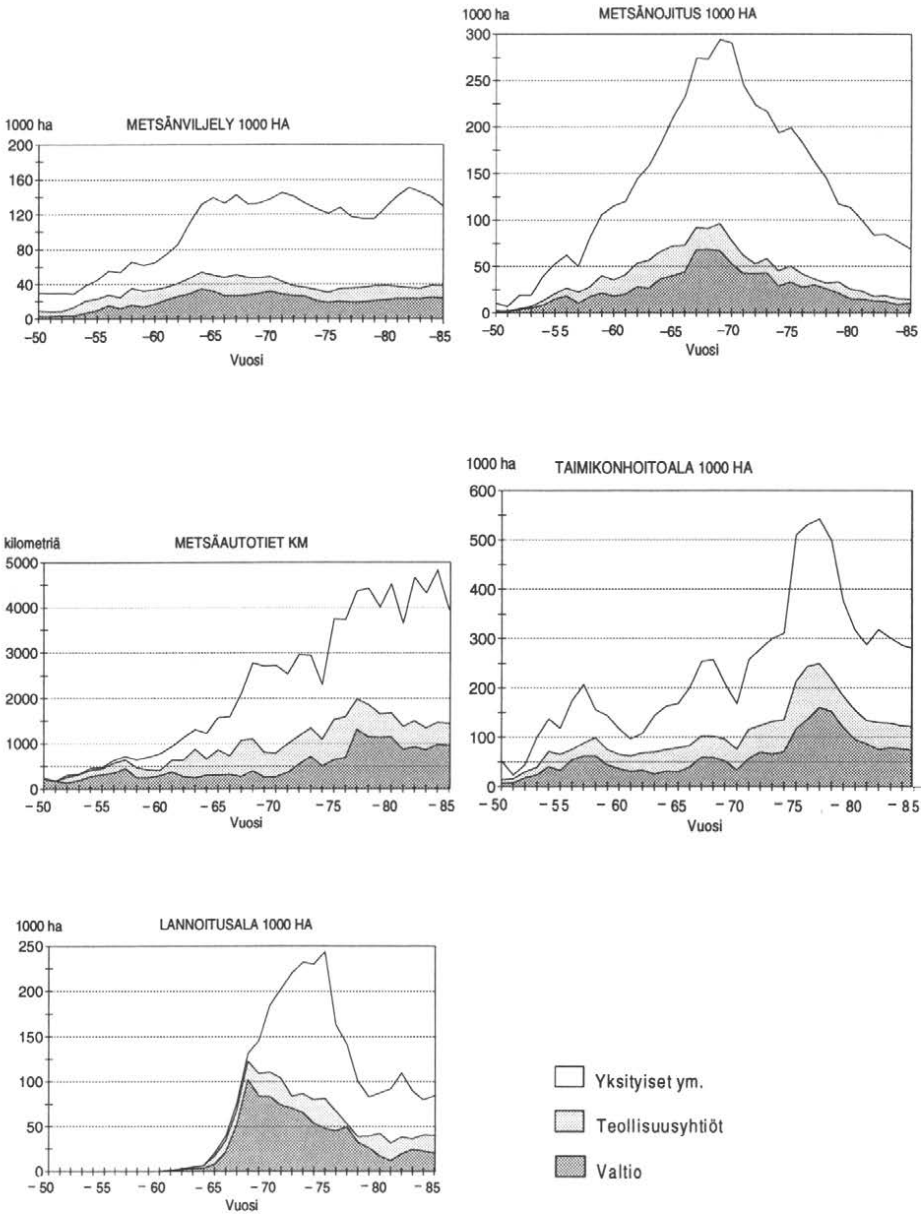
Tässä artikkelissa olen tarkastellut Mera-ohjelmien läpivientiä asiantuntijavallan näkökulmasta. Jatkopohdiskelun varaan jää se, millaisia rajoja yhden ammattiryhmän asiantuntijavallalle taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävien muutosprosessien suunnittelussa ja toimeenpanossa voidaan asettaa. Toisaalta voidaan myös kysyä, onko Mera-ohjelmien tyyppinen yhden sektorin kokonaisvaltainen suunnittelu nyt ja tulevaisuudessa perusteltua ja, jos on, niin millaisin ehdoin?

Kirjallisuus

- Collins, R. 1990. Market closure and the conflict theory of the professions. Teoksessa: Burrage, M. & Torstendahl, R. (toim.): Professions in theory and history. Lontoo.
- Ervasti, S., Heikinheimo, L., Kuusela, K., Mäkinen, V. 1969. Suomen metsä- ja puutalouden tuotantomahdollisuudet vuosina 1970–2015. Helsinki.
- Freidson, E. 1986. Professional Powers. Chicago Press.
- Galbraith, J.K. 1970. Uusi yhteiskunta. Tampere.
- Heikinheimo, L., Heikurainen, L., Holopainen, V., Keltikangas, M., Kuusela, K. & Möttölä, T. 1963. Metsätalouden parannusten työllisyys- ja tulovaikutukset. Silva Fennica 114.
- Holopainen, V. 1967. 60-luvun metsäpolitiikka. Porvoo.
- 1970. Vastuun metsäpolitiikka. Tampere.
- Jänterä, A. 1982. Tapio 75 vuotta. Helsinki.
- Kahiluoto, J. 1986. Teollisuuden metsänhoitajat. Joensuu.
- Keipi, K. 1977. Metsätalouden kehittämissohjelmat ja metsämiesfilosofia. Teoksessa: Heikinheimo, M. ym. (toim.): Ihminen ja metsä.
- Kuusela, K. 1979. Metsäinvestoinneista saatuja kokemuksia. KOP taloudellinen katsaus 4/1979.
- Korhonen, M. 1990. Metsätalouden institutionaalinen johtaminen. HKKK julkaisuja B-100.
- Larson, M.S. 1990. In the matter of experts and professionals, or how impossible it is to leave nothing unsaid. Teoksessa: Torstendahl, R. & Burrage, M. (toim.): The formation of professions. Lontoo.
- Laurikainen, E., Marttila, V., Keinänen, J., Palo, M., Rintala, O. & Vickholm, M. 1983. Luonnonvarojen tilinpidon kehittäminen Suomessa. Helsinki.
- Maailmanpankin lainan selvityskomitean mietintö. 1972. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö. 1975–1985. Metsätalouden neuvottelukunta. Puun tuotannon kehittämissohjelmat.
- Metsätalouden suunnittelukomitean mietintö. 1961. Komiteamietintö no.1. Helsinki.
- Mera I. 1964. Metsätiedotustoimisto. Helsinki.
- Mera II. 1966. Metsätiedotustoimisto. Helsinki.
- Mera III. 1969. Metsätiedotustoimisto. Helsinki.
- Metsätilastollinen vuosikirja. 1986. Folia For. 690.
- Moore, W.E. 1970. The Professions: Roles and Rules. New York.
- Palosuo, V.J. 1979. Mera-ohjelmat Suomen metsätaloudessa. AFF vol. 165.
- Reunala, A. & Heikinheimo, M. 1987. Taistelu metsistä. Voimaperäinen metsätalous Suomessa ja muissa maissa. Hämeenlinna.
- Sevola, Y. 1988. Puun käyttö Suomessa 1923–1985. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 288.
- Talousneuvosto. 1964. Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta. Komiteamietintö A. 16. Helsinki.
- 1985. Metsä 2000 -ohjelma.
- Tuori, K. 1983. Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista 2. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja 160. Vammala.
- Uusitalo, M. 1978. Suomen metsätalous Mera-ohjelmakaudella 1965–1975. FF 367.

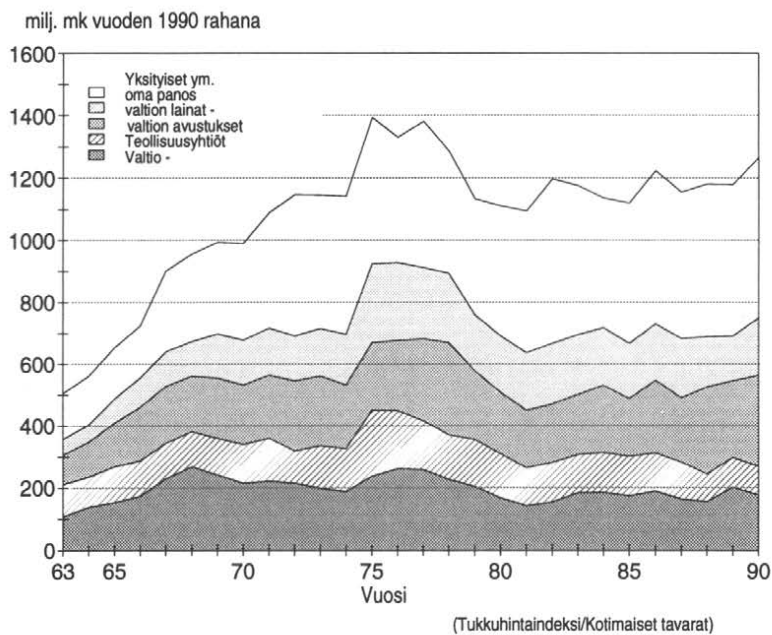
Liite 7.1

METSÄNPÄRANNUSTOIMENPITEIDEN KEHITYMINEN



(Metsätalastollinen vuosikirja 1990-91, s. 86-88)

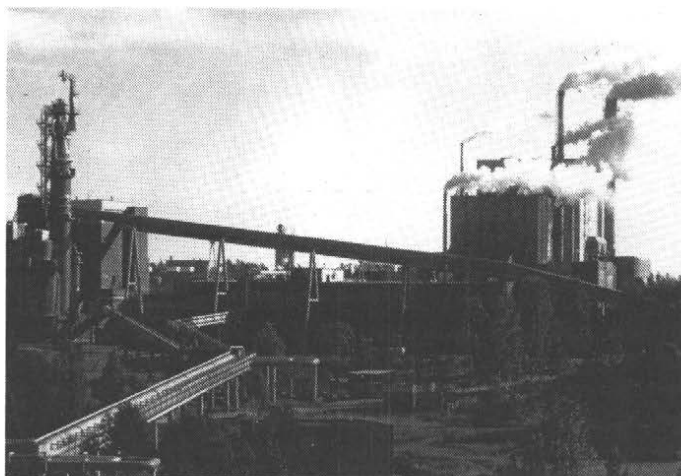
METSÄNPÄRÄNNUSTOIMENPITEIDEN RAHAMÄÄRIEN JA RAHOITUSMUOTOJEN KEHITTYMINEN



(Metsätilastollinen vuosikirja 1990-91, s. 89)

ETUJÄRJESTÖJEN VAIKUTUS METSÄ 2000 –OHJELMAN SYNTYYN¹

Aino-Marjatta Metz²



ABSTRAKTI

Kiristynyt metsäpoliittinen tilanne 1980-luvun alussa herätti yleisen toivomuksen saada Suomeen virallinen metsäohjelma. Etujärjestöillä on ollut merkittävä asema Metsä 2000 -ohjelman eri vaiheissa. Artikkelissa kuvaillaan erilaisia teorioita etujärjestöjen luonteesta ja niiden asemasta yhteiskunnassa. Niiden avulla analysoidaan alustavasti etujärjestöjen ja etenkin metsänomistajien etujärjestön vaikutusta Metsä 2000 -ohjelman syntyyn. Valtion, metsäteollisuuden ja metsänomistajien uskorporatistisen teorian mukainen kolmiyhteys kävi ilmi ohjelman suunnittelussa, johon myös ammattiyhdistykset ja luonnonsuojeluliike osallistuivat Mera-ohjelmien valmistelusta poiketen. Ohjelman tavoitteista oltiin yksimielisiä, mutta keinojen valinta aiheutti etujärjestöjen välille kiistoja. Etujärjestöjen välillä vallinnut konsensushenki johti kuitenkin monien kiistakysymysten siirtämiseen edelleen käsiteltäviksi komiteoihin ja toimikuntiin.

Avainsanat: Etujärjestöt, metsäpolitiikka, Metsä 2000 -ohjelma, neokorporatismi.

¹ Toimittajat ovat muokanneet jäsentelyä ja Suomen kieltä.

² Dr., Dipl. Ing., projektinjohtaja. Jaakko Pöyry Deutschland GmbH, Meglingerstr. 20, D-8000 München 71, Deutschland.

Alkusanat

Metsä 2000 -ohjelma on Suomessa edelleen ajankohtainen, varsinkin ohjelman seurantatoimikunnan loppuraportin julkistamisen jälkeen. Ohjelmaa myös tarkistettiin vuosina 1990–91. Tämä vuonna 1986 valmistunut Metsä 2000 -ohjelman syntyä ja toteutusmahdollisuuksia analysoiva esitutkimus tarjoaa mahdollisuuden tarkastella Metsä 2000 -ohjelman toteutusta neljän vuoden takaisesta perspektiivistä. Suomen Akatemian kolmen kuukauden apurahan turvin tehtyä esitutkimusta ei ole ajankohtaistettu, koska esitutkimuksen tarkoituksena oli selvittää silloista jatkotutkimuksen tarvetta ja edellytyksiä.

Kiitän esitutkimuksen rahoituksesta Suomen Akatemiaa.

Münchenissä marraskuussa 1992

Aino-Marjatta Metz

Sisällys

Tiivistelmä	274
1 Johdanto	275
1.1 Metsäpoliittiset ohjelmat Suomessa ja eräissä muissa maissa	275
1.2 Tutkimustehtävä	277
2 Poliittinen yhteiskuntajärjestelmä	278
2.1 Pluralistinen yhteiskuntamalli	278
2.2 Etujärjestöjen valtiollistuminen	280
2.3 Neokorporatismi	281
3 Etujärjestöjen asema yhteiskunnassa	284
3.1 Olsonin ryhmäteoria	284
3.2 Etujärjestöt poliittisessa prosessissa	284
3.3 Etujärjestöjen vallan rakenne	286
3.4 Klientalismi	288
4 Metsä 2000 -ohjelma	289
4.1 Ongelman tiedostusvaihe	289
4.2 Ohjelman johto- ja työryhmät	290
4.3 Poliitiikan muodostusvaihe	292
4.3.1 Ohjelman päämäärät	292
4.3.2 Metsämaan hankinta	293
4.3.3 Metsätilan vähimmäiskoko	295
4.3.4 Metsänhoitoyhdistysten toiminta	296
4.3.5 Metsäverotus	297
4.3.6 Puukauppa	298
4.3.7 Energiapolitiikka	299
4.4 Ohjelman toteutusvaihe	300
4.4.1 Toteutuksen aloitus	300
4.4.2 Metsänomistajien etujärjestön vaikutus	301
5 Päätelmät	302
Kirjallisuus	303

Tiivistelmä¹

Metsä- ja puutalouden suuri kansantaloudellinen merkitys Suomessa johti jo aikaisessa vaiheessa alan etujärjestöt tiiviiseen yhteistyöhön hallituksen kanssa. Tässä artikkelissa esitellään kolme etujärjestöjen yhteiskunnallista asemaa kuvaavaa teoriaa: neokorporatismi, ryhmäteoria ja klientalismi.

Suomessa on 1950-luvulta lähtien ollut havaittavissa kehitystä ”pluralistisesta” yhteiskuntamuodosta ”neokorporatistiseen”. Toisin sanoen vapaaehtoisten, kilpailevien ja autonomisten etujärjestöjen valta on laitostunut poliittisessa järjestelmässä. Etujärjestöistä on tullut luvultaan määrättyjä, pakollisia tai valtiovallan toimesta muodostettuja. Niille on jopa saatettu sopia edustamilleen aloille edustusmonopoli. Tällä kehityksellä on ollut selvä vaikutus suomalaiseen metsäpolitiikkaan. Metsäpoliittisesti voidaan puhua valtion, teollisuuden ja metsänomistajien neokorporatistisesta kolmijaosta, johon ammattiyhdistysliike on tullut mukaan neljäntenä vaikuttajana Metsä 2000 -ohjelman yhteydessä.

Ryhmäteorian mukaisesti pienillä ryhmillä on paremmat edellytykset kollektiiviseen käyttäytymiseen, kun taas suuret joutuvat käyttämään erilaisia pakotteita tai houkuttimia jäsenmääränsä nostamiseksi tai säilyttämiseksi. Näin on Suomessa käynyt esimerkiksi metsänomistajien etujärjestölle, jonka jäsenyys on pakollisesta metsänhoitomaksusta huolimatta vapaaehtoinen.

Kolmas suomalaiseen metsäpolitiikkaan vaikuttanut ilmiö on klientalismi. Tällä tarkoitetaan kaksipuolista suhdetta yksittäisen etujärjestön ja julkisen hallintokoneiston välillä.

1980-luvulla muutokset metsätalouden perusrakenteissa, metsäteollisuutta kohdanneet kannattavuusongelmat ja kiristynyt talouspoliittinen tilanne johtivat metsäpoliittisten ongelmien laajamittaiseen tiedostamiseen metsätalouden eri tahoilla. Heräsi yleinen toivomus saada valtio mukaan konfliktien ratkaisuun luomalla Suomeen virallinen metsäpoliittinen ohjelma. Vuonna 1983 talousneuvosto nimitti ohjelmajaoston laatimaan ehdotuksen metsätalouden pitkänaikavälin kehittämisohjelmaksi.

Metsänomistajien etujärjestöllä on ollut merkittävä asema Metsä 2000 -ohjelman synnyssä ja sen eri vaiheissa. Keskeinen tavoite Metsä 2000 -ohjelmassa oli puuntuotannon kohottaminen ja erityisesti Etelä-Suomessa esiintyvän hakkuusäästön saattaminen teollisuuden käyttöön. Vaikka ohjelman suunnittelijat olivat yksimielisiä ohjelman tavoitteista, keinot tavoitteiden saavuttamiseksi olivat vilkkaan keskustelun alaisia. Etujärjestöjen väliset kiistakysymykset koskivat ensi sijassa metsämaan ostomahdollisuuksia, metsätilan vähimmäiskokoa, metsäverotusta, teollisuuden metsäpalvelusopimuksia sekä vastaavaa metsänhoitoyhdistysten toimintaa. Ajankohtainen kysymys oli myös puun hintasuositussopimusjärjestelmän toimivuus.

Ohjelman suunnittelussa etujärjestöjen välillä vallitsi voimakas konsensushenki, joka johti lukuisten perusuunteeltaan poliittisten kysymysten siirtämiseen myöhemmin käsiteltäviksi erilaisissa toimikunnissa. Tämän laajuinen kompromissinmuodostus vaatii paljon aikaa päätöksenteolta ja johtaa jatkuvasti uusien ongelmien eteen ennenkuin vanhatkaan ovat selvitettyjä.

¹ Toimittajan (EH) lisäys.

1 Johdanto

1.1 Metsäpoliittiset ohjelmat Suomessa ja eräissä muissa maissa

Metsä- ja puutaloudella on Suomessa suuri merkitys sekä taloudellisesti että poliittisesti. Vuonna 1985 sen osuus viennistä oli 3 prosenttia, bruttokansantuotteesta 10 prosenttia, työllisyydestä 6 prosenttia ja tuonnista 3 prosenttia (Taloudellinen suunnittelukeskus 1985, s. 60). Vaikka metsä- ja puutalouden osuus bruttokansantuotteesta alenee jatkuvasti, Suomi on alan johtava maa Euroopassa.

Sodan jälkeen Suomessa on kehitetty lukuisia metsä- ja puutaloutta käsitteleviä ohjelmia ja luonnoksia. Ohjelmien teettäjinä ovat olleet erilaiset komiteat, valiokunnat, talousneuvosto jne. Ohjelmien suunnittelu ja kehitys on yleensä annettu alan tieteelliselle ammattiväelle.

Eräs ensimmäisistä sodanjälkeisistä ohjelmista oli niin kutsuttu keräilyohjelma. 1960-luvulla valmistettiin metsätaloudellisen suunnittelutoimikunnan toimeksiannosta HKLN-ohjelma, ja vähän sen jälkeen esitettiin maatalouskomitean toimeksiannosta TEHO-ohjelma (Heikinheimo ym. 1963). Molempien ohjelmien tarkoituksena oli sovittaa metsien kasvu ja hakkuumahdollisuudet jatkuvasti kasvavan puun kysynnän mukaisiksi.

Vuonna 1963 perustettu metsätalouden rahoitustoimikunta kehitti kolme niin sanottua MERA-ohjelmaa, joilla oli merkittävä vaikutus metsätalouteen 1960- ja 1970-luvuilla. Niiden tavoitteena oli puuntuotannon lisääminen lähinnä soita kuivattamalla, metsiä lannoittamalla ja tuottamattomia metsäaloja istuttamalla. Myös metsäteiden rakentamista edistettiin (Metsätalouden rahoitustoimikunta 1964, 1966, 1969; MERA-lainan selvitystoimikunta 1972). Mera-ohjelmia on käsitelty tarkemmin tämän julkaisun edellisessä artikkelissa (Eriksson 1993).

Talousneuvoston toimeksiannosta 1970-luvun alussa valmistui laajennettu TEHO-ohjelma. Talousneuvoston toimesta myös neljä tiedemiestä laati ennusteen Suomen metsä- ja puutalouden tuotantomahdollisuuksista ajalle 1970–2015 (Ervasti ym. 1969).

Vuonna 1975 maa- ja metsätalousministeriön nimittämä Metsätaloudellinen neuvottelukunta, jossa eri intressipiirit olivat edustettuina, esitti ensimmäisen vuoteen 2000 tähtäävän puuntuotannon viisivuotishojelman. Tämä ohjelma tarkistettiin vuosittain, kunnes se vuonna 1981 jätettiin lepäämään uuden ohjelman odotuksessa. Metsätaloudellinen neuvottelukunta, ja ilmeisesti erityisesti metsänomistajien etujärjestö, olisi toivonut valtiovallan vahvistavan viisivuotishojelman, mitä ei kuitenkaan tapahtunut (Haavisto 1982, s. 1).

Metsäpoliittisilla ohjelmilla on siis ollut vankka aseman Suomen metsäpolitiikassa. Sitä vastoin esimerkiksi **Itävallassa** ei ole sitten 1960-luvun alun esitetty virallisia metsäpoliittisia ohjelmia. Itävallan maanviljelijämetsänomistajien lakimääräinen etujärjestö (*Landwirtschaftskammerorganisation*)

hyväksyi vuonna 1956 viimeisen metsäohjelman, joka uudistettiin vielä vuonna 1959 (Pleschberger 1985, s. 231).

Glückin (1976, s. 117) mukaan Itävallan Metsäyhdistyksen metsäpolitiikan toimikunta on jo monia vuosia työskennellyt metsäpoliittisen luonnoksen kanssa, koska maa- ja metsätalousministeriö, joka olisi vastuussa ohjelman laatimisesta, ei ole nähnyt sitä tarpeelliseksi. Metsäpoliittisten ohjelmien tarpeettomuutta on perusteltu sillä, että ilman virallisia ohjelmia säilytetään joustavuus tarttua tarpeen mukaan ajankohtaisiin metsäpoliittisiin kysymyksiin niin virallisella kuin etujärjestötasollakin. Näin on tehty metsien tuhoutumisen yhteydessä, joka on tällä hetkellä yksi tärkeimmistä Itävallan metsäalan etujärjestöjen ja valtion metsäorganisaation metsäpoliittisista aiheista. Itävallassa kaikki voimakkaat etujärjestöt ovat virallisia metsäpoliittisia ohjelmia vastaan. Sitä vastoin heikot järjestöt puoltavat ohjelmia, jotka niiden mielestä voivat vahvistaa järjestön asemaa (Glück 1976, s. 118).

Itävallan metsäpolitiikan edustajat ovat vuosikymmeniä keskittyneet metsälain uudistamiseen. Vuonna 1975 voimaan tullutta lakia täydennettiin vuonna 1984 asetuksella metsää vahingoittavasta ilman saastumisesta (Bundesgesetzblatt für das Republik Österreich 1984).

Glück (1976, s.116) luettelee monia syitä, jotka ovat estäneet metsäpoliittisten ohjelmaluonnosten toteuttamisen. Ensinnäkin kaikkien esillä olleiden ohjelmien suunnittelijat asettuivat poliittisen rationaaliteetin yläpuolelle. He jättivät huomioimatta, että metsäpoliittinen ohjelmaluonnos voi tulla toteutetuksi vain, kun se on ainakin yhdelle poliittiselle puolueelle hyödyksi, joko lisäten sen valtaa tai pitäen sen vallassa. Tämä teesi pitää enemmän paikkansa maissa, joissa on vain kaksi suurta puoluetta, kuten Itävallassa. Toiseksi kritisoidaan ohjelmien määrääväisyyttä. Metsäpoliittinen ohjelma ei saa eikä voi tehdä myöhempää poliittista päätöstä tarpeettomaksi, vaan ohjelman täytyy jättää myöhemmin tapahtuva poliittinen päätös avoimeksi. Metsäpolitiikan tavoitteet ovat myös aiheuttaneet konflikteja (Glück 1976, s. 117). Yhdenkään ohjelman kohdalla kaikkien etujärjestöjen päämäärät ja tavoitteet eivät ole empiirisesti tutkittuja. Pützlin mukaan (Glück 1976, s. 117) epätoivottujen sivuvaikutusten välttämisen edellytys on, että tavoitekokonaisuus on täydellinen.

Edelleen on otettava huomioon, että ajan mittaan syntyy aina uusia vaatimuksia ja päämääriä tai jo vanhentuneita jätetään pois. Ohjelma on sitä onnistuneempi, mitä keskittyneempiä ovat ne tavoitteet, jotka poliittinen järjestelmä esittää byrokralle.

Länsi-Saksassa ”*Deutscher Forstwirtschaftsrat*” on kehittänyt vaihtoehtoisen metsäpoliittisen ohjelman, koska kilpailevat etujärjestöt ja ryhmät alkoivat toteuttaa omia vaatimuksiaan yhteishyvänsä nimissä. Ohjelma syntyi yleisen poliittisen ohjelmallisuuden vaikuttamana ja on nähtävä ajankohtaisen päivänpolitiikan vastareaktiona (Heeg 1974, s. 179).

Sveitsin metsätalouden kokonaisuohjelma takaa myöhemmin tapahtuvan poliittisen päätäntävapauden. Se on malliesimerkki, koska siinä on ehdotettu vaihtoehtoisia keinoja päättäjän valittavaksi.

Ohjelman laatijoiden mukaan toivomus ohjelman suunnittelusta oli lähtenyt tarpeesta tarkistaa tietyin aikavälein, oliko tähänastinen metsä- ja puutalous nykyisten taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden mukaista, vai pitäisikö tähänastiset käsitykset sopeuttaa uusiin olosuhteisiin. Erityinen merkitys

metsällä on sen virkistys- ja suojelukäytön vuoksi. Yksityisomistuksessa olevien metsätilojen keskikoko on Sveitsissä erittäin pieni (1,87 ha) aiheuttaen monia metsäpoliittisia ongelmia (Eidg. Oberforstinspektorat 1975, s. 75). Sveitsin metsäpoliittisessa ohjelmassa on erityisesti perehdytty metsä- ja puutalouden kansainvälisiin vuorovaikutuksiin sekä tutkittu metsä- ja puutalouden kansantaloudellista merkitystä etenkin virkistyskäytön osalta.

Verrattaessa Sveitsin ohjelmaa Suomen Metsä 2000 -ohjelmaan saa vaikutelman, että Suomen ohjelmassa on kiinnitetty vähemmän huomiota kansainvälisiin tekijöihin kuin Sveitsissä.

1.2 Tutkimustehtävä

Metsien ylihakkuiden pelosta johtuen Suomessa luotiin sodan jälkeen lukuisia metsätaloudellisia ohjelmia, joissa verrattiin metsätalouden mahdollista tuottoa teollisuuden tarpeisiin. Välittömästi sodan jälkeen metsiä hakattiin enemmän, mutta jo 1960-luvun puolivälistä lähtien alkoi syntyä hakkuusäästöjä, vaikka teollisuuden kapasiteetti noin kaksinkertaistui vuoteen 1986 mennessä. Tilanteeseen johtaneista syistä mainittakoon metsänhoidollisten toimenpiteiden tehokkuus, polttopuun vähentynyt käyttö, omistusrakenne sekä yleiset talouspoliittiset toimenpiteet ja kehitykset.

Raakapuumarkkinoilla ilmeni 1980-luvun puolivälissä puun niukkuutta ja hintojen epävakaisuutta. Suomen metsäteollisuutta koskevat vaikeudet ilmenivät teollisuuden alhaisena kannattavuutena ja korkeana velkaisuusasteena. Samaan aikaan metsänomistajien etujärjestö aktivoi metsänhoitoyhdistysten avulla toimintaansa. Tähän metsäteollisuus vastasi omilla metsäpalvelusopimuksillaan. Metsäpoliittisten ongelmien tiedostamiselle oli ratkaisevaa myös kiristynyt talouspoliittinen tilanne. Ruotsissa oli ennustettu, että puun raaka-ainepula johtaa tilanteeseen, joka vaatii tavoitekonfliktien ratkaisemista valtiollisella tasolla (Soyez 1980, s. 194). Näin tapahtui myös Suomessa.

Luetelluista ja muista syistä 1980-luvun alun metsäpolitiikassa ilmeni jännitystä, joka näkyi etenkin metsäteollisuuden ja puuntuottajien edustusjärjestöjen kannanotoissa. Yleisen keskustelun tuloksena syntyi toivomus saada Suomeen ensimmäinen ”virallinen” metsäpoliittinen ohjelma. Tämä toivomus esitettiin epäsuorasti myös valtiovaltan edustajille. ”Virallinen” tarkoittaa tässä yhteydessä, että ohjelmalla on laaja yhteiskunnallinen ja poliittinen pohja, ja että ohjelma on talousneuvoston kautta valtiovaltan hyväksymä. Valtiovaltan puututtua asiaan talousneuvoston ohjelmajaosto alkoi metsäpoliittisen ohjelman suunnittelun. Ohjelma sai nimekseen Metsä 2000.

Metsäpoliittisen ohjelman käsittely koskee kaikkia: etujärjestöjä, ammattiyhdistysliikettä, valtiovaltaa ja sen hallintokoneistoa, puolueita ja muita järjestöjä, kuten esimerkiksi luonnonsuojelijoita ja rahalaitoksia. Lyhyesti sanoen metsäpoliittinen ohjelma ei koske vain metsäalan ”eliittiä”, vaan koko yhteiskuntaa. Jotta metsäpoliittista järjestelmää voitaisiin valottaa perusteellisesti, olisi kaikkia kyseisiä poliittisen prosessin osanottajia, siis etujärjestöjä, valtiovaltaa jne. käsittelevä tutkimus tarpeen. Tässä esitutkimuksessa tarkastellaan kuitenkin lähinnä metsänomistajien etujärjestöä, jolla tässä tarkoitetaan MTK:n (Maa- ja metsätaloustuottajan Keskusliitto) ja SLC:n (Svenska

Lantbruks Centralen) yhteistä edustusta. Näillä on lähes monopoliasema metsänomistajien etujärjestönä.

Esitutkimuksen tarkoitus on **selvittää etujärjestöjen ja etenkin metsänomistajien etujärjestön asemaa ja merkitystä suomalaisessa poliittisessa yhteiskuntajärjestelmässä sekä etujärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia metsäpolitiikassa**. Tutkimus toteutetaan tapaustutkimuksena Metsä 2000 -ohjelman laatimisesta. Itse *ohjelma ja sen toteutus rajataan tarkastelun ulkopuolelle*.

Luvussa kaksi vertaillaan Suomessa ja nykyään myös Keski-Euroopassa suosittua neokorporatismiteoriaa pluralistiseen yhteiskuntateoriaan.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan aluksi Olsonin ryhmäteoriaa, jonka avulla voidaan luoda kuva metsänomistajien etujärjestöstä ja sen käyttäytymismuodoista. Tämän pohjalta voidaan tehdä päätelmiä metsätaloudessa toimivien etujärjestöjen asemasta poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä sekä arvioida metsäpoliittisten päämäärien toteutumismahdollisuuksia. Lisäksi käsitellään metsänomistajien etujärjestön valtaan ja asemaan vaikuttavia tekijöitä. Luvun lopuksi tarkastellaan yksittäisten etujärjestöjen ja valtiovallan välisiä suhdetta eli nk. klientalismi-ilmiötä.

Neljännessä luvussa tarkastellaan etujärjestöjen vaikutusta Metsä 2000 -ohjelman syntyyn. Ohjelman synnyn eri vaiheista käsitellään ongelman poliittista tiedostamista, sen ottamista osaksi päivänpolitiikkaa, ohjelman kehittämistä ja politiikan määrittystä. Lopuksi tarkastellaan etujärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia ohjelman toteutukseen.

Tässä yhteydessä mainittakoon, että sekä suomen- että saksankielinen esitutkimus sekä englanninkielinen lyhennelmä valmistuivat jo toukokuussa 1986 (Metz 1986a, b ja c).

2 Poliittinen yhteiskuntajärjestelmä

2.1 Pluralistinen yhteiskuntamalli

Pluralismi, korporatismi ja syndikalismi määritellään Schmitterin (1974, s. 94-95) mukaan seuraavasti: **Pluralismi** voidaan määritellä etujen sovittelun järjestelmänä, jonka olennaiset osat ovat järjestäytyneet ryhmiin, jotka ovat luvultaan tarkemmin määräämättömiä, vapaaehtoisia, keskenään kilpailevia, eivätkä hierarkisia ja autonomisia intressin laadun ja laajuuden suhteen. Näillä ryhmillä ei ole erityistä valtion antamaa toimilupaa, ne eivät ole valtiovallan tunnustamia, niitä ei ole muodostettu valtion toimesta eivätkä ne ole valtiovallan kontrollin alaisia niin johtohenkilökunnan valinnan kuin intressien määrittelynkään suhteen. Ryhmät eivät voi siten vaatia itselleen monopoliasemaa edustamallaan aloilla.

Korporatismi voidaan määritellä etujen sovittelun järjestelmänä, jonka olennaiset osat ovat järjestäytyneet määrättyyn määrään yksittäisiä pakollisia etujärjestöjä, jotka eivät kilpaile keskenään, joilla on hierarkkinen muoto ja

jotka ovat toisistaan toiminnallisesti erillään. Niillä on valtiovallalta saatu toimilupa tai hyväksyminen, tai ne ovat jopa valtiovallan toimesta muodostettuja. Niillä on edustamallaan aloilla sovittu ilmeinen edustusmonopoli. Vastapalveluksena niiden on huomioitava tiettyjä tehtäviä vaatimusten julkituksen tai tukemisen yhteydessä.

Syndikalismi voidaan määritellä etujen sovittelun järjestelmänä, jonka olennaiset osat koostuvat rajoittamattomasta määrästä yksittäisiä, toistensa kanssa kilpailemattomia yhdistyksiä. Ne eivät ole hierarkisesti organisoituja eivätkä toiminnallisesti rajoitettuja. Valtiovalta ja puolueet eivät ole tunnustaneet tai muodostaneet niitä eivätkä antaneet niille minkäänlaista toimilupaa. Niitä ei kontrolloida johtohenkilöstön valinnan tai intressien julkistamisen suhteen. Niillä ei ole monopoliedustusta, vaan ne ratkaisevat ongelmansa yksinään. Ne toimittavat myös ”omien arvojensa vaikutusvaltaisen jakamisen” ilman valtiovallan vaikutusta.

Saadaksemme selvän edellä kuvatuista käsitteistä käytetään vielä hyväksi pelkistettyä Winklerin mallia, jossa taloudelliset omistussuhteet ja valvonta on jaettu yksityiseen ja julkiseen.

OMISTUSSUHTEET:		Julkinen	Yksityinen
VALVONTA:	Julkinen	Sosialismi	Korporatismi
	Yksityinen	Syndikalismi	Kapitalismi

Kuva 8.1. Winklerin malli (Winkler 1976, s. 113).

Pluralistinen yhteiskuntamalli perustuu olettamukseen, että olennaiset yhteiskunnalliset intressit voivat järjestäytyä etujärjestöiksi. Kilpailun ja kompromissinmuodostuksen avulla poliittisessa tahdonmuodostusprosessissa päästään *taloudellisten vastavoimien* avulla suhteelliseen tasapainoon, joka ymmärretään yhteisenä hyvänä (Heinze 1981, s. 69).

Yleinen etujärjestöteoria perustuu yleisen ryhmäteorian kehittäneiden Bentleyyn, Lathanin ja Trumannin teorioihin. Heidän mukaansa ryhmä koostuu yhdessä toimivista yksilöistä, joilla on yhteisiä intressejä. Eturyhmät asettavat vaatimuksia yhteiskunnalle ja poliittiset eturyhmät valtion laitoksille. Siitä johtuvat Nasholdin mukaan (ref. Glück 1976, s. 83–83) seuraavat ryhmäteorian ytimen muodostavat yleiset käyttäytymismuodot:

1. ryhmän yhteiset toiminnot johtavat yksilölliseen poliittiseen asennoitumiseen,
2. ryhmät kilpailevat keskenään yhteiskunnallisesta varallisuudesta (markkinoista), ja
3. ryhmien väliset yhteiset toiminnot johtavat henkilökohtaisella, ryhmä- ja järjestelmätasolla tasapainotilaan.

Etenkin viimeistä teesiä on arvosteltu. Bentleyyn ja Lathanin mielestä kaikki politiikka, riippumatta siitä mistä se on johdettu, on pohjimmiltaan kompromissia kilpailevien ryhmäintressien välillä (Richardson & Jordan 1979, s. 4). Köser (1981, s. 156) taas määrittelee ryhmäteorian perinteiden mukaan plura-

lismimallin ryhmäkonfliktimallina, jossa poliittinen prosessi käsitetään eturyhmien kamppailuna.

Uudemmat teoriat, kuten ekonomiasta vaikutteita saanut poliittinen teoria, ovat kehittäneet hieman toisenlaisen yhteishyväkäsitteen kuin vanhemmat ryhmäteoriat. Myös sosiaalisen hyvinvoinnin teoria (*Theorie der Sozialen Wohlfart*) lähtee siitä, että yhteiskunnan etu riippuu yksilöiden eduista (V. Beyme 1980, s. 16).

Aikaisemmin pluralismiteoriaa käytettiin hyväksi myös kuvattaessa met-sänomistajien intressien järjestäytymistä (erityisesti MTK ja maataloudellisen puoli) (Huuska 1968). Tässä mallissa olennaisen osan muodostavat etujärjestöjen ja puolueiden väliset suhteet ja yhteistyö.

2.2 Etujärjestöjen valtiollistuminen

Ajan mittaan tiedostettiin, että etujärjestöt eivät harjoita vain yksipuolista painostuspolitiikkaa (*pressure politics*) valtiota kohtaan, vaan että valtiovalta on pakotettu liittämään varsinkin pääomaa edustavat etujärjestöt ja ammattiyhdistysliikkeen toimintaansa. Näin syntyivät toiminnallisen edustuksen laitokselliset muodot. Rokkan käsitteli tätä ilmiötä Norjassa jo aikaisessa vaiheessa (Nilson 1983, s. 152). Pluralismiteoria painotti liian paljon etujärjestöjen yksipuolista painostuspolitiikkaa sekä unohti samalla erilaiset valtiovallan ja etujärjestöjen väliset limittyneisyydet. Myös valtiollisten laitosten omatoimisuus jätettiin huomioimatta.

Valtion ja etujärjestöjen väliset yhteydet luovat molemmille osapuolille etuja: valtio saa etujärjestöjen kautta paremmat ohjausmahdollisuudet etujärjestöjen jäsenistön keskuudessa, ja etujärjestöt saavat vakuutuksen niiden pysyvyydestä ja lujuudesta sekä tehokkaasta intressien läpiviemismahdollisuudesta. Tätä ilmiötä kutsutaan myös **etujärjestöjen valtiollistumiseksi** ja **valtion yhteiskunnallistumiseksi** (Kuhn 1981, s. 209).

V. Beyme (Heinze 1981, s. 82) kuvaa tätä prosessia seuraavasti. Valtion toiminnan ja väliintulon laajentumisen seurauksena järjestäytyneiden organisaatioiden välinen valtasuhde muuttuu. Valtiovalta ottaa itselleen yhä enemmän tehtäviä, joita se ei kuitenkaan voi yksin hoitaa. Valtio joutuu siksi siirtämään yhä enemmän oikeuksia takaisin etujärjestöille. Joukkoetujärjestöt, kuten ammattiyhdistysliike, jotka kykenevät organisoimaan määrällisesti vaikutusvaltaisimman joukkokuuliaisuuden, voivat näin ajan mittaan lisätä poliittista valtaansa.

Valtiollisten laitosten ja järjestäytyneiden intressien välinen limittäytymisen muodostaa Pleschbergerin (1985, s. 105) mukaan esiasteisen laistostumisen vaihtelevine ”taisteluineen”. Hallituksen aatteen kanssa yhdistyvää poliittista yhteisintressiä ei kuitenkaan ole olemassa. Siksi pluralistinen päätäntämalli tarvitsee voimakkaan myöntymisvalmiuden. Lehner (1983, s. 105) on kuitenkin sitä mieltä, että pluralismi kokonaisuudessaan johtaa poliittiseen epävakaisuuteen ja tehottomuuteen. Tämä on varmasti yksi syy kehitykseen neokorporatistisen yhteiskuntamuodon suuntaan.

Länsi-Saksassa valtion laitosten ja etujärjestöjen limittäytymistä huomattiin esimerkiksi maatalouslain yhteydessä jo vuonna 1955. Silloin etujärjestöt

vaikuttivat lainsäädäntään puolueiden kautta, jolloin suuret talousjärjestöt olivat voimakkaampia kuin pienet järjestöt (Heinze 1981, s. 71). Samankaltaista vaikuttamista voidaan havaita Suomessa nykyisten metsälakien uudistuskäsittelyssä, vaikkakin pääasiallinen työ on etujärjestöjen puolesta jo tehty komiteoissa ennen lain käsittelyä eduskunnassa.

Hennes (Heinze 1981, s. 71) on painottanut, että etujärjestöjen vaikutuksen painopiste on lisääntyvässä määrin siirtynyt eduskunnasta ministeriöihin. Tämä on johtanut siihen, että etujärjestöjen edustajat ovat lakialoitteista paremmin informoituja kuin kansanedustajat tai julkisuus. Tätä tukee maatalouden elinkelpoisuutta käsittelevä Borgin ja Hoskolan (1984) tutkimus, jossa he toteavat, että MTK:n johto on asettanut hallituksen ensi sijalle tärkeimpänä vaikutuskohteenaan. Jäsenistö on sitä vastoin asettanut eduskunnan ensimmäiselle sijalle. Johdon mielipiteisiin vaikuttanevat reaalinen päivänpoliittikka ja kokemus. Jäsenistön mielipiteeseen lyövät leimansa ehkä lähinnä omat vaikuttamismahdollisuudet, jona myös eduskuntavaalit nähdään, sekä oman tilan elinkelpoisuuteen vaikuttavat laitokset. Sanomalehdistön merkitys on myös oleellinen. Metsätaloutta ei käsitelty kyseisessä tutkimuksessa.

Suomalaiset tutkimukset tukevat sodan jälkeisen poliittisen järjestelmän hidasta muutosta neokorporatistiseen suuntaan (Helander & Anckar 1983). Ilmiön alkuaika on sijoitettavissa 1950-luvulle ammattiyhdistysliikkeen kehityksen yhteyteen.

2.3 Neokorporatismi

Käsitteen sisältö

Korporatismi on vanha käsite, joka viittaa säätyedustukselliseen valtioon, säätyvaltiomuotoon tai fasismiin. Säätyvaltio muodosti Keski-Euroopassa ylimenon keskiaikaisesta läänitysvaltiosta porvarilliseen valtioon (Alemann & Heinze 1979, s. 38), jolloin sosiaalis-ekonomisesti toimintakykyiset yhteiskuntakerrokset muodostettiin säädyiksi. Fasismiin viittaavan merkityksensä vuoksi sana korporatismi ei Saksassa mielellään käytetä. Sen sijaan käytetään käsitettä **uuskorporatismi** (*Neokorporatism*).

Neokorporatismia ei kuitenkaan ole syytä nähdä alkuperäisen korporatismiin välittömänä jatkona. Jo muutamien vuosien aikana käyty keskustelu länsimaisten kapitalististen yhteiskuntamuotojen hallitsemattomuudesta on merkki kasvavasta järjestelmien epävakaisuudesta, jota yritetään korjata uusilla säännöstelymenetelmillä. Järjestäytyneen kapitalismin poliittinen liberalismikin on käyttänyt korporatistisia vaikuttimia hyväkseen (Alemann & Heinze 1979, s. 41).

Neokorporatismi jaetaan kahteen ryhmään, nimittäin **valtiolliseen korporatismiin**, kuten mm. Etelä-Amerikan maissa, sekä läntisten teollisuusmaiden **sosiaaliseen korporatismiin**. Näitä käsitteitä vastaavasti käytetään myös ”autoritääristä” ja ”liberaalista” korporatismia. Tärkeimmät neokorporatismiin käsittelyn kohteet jaetaan Länsi-Saksassa joko **yhteiskunnallisten** yhteisöjen tai **tieteellispoliittisten** intressien mukaan. Taustalla on tällöin joko kriittinen kiinnostus valtarakenteiden paljastamiseen tai pragmaattinen mie-

lenkiinto pysyvyydedellytysten selittämiseen. Ensin mainittuihin kuuluvat 1) taloudelliset, 2) poliittiset ja 3) sosiaalipoliittiset painopisteet (Alemann & Heinze 1979, s. 43).

Heinzen (1981, s. 83) mukaan etujärjestöjen mukaantulo ja toiminnallinen edustus valtiollisessa vaikutuspiirissa on neokorporatistisen keskustelun keskeinen aihe. Hänen mukaansa neokorporatistiset muodot ovat kaikkein selvimmät talouspolitiikan alalla lähinnä työn ja pääoman välisen konfliktin säätelyssä. Tyypillisenä esimerkkinä esitetään itävaltalainen ”pariteettinen komitea”.

Offen mielestä (Pleschberger 1985, s. 106) korporatismi on yhteiskunnan byrokraatian ja puoluepolitiikan kykenemättömyyden seuraus modernissa teollisuusyhteiskunnassa. Hän kuvaa modernien kapitalististen demokratioiden kehitysakselia, jolla laillistetut edustajat ja muutamat suurjärjestöt kohtaavat toisensa edellytyksensä järjestelmän integrointi.

Marini’n mukaan klassiset korporatistiset elimet perustuvat vapaaehtoiseen jäsenyyteen ja ovat epämuodollisia: ne ovat siis olemassa tosiasiallisesti ja julkisuuden ulkopuolella. Niiden toimintaan osallistuu muutamia asiantuntijoita ja alansa monopoliaseman saavuttaneiden etujärjestöjen toimihenkilöitä. He toimivat useimmin pitkäaikaisessa yhteistyössä ja heillä on samankaltainen koulutus sekä yhtäläinen tiedotusperusta. Tämän vuoksi he ovat vastaanottavia muiden intresseille, eivätkä tee kompromissiratkaisuja edeltä käsin mahdottomiksi (Pleschberger 1985, s. 108). Tämä määritelmä sopii myös hyvin käytettäväksi suomalaisen metsätalouden elimistä.

Oleellisia edellytyksiä pluralistisen järjestelmän vaihtumiselle neokorporatistiseen ovat Schmitterin mukaan:

- taloudellisen keskittymisen voimistuminen,
- kansallisten kansantalouksien välinen kilpailu,
- valtion toimintojen väliintulon laajeneminen kaikille yhteiskunnallisille ja taloudellisille alueille,
- valtiollisten päätäntämenetelmien rationalisoituminen voidakseen liittää toissijaisen aseman omaavia ryhmiä poliittiseen tapahtumaan, sekä
- luja, pluralistinen toimeenpanojärjestelmä, jonka yhteiskunnallinen korporatismi kykenee paremmin kokoamaan yhteen aikaisemmin hajonneesta pluralistisesta intressirakenteesta (Heinze 1981, s. 93).

Ilmiön esiintyminen

Kulloisenkin maan historiallinen kehitys, sen maantieteellinen sijainti, asukasluvu ja puoluelaitoksen erilaisuudet samoin kuin pääoman määrä ja laatu ovat johtaneet kuhunkin maahan eri asteisen korporatistisen kehityksen. Itävalta on mainittu monissa julkaisuissa malliesimerkkinä korporatistisesta järjestelmästä. Tähän vaikuttavat niin ”*Kammerorganisation*” (pakollinen etujärjestöjäsenyys) sekä niin sanottu ”*Sozialpartnerschaft*”, jonka esiintymistä Itävallan metsätalouspolitiikassa Pleschberger (1982) on analysoinut.

V. Beymen (1981, s. 89) mukaan Schmitter on asteittanut teollisuusmaat hallitsemattomuuden ja korporatismiasteen mukaan. Sen mukaan Itävalta on saanut arvon yksi (maksimin) korporatismista ja arvon 12 hallitsemattomuus-

desta, jonka minimiluku 15 on Sveitsillä. Suomelle on laskettu arvo neljä kuvaamaan korporatismia sekä 9,5 hallitsemattomuutta. Tutkimuksesta käy ilmi, että muutamissa tapauksissa korkea korporatismiaste on korreloinut suhteellisen alhaisen hallitsemattomuusasteen kanssa (Itävalta, Ruotsi, Norja) tai päinvastoin (Englanti, Italia, Ranska, USA). Muutamissa maissa tämä yhteys on vähemmän selvä, kuten Suomessa ja Länsi-Saksassa. Suomen osalta sen syistä mainittakoon maan syrjäinen sijainti ja ulkopoliittinen asema (von Beyme 1981, s. 90).

Schmidt (1981, s. 130) lukee tutkimuksessaan Itävallan ja Ruotsin voimakkaan ja Suomen keskivälin korporatistisen maihin. On mielenkiintoista, että näissä maissa metsät muodostavat alati uudistuvan pääoman, jolla on suuri kansantaloudellinen merkitys. Metsäpolitiikan yhteydessä neokorporatismi on kuitenkin ollut vähän tutkittua. Tässä yhteydessä on mainittava Pleschbergerin (1985) työ Itävallan metsälain synnystä.

Neokorporatismi poliittiselta kannalta

Neokorporatismiteorian poliittinen tulkintatapa painottaa suurten etujärjestöjen uutta aktiivista osaa sekä niiden laitostunutta valtaa poliittisessa järjestelmässä. Etujärjestöjen osanotto poliittiseen järjestelmään ei ylety vain lakeja koskevaan neuvontaan tai yhteisvaikutukseen, vaan etujärjestöille sallitaan myös autonomista liikkumatilaa (Heinze 1981, s. 86).

Suomessa voitaisiin metsäpoliittisesti puhua valtion, teollisuuden ja metsänomistajien neokorporatistisesta tripartisismista. Viimeisen metsäpoliittisen ohjelman yhteydessä ammattiyhdistysliike on kuitenkin tullut mukaan neljäntenä vaikuttajana. Neokorporatistinen kehitys on oleellisesti vaikuttanut Metsä 2000 -ohjelman syntyyn. Metsäpoliittinen konfliktitilanne ratkaistiin myöntymispohjalta (*konsensbasis*) valtiovallan toimiessa välittäjänä.

Heinzen (1981, s. 125) mukaan neokorporatistiset piirteet ovat maatalouspolitiikan alalla riidellyt Länsi-Saksassa. Tähän asti on vallinnut mielipide, jonka mukaan ennemminkin pluralistiset kuin neokorporatistiset piirteet ovat politiikassa vallitsevia. Heinze on kuitenkin päinvastaista mieltä ja neokorporatistisen kannalla.

Metsäpoliittinen edustus on lukuisissa maissa voimakkaasti sidottu maatalouden edustukseen. Varsinkin Suomessa lienee kuitenkin tarkoituksenmukaista erottaa metsäpolitiikan poliittinen prosessi maataloudesta, vaikka näiden sidonnaisuus onkin merkittävä. On silti huomattava, että etujärjestön tärkein neuvottelukumppani maatalouspuolella on valtio, metsäpuolella sitä ovat metsäteollisuuden etujärjestöt. On kuitenkin todennäköistä, että neokorporatistiset piirteet ovat lisääntyneet metsäpolitiikassa.

Suomen tavoin Itävallan metsäalan etujärjestöt suuntaavat päähuomionsa hallitukseen ja ministeriöihin. Metsälakien uudistamisen yhteydessä myös poliittiset puolueet ja yksityiset kansanedustajat on huomioitu entistä voimakkaammin. Heihin vaikuttaminen on kuitenkin kausiluontoista.

3 Etujärjestöjen asema yhteiskunnassa

3.1 Olsonin ryhmäteoria

Pluralismiteoria lähtee siitä yksipuolisesta olettamuksesta, että yksilöt toivovat ryhmänmuodostuksen tuovan etuoikeuksia tai tukea itselleen valtioon kohdistuvan vaikutuksensa kautta (Olson 1968, s. 10). Olson tarkastelee etujärjestöjen asenteita ja käyttäytymistä julkista omaisuutta käsittelevän teorian avulla ja on luonut käsitteen ”kollektiivinen omaisuus” (Pöytäniemi 1978). Tämä tulee päämäärien saavuttamisen jälkeen myös niiden hyväksi, jotka eivät ole kyseisen etujärjestön jäseniä (Olson 1968, s. 14).

Olsonin mukaan pienillä ryhmillä on paremmat edellytykset kollektiiviseen käyttäytymiseen kuin suurilla järjestöillä. Sen vuoksi suuret ryhmät ovat pakotettuja käyttämään erilaisia keinoja nostaakseen jäsenmääräänsä. Näitä ovat esimerkiksi pakollinen jäsenyys (esimerkiksi Itävallassa pakollinen jäsenyys maa- ja metsätaloutta edustavaan Landwirtschaftskammeriin) tai positivistien tai negatiivisten houkuttimien käyttö.

Suomalaisten metsänomistajien etujärjestö on pakotettu esimerkiksi metsänhoitoyhdistysten avulla käyttämään erilaisia houkuttimia saadakseen uusia jäseniä tai pitääkseen entiset jäseninään. Esteenä aktiiviselle toiminnalle on laissa säädetty pakollinen metsänhoitoyhdistysmaksu, jonka vuoksi jäsenyyttä ei enää ymmärretä välttämättömäksi. Jäsenyystason nostamiseen voidaan käyttää myös pienten alaryhmien muodostamista, indokrinaatiota tai sokeaa solidaarisuutta.

3.2 Etujärjestöt poliittisessa prosessissa

Etujärjestöillä on merkittävä rooli poliittisessa prosessissa, koska niiden hallussa on tietoja, joiden puuttuessa valtio ei voi toimia ilman lisäkustannuksia. Etujärjestöt myyvät tietojaan tiettyjä vastapalveluja vastaan, mutta luovuttavat luonnollisesti vain tietoja, jotka eivät ole esteenä niiden päämäärille (Bernholz 1969, s. 283). Bernholz mainitsee etujärjestöjen ehkä tärkeimpänä vaikuttamisperusteena niiden markkinamahdin sekä etenkin Länsi-Saksassa myös puolueiden rahoituksen ja mahdollisuuden häiritä valitsijoiden normaalia elämää. Myös ryhmän uhka- ja häirintäpotentiaali muodostaa tärkeän perustan niiden vallalle. Suuret etujärjestöt voivat myös vaikuttaa poliittiseen prosessiin valitsijääniensä kautta.

Poliitikkojen keskeisten ja puolueiden välisissä kilpailutilanteissa myös järjestäytymättömillä intresseillä on hyvät mahdollisuudet tulla huomioituiksi. Tämä pätee etenkin alueilla, jotka etujärjestöt ovat tahallisesti tai tahattomasti jättäneet huomiotta. Useimmiten yksilöt reagoivat etujärjestöjä nopeammin uusiin epäkohtiin tai tapahtumiin. Esimerkkinä mainittakoon Keski-Euroopassa lisääntyneet kansalais- ja protestialoitteet.

Eräänä mahdollisena alana, jonka etujärjestöt ovat jättäneet huomiotta, mainittakoon Suomessa luonnonsuojelijoiden aiheena olevat metsätuhot. Soyez (1980, s. 187) on todistanut Ruotsin suhteen, että metsätalous aliarvioi pitkään luonnonsuojelijoiden intressien vastakkaisuuden omiinsa nähden. Luonnonsuojelu nähtiin metsälliseltä kannalta ja siitä eriyvät mielipiteet leimattiin pitkään muutamien harvojen omituisten ihmisten hairahduksiksi. Soyez kuvaa tulevaisuuden metsäpolitiikkaa kivuliaana kompromissina metsätalouden, teollisuuden sekä luonnon- ja ympäristönsuojelijoiden välillä. Luonnon- ja ympäristönsuojelijoiden edustajien onkin Ruotsissa onnistunut julkisuuden ja poliitikkojen herkistämällä sälyttää metsätalouden niskoille arkoja rajoituksia (Soyez 1980, s. 194–195). Päämäärien välisellä konfliktilla tulee olemaan suuri merkitys myös raaka-aineen vähenemisen yhteydessä, mikä voidaan ratkaista vain poliittisella tasolla. Itävallassa ja Länsi-Saksassa metsäalan etujärjestöt ja julkisuus ovat sisällyttäneet em. teeman aktiivisesti omaan ”vihreään” politiikkaansa.

Koska neokorporatistinen järjestelmä heikentää etenkin puolueiden asemaa, ne hakevat tukea niiden ulkopuolella olevista liikkeistä. Eräänä esimerkinä voitaisiin tässä mainita Suomen eduskunnan ympäristö- ja luonnonsuojeluryhmä, jonka sihteeristön muodostaa Luonnonsuojeluyhdistys (Ruuhijärvi 1985, s. 11). Suomessa kansanedustajat haluavat vahvistaa asemaansa, koska he näkevät sen heikentyneen etujärjestöjen vaikutusvallan vahvistuessa (Borg 1983). Taipumuksia kansalaisaloiteryhmien muodostumiseen on Suomessakin nähtävissä, vaikkakaan ei vielä yhtä voimakkaasti kuin Keski-Euroopassa. Kuusela (1983, s. 25) on kuitenkin sitä mieltä, että ”poliittinen päättäjä, jonka valta-asema perustuu edustuksellisessa demokratiassa äänestyskannatukseen, kuuntelee enemmän metsätalouden harjoittamiselle kielteistä yleistä mielipidettä kuin metsätalouden harjoittamisesta vastuussa olevaa pientä vähemmistöä”. Koska neokorporatistinen järjestelmä ei ikuisesti pysy vakaana, metsä- ja puutalous voi tulevaisuudessa saada erilaisia mielenkiintoisia kehitysmuotoja.

Neokorporatistisen mallin mukaan valtio pyrkii yhteistyöhön erityisesti niiden etujärjestöjen kanssa, jotka voivat vaarantaa valtion makroekonomisten päämäärien toteutumisen. Etujärjestöt eivät ainoastaan anna tietoja valtiolle, vaan myös avustavat valtiovaltaa talouspolitiikan toteutuksessa. Ne pyrkivät lisäämään jäsentensä ymmärtämystä talouspolitiikan toimenpiteiden välttämättömyydestä, ja vaikuttavat niiden noudattamiseen (Groser 1981, s. 127). Poliittiset puolueet sitä vastoin vaihtavat valitsijoiden tuen poliittista omaisuutta (valtaa ja resursseja) vastaan. Siitä on seurauksena puolueiden kaksipuolinen suhtautuminen korporatistisiin muotoihin. Olisi erittäin houkuttelevaa varmistaa luvutut velvoitteet poliittisin vaihtokaupoin etujärjestöjen kanssa, mutta toisaalta se saattaa olla kyseisen puolueen ideologian vastaista. Poliittisen kilpailun tilanteessa yksikään puolue ei kuitenkaan voine vastustaa näitä toimenpiteitä.

Korporatismiin Akilleksen kantapäänä Teubner (Heinze 1981, s. 138) kuvaa etujärjestöjen sisäistä päätäntä. Etujärjestöissä ilmenee sisäisiä ristiriitoja johdon ja jäsenistön välillä. Tätä ilmiötä voitiin seurata esimerkiksi Suomessa 1985–86 vallinneen lakon aikana. Myös metsänomistajien etujärjestön jäsenet luovuttavat varoja, valtaa ja oikeuksia etujärjestölleen saavuttaakseen tiettyjä etuja. On kuitenkin mahdollista, että etujärjestö toimii neokorporatis-

tisessa järjestelmässä näiden välineiden avulla tavalla, jota sen jäsenet eivät voi hyväksyä. Tämä voi pitkällä tähtäimellä heikentää etujärjestön asemaa. Neokorporatistiset strategiat eivät kykene pitemmän päälle takaamaan poliittisen systeemin vakautta, koska alituisesti muodostuvat uudet konfliktit vähentävät ”etujärjestöeliitin” määräysvaltaa.

3.3 Etujärjestöjen vallan rakenne

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti metsänomistajien etujärjestön asemaa poliittisessa järjestelmässä. Etujärjestöjen valtaa voidaan V. Beymen mukaan kuvata sisäisten ja ulkoisten tekijöiden avulla (Glück 1976, s. 95).

Ulkoisiin tekijöihin kuuluvat

- etujärjestön asema oikeusjärjestyksessä,
- hallitusjärjestelmän muoto ja
- **maan poliittinen kulttuuri.**

Sisäisiin tekijöihin kuuluvat

- **ideologia,**
- **edustavuus,**
- **etujärjestön organisaatio,**
- rahoitusvoima ja
- etujärjestön johdon laatu (V. Beyme 1980).

Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin tummennuksella merkittyjä tekijöitä.

Lehmbruch’iin nojautuen Pleschberger (1985, s. 121) määrittelee **poliittisen kulttuurin** niiden kehittyneiden ja kehittymättömien johtajatusten järjestelmäksi, jotka kohdistuvat poliittisiin toimintayhteyksiin. Sillä on kaksi näkökohtaa: yhteiskunnallisten konfliktien poliittisen säännöstelyn johtajatuokset ja sen edellytykset.

Kuten jo aikaisemmin on todettu, Suomessa on ainakin osittain tapahtunut muutos pluralistisesta järjestelmästä neokorporatistiseen konsensus- ja yhteistyömuotoon. Nousiaisen (1980, s. 85) mukaan etujärjestöt kuten koko poliittis-valtiollinen päätäntäprosessikin toimii kahdella areenalla, nimittäin pluralistisella vaali-parlamentarisella ja toisaalta etujärjestö-korporatiivisella. Etujärjestöjen merkitys on kasvanut siten, että etujärjestöeliitti vaikuttaa välittömästi päätäntäprosessiin, vaikka puolue-eliitilläkin on monia vaikutusmahdollisuuksia.

Itävallassa kaksi suurinta puoluetta ovat vaaleissa monien vuosien keskiarvotuloksena saaneet 90 prosenttia kaikista annetuista äänistä. Suomessa neljä suurinta puoluetta ovat sitä vastoin yksinään liian pieniä tyydyttämään suurten etujärjestöjen tarpeita. Heikkojen puolueiden kera hallitukset ovat yleensä heikkoja, mistä seuraa etujärjestöjen merkityksen kasvua. Koska metsänomistajien etujärjestön jäsenet ja etenkin metsätilanomistajat kuuluvat erilaisiin puolueisiin, ei etujärjestökään voi selvästi tukeutua yhteen ainoaan puolueeseen. Metsänomistajien etujärjestö on maatalouspuolensa kautta kuitenkin esimerkiksi vaaleissa tukenut keskustaa ja oikealla olevia puolueita.

Myös maa- ja metsätalousministeri on useimmiten keskustalainen. Ammattijärjestöliike painottaa myös omien jäsentensä osuutta metsänomistuksesta. Pitemmän päälle tällä kehityksellä on vaikutusta metsäpolitiikkaan. Mainittakoon samalla yli puoluerajojen menevien henkilökohtaisten suhteiden merkitys.

Krusius-Ahrenbergin (1957, s. 100) teesin mukaan (a) puoluelaitoksen lujuus ja voimakkuus, (b) valtion taloudellisen toiminnan laajuus, ja (c) etujärjestöjen valta ja keskittyneisyys ovat ne kolme suuruutta, jotka on otettava huomioon, jotta etujärjestöpolitiikan edellykset voitaisiin arvioida parlamentaarisessa demokratiassa. Jotta tasapaino säilyisi, (b) ja (c) yhdessä eivät saa ylittää (a):n suorituskykyä. On kuitenkin olemassa merkkejä, jotka viittaavat yhtälön epätasapainoon nyky-yhteiskunnassa. Teesin ajankohtaisuutta olisi siksi tutkittava.

Yhteiskunnan neokorporatistinen kehitys tulee ilmi myös talousneuvoston merkityksen lisääntymisessä. Sen toiminta perustuu lakiin, jonka mukaan valtioneuvosto voi asettaa kokonaistaloudellista suunnittelutyötä sekä kansantalouden suotuisan kehityksen edistämistä tarkoittavien valtion talouspoliittisten toimenpiteiden valmistelua varten talousneuvoston. Talousneuvosto voi taas vuorostaan asettaa projektiryhmiä, joiden tehtävänä on kyseisten ongelmien selvittäminen. Talousneuvoston jäsenistä vähintään kaksi on valtioneuvoston jäseniä (enimmäkseen puheenjohtajana on pääministeri). Muiksi jäseniksi (10–18) nimitetään jäsenmäärältään tai muutoin alaansa parhaiten edustavien taloudellisten järjestöjen, laitosten ja virastojen edustajia (Laki talousneuvostosta 14.1.1966/2).

Etujärjestön ideologia palvelee jäsenistön yhteenkuuluvuutta sekä ryhmän intressien tunnetuksi tekemistä julkisuudessa. MTK:n ideologiaan kuuluu mm. maanviljelysväestön ja yksityisen metsänomistuksen säilyttäminen. Tyypillisenä esimerkkinä etujärjestöideologiasta Glück (1976, s. 103) mainitsee saksalaisen vanavesiteorian (*Kielwassertheorie*). Glück on kuitenkin itse arvostellut tätä teoriaa, jota hänen mielestä pitäisi pikemminkin kutsua ideologiaksi. Teorian mukaan mikäli metsätiloilla on hyvät edellytykset harjoittaa metsätaloutta, niin myös metsätalouden julkiset hyödykkeet tulevat puuntuotannon vanavedessä huomioiduksi suurin piirtein optimaalisella tavalla. Erityisesti Itävallan suurmetsänomistajien etujärjestö on edustanut tätä kannanottoa. Missä määrin suomalaiset metsäalan etujärjestöt ovat vanavesiteorian kannattajia, olisi tutkittava. Esimerkiksi vanhoissa, ja osittain nykyisissäkin metsäohjelmissa sen vaikutus on huomattavissa.

Etujärjestön edustavuutta kuvataan järjestäytymisasteella. Vuoden 1984 lopussa 68 prosenttia metsänomistajista, jotka lain mukaan maksavat metsänhoitoyhdistysmaksun, oli etujärjestön jäseniä (Talousneuvosto 1985b). Luku vastaa noin 79 prosenttia metsäpinta-alasta (MTK:n vuosikertomus 1984, s. 171). Metsänomistajien etujärjestöllä MTK:n ja SLC:n muodossa voidaan siten sanoa olevan lähes monopoliasema metsänomistajien edustajana. Tässä yhteydessä on huomautettava myös Yksityismetsänomistajien Keskusliiton merkityksestä metsänomistajien etujärjestönä.

Etujärjestön organisaatio on ryhmäintressien täyttymisen edellytys (Olson 1968, s. 6). Etujärjestön vaikutuksista voidaan todeta seuraavaa:

1. Etujärjestö vaikuttaa muihin etujärjestöihin, valtioon, valtion hallintoon ja puolueeseen ym. omien intressiensä toteuttamiseksi.

2. Etujärjestö vaikuttaa omiin jäseniinsä metsäpoliittisten päämäärien määrittämisen jälkeen.

Metsänomistajien etujärjestölle metsänomistajien jäsenyys maataloustuottajain yhdistyksissä on tärkeää, koska etujärjestön metsäpoliittisen osaston rahoitus riippuu näiden yhdistysten jäsenmaksuista. Metsänhoitoyhdistysten vapaaehtoisen jäsenyyden ja pakollisen metsänhoitomaksun vuoksi sekä valtiollisen ja yksityisen metsäorganisaatioiden työkenttien läheisyydestä johtuen, metsänhoitoyhdistysten etujärjestöluonne saattaa yksittäiselle metsänomistajalle olla sekava. Koska etujärjestöpropaganda ei ole metsänhoitoyhdistysten puolueettomuusperiaatteen vuoksi mahdollista, suoraetujärjestömainen toiminta on mahdotonta. Edellä esitetystä käy myös ilmi yksityismetsänomistajien etujärjestön voimakas nivoutuminen maatalouden sekä osuuskuntalaisen puunjalostusteollisuuden edustuksen kanssa.

Metsä 2000 -ohjelman suunnitteluun johtaneessa ongelman tiedostusvaiheessa erityisesti MTK:n metsäpoliittinen osasto sekä etujärjestön johto on ollut aktiivinen. Poliitiikan määrittelyvaiheessa voidaan havaita samaa. Sääntöjä noudattaen metsävaltuuskunta ja metsävaliokunta ovat kuitenkin ilmeisesti olleet mukana.

Etenkin metsänhoitoyhdistykset voivat vaikuttaa Metsä 2000 -ohjelman läpiviemiseen, sillä niille on ohjelmassa määritelty lukuisia tehtäviä neuvonnan ja koulutuksen alalla. Myös metsänomistajien oma teollisuus voi vaikuttaa ohjelman toteutukseen joko suoraan tai epäsuorasti. Lisäksi valtion yksityismetsäorganisaatiolla tulee olemaan merkittävä asema esimerkiksi keinovalikoiman valinnassa. Tähän metsänomistajien etujärjestö voi toisaalta vaikuttaa jo käsitellyillä suorilla yhteyksillään. On myös mahdollista, että ammattiyhdistysjärjestö alkaa aktivoida metsäpoliittista toimintaa jäsentensä keskuudessa – ovathan monet heistä myös metsänomistajia.

Ohjelman läpiviemiskausikin on merkittävä metsänomistajien etujärjestölle, koska keinojen etsiminen päämäärien toteuttamista varten on ohjelmassa useimmiten siirretty myöhäisempään vaiheeseen. Sen vuoksi toteuttamisvaiheessa jatkettu politiikan määrittäminen on tarpeellinen.

3.4 Klientalismi

Suomalaista metsäpolitiikkaa voidaan kuvata myös klientalismilla, jota on pluralististen ja korporatististen piirteiden kera löydettävissä valtiovallan ja etujärjestöjen välillä. Kun neokorporatismiin yhteydessä puhuttiin lähinnä kolmoissuhteesta työn, pääoman ja valtiovallan kesken, tässä on kyse kaksipuolisesta suhteesta yksittäisten etujärjestöjen ja hallintakoneiston välillä. Esimerkkinä mainittakoon metsänomistajien etujärjestön suhde maa- ja metsätalousministeriöön.

Richardson ja Jordan (1979, s. 56) pitävät tätä suhdetta kaksitahoisena, ”*sometimes it seems to near that the departments articulate the views of their clients (in a professional client sense) but sometimes it means that the pressure groups control the departments*”. Tämän kaltainen toiminta on erityisen voimakasta Italiassa ja Englannissa. Hirsch (Pleschberger 1985, s. 114) puhuu yksittäisten etujärjestöryhmien ”sillanpäistä” (*Brückenköpfe*) hallituskoneis-

tossa. Tämä johtaa siihen, että päätäntäkoneisto hajaantuu suhteellisen itsenäisesti toimivaksi byrokratiaksi, jolla on käytössään erityisiä klienttejä, oikeuksia ja tiedostamattomia ongelmia.

Unohtaa ei sovi myöskään ”*personal network*” -käsitettä (Richardson ja Jordan 1979, s. 61). Sillä tarkoitetaan henkilökunnan siirtymistä valtionhallinnosta teollisuuteen tai päinvastoin, minkä odotetaan lisäävän ymmärtämystä näiden välillä. Tämä liikehdintä on erityisen voimakasta Ranskassa ja Englannissa. On kyseenalaista, missä määrin sitä esiintyy Suomen metsäteollisuuden ja hallinnon välillä.

4 Metsä 2000 -ohjelma

4.1 Ongelman tiedostusvaihe

Kuten tavallista, virallisen metsäohjelman tarpeellisuus tuli tiedostettua vasta hitaan julkisuudessa käydyn keskustelun jälkeen. Eräs keskustelun ensimmäisistä kannanotoista oli artikkeli, jonka otsakkeena oli ”MERA-henki herätettävä” (Valtinen 1981). Artikkelissa tuotiin julki, että metsäteollisuuden kapasiteetti oli viimeisten 20 vuoden aikana kaksinkertaistunut. Samanaikaisesti hakkuumahdollisuudet olivat kuitenkin lisääntyneet vain kymmenellä prosentilla. Kirjoittaja arvosteli myös puunhintasuositusjärjestelmän toimimattomuutta. Lopuksi mainittiin harvennushakkuiden tarpeellisuus. Metsänomistajapuolen edustaja vastasi samassa lehdessä, että tähänkin mennessä yksityismetsätalous on kyennyt toimittamaan teollisuudelle sovitun määrän raaka-ainetta (Rutanen 1981).

Erittäin selvästi mielipiteensä esitti Metsäteollisuuden Keskusliiton edustaja samana vuonna pitämässään esitelmässä (Pekkanen 1981). Esitelmässä käsiteltiin huonontunutta markkinatilannetta ja alhaista teollisuuden kannattavuutta sekä niihin johtaneita syitä. Samoin painotettiin puuraaka-aineen niukkuutta ja Suomen korkeita kantohintoja. Puhuja esitti monia keinoja raaka-aineen niukkuuden poistamiseksi. Nämä koskivat metsäverotusta, metsätaloussuunnitelmia, teollisuuden metsäpalvelusopimuksia sekä puunmyyjien investointimahdollisuuksia esimerkiksi metsäobligaatioihin.

Samassa tilaisuudessa MTK:n edustaja painotti, että voimakkaasti vaihtelevat puun hinnat ovat johtaneet puukaupan ongelmiin. Vetoamalla puun pitkän ajan reaalihinnan samantasoisuuteen metsänomistajien edustaja vastusti teollisuuden esittämää väitettä korkeista kantohinnoista. Erityisesti painotettiin metsänhoitoyhdistysten toiminnan merkitystä (Viitala 1981).

MTK:n puheenjohtaja totesi vuonna 1982, että yhteiskunta asettaa metsätaloudelle ristiriitaisia vaatimuksia ja ettei metsäpolitiikka ole ollut sopusoinnussa pitkäjänteistä suunnittelua ja toimintaa edellyttävän metsätalouden harjoittamisen kanssa (Haavisto 1982). Metsätalous olisi kuitenkin metsäpoliittisten tavoitteiden puuttumisesta huolimatta kyennyt turvaamaan jatkuvasti kasvaneen metsäteollisuuden raaka-ainetarpeen. Kirjoittaja esitti myös mieli-

piteen, että metsäteollisuuden kapasiteetin kasvu edellyttää puuntuotannon lisäämistä.

Näiden muutamien kirjoitusten perusteella on todettavissa, että aloitteet keskustelun herättämiseksi metsä- ja puutalouden ongelmista tulivat lähinnä metsäteollisuudelta. Tämän jälkeen metsänomistajien etujärjestö alkoi myös tiedostaa ongelmia ja esitti valituksen virallisen metsäpoliittisen ohjelman puutteesta. Valtiovallalle esitettiin epäsuorasti ajankohtaisten ongelmien olevan niin vaikeita, ettei niitä voitaisi ratkaista ilman valtiovallan puuttamista asiaan. Valtiovallan edustus tulikin välittäjäksi ja joulukuussa 1982 pidettiin talousneuvostossa neuvottelu metsäpoliittisen ohjelman tarpeellisuudesta. Tämän ohjelman olisi käsiteltävä metsien käyttöä ja puuntuotantoa.

Tammikuussa 1983 talousneuvosto järjesti yhteistyössä Metsäteollisuuden Keskusliiton ja Maataloustuottajain Keskusliiton kanssa seminaarin, jonka nimenä oli ”Metsä 2000 – tuottava ja työllistävä metsä” (Talousneuvosto 1983). Talousneuvoston mukaantulo teki ohjelman poliittiseksi kiistakysymykseksi ja asetti sen poliittisen päiväjärjestyksen osaksi.

Seminaarissa valitettiin toistuvasti virallisen metsäpoliittisen ohjelman ja metsäpoliittisten päämäärien puuttumista. Erittäin merkittäväksi muodostui pääministerin puhe metsäsektorin kriisistä ja valtiovallalle asetetuista odotuksista metsäpoliittisten kiistojen ratkaisijana. Hän totesi, että valtiovallan odotettiin ilmeisesti toimivan entistä useammin kiistojen välitysmiehenä. Hän asetti myös seuraavat kysymykset: ”Mitkä toimenpiteet olivat valtiovallalta jääneet tekemättä ja missä kysymyksissä on syyllistytty laiminlyönteihin?” Lopuksi pääministeri esitti arvovaltaisen ja asiaatuntevan toimikunnan perustamista, jonka tulisi pikaisesti tehdä ehdotuksia niistä toimenpiteistä, jatkoselvityksistä ja tutkimuksista, jotka ovat tarpeellisia metsäsektorin häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi (Sorsa 1983).

Näin taloudellisesta kriisitilanteesta kehittyi konsensustarve, jossa yhteisen metsäpoliittisen ohjelman avulla toivottiin puun myyjä- ja ostajapuolen erimielisyyksien ratkaisemista ja säännöstelyä. Molemmat pääaloitteen tekijät saivat siten valtiovallan, ministeriöiden, hallintokoneiston, etujärjestöjen ja ammattiyhdistysliikkeen sekä tieteen edustajien mukaantulon kautta mahdollisimman laajan julkisen tuen tai ehkä vastustuksenkin, mikä ilmenee myöhemmin. Nimekkäiden tiedemiesten osallistumisella ohjelman suunnitteluvaiheelle taattiin puolueeton ja epäpoliittinen sävy. Tämä tieteellinen ja puolueeton työ kuitenkin rajoittui oleellisesti molempien pääetujärjestöjen edustajien vaikutuksesta. Tästä johtuen jo ohjelmaa hahmoteltaessa olennaiset edellytykset keskustelun syntymiselle ohjelman ryhmissä estyivät, kuten myös selkeän politiikan muodostus (*policy formulation*). Tähän näkökohtaan palataan myöhemmin.

4.2 Ohjelman johto- ja työryhmät

Talousneuvosto nimitti 21.2.1983 Metsä 2000 -ohjelmajaoston, josta myöhemmin käytettiin myös nimitystä johtoryhmä. Ohjelmajaoston tehtävänä oli:

1. Selvittää puuntuotannon ja metsien hyväksikäytön pitkän aikavälin lisäämismahdollisuudet ja tavoitteet sekä näiden tavoitteiden toteuttamisen edellyttämät toimenpiteet kokonaisuudessaan.
2. Selvittää metsäteollisuuden oikea mitoitus hakkuumahdollisuuksiin ja niiden rakenteeseen nähden, mahdollisuudet metsäteollisuuden rakenteen kehittämiseen ja kilpailukyvyn parantamiseen.
3. Laatia selvitysten pohjalta ehdotus metsätalouden pitkän aikavälin kehittämisohjelmaksi.

Johtoryhmän jäseniksi nimitettiin valtiovallan, tieteen, metsänomistajien etujärjestön, teollisuuden etujärjestön, metsähallituksen, Keskusmetsälautakunta Tapion, Suomen Pankin, ammattiyhdistysliikkeen sekä maa- ja metsätalousministeriön edustajia. Tieteen edustaja on samanaikaisesti käsitettävissä ympäristönsuojelun edustajaksi.

Ohjelmajaoston pääsihteeriksi talousneuvosto kutsui tiedemiehen. Talousneuvosto nimitti myös ohjelmajaoston työvaliokunnan, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin ohjelmajaoston pääsihteerin. Työvaliokunnan jäseniksi nimitettiin ministeriöiden, teollisuuden ja metsänomistajien etujärjestön, metsähallituksen, Tapion ja Metsäntutkimuslaitoksen edustajat. Ne neljä nimitettyä sihteerä, jotka toimivat sekä työvaliokunnan että työryhmien sihteereinä, edustivat metsäteollisuuden ja metsänomistajien etujärjestöä sekä maa- ja metsätalousministeriötä. Aktiivisimmin ovat toimineet etujärjestöjä edustaneet sihteerit.

Seuraavat työryhmät nimitettiin:

1. metsien hoidon ja käsittelyn työryhmä,
2. puunhuollon työryhmä,
3. metsäteollisuuden kehittämisen työryhmä ja
4. metsien monikäytön työryhmä.

Työryhmien jäsenten enemmistö muodostui tieteen edustajista (Yliopisto ja Metsäntutkimuslaitos). Myös kaikkien työryhmien puheenjohtajat olivat tieteen edustajia. Ensimmäisessä työryhmässä oli myös ministeriön ja valtion metsäorganisaation edustus mukana. Puunhuollon työryhmässä, joka näyttää olleen mielenkiintoisin, oli mukana ammattiyhdistysliikkeen edustaja (Paperiliitto), PTT:n (Pellervon Taloudellinen Tutkimuslaitos) sekä Tapion edustaja. Kolmannessa ja neljännessä työryhmässä olivat mukana valtiovallan edustajat sekä viimeksi mainitussa ruotsinkielisen maa- ja metsätalouden etujärjestön edustaja, johon myös ilmeisesti oli kutsuttu ns. maltilliset ympäristön- ja luonnonsuojelun edustajat.

Työnjako oli selkeä. Ensin työryhmät esittivät raporttinsa ja ehdotuksensa työvaliokunnalle, joka käsiteli ne ja vei edelleen johtoryhmän käsiteltäviksi ja hyväksyttäväiksi. Ensin oli päätetty, että työryhmien raportteja ei julkaistaisi. Kun kuitenkin tuli päinvastainen päätös, kiistakysymysten käsittely työryhmissä lisääntyi ja voimistui, mikä ilmeni etenkin etujärjestöjen edustajien, siis sihteerien toiminnassa. Esimerkkinä siitä, että etujärjestöjen edustamat sihteerit eivät päässeet yksimielisyyteen, lienee puunhuollon työryhmän raportin maininta, että pääajan työryhmän sihteerinä toimi tiedemies. Näin poliittisten tavoitteiden muodostus alkoi jo alimmalla asteella, jossa ennemminkin olisi pitänyt vallita epäpoliittinen tieteellinen työ. Työryhmien alku-

peräinen työmääritelmä kuivui siis kokoon. Työryhmien tarkoituksenaan oli esittää tavoitteet ja niiden keinot mahdollisimman monipuolisesti ja ilman kompromisseja. Eräässä työvaliokunnan kokouspöytäkirjassa todettiin jo ennen ohjelman valmistumista että, "keinot ovat vesittyneet" (Talousneuvosto 1983–1985b).

4.3 Poliitiikan muodostusvaihe

4.3.1 Ohjelman päämäärät

Politiikan muodostusvaiheessa määriteltiin seuraavat metsä- ja puutalouspolitiikan päämäärät:

1. yleisen talouspolitiikan tavoitteiden tukeminen,
2. metsän eri käyttömuotojen tasapainoinen ja kestävä tukeminen,
3. metsämaan kasvukyvyn täysimääräinen hyväksikäyttö,
4. metsätaloudellisten toimenpiteiden taloudellinen kannattavuus,
5. metsätalouden harjoittamisen edellytysten turvaaminen,
6. puunkäytön ja hakkuumahdollisuuksien määrien ja puutavaralajeittaisten rakenteiden yhteensovittaminen,
7. metsäteollisuuden puunsaannin turvaaminen, sekä
8. suotuisten olosuhteiden luominen elinkelpoiselle, uusiutumiskykyiselle ja kokonaistaloudellisesti kannattavalle metsäteollisuudelle (Talousneuvosto 1985a, s. 1).

Politiikan muodostusvaihe oli samanaikainen ohjelman kehitysvaiheen kanssa. Poliitiikan muodostusvaiheessa osanottajat olivat yksimielisiä siitä, että puuntuotantoa on nostettava ja että erityisesti Etelä-Suomessa esiintyvä hakkuusäästö olisi saatettava teollisuuden käyttöön. Keskeinen tavoite Metsä 2000 -ohjelmassa oli kuitenkin löytää ne keinot, joilla kasvavat hakkuusäästöt ohjataan teollisuuden käyttöön (Riihinen & Tikkanen 1985, s. 1).

Ohjelmaa kehiteltäessä julkisuus toi hakkuusäästöt yleiseen tietoon, mitä etenkin pankit käyttivät mainos- ja markkinointitarkoituksiinsa. Pankkien toimintaa osittain rajoitettiin, mutta osittain se myös hyväksyttiin metsänomistajien etujärjestössä (Leikola 1985). Suurin markkinaosuus "metsärahoista" oli osuuspankkilaitoksella (noin 50 prosenttia), jota seurasi säästöpankkilaitos (noin 30 prosenttia). Loput neljä pankkia aloittivat aktiivisen kilpailukampanjan, jolla pyrittiin tavoittamaan etenkin metsätilanomistajat (Talouselämä 1985/21, s. II).

Metsäalan Toimihenkilöliitto (METO), jonka jäsenet ovat suurelta osin metsänhoitoyhdistysten toimihenkilöitä, solmi ilmeisesti MTK:n ja SLC:n suostumuksella metsäpalvelusopimuksen Säästöpankkien kanssa. Sopimuksella pyritään metsänomistajien taloudelliseen neuvontaan, koska METO:n puheenjohtajan mukaan perinteiset metsäalan etujärjestöt eivät ole kyenneet tämänkaltaiseen yhteistyöhön (Puu liikkeelle... 1984, s. 41). Tällä viitataan myös MTK:hon, joka ei siis olisi riittävässä määrin hoitanut omien jäsentensä

taloudellista ja ehkä myös talouspoliittista neuvontaa. Metsänhoitoyhdistykset ovat tähän asti keskittyneet metsänomistajien metsänhoidolliseen neuvontaan, kuten valtion vastaava yksityismetsätaloutta edustava organisaatiokin. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko yksittäisen ammattietujärjestön sallia tehdä tämänkaltaista sopimusta yhden pankkilaitoksen kanssa. Talouspoliittisten kysymysten innostuksessa niiden poliittiset seuraukset ovat ehkä unohtuneet. Siten on saatettu saada aikaan uusi kiistakysymys myöhäisemmälle ajankohdalle.

Kaiken kaikkiaan tämän kaltaisten sopimusten syntyminen on nähtävä kyseeseen tulleen etujärjestön laiminlyöntinä. Kuten jo aikaisemmin mainittiin, suuret järjestöt ovat useimmiten liian hitaita tarttumaan heti uusien ajankohtaisten kysymysten käsittelyyn tai ottamaan ne ohjelmaansa. Ne jäävät siten nopeammin reagoiville pienille ryhmille tai yksityisille henkilöille, jotka voivat näin saavuttaa nopeasti etuja itselleen. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että ohjelman suunnitteluvaiheessa sen tekijät olivat keskittyneet perinteisten metsäpoliittisten kysymysten käsittelyyn. Ohjelman eri elinten ulkopuolelle jääneiden etujärjestöjen tai ryhmien oli siksi painotettava oma asemaansa uusilla aiheilla.

Politiikan muodostusvaiheessa esillä olleista kiistakysymyksistä käsitelään tässä yhteydessä muutamia.

Vaikka ohjelman suunnittelijat olivat yksimielisiä ohjelman tavoitteista, keinot tavoitteiden saavuttamiseksi olivat vilkkaan keskustelun alaisina. Useimmat keinoja koskevat kiistakysymykset ”hiottiin” jo työryhmissä. Suurempia keskusteluja syntyi lähinnä kysymyksistä, jotka alun perin esitettiin johtoryhmässä. Suurimmat kiistakysymykset ovat muistiinpanojen ja eriävien sekä täydentävien mielipiteiden mukaan olleet puuhuollon työryhmän käsiteltävinä. Kiistakysymykset koskivat ensi sijassa metsämaan ostomahdollisuuksia, metsätilan vähimmäiskokoa, metsäverotusta, teollisuuden metsäpalvelusopimuksia sekä vastaavaa metsänhoitoyhdistysten toimintaa. Eräs ajankohtaisimmista kysymyksistä oli luonnollisesti puunhintasuositussopimusjärjestelmän toimivuus metsäteollisuuden (Teollisuuden Puuyhdistys) ja puunmyyjien (MTK:n metsävaltuuskunta) välillä.

4.3.2 Metsämaan hankinta

Yksi merkittävimmistä johtoryhmän kiistakysymyksistä oli metsäteollisuuden oikeus hankkia metsämaata. Metsäteollisuuden Keskusliiton edustaja esitti eräässä kokouksessa, että vallitseva maanhankinta-oikeuslaki vuodelta 1978 oli liian ankara. Huomautettiin, että Suomen metsäteollisuus kykeni hankkimaan vain 7–8 prosenttia raaka-aineestaan teollisuuden omistamista metsistä, kun taas vastaavasti Ruotsin metsäteollisuus voi hankkia prosentuaalisesti noin kolminkertaisen määrän omista metsistään. Kannanottajan mukaan teollisuuden omista metsistä hankkiman puuraaka-aineen osuuden nosto oli kitkattoman puunhuollon edellytys (Talousneuvosto 1983–1985). Toisaalta viimeisen valtakunnan metsien inventoinnin yhteydessä tuli ilmi, että teollisuuden omistamiin metsiin oli syntynyt hakkuusäästöjä 21 prosenttia, valtion metsiin 20 prosenttia ja yksityisten metsänomistajien metsiin 9 prosenttia. Kokonaishakkuusäästöistä yksityisten osuus oli 67 prosenttia, val-

tion 20 prosenttia ja teollisuuden 13 prosenttia (Talousneuvosto 1985, s. 5–6). Metsäteollisuuskään ei siis ollut käyttänyt kaikkia omia hakkuumahdollisuuksiaan hyväkseen ”puupulan” aikana.

Metsäteollisuuden Keskusliiton ehdotus sai ilmeisesti enemmistön kannatuksen, koska mahdollisuus kirjattiin Metsä 2000 -ohjelmaan. Ohjelmassa esiintyvä kirjallinen muoto on kuitenkin varovainen: ”Metsänomistusolojen kehittämiseen vaikuttaa osaltaan laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata (391/1978). Olisi käynnistettävä selvitystyö lain ja sen soveltamisen tarkistamiseksi siten, että se pitkällä aikavälillä loisi nykyistä paremmat edellytykset aktiivisesti metsätaloutta harjoittavien metsänomistajien (metsäteollisuusyhtiöt mukaan luettuina) metsämaan lisähankinnalle kuitenkin niin, että maatilatalouden kehittämismahdollisuudet turvataan” (Talousneuvosto 1985a, s. 32–33). Kuten muiden kiperien kiistakysymysten kohdalla, myös tämän ratkaisun etsiminen ja politiikan muodostus siirrettiin konsensusperiaatteen nojalla myöhäisemmässä vaiheessa muodostettavalle komitealle tai vastaavalle elimelle.

Esitetty ehdotus sai kielteisen vastaanoton MTK:lta ja SLC:lta. Johtoryhmän kokouspöytäkirjojen mukaan metsänomistajain etujärjestön edustajat ilmoittivat yhä uudelleen tuovansa kantansa seuraavassa kokouksessa julki, mitä ei kuitenkaan ohjelman valmistumiseen mennessä tapahtunut. Sen sijaan annettiin eriyvä mielipide, joka liitettiin Metsä 2000 -ohjelmaan. Sen allekirjoitti MTK:n ja SLC:n edustajien lisäksi myös Keskusmetsälautakunta Tapion edustaja.

Eriävässä mielipiteessä lausutaan, että suuressa osassa Itä- ja Pohjois-Suomea metsäteollisuuden osuus metsäpinta-alasta on jo nykyisellään niin suuri, ettei järkevän maatilatalouden rakenteen kehittäminen ole enää mahdollista. Esitetään, että voimassa oleva maanhankintaoikeuslaki on sisällöltään lievempi kuin muissa Pohjoismaissa. Samalla esitetään, että maanhankintalain voimassaoloaikana 1979–83 lähinnä metsäteollisuusyritykset ovat saaneet luvan 59 000 metsähehtaarin ostamiseen (Talousneuvosto 1985a, s. 49–50).

Tällä hetkellä (1986) teollisuuden omistuksessa on yhdeksän prosenttia metsämaasta. Mikäli metsäteollisuus hankkisi seuraavan neljänkymmenen vuoden aikana vastaavan määrän maata, teollisuuden metsänomistusosuus nousisi 12 prosenttiin. Jos ostetun maan oletetaan tulevan yksityisiltä myyjiltä, yksityisen omistuksen osuus laskisi 63:sta 60 prosenttiin. Tässä kiistassa on ilmeisesti MTK:n ja SLC:n (ja Keskusmetsälautakunta Tapion) osalta kysymys etujärjestöpoliittisesta periaatteesta, jonka mukaan tulee yksityismetsänomistuksen ja maatilojen metsänomistus olisi säilytettävä. Metsäteollisuuden lisääntyvän metsänomistuksen vuoksi metsänomistajien etujärjestö ehkä pelkää maa- ja metsätilojen aseman ja oman metsäpoliittisenmerkityksensä heikentymistä sekä puukaupan voimasuhteiden muuttumista. Metsäteollisuus taas odottanee lisääntyvän metsänomaisuuden vahvistavan sen asemaa puumarkkinoilla.

Eriävän mielipiteen allekirjoittaneet ovat edelleen sitä mieltä, että metsäteollisuudella on edullisempi metsäverotuksellinen asema, koska metsäteollisuus ei maksa metsistään varallisuusveroa ja koska tulo- ja kunnallisveron vaikutusta voidaan säädellä omaan käyttöön tulevan puun hinnoittelulla. Kansantaloudellisista syistä teollisuudelle suositellaan rahoitusmahdollisuuksiensa käyttämistä mielummin oman alansa kehittämiseen kuin ”tarpeetto-

man” metsämaan hankintaan. Eriävässä mielipiteessä vedotaan siihen, että teollisuuden lisämaan hankinta heikentäisi yksityismetsätalouden kehittämistä, mikä metsäteollisuuden kehittämisen ohella on keskeinen edellytys Metsä 2000 -ohjelman toteuttamiselle (Talousneuvosto 1985a, s. 49–50).

Tämä aihe muodostuu siis jälleen myöhemmin käsiteltäväksi kiistakysymykseksi. On kuitenkin mahdollista, että molemmat etujärjestöt käyttivät tätä poliittista kiistaa muiden oleellisempien välttämiseksi tai saadakseen sen avulla julkista huomiota itselleen. Näin MTK ja SLC näyttivät jäsenilleen, että ne puolustavat aina jäsentensä maanomistusoikeutta.

4.3.3 Metsätilan vähimmäiskoko

Toisen metsäpoliittisen kiistakysymyksen muodosti määrittely metsätilan vähimmäiskoosta. Ensi silmäyksellä on kysymys näennäskiistasta, joka on kuitenkin selvästi luonteeltaan yhteiskuntapoliittinen. Ohjelmassa on tuotu esille huoli tilakoon jatkuvasta pienenemisestä sekä mainittu, että metsätilojen hakkuumahdollisuuksien hyödyntäminen on sitä vähäisempää, mitä pienempi tilakoko on (Talousneuvosto 1985d). Tästä ja ehkä käytännöllisistä syistä metsätilan suositeltavaksi vähimmäispinta-alaksi asetettiin ohjelmassa kymmenen hehtaaria.

Tämä pinta-alarajoitus ei saanut ammattiyhdistysliikkeen kannatusta. Koska sen mielipide ilmeisesti jäi vähemmistöön, ohjelmaan liitettiin eriävä mielipide. Siinä huomautetaan, että metsätilan kokoa ei voi määrittellä kymmeneksi hehtaariksi, koska havaitut tilastolliset erot puuntuotannon ja tilakoon välillä johtuvat monista usein tilakoon yhteydessä olevista tekijöistä, eivätkä itse tilakoosta (Talousneuvosto 1985a, s. 51). Kysymys on etujärjestöpoliittinen, koska monet pienempien metsäalojen omistajat kuuluvat ammattiyhdistysliikkeeseen.

Järveläisen (1982, s. 7) tutkimuksen mukaan noin 23 prosenttia metsänomistajista kuului työväestöön. Heidän hallussaan oli 17 prosenttia metsäalasta. Ammattiyhdistysliike asettui vastustamaan kaikenlaista minimiomistuskokoa vaativaa politiikkaa. Esimerkkinä mainittiin rantamökkipalstojen hankintaoikeuden rajoittuminen, mikäli mainittua minimikokoa sovellettaisiin. Koska rantapalstat ovat kuitenkin lain mukaan vasta tietystä koosta lähtien metsäaluetta, peruste ei ole aina pitävä. Enemmänkin on nähtävissä pyrkimys omien jäsenten metsäomaisuuden ja sen yhteiskunnallisen osuuden vahvistamiseen. Oman jäsenistön metsäomaisuuden osuuden kasvaminen voimistaisi myös ammattiyhdistysliikkeen metsäpoliittista asemaa.

Ammattiyhdistysliike ehdottaa eriävässä mielipiteessään muita keinoja tilakoon pirstoutumisen estämiseksi. Esimerkiksi uusjakoja ja tilusvaihtoja tulisi edistää ja suuruusrationalisointia korostaa valtion välitystoiminnassa.

Koska metsänomistajien etujärjestö asettuu maa- ja metsätilojen elinkelipoisuuden periaatteen kannalle, se on myös todennäköisesti tilakoon vähimmäiskoon kannalla. ”Epäsuotuisaa” tilarakennetta (kuten sitä Keski-Euroopassa nimitetään), samoin kuin yhteisomistusta koskevaa vertailevaa tutkimusta voitaisiin suorittaa esimerkiksi Itävallan tai Sveitsin olosuhteisiin nähden.

4.3.4 Metsänhoitoyhdistysten toiminta

Ammattiyhdistysliikkeen puolelta lausuttiin olettamus, että metsätaloudellinen neuvonta ei ole saavuttanut pienten tilojen omistajia riittävän hyvin, koska näiden hakkuumahdollisuuksia ei ole hyödynnetty riittävästi. Eriävässä mielipiteessä painotetaan myös, että pienellä tilalla voidaan harjoittaa monija tarkkapiirteistä metsävarojen hyödyntämistä metsäluonnon vaihtelut huomioon ottaen. Metsien virkistyskäyttö ja luonnonsuojelun yleinen korostuminen vaikuttavat metsien hoitoon ja käsittelyyn. Tällöin pienten tilojen luonnonsuojeluvaikutukset korostuvat.

Mielipiteessä on nähtävissä mielenkiintoisia tulevaisuuden näkymiä. On mahdollista, että ammattiyhdistysliike tulee jäsentensä avulla saamaan yhä voimakkaamman aseman metsänhoitoyhdistysten toiminnassa, mikä ehkä johtaisi (puolue)poliittisiin jännityksiin yhdistyksissä. On myös mahdollista, että ammattiyhdistysliikkeen sisällä muodostetaan metsänomistajien alaryhmiä, jotka edustavat voimakkaampia metsäpoliittisia kannanottoja. Kolmantena mahdollisuutena olisi oman erillisen metsätilanomistajien tai kaupunkilaismetsänomistajien etujärjestön perustaminen, mikä ei varmasti olisi nykyisen etujärjestön etujen mukaista. Tämän kaltaisen kehityksen estämiseksi metsänhoitoyhdistysten toimintaa on jo nyt voimakkaammin suunnattu metsätilanomistajien saavuttamiseksi niin kaupungeissa kuin maaseudullakin. Toisaalta osa metsätilojen omistajista on ensimmäisen polven kaupunkilaisia, ja siksi vielä vahvasti motivoituja kannattamaan metsänhoitoyhdistysten toimintaa.

Koska metsänhoitoyhdistykset harjoittavat monipuolisia palveluksia ja ovat myös MTK:n ja SLC:n tärkein kanava päämääriensä toteuttamiseksi, yhdistykset joutunevat tulevaisuudessa kokemaan melkoisia muutoksia, mikäli haluavat pysyä yhteiskunnallisen kehityksen mukana. Tikkasen (1986) mukaan metsänomistajien aktiivisuudella on etenkin puukaupassa ja metsänhoidossa työllisyyttä lisäävä merkitys. Näiden työkenttien edistäminen kuuluu lähinnä metsänhoitoyhdistyksille, mutta ne ovat erikoisen metsäpoliittisen asemansa vuoksi osittain estettyjä toimimaan aktiivisesti. Tämä koskee niin puuhoitoa kuin talouspoliittista neuvontaa sekä uutena työkenttänä ympäristönsuojelua.

Metsänhoitoyhdistysten toiminta oli jo ennen ohjelman hahmottamistakin kiistakysymys. Metsäteollisuus syytti metsänhoitoyhdistyksiä liiallisesta osuuskuntalaisen teollisuuden suosimisesta ja aloitti aktiivisen kampanjan omien metsäpalvelusopimustensa puolesta. Nämä sopimukset tarjoavat Järveläisen ym. (1983) mukaan käyttökelpoisen vaihtoehdon metsänhoitoyhdistyksen toiminnalle ja enemmistö sopimusten tekijöistä on maininnut päämotiivinaan tyytymättömyyden metsänhoitoyhdistysten toimintaan.

MTK ja SLC olivat myös aktivoineet rooliaan puukaupassa. Puukaupan ohjauksen ohella ne halusivat vahvistaa asemaansa puun markkinoinnin piirissä. Myös Metsäalan Toimihenkilöliiton edustaja oli valittanut perinteisen myyjäpuolen organisaatioiden hidasliikkeisyyttä ja vaatinut, että toimeksiantojen vastaanottamisesta tulisi siirtyä metsänhoito- ja hakkuusopimusten markkinointiin (Näreaho 1983).

Toisaalta ammattiyhdistysliikkeen edustaja väitti, että metsänhoitoyhdistykset eivät olisi olleet puolueettomia puunostajia käsitellessään. Metsänhoitoyhdistysten toiminta-alueen hämärtyminen on saattanut hänen mielestään heikentää niiden toimintakykyä hyvän metsänhoidon tasapuolisena edistäjänä. Yhdistysten aseman ja tehtävien selkiinnyttämisestä vaadittiin lailla (Mäki 1983, s. 44). Tämä metsänhoitoyhdistysten toimintaa koskeva kiistakysymys ratkaistiin Keskusmetsälautakunta Tapion kirjeellä (25.4.1984) jo politiikan muodostusvaiheen aikana. Kirjeen mukaan yhdistykset saavat puukauppaa koskevissa kysymyksissä antaa apua vain puunmyyjille. MTK:n vuosikertomuksessa (1984, s. 111) todetaan, että puukauppaa käsittelevä kiista olisi siten ratkaistu. Kirje ei liene aiheuttanut oleellisia muutoksia metsänhoitoyhdistysten tehtäviin.

Kaksi vuotta aikaisemmin todettiin, että markkinoilla vallitseva puun niukuus olisi johtanut teollisuuden pyrkimykseen vaikuttaa metsänomistajiin yhä voimakkaammin metsänpalvelusopimuksia solmimalla (MTK:n vuosikertomus 1982, s. 10). Vuotta myöhemmin esitettiin mielipide, jonka mukaan metsänomistajat ja heidän etujärjestönsä olivat olleet kyseisenä ”metsän vuonna” vakavien syytösten kohteena. Väitteen mukaan metsäteollisuus olisi järjestänyt kampanjan heikentääkseen metsänomistajien ja heidän järjestönsä asemaa. Puukauppaa käsittelevien ohjeiden edelleen kehittäminen ja metsänhoitoyhdistysten asema olivat tuolloin vielä neuvottelun kohteena (MTK:n vuosikertomus 1983, s. 10). Metsäteollisuus syytti sitä vastoin MTK:ta kyvyttömyydestä jäsenistönsä puunmyyntihalukkuuden lisäämiseen. MTK:n puolelta perusteltiin, ”ettei järjestö voi sille mitään” jos sen jäsenet eivät toimi etujärjestön antamien ohjeiden mukaan, eikä olisi mahdollista valvoa 300 000 yksityismetsänomistajan sanomisia ja tekemisiä (Viitala 1983; lainaus Kuusela 1983, s. 24).

Kiista metsänhoitoyhdistysten tehtävistä ratkaistiin siis jo ohjelman politiikan muodostusvaiheessa valtiovaltaa edustavan metsäjärjestön avulla. Kiista tulee kuitenkin olemaan jatkuva keskustelun aihe tulevaisuudessa, osittain keinovalikoimien uudelleenarvioimisen vaiheessa, osittain uusien metsäpoliittisten kysymysten tullessa esiin. Erityisesti metsänhoitoyhdistyksiltä odotettu puolueettomuus ja etujärjestöpoliittisen luonteen unohtaminen tulevat yhä aiheuttamaan vaikeuksia. Olisi ilmeisen tarpeellista selvittää perusteellisesti yhdistysten luonne, jolloin etujärjestöpoliittiset kysymykset joko järjestetään uudelleen tai ehkä siirrettäisiin jollekin toiselle järjestölle.

4.3.5 Metsäverotus

Verokysymykset ovat useimmiten poliittisesti mielenkiintoisimmat. Metsä 2000 -ohjelma edellyttää metsäverojärjestelmää, joka tukee hakkuutavoitteiden saavuttamista ja voimaperäistä puuntuotantoa. Todettiin, että nykyinen järjestelmä täyttää nämä vaatimukset eräin muutoksin. Metsäverotuksesta kuten muistakin kiistakysymyksistä, joista ei päästy yksimielisyyteen, esitettiin toimitettavaksi selvitystyö. Sen tarkoituksena oli selvittää, miten metsäverotusta voitaisiin kehittää nykyjärjestelmän pohjalta enemmän hakkuita kannustavaksi. Metsäverotusta koskevia täydentäviä mielipiteitä on liitetty Puuhuollon työryhmän raporttiin kaksi sekä eriävä mielipide Metsä 2000 -

ohjelmaan. Edelliset mielipiteet ovat ammattiyhdistysliikkeen (Paperiliitto) ja Pellervon Taloudellisen Tutkimuslaitoksen (PTT) edustajien antamia. Ohjelmaan liitetyn eriävän mielipiteen tekijä edustaa ammattiyhdistysliikettä.

Metsänomistajien etujärjestö on yhä uudelleen esittänyt kantanaan, ettei verotuksen tason korottaminen vilkastaisi puumarkkinoita. MTK:ta lähellä olevan PTT:n edustaja on täydentävässä mielipiteessään myös huomauttanut, että nykyinen metsäverotusjärjestelmä ei sisällä niitä metsäpoliittisia tavoitteita, joita ohjelmaan haluttaisiin sisällyttää (Talousneuvosto 1985b, s. 161). Esitettiin myös, että Suomessa ja Ruotsissa puuntuotantoon kohdistuva verotus on moninkertainen puuntuotannon saamaan tukeen verrattuna, ja siten erittäin epäsuotuisa eräisiin kilpailijamaihin nähden (Talousneuvosto 1985b, s. 162–163).

Ammattiyhdistysliike esitti vastakkaisen mielipiteen. Sen mukaan korkeampi verotusaste edistäisi puun myyntihalukkuutta ja tukisi metsäpoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Ammattiyhdistysliikkeen edustajat esittivät mielipiteen, jonka mukaan viime vuosien aikana tapahtunut metsäverotuksen yleistason aleneminen ja metsänomistajien vähentynyt riippuvuus metsätuloista ovat heikentäneet metsäverotuksen metsäpoliittista ohjauskykyä. Eriävässä mielipiteessä on esitetty selvitystyön tekemistä siitä, miten metsänhoitoa ja puunhuoltoa voitaisiin edistää nykyisiä metsäpoliittisesti epätarkoituksenmukaisia verohuojennuksia purkamalla ja ohjaamalla kertyvät verotulot metsänhoitoon ja metsänparannukseen julkisen tuen avulla (Talousneuvosto 1985a, s. 52).

Puuhuollon työryhmän raporttiin liitetystä täydentävässä mielipiteessä on esitetty varsin perusteellisin laskelmin erilaisten verotustoimenpiteiden vaikutuksia (Talousneuvosto 1985b, s. 164–182). Tässä yhteydessä ei perehdytä lähemmin etujärjestöpoliittisiin kysymyksiin ja niiden verotuspoliittisiin yhteyksiin. Metsäteollisuuden etujärjestö ei ole huomattavasti kommentoinut verotuskysymystä. Alunperin oli vaadittu istutusalojen verohelpotusta uudistushakkuiden edistämiseksi. Verotus tulee jäämään tulevaisuuden kiistakysymykseksi. Tässä suhteessa olisi mielenkiintoista tutkia perusteellisesti kulloistenkin verotukseen kohdistuvien muutosten talouspoliittisia ja metsäpoliittisia vaikutuksia.

4.3.6 Puukauppa

Metsä 2000 -ohjelmassa esitetään nykyisen hintasuositussopimusjärjestelmän parantamista puukaupan toimivuuden osalta. Sopimuskäytäntöä olisi kehitettävä pitkäjännitteisesti toimivaksi ja suhdannevaihteluita tasaavaksi. Ohjelmassa esitetään epäsuorasti kuusen hinnan alentamisen tarvetta tulevaisuudessa, koska kuusta tultaneen käyttämään suhteellisesti enemmän mekaanisen massan valmistukseen. Kuusen kysyntä on viime vuosina voimakkaasti heikentynyt, mikä on huolestuttanut myös metsänomistajien etujärjestöä. On vaadittu sahateollisuutta tukevia toimenpiteitä (Nyrhinen 1985).

Metsäteollisuus on puolestaan maininnut teollisuuden perusongelmaksi alhaiset maailmanmarkkinahinnat ja omien tuotantokustannustensa korkeuden. Koska vain kotimaisiin tuotantokustannuksiin voidaan vaikuttaa, teollisuus torjui kaikki kustannusten kohoamiseen johtavat vaatimukset, tulivatpa

nämä etujärjestöjen, valtiovallan tai muiden järjestöjen puolelta (Pärnänen 1983, s. 38). Korkeiden kustannusten syinä oli aikaisemmin mainittu puun hintataso ja energiakustannukset (puun hintatasolla on tarkoitettu kantohintaa, joka on kilpailijamaita huomattavasti korkeampi). Vertailtaessa kantohintoja olisi otettava huomioon eri maiden vaihteleva puuntuotto ja kustannukset hehtaaria kohti, jotka molemmat saattavat erota huomattavasti suomalaisista olosuhteista.

Metsänomistajien etujärjestö on sitä vastoin viitannut viime vuosien puunhinnan reaalityn paikallaan pysymiseen. Puuhuollon työryhmän raporttiin liitettyssä PTT:n edustajan täydentävässä mielipiteessä tuodaan julki tyytymättömyys siitä, että raakapuumarkkinoihin liittyviä metsäpolitiikan tavoitteita on katseltu varsin suppeasta näkökulmasta ja viitataan aikaisempaan metsätalouskomitean mietintöön, jota tarjotaan esimerkiksi. Lausunnon antajan mukaan eräät keskeiset ongelmat ja vaihtoehtoiset keinot eivät ole tulleet käsitellyiksi riittävän perusteellisesti ja monipuolisesti (Talousneuvosto 1985b, s. 157).

Lopulliseksi tulokseksi jäi kaikesta huolimatta nykyisen käytännön säilyttäminen. Metsäteollisuuden edustajan mukaan (Pekkanen 1985) päätösten teon edellytyksiin kuuluu mm., että on olemassa riittävä varmuus keskeisistä tuotannontekijöistä kuten puusta ja energiasta, niiden saatavuudesta ja hinnasta. Metsä 2000 -ohjelma lisää hänen mukaansa omalta osaltaan tätä varmuutta. Samassa yhteydessä esitetään, että teollisuus on tähän asti jopa ylittänyt ohjelmassa asetetut tavoitteet, ja ettei tässä mielessä ole nähtävissä vaikeuksia.

On siis selvästi todettu, etteivät politiikan muodostusvaiheessa sovitut tavoitteet sinänsä aseta vaikeuksia teollisuudelle. On myös esitetty, että metsäteollisuusyritykset tekevät päätöksensä tulevaisuudessakin omilla kriteereillään. Metsäteollisuuden edustaja toteaa lisäksi, että metsäteollisuudella ei ole olemassa Metsä 2000 -ohjelmaan pohjautuvaa valmista ohjelmaa tuotantonsa kehittämiseksi. Edelliset lausunnot herättävät kysymyksen, haluaako metsäteollisuus sanoa itsensä irti tietystä ohjelman osasta ja oliko metsäteollisuuden päämääränä alun perin ollut puuntuottajiin kohdistuvan uuden MERA-ohjelman aikaansaaminen, kuten aikaisemmin mainitussa vuonna 1981 ilmestyneessä artikkelissa epäiltiin. Edellinen lainaus antaa osaksi vaikutelman, jonka mukaan teollisuus haluaa edelleen päättää omasta kehityksestään itsenäisesti ilman yhteiskunnan voimakkaampaa mukaantuloa päätätään. Tulevaisuus näyttää, missä määrin yhteiskunta ja muut järjestöt tämän kannan hyväksyvät.

4.3.7 Energiapolitiikka

Ohjelmaraportin mukaan metsäteollisuuden energiatarve tulee seuraavan 20 vuoden aikana kaksinkertaistumaan. Miten tämä katetaan, ei ole ohjelmassa mainittu. On epäselvää, onko kysymyksessä ympäristönsuojelijoiden kanssa syntynyt kiista, jota ei ole haluttu tuoda avoimesti julki, vai ovatko muut seikat vaikuttaneet asiaan. On myös mahdollista, että kysymys on – viisaasti kyllä – haluttu jättää avoimeksi, koska sillä on tietty poliittinen merkitys myös seuraavissa vaaleissa.

Teollisuus on tähän mennessä viitannut viidennen ydinvoimalan tarpeellisuuteen. Tästä kysymyksestä tulee syntymään yhä enenevässä määrin teollisuuden ja luonnonsuojelijoiden välinen kiista. Koska eri puolueiden sisällä esiintyy myös ydinvoimalaa vastustavia suurempia ryhmiä, ydinvoimalakysymys tulee ilmeisesti saattamaan etujärjestöjen ulkopuolisia ryhmiä yhteistyöhön näiden puolueiden jäsenten kanssa. Suomessakin on esitetty mielipiteitä, joiden mukaan lisäenergian tarve ei välttämättä edellytä atomivoimaloiden lisäämistä (Tuormaa 1985, s. 12–15).

4.4 Ohjelman toteutusvaihe

4.4.1 Toteutuksen aloitus

Talousneuvosto hyväksyi ”virallisesti” Metsä 2000 -ohjelman. Se tarvitsee kuitenkin pitkäaikaisena ohjelmana myös valtioneuvoston käsittelyn, jotta metsä- ja puutalouden suunnitteluvoitaisiin kytkeä kansan- ja valtiontalouden suunnitteluun sekä valtion tulo- ja menoarvioiden laadintaan. Toisaalta edellytyksenä ohjelman toteutumiselle on, että metsälakien uudistus tulee eduskunnassa lopullisesti käsitellyksi ja että nämä lait voivat astua voimaan. Ilman näitä lakeja ohjelmassa suunnitellut toimenpiteet eivät liene mahdollisia.

Metsä 2000 -ohjelma esiteltiin julkisuudelle helmikuussa 1985. Vuoden 1985 loppuun mennessä ei tapahtunut paljoa lukuunottamatta kritiikkiä ohjelman hidasta alkuunpanoa kohtaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö nimitti vuonna 1985 kolmen hengen työryhmän vuoden 1986 syksyyn mennessä tutkimaan metsäteollisuuden toimintaedellytyksiä (Leppänen 1986, s. 19). Ohjelman ansiosta tämän vuoden budjettimäärärahoihin on sisällytetty lisäyksiä yksityismetsätalouden suunnittelua ja neuvontaa varten (Vehviläinen 1985).

Itse ohjelmassa on vaadittu, että ohjelman toteutusta on jatkuvasti seurattava ja että ohjelmaa, sen tavoitteita ja keinovalikoimaa on tarkistettava 5–10 vuoden välein. Ohjelman valmistelua varten tulisi määrääjain perustaa projektiluontoinen elin, joka koostuisi alan ammattihenkilöistä sekä sidosryhmien ja poliittisten organisaatioiden edustajista. Projektiluontoisen elimen koostumus vastaisi siten johtoryhmän kokoonpanoa. Ohjelmassa on esitetty lisähenkilökuntaa maa- ja metsätalousministeriöön ohjelman valmistelua, laatimista ja sen toteuttamisen seuranta varten. Ohjelmassa edellytetään myös tutkimustoiminnan edistämistä ja sen painopisteiden siirtämistä nykyistä joustavammin muuttuvien tarpeiden mukaan.

Vuoden 1986 alussa (16. tammikuuta) perustettiin projektiluontoinen seurantar ryhmä, jonka työkausi ulottui vuoden 1988 loppuun. Jäseniä ovat neljän eri ministeriön, metsäteollisuuden ja metsänomistajien etujärjestöjen sekä Keskusmetsälautakunta Tapion ja Taloudellisen suunnittelukeskuksen edustajat. Näin luotiin yhdysside etujärjestöjen, ministeriöiden, valtiollisen yksityismetsätalouden edistämistä suorittavan organisaation, yliopiston ja Taloudelli-

sen suunnittelukeskuksen välille, mikä helpottanee muun muassa etujärjestöjen vaikuttamista meno- ja tuloarvioiden tekemiseen.

Tähänastisista tuloksista ei voitane vielä tehdä arvioita (keväällä 1986). Asetetut tavoitteet eivät kuitenkaan näytä olevan joka suhteessa saavutettavissa. Tästä on esimerkkinä pyrkimys alueittaisten metsätaloussuunnitelmien tekoon vuoteen 1990 mennessä (Salo 1985, s. 9). Myöskään metsänhoitoyhdistyksille asetetut tavoitteet eivät liene ajallisesti ja työvoimallisesti läpivievissä. Ohjelmassa on myös jätetty huomioon ottamatta yksityismetsätalouden edistämisyhdistysten henkilökunnan ilmeinen lisääntynyt koulutustarve uusien työkenttien edessä. Myös metsänhoitoyhdistysten osalle tuleva lisääntynyt neuvonta ja koulutustoiminta sekä henkilökohtaisten kontaktien hoito yksityisiin metsänomistajiin vaatii osittaista yhdistysten sisäistä uudelleenorganisointia. Lisäksi metsänhoitoyhdistykset haluavat ilmeisesti itse aktivoida toimintansa eri tavoin ja eri aloilla.

4.4.2 Metsänomistajien etujärjestön vaikutus

Metsänomistajien etujärjestö (MTK ja SLC) voi vaikuttaa ohjelman toteutukseen ja sen muotoihin erilaisten komiteoiden, projektiluontoisen seurantaryhmän, valiokuntien ja henkilökohtaisten suhteiden kautta. Ratkaisematta jääneet kiistakysymykset tulevat aiheuttamaan edelleen konflikteja. Metsänomistajien etujärjestö tulee mahdollisuuksiensa mukaan katsomaan, että sen edustamat kannat eri metsäpoliittisiin kysymyksiin tulisivat läpiviedyiksi. Erityisesti se tulee käyttämään hyväksi kanaviaan ministeriöihin ja valtion metsäorganisaatioihin.

Muiden etujärjestöjen vastakkaiset kannanotot yritetään mikäli mahdollista joko konsensushengessä tai edellä mainituin keinoin saada lievennetyiksi, tai etujärjestöt tekevät vaihtokauppaa kulloinkin tarpeelliseksi näkemillään poliittisilla kysymyksillä. Intensiivisen tiedotustoiminnan avulla metsänomistajien etujärjestö voi vaikuttaa omien jäsentensä mielipiteeseen ohjelmasta joko positiivisesti tai negatiivisesti. Tärkein keino etujärjestön jäsenten saavuttamiseksi on kuitenkin metsänhoitoyhdistysten toiminta. Lisäksi metsänomistajien etujärjestö voi käyttää sekä suomen- että ruotsinkielisiä maataloustuottajain yhdistyksiä voimistettuun metsäpoliittiseen tiedotukseen.

Esimerkkinä voidaan mainita metsänhoidollisten toimenpiteiden aktivoiminen. Metsänomistajien etujärjestö voi asettaa tavoitteet metsänhoitoyhdistysten liitoille ja nämä edelleen metsänhoitoyhdistyksille. Viime vuosina kaupungeissa on jo pidetty metsänhoitoyhdistysten neuvontatilaisuuksia, joilla on yritetty saada kaupunkilaismetsänomistajia toiminnan piiriin. Kotkasen (1985) mukaan suunnittelu ja neuvonnan koordinointi sekä neuvonnan valmiuksien rakentaminen kuuluu lautakuntalaitokselle. Sitä vastoin toteutus kuuluu metsänhoitoyhdistyksille. Metsäpoliittinen suunnittelutyö on siis Tapiion edustaman metsänhoito-organisaation alainen, eikä metsänhoitoyhdistyksille ole sallittua voimakas etujärjestöpoliittinen motivointi. Myöskään järjestöpoliittisten houkutteiden käyttö ei ole mahdollista.

Keskusmetsälautakunta Tapiion edustajan mukaan Tapiokin on lähtenyt laajentamaan toimintakenttäänsä niin, että metsälautakunnat ja metsänhoitoyhdistykset voivat jatkossa hoitaa kaikkia metsänluonnon hoitoon ja suoje-

luun liittyviä tehtäviä. Tämä merkitsee myös lisääntyvää työmäärää asianomaisille järjestöille. Koska metsänomistajien etujärjestö ei suoraan toimi alimman portaana toiminnan suunnittelijana, sen on huolehdittava mahdollisimman hyvistä suhteista Keskusmetsälautakunnan päättäjiin. Takala (1985) on sitä mieltä, että ohjelman toteutus riippuu lähinnä valtiovallan toimenpiteistä. Metsänomistajien etujärjestö haluaakin mahdollisuuksien mukaan nopeuttaa metsälakien uudistusta koskevaa eduskunnan käsittelyä. Etenkin metsänomistajien etujärjestö näkee metsätaloussuunitelmien tietosuojan lailistamisen ohjelman toteuttamisen osaedellytyksenä.

5 Päätelmät

Käsittelyn teoreettisen kirjallisuuden perusteella Suomessa voitaisiin metsäpoliittisesti puhua valtion, teollisuuden ja metsänomistajien neokorporatistisesta kolmiyhteydestä. Viimeisen metsäpoliittisen ohjelman yhteydessä ammattiyhdistysliike on kuitenkin tullut mukaan neljäntenä vaikuttajana. Neokorporatistinen kehitys on oleellisesti vaikuttanut Metsä 2000 -ohjelman syntyyn. Ohjelman tarpeellisuus tuli esille, kuten yleensäkin vastaavat aktiviteetit, taloudellisen kriisitilanteen sanelemana. Konfliktitilanne ratkaistiin myöntymispohjalta valtiovallan toimiessa välittäjänä. Jotta metsäpoliittista järjestelmää voitaisiin valottaa perusteellisesti, olisi kaikkia kyseisiä poliittisen prosessin osanottajia, siis etujärjestöjä, valtiovaltaa jne. käsittelevä tutkimus tarpeen.

Ryhmäteorian mukaan pienillä ryhmillä on paremmat edellytykset kollektiiviseen käyttäytymiseen kuin suurilla järjestöillä. Suomessa metsänomistajien etujärjestön aktiiviselle toiminnalle on esteenä laissa säädetty pakollinen metsänhoitomaksu, jolloin metsänhoitoyhdistysten jäsenyyttä ei enää ymmärretä välttämättömäksi. Metsänomistajien etujärjestö onkin pakotettu metsänhoitoyhdistysten turvin käyttämään erilaisia houkuttimia saadakseen uusia jäseniä tai pitääkseen entiset jäseninään.

Metsä 2000 -ohjelmalle asetetut päämäärät ja tavoitteet olivat alunperin kunnianhimoiset, mistä myös johtuu ohjelman luomisen osittainen kariutuminen. Tulokseksi jäi valitus, ettei käyttökelpoisia keinoja ohjelman toteuttamiseen ole löytynyt. Suurelta osin tämä valitus oli kuultavissa ohjelman työkentelyssä aktiivisesti mukana olleilta niin etujärjestöjen kuin tieteenkin edustajilta. Ohjelman arvostelijat ovat painottaneet sitä, että ohjelmaa tehdessä ainoan katsantokannan muodosti kotimaisen puuntuotannon ja hakkuiden kehittäminen (mm. Raumolin 1985). Yleisenä mielipiteenä oli kuultavissa, että ohjelman pääasiallinen hyöty olisi kaikkien yhteiskunnallisten ryhmien metsä- ja puutaloudellisen tiedon nostamisessa.

Kaiken kaikkiaan Metsä 2000 -ohjelma on lukuisten kysymysten siirtämisellä edelleen käsiteltäväksi johtanut asetettujen tavoitteiden toteuttamisen hidastumiseen. Tämän kaltainen kompromissinmuodostus vaatii päätöksenteolta aikaa ja tulee taloudellisesti kalliiksi. Metsäpoliittisten tavoitteiden määrittäminen muodostuu jatkuvaksi prosessiksi, jossa joudutaan uusien

ongelmien eteen ennenkuin vanhatkaan ovat selvitettyjä. Näin myös vanhat ongelmat uusiutuvat. On myös mahdollista, että poliittisten kiistakysymysten ratkaisussa keinovalikoiman uudelleen etsiminen tulee kokemaan entisen kaltaisen karsimiskohtalon. Metsäpoliittisen ohjelman suunnittelun yhteydessä asetettujen tavoitteiden toteutusmahdollisuuksien analyysi olisi merkittävä etu ohjelman läpiviennissä.

Politiikan muodostusvaiheesta on huomattavissa, että ratkaisemattomat kysymykset siirrettiin konsensushengessä tulevaisuuteen. Etenkin tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien keinojen puuttuminen tulee muodostamaan ohjelman toteutusvaiheesta samanaikaisesti uuden politiikan muodostusvaiheen. Ohjelmaa kehiteltäessä oli moniakin erilaisia keinoja esitetty ja kehitetty. Nämä keinot tulivat kuitenkin jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa karsittua. Koska useimmat kiistakysymykset olivat jo edeltä käsin luonteeltaan poliittisia, niillä ei ollut mahdollisuutta tulla ratkaistuiksi. Mainittakoon, että Itävallassa sopimus metsätalouden sekä paperi- ja levyteollisuuden välillä on saatu aikaan, koska vastaavia poliittisia peruskysymyksiä ei ole otettu lainkaan käsiteltäviksi.

Vuoden 1986 keväällä tehdyn kolmen kuukauden esitutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista suorittaa varmoja poliittis-analyttisiä arviointeja. On vain mahdollista näyttää alku, jonka pohjalta perusteellinen metsäpoliittisten ohjelmien politologinen tutkimus olisi mahdollista ja perusteltua. Yhteydet yleisen talouspolitiikan, metsälainsäädännön ja metsäpoliittisten ohjelmien välillä ovat varmasti olemassa ja ovat jo aikaisemmin näyttäneet tien nykyisellekin ohjelmalle. Metsä 2000 -ohjelman yhteydessä kyseeseen tulevien kaikkien etujärjestöjen, valtiovallan ja muiden järjestöjen sekä niiden vuorovaikutusten tutkimus olisi tarpeen.

Kirjallisuus

Bernholz, P. 1969. Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie. *Kyklos* 22. s. 276.

Beyme, K., v. 1980. *Interessengruppen in der Demokratie*. München.

— 1981. *Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit?* Teoksessa: von Alemann, U. (toim.): *Neokorporatismus*, Frankfurt am Main. s. 80–91.

Borg, O. 1983. *The Power of Parliament in a Neo-corporatist Society as Seen by Its Members*. University of Tampere. Department of Political Sciences. Occasional Paper 34.

— & Hoskola, H. 1984. *Valtuutus viljelijöiltä*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 78.

Eidg. Oberforstinspektorat. 1975. *Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik*. Bern.

Eriksson, M. 1993. *Metsätalouden asiantuntijavalta MERA-kaudella*. Teoksessa:

- Palo, M. & Hellström, E. (toim.): Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471:251-270.
- Ervasti, S., Heikinheimo, L., Kuusela K. & Mäkinen, V. 1969. Suomen metsä- ja puutalouden tuotantomahdollisuudet vuosina 1970–2015. Talousneuvosto.
- Glück, P. 1976. Die Rolle der Verbände in der theoretischen Forst- und Holzwirtschaftspolitik. Wien.
- Groser, M. 1981. Pluralismus, Korporatismus und Neue Politische Ökonomie. Teoksessa: von Alemann, U. (toim.): Neokorporatismus. Frankfurt am Main. s. 117–136.
- Haavisto, H. 1982. Eräitä näkökohtia yksityismetsätaloudesta. PTT Katsaus, vol. 3, no. 2. s. 1–5.
- Heeg, B. 1974. Forstpolitische Wissenschaft-Eine Problemstellung. Allg. Forst-u.J.-Ztg., vol. 145, no. 9. s. 172–182.
- Heikinheimo, L., Heikurainen, L., Holopainen, V., Keltinkangas, M., Kuusela, K. & Möttölä, T. 1963. Metsätalouden parannusten työllisyys ja tulovaikutukset. Silva Fennica, no. 114. s. 1–31.
- Heinze, R.G. 1981. Verbändepolitik und "Neokorporatismus". Zur politischen Soziologie organisierter Interessen. Opladen.
- Helander, V. & Anckar, D. 1983. Consultation and Political Culture. Essays on the Case of Finland. Commentationes scientiarum socialium, no. 19. s. 1–198.
- Huuska, V. 1968. Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa. Porvoo.
- Järveläinen, V-P. 1982. Metsänomistuksen rakennemuutos ja puunmyyntikäyttäytyminen. PTT Katsaus, vol. 3, no. 2. s. 6–13.
- , Riihinen, P., Tuominen, A. & Vesikallio, H. 1983. Metsänomistajien kokemukset metsäpalvelusopimuksista. Helsingin yliopiston kansantaloudellisen metsäekonomian laitos. Tiedonantoja no. 9.
- Kotkanen, P. 1985. Metsätalouden edistämistoiminta. Suomen Metsäyhdistys. Metsä 2000 -seminaari. s. 1–4.
- Krusius-Ahrenberg, L. 1957. Synpunkter pa intressenorganisationernas politiska frammarsch. Var syn III. Tampere.
- Kuhn, K. 1981. Neokorporatismus in Skandinavien. Teoksessa: von Alemann, U. (toim.): Neokorporatismus. Frankfurt am Main. s. 209–229.
- Kuusela, K. 1983. Metsäpolitiikan haasteet 1980-luvulla. Lahti.
- Lehner, F. 1983. Pluralistische Interessenvermittlung und staatliche Handlungsfähigkeit: Eine ordnungspolitische Analyse. Teoksessa: von Alemann, U. & Forndran, E. (toim.): Interessenvermittlung und Politik. Westdeutscher Verlag.
- Leikola, M. 1985. Kadonneen miljardin metsästäjät. Talouselämä no. 16. s. 52–53.
- Leppänen, S. 1986. Metsäsektorin saneeraus. Talouselämä no. 3. s. 19–20.
- Maataloustuottajain Keskusliitto. 1982–1984. MTK:n vuosikertomus. Espoo.
- MERA-lainan selvitystoimikunta. 1972. Muistio Maa- ja metsätalouden pankilta anottavaa lainaa varten. Helsinki.

Metsätalouden rahoitustoimikunta (MERA-toimikunta) 1964, 1966, 1969:

Metsätalouden rahoitusohjelmat I, II ja III.

Metz, A-M. 1986a. Einflußnahme des Verbands der Waldbesitzer in Forst- und Holzwirtschaftspolitik Finnlands: Das Programm Forst 2000. Manuskript für Akademie Finnlands. Toukokuu 1986. 88 s.

— 1986b. Metsänomistajien etujärjestön vaikutus Suomen metsä- ja puutalouspolitiikkaan: Metsä 2000 -ohjelma. Esitutkimus Suomen Akatemialle toukokuussa 1986. 87 s.

— 1986c. Influence of Forest Owners as an Interest Group in Achieving the Forest Policy Goals in Finland: the Programme "Forestry 2000". Teoksessa: Tikkanen, I. (toim.): Analysis and evaluation of public policies. *Silva Fennica* Vol. 20, N:o 4. s. 286–292.

Mäki, A. 1983. Palkansaajanäkökulma metsäpolitiikkaan. Suomen metsäyhdistys. Puun ja työn riittävyys. s. 41–45.

Nilson, S.S. 1983. Numerical Democracy and Corporate Pluralism Revisited. *SPS*, vol. 6, no. 2. s. 151–157.

Nousiainen, J. 1980. Suomen poliittinen järjestelmä. 5. uudistettu painos. WSOY Porvoo, Helsinki, Juva.

Nyrhinen, T. 1985. Metsä 2000 -ohjelman toteutusedellytysten kehittäminen metsänomistajan näkökulmasta. Suomen Metsäyhdistys. Metsä 2000 -savotta. 6 s.

Näreaho, P. 1983. Puun saannin turvaaminen. Suomen Metsäyhdistys. Puun ja Työn riittävyys. s. 46–48.

Olson, M. 1968. Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.

Pekkanen, M. 1981. Metsäteollisuuden markkinakatsaus. Suomen Säästöpankkiliiton 27. metsäpäivillä pidetty esitelmä.

— 1985. Metsäteollisuuden kehitysedellytykset. Suomen Metsäyhdistys. Metsä 2000 -seminaari. 5 s.

Pleschberger, W. 1982. Die Sozialpartnerschaft in der Forstwirtschaft. Aspekte ihrer Geschichte, Institutionalisierung und Funktionsproblematik. *ÖZP* no. 3. s. 301–316.

— 1985. Forstrechtserneuerung, Bedingungen, Verlauf und Probleme "wirtschaftsnaher" Gesetzgebung in Österreich. Untersucht am Beispiel der Entstehung des Forstgesetzes 1975. Habilitationsschrift an der Universität für Bodenkultur. Wien.

Puu liikkeelle neuvonnan keinoin. 1984. Metsä ja Puu. No. 9/1984. s. 41.

Pärnänen, H. 1983. Puun ja työn riittävyys. Suomen Metsäyhdistys. Puun ja työn riittävyys. s. 38–40.

Pöytäniemi, A-M. 1978. Wirtschaftspolitische und kommerziell-industrielle Aktivitäten der finnischen Privatwaldbesitzer. Diplomarbeit am Institut für Forst- und Holzwirtschaftspolitik an der Universität für Bodenkultur. Wien. 125 s.

Raumolin, J. 1985. Mietteitä Metsä 2000 -ohjelman tiimoilta. Kansantaloudellinen aikakauskirja no. 3. s. 346–349.

- Richardson, J.J. & Jordan, A.G. 1979. *Governing under Pressure*. Oxford.
- Riihinen, P. & Tikkanen, I. 1985. Dynaamisen metsäpolitiikan avulla metsä- ja puutalouden hallittuun kasvuun. Summary: Dynamic Forest Policy: a Key to Controlled Expansion of Forestry and Forest Industries. Helsingin yliopiston kansantaloudellisen metsäekonomian laitos. Tiedonantoja no. 12.
- Rutanen, E. 1981. Puumarkkinat myyjäpuolen kannalta. *Metsänhoitaja* no. 7. s. 21.
- Ruuhijärvi, R. 1985. Luonnonsuojelutyötä eduskunnassa. *Suomen luonto* vol. 44, no. 7. s. 11.
- Salo, J. 1985. Metsä 2000:n tavoite – utopiaako? *Metsä ja Puu*, no. 10. 9 s.
- Schmidt, M. G. 1981. Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt.
- Schmitter, P.C. 1974. Still the Century of Corporatism? *Review of Politics*, vol. 36.
- Sorsa, K. 1983. Valtiovallan tervehdys. *Talousneuvosto*. Metsä 2000 –tuottava ja työllistävä metsä. Seminaariraportti. s. 6–9.
- Soyez, D. 1980. Zur Entwicklung der Interessengegensätze zwischen Forstwirtschaft und Umweltschutz in Schweden. *Forstw. Cbl.* vol. 99. s. 185–197.
- Takala, P. 1985. Metsä 2000 -ohjelman toteutusedellytysten kehittäminen yksityismetsätalouden kannalta. Teoksessa: Suomen Metsäyhdistys. Metsä 2000 savotta.
- Talouselämä. 1985. Metsänomistajan sielunelämää. *Talouselämä* no. 21. s. 11.
- Taloudellinen suunnittelukeskus. 1985. Suomen kansantalouden kasvumahdollisuudet 1985–2000. Helsinki.
- Talousneuvosto. 1983. Metsä 2000 – Tuottava ja työllistävä metsä. Seminaariraportti. Helsinki.
- 1985a. Metsä 2000 -ohjelma. Helsinki.
- 1985b. Puunhuollon työryhmän raportti. Helsinki.
- 1983–1985. Metsä 2000 -ohjelmajaoston työvaliokunnan pöytäkirjat. Helsinki.
- Tikkanen, I. 1986. Metsä 2000 -ohjelman tavoitteet ja keinot metsäpolitiikan ja maaseudun näkökulmasta. Pellervo Seuran MJ-horisontti-seminaari. Hyvinkää.
- Tuormaa, I. 1985. Energiatutkija Markku Niemi: Viidettä ydinvoimalaa ei tarvita. *Suomen luonto* no. 7. s. 12–15.
- Valtanen, H. 1981. MERA-henki herätettävä. *Metsänhoitaja* no. 7. s. 19–20.
- Viitala, J. 1981. Kotimaan puumarkkinat. Suomen Säästöpankkiliiton 27. metsäpäivillä pidetty esitelmä.
- Winkler, J.T. 1976. Corporatism. *European Journal of Sociology*, Vol. 17. s. 100–136.

YMPÄRISTÖTIETOISEN METSÄPOLITIIKAN STRATEGIA

Matti Palo¹



ABSTRAKTI

Julkisen metsäpolitiikan tehtävänä on vähentää tai utopiana poistaa ne yhteiskunnalliset hyvinvointimenetykset, joita markkinaepäonnistumiset sekä epäsuotava tulonjako ja puutteellinen vakauttaminen aiheuttavat. Yksityismetsälakimme ydin valmistettiin tsaarinajan olosuhteissa. Tilanne näyttää nyt puuvuorineen kovin muuttuneelta. YK:n Rion konferenssin jälkeen onkin entistä perustellumpaa siirtyä metsien hävityksen kieltävästä yksityismetsälaista yleismetsälakiin. Entistä kilpailevammatt puumarkkinat varmistaisivat kannattavien pitkävaikutteistenkin metsäinvestointien toteutumisen. Yleismetsälaki tähtäisi puuntuotannon ohella metsien ympäristöarvojen ylläpitoon, jota funktiota nykyinen yksityismetsälaki ei tiedosta. Metsänparannuslaki voitaisiin myös lopettaa aikansa palvelleena. Julkisen tuen määrää metsätalouteen ei kuitenkaan olisi tarvetta vähentää, vaan metsänparannusvarat ja osa maataloudelta vapautuvasta tuesta tulisi kohdentaa uudelleen talouspolitiikan teorian mukaisten positiivisten ulkoisvaikutusten tukemiseen. Ympäristöbonuksilla varmistettaisiin biologisen monimuotoisuuden ja metsämaisemien ylläpito sekä hiilen riittävä varastoituminen metsään. Maahan tarvitaan uusi, kilpaileviin markkinoihin perustuva, ympäristötietoisen metsäpolitiikan strategia.

Avainsanat: metsäpolitiikka, metsälait, strategia, Suomi

¹ Kansantaloudellisen metsäekonomian professori, Metsätutkimuslaitos, Unioninkatu 40 A, 00170 Helsinki

Alkusanat

Tämän tutkimuksen lähtökohtana ovat 1970-luvun lopulla pitämäni metsäpolitiikan luennot metsäekonomian professorina Tanskan maatalousyliopistossa. Yhdysvaltojen metsäekonomisen tutkimuksen ”grand old man” Marion Clawson teki tuolloin kirjallaan ”Forests for whom and for what?” minuun syvän vaikutuksen. Kirja on ollut edelleen minua inspiroiva metsäpolitiikan kriteerien ja prosessien kuvaajana.

Suomen Akatemia järjesti vuonna 1979 sosiaaliekologian seminaarin, johon minulta pyydettiin metsäpoliittinen esitelmä. Tuon esitelmän laajennetussa julkaisemattomassa käsikirjoituksessa tuli esille tämän tutkimuksen lähestymistapa ja keskeiset ideat, mutta vain vähäinen osa tuon vanhan käsikirjoituksen historiallisesta tarkastelusta on säilynyt tähän raporttiin. Runsaan kahden vuosikymmenen ajan olen osallistunut metsäntutkimuspolitiikan tutkimukseen, suunnitteluun ja keskusteluun. Poliitiikan käsite ja sen tutkimisen aihepiiri ovat olleet minulle tätä kautta läheisiä.

Strategiseen suunnitteluun olen aluksi tutustunut FAO:n konsulttitehtävissä viime vuosikymmenen alkupuoliskolla. Tämän tutkimuksen muotoutumiseen on vaikuttanut ratkaisevasti viimeisen kymmenen vuoden aikana tekemäni kehitysmaiden metsäkatoa ja metsätaloutta koskenut tutkimustyö. Olen siinä yhteydessä joutunut tarkastelemaan Suomen metsätaloudelle ja metsäpolitiikalle täysin vastakkaisia olosuhteita. Vastakohtien vertailu ja tarkastelu on tuonut minulle uutta näkökulmaa etenkin Suomen metsälakien merkitykseen.

Viime vuosina olen pitänyt lukuisia esitelmiä ja kirjoittanut artikkeleita eräistä metsäpolitiikan osakysymyksistä. Tässä tutkimuksessa on käytetty osittain niissä esitettyjä ideoita, jotka on integroitu metsäpolitiikan teorian ja strategisen suunnittelun viitekehyksissä muuhun aineistoon.

Tämän yhteisjulkaisun toimittamisessa syntynyt vuorovaikutus kaikkien sen kirjoittajien, mutta etenkin Eeva Hellströmin kanssa on ratkaisevasti vaikuttanut oman tutkimukseni edistymiseen. Myös keskustelut Lauri Vaaran kanssa ovat olleet työn valmistumiselle tärkeitä. Edellä nimeltä mainittujen lisäksi seuraavat henkilöt lukivat ja kommentoivat koko käsikirjoituksen: Kauko Hahtola, Jan Heino, Harri Hänninen, Matti Leikola, Heikki Lindroos, Pekka Ollonqvist, Eljas Pohtila, Risto Seppälä, Yrjö Sevola ja Mikko Toropainen. Paula Horne ja Juhani Viitala lukivat kumpikin eräitä osia käsikirjoituksesta. Olen kiitollinen saamistani kommenteista ja rohkaisusta. En ole kuitenkaan voinut tehdä kaikkia ehdotettuja muutoksia, joten lopputuloksesta olen vain itse vastuussa.

Metsätalolla, syyskuussa 1993

Matti Palo

Sisällys

Tiivistelmä	310
1 Johdanto	311
1.1 Tausta	311
1.2 Metsäpolitiikan tutkimus.....	313
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimustehtävä	314
1.4 Tutkimusote.....	316
2 Metsäpolitiikan teoreettinen viitekehys	319
2.1 Metsäpolitiikan tarve	319
2.2 Metsäpolitiikan oikeutus	323
2.3 Metsäpolitiikan dynamiikka.....	326
2.4 Metsäpolitiikan tuloksellisuuden kriteerit.....	333
3 Korporatiivisen metsäpolitiikan kehitys	335
3.1 Metsälait ja metsäpolitiikka	335
3.2 Ruotsin vallan aika	336
3.3 Venäjän vallan aika	342
3.4 Itsenäisyyden aika	349
3.5 Suunnitelmatalous ja korporatismi kukoistus	356
3.6 Metsäpolitiikan tuloksellisuus eri aikakausina.....	360
4 Metsäpolitiikan muutospaineet	363
4.1 Puutavarat lisääntyvät	363
4.2 Metsätalouden rakennemuutos	366
4.3 Metsätalouden osaaminen nousussa.....	370
4.4 Metsäteollisuus kantohinta-ankkurissa	371
4.5 Yhteiskunta vihreämmäksi.....	373
4.6 Kansainvälinen metsäpolitiikka aktivoituu	376
4.7 Eräiden maiden metsäpolitiikan haasteita.....	381
4.8 Suunnitelmataloudesta markkinatalouteen.....	384
4.9 Vanhentuneet metsälait	387
5 Ympäristötietoisien metsäpolitiikan malli	392
5.1 Uuden strategian lähtökohdat, visio ja päämäärät.....	392
5.2 Markkinat kilpaileviksi	394
5.3 Panostus innovaatiojärjestelmään ja pienyrityksiin	405
5.4 Yksityismetsälaista ympäristöohjaukseen.....	410
5.5 Metsänparannuksesta puun polton elvytysohjelmaan	419
5.6 Yleismetsälaki ja yleismetsähallinto	428
6 Tulosten tarkastelu	435
6.1 Tulosten luotettavuus	435
6.2 Vertailu muihin tutkimuksiin	436
6.3 Päätelmät	444
Kirjallisuus	449

Tiivistelmä

Tutkimuksessa tehdyn arvioinnin mukaan yksityismetsälaki, metsänparannuslaki ja metsänhoitoyhdistyslaki ovat nykyisin vanhentuneita. Aikansa hyvin palveltuaan ne ovat nyt kypsiä lopetettaviksi. Niiden tilalle ehdotetaan säädettäväksi kaikkia omistajaryhmiä koskeva yleismetsälaki, joka olisi kieltolain sijasta taloudellisiin kannustimiin perustuva. Yleismetsälain tarkoituksena olisi turvata metsiemme taloudellisesti, ekologisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestävä kehitys.

Yleismetsähallinto muodostettaisiin hoitamaan ja kehittämään suojelumetsiä sekä yleismetsälain toimeenpanoon. Sen toiminta kohdistuisi kaikkien omistajaryhmien metsiin. Yleismetsähallintoon kuuluisi nykyisten metsäkeskusten ja metsälautakuntien sekä metsähallituksen rationalisoitu henkilöstö. Valtion metsien kunnallistamisella paikattaisiin reuna-alueiden kuntien metsäveromuutoksen heikentämää taloutta ja räätälöitäisiin metsien monikäyttö entistä paremmin tukemaan paikallisia tarpeita. Metsähallituksen organisaatiota voitaisiin vastaavasti supistaa.

Metsätalouden organisaatiot ja metsäpolitiikka ovat valinkauhassa. Maahan tarvitaan läpikotaisin uudelleen ajateltu, metsäpolitiikan teoriaan ja tutkimustuloksiin perustuva ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia. Sen mukaan metsäpoliittinen ohjaus ja julkinen tuki tulisi siirtää markkinoilla toimivasta puuntuotannosta markkinoiden ulkopuolisiin metsätalouden ympäristövaikutuksiin. Samanaikaisesti tulisi eri toimenpitein kehittää puumarkkinoiden kilpailevuutta ja metsätalousyrittäjyyttä. Rakennuspuut uuden metsäpolitiikan sorvaamiselle ovat jo olemassa, joten uusi parlamentaarinen metsäpoliittinen komitea voisi toimia nopealla aikataululla.

Kaikista metsä- ja kitumaiden metsistä on Suomessa lakimääräisesti suojeltu koko maassa viisi prosenttia ja Etelä-Suomessa puoli prosenttia. Luonnonsuojelulaki on osoittautunut kankeaksi ja uusien suojelualueiden perustaminen Etelä-Suomen yksityismetsiin kalliiksi. Koko maassa voitaisiin asettaa tavoitteeksi saattaa suojelun piiriin 10 prosenttia kaikkien metsien alasta vuoteen 2000 mennessä, jolloin oltaisiin alan kärkimaiden tuntumassa. Tavoitteen toteuttaminen ei onnistu perinteisin keinoin. Mera-obligaatioiden tavoin tulisikin nyt laskea liikkeelle metsänsuojeluobligaatioita. Ehkä pääosa uusista suojelualueista pitäisi kuitenkin perustaa julkisen ympäristöbonuksen tuella metsänomistajien vapaaehtoisin päätöksin.

Mera- ja Metsä 2000- filosofia pyrki tukemaan pitkän aikavälin puuntuotantokapasiteetin rakentamista. Muuttuneissa oloissa tarvitaan puun kysynnän elvytysohjelmaa. Uuden ydinvoimalan sijasta voitaisiin rakentaa hajautettu puubiomassan polttoon perustuva energiajärjestelmä kolmen uuden sellutehtaan, viiden miljoonan kuutiometrin lisäsahauksen ja erillisten energialaitosten varaan. Osa tarvittavasta kapasiteetista olisi jo valmiina modernisointia vailla. Puun vuotuista käyttöä voitaisiin lisätä 20 miljoonan kuutiometrin elvytysohjelmalla, jonka julkista tukemista voidaan perustella kestävästä metsätaloudesta tulevan puun käytön suljetulla hiilitaseella sekä ohjelman mittavilla positiivisilla työllisyys-, tulo-, alue- ja vaihtotasevaikutuksilla.

Metsien suojeluohjelma ja puun polton elvytysohjelma täydentävät toisiaan. Edellinen on jälkimmäisen edellytys. Molemmille ohjelmille suositellaan yhteisen metsien suojelun rahoitustoimikunnan perustamista. Sen tehtävänä olisi Mera-toimikunnan tavoin etsiä valtion budjetirahoitusta täydentäviä rahoituskeinoja näiden lähivuosina vajaa kaksi miljardia markkaa vuodessa valtiolle maksavien ohjelmien nopeaksi toteuttamiseksi.

”Oikeutetusti voidaan sitävastoin kunakin aikana vaatia, että ne kustannukset, jotka metsäpoliittisilla toimenpiteillä aiheutetaan, yritetään rehellisesti maksaa ja että sovellettavat metsäpoliittiset keinot eivät ainoastaan ole kustannuksiltaan alimpia mahdollisia, vaan antavat myös tietyn tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyden samanaikaisesti, kun kustannukset jaetaan oikeudenmukaisesti kansalaisten kesken.”

A. Howard Grøn 1931

1 Johdanto

1.1 Tausta

Metsätalouden harjoittaminen sisältää eräitä taloudellisia erikoispiirteitä, joiden yhtäaikainen esiintyminen erottaa metsätalouden muista elinkeinoista (Leslie 1971; Saari 1928) ja synnyttää myös metsäpolitiikan tarvetta. Esimerkiksi metsä on uudistuva luonnonvara, jonka uudistaminen voidaan toteuttaa viljellen tai luontaisesti, metsiköiden taloudellisesti optimaalinen kiertoaika vaihtelee ja on Suomen oloissa 60–180 vuotta, kasvavalla puustolla on sekä tuotantokoneiston että tuotteen ominaisuudet, metsätalous tuottaa yhteistuotantona samanaikaisesti useita tavaroita ja palveluksia, metsätaloudella on monia markkinamekanismin ulkopuolisia vaikutuksia ja pääosa metsälöistä on yksityishenkilöiden sivutoimisessa omistuksessa. Metsätalouden tutkimuksessa kehitettiin jo varhain eräitä erityisteorioita, kuten normaalimetsäteoria, metsänkorkoteoria ja kantohinnan jäännöseräteoria, näiden erikoispiirteiden ymmärtämiseksi ja hallitsemiseksi.

Metsätaloudella on kautta aikakausien ollut avainrooli Suomen taloudellisessa kehityksessä (Helander 1949; Raumolin 1984; Palo 1988b). Tämä näkökohta sekä metsien ekologiset ja taloudelliset erikoispiirteet ovat synnyttäneet Ruotsissa ja siihen kuuluneessa Suomessa jo 1300-luvulta alkaen valtionvallan kiinnostuksen metsän käyttöä kohtaan metsätalouden harjoittamista ohjaavan lainsäädännön ja muun metsäpolitiikan muodossa. Metsäpolitiikalle kunakin aikakautena valitut päämäärät ja keinot ovat yleensä heijastaneet jonkin hallitsevan eturyhmän etuja ja arvomaailmaa. Kaivostoiminnan, laivanrakennuksen ja metsäteollisuuden harjoittajat sekä maanviljelijät ovat eri aikakausien esimerkkejä tällaisista metsälainsäädäntöön eniten vaikuttaneista eturyhmistä.

Ainakin hieman Suomea koskevana on toteutettu kirjallisesti dokumentoitua julkista 'metsäpolitiikkaa' 1300-luvulta alkaen, jolloin Ruotsin kuningaskunnan ensimmäinen metsäsäädös annettiin (tarkemmin luku 3.2). Kaikkina sen jälkeisinä vuosisatoina, aluksi Ruotsi, sitten autonominen, Venäjän alainen ja lopuksi itsenäinen Suomi ovat suunnitelleet ja toteuttaneet maassamme hyvinkin vaihtelevaa metsäpolitiikkaa. Metsäpolitiikalla tarkoitetaan alustavan suppean määritelmän mukaan sitä tavoitteiden, keinojen ja rajoitteiden kokonaisuutta, jolla metsätaloutta pyritään markkinamekanismin ulkopuolelta ohjaamaan.

Metsäammattilaiset ovat toistuvasti viime vuosikymmeninä julkisesti valittaneet, ettei maan hallituksella ole virallista metsäpolitiikkaa. *Kautta vuosisaitain kullakin Suomea hallinneella hallituksella on kuitenkin ollut oma metsäpolitiikkansa, joka on ilmennyt sen ylläpitämistä metsälaeista, niiden muutoksista, toteutusorganisaatioista ja rahoituksesta.* Holkerin hallitus (1987–1991) julkisti jo toimintaansa aloittaessaan toistaiseksi seikkaperäisimmän etukäteisohjelman, kun se sitoutui toteuttamaan Metsä 2000 -ohjelmaa (Pääministeri Harri Holkerin... 1987). Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma (1991) ei mennyt vastaaviin sitoumuksiin, vaan ilmoitti edistävänsä metsävarojen kestävää käyttöä (tarkemmin luku 6.2).

Suomen metsäpolitiikan muotoutuminen eri aikoina on ollut useiden tekijöiden yhteisvaikutuksen tulos. Julkisella metsäpolitiikalla on useimmiten ilmoitettu pyrittävän tukemaan koko kansantalouden päämääriä ja/tai yleistä etua tai metsätalouden etua. Käytännössä kuitenkin eri puolueet ja eturyhmät ovat hallituksen ja eduskunnan avulla usein kyenneet toteuttamaan erilaisia ryhmätujiaan. Esimerkiksi puun ostajien ja myyjien voimakkaat eturyhmät ovat eri aikoina voimakkaasti vaikuttaneet, ei ainoastaan puumarkkinoiden toimintaan, vaan metsäpolitiikkaan yleisimminkin (Stjernquist 1973; Erikson 1993; Korhonen 1990; Vaara 1990; Metz 1993).

Tieteellisillä teorioilla, malleilla ja käsitteillä sekä muilla tutkimustuloksilla on ollut oma vaikutuksensa metsäpolitiikan sisältöön (Dickson 1956; Riihinen 1963a; Palo 1984; Wibe 1993). Dickson kuvailee seikkaperäisesti metsäekonomian yli sata vuotta vanhojen 'metsänkorko- ja maankorkoteorioiden' vuoroittaista soveltamista Ruotsin kulloisenkin metsäpolitiikan perusteeksi. Riihinen puolestaan osoittaa, kuinka kysyntä- ja tarjontateorioita on sovellettu Yhdysvaltojen metsäpolitiikan suunnitteluun. *Kestävä metsätalous on ehkä ollut metsäpolitiikkaan eniten vaikuttanut käsite niin Suomessa kuin ulkomaillakin.* Samoin ovat talouspolitiikan eri koulukunnat: merkantilismi, liberalismi ja keynesiläisyys vaikuttaneet osaltaan metsälainsäädäntään.

Kestävän metsätalouden käsitteen muotoilulla ja käytäntöön soveltamisella on Keski-Euroopassa jo yli 200-vuotiset perinteet. Suomen valtion metsiä ruvettiin saattamaan kestävä metsätalouden piiriin viime vuosisadan puolivälin jälkeen, kun metsähallitus ja sen virkakunta luotiin. Suomen yksityismetsätalouteen 'kestävyys' saapui vähitellen alan lainsäädännön ja edistämistoiminnan myötä valtiollisen itsenäisyytemme aikana, joskaan ei koskaan niin vahvassa muodossa kuin Ruotsissa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kestävän metsätalouden käsitteisisältö on viime vuosina tullut jälleen aktiivisen pohdinnan kohteeksi osana Brundtlandin komitean analysoimaa kestävä kehitystä (The World Commission ... 1987; Hahtola 1991; Palo 1991).

Metsän käsitteen sisältö on vaihdellut ajan, paikan, tilanteen ja koulukunnan mukaan. Metsä on suomalaisen metsäammattilaisen perinteisen määritelmän mukaan tarkoittanut metsämaata ja sillä kasvavaa puustoa (Lihtonen 1959, s. 9; Holopainen 1976, s. 41). Tämä metsän määritelmä on kuitenkin liian suppea metsäpoliittisten ongelmien ymmärtämiseksi. Metsää tulisi tarkastella metsäekosysteeminä, jolloin metsä koostuu puustosta, muusta kasvilisuudesta, eläimistöstä, mikrobistosta, metsämaasta, metsäilmastosta sekä energian ja informaation virtauksesta sekä materian kierrosta näiden osasten välillä (Kauppi ym. 1976; Kuusela 1990; Kellomäki 1991; Palo 1971a ja b). Uusia suunnittelutilanteita varten metsän käsite tulee tarkentaa tältä pohjalta.

Metsätalous on Suomessa perinteisesti määritelty usein taloudelliseksi tuotannoksi, joka käsittää puun kasvatuksen ja korjuun kaukokuljetusvaiheeseen. Tämä määritelmä on myös liian suppea metsäpolitiikan nykyisten ongelmien ymmärtämiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi ratkaisemiseksi. Saari (1928, s. 5) määritteli klassisessa artikkelissaan metsätalouden laajassa merkityksessä seuraavasti: ”Metsätaloudella ymmärretään sitä ihmisten toimintaa, jonka tarkoituksena on metsästä saatavien hyödykkeiden hankkiminen joko suoranaiseen kulutukseen tai muuhun tuotantoon kuin metsätalouteen. Näiden hyödykkeiden käyttö tuotantoon ja kulutus ei enää kuulu metsätalouteen muuta kuin sikäli, kuin se tapahtuu juuri niiden hankkimisessa”. Artikkelissaan Saarikin kuitenkin sovelsi edellistä suppeampaa, vain puuntuotannon sisältävää metsätalouden käsitettä, joka lienee osaltaan vaikuttanut myöhemmin yleistyneeseen metsätalouksikäsitteen suppeaan sisältöön (Lihtonen 1959, s. 9; Holopainen 1976, s. 41).

Myös metsätalous tulee määritellä aiempaa laaja-alaisemmin ja ’taloudellisesti’. Metsätaloudella voitaisiin tarkoittaa esimerkiksi työvoiman, osaamisen ja pääoman tehokasta yhdistämistä metsän kanssa tavaroiden ja palvelusten tuottamiseksi ihmisten ajallisesti ja alueellisesti vaihtelevien tarpeiden tyydyttämistä varten. Tämä määritelmä ei siis tarkoita maksimaalista puun tuotantoa, vaan kaikkien metsätuotteiden ja palvelusten yhteistuotantoa, jolloin hyödykerakenne tarkentuu ajan, paikan ja tilanteen mukaan. Tiettyä suunnittelutilannetta varten metsätalouden käsite tulee tarkentaa tältä pohjalta. Määritelmän mukaan metsätalouden tuotanto voisi siis sisältää esimerkiksi puuta, marjoja, virkistystä ja luonnon monimuotoisuuden ylläpitoa.

Metsäsektorilla tarkoitetaan metsätalouden, metsäteollisuuden ja metsätuotteiden käytön kokonaisuutta. Metsätalouden ja koko metsäsektorin tuotantoa, jakelua ja metsätuotteiden kulutusta ohjataan autonomisesti markkinoiden avulla ja ’keinotekoisesti’ julkisen vallan metsäpolitiikalla sekä eturyhmien välisin sopimuksin. *Metsäpolitiikan tarkoituksena on parantaa markkinoiden toimivuutta sekä reagoida markkinoiden ulkopuolisiin vaikutuksiin, epäsuotuisaan tulonjakoon ja suhdanteiden vakauttamiseen.* Perinteisesti on kirjoitettu, että julkisen metsäpolitiikan tarkoituksena on yleisen edun (Tiihonen 1981), kansantaloudellisten päämäärien (Metsä 2000... 1985) tai ’metsätalouden edun’ (Holopainen 1967) turvaaminen (tarkemmin luvussa 2.1).

1.2 Metsäpolitiikan tutkimus

Saksa oli viime vuosisadan puolivälistä maailmansotiin saakka tieteiden edistymisen kansainvälinen keskus. Siellä syntyivät ja kehittyivät myös useimmat perinteiset metsätieteet. Niinpä metsäpolitiikastakin kehitettiin monipuolinen oppijärjestelmä jo varhain (Lehr & Endres 1903; Endres 1922).

Yhtäältä Saksan tilanne heijastui osin myös Suomeen – toisaalta metsäpolitiikka oli tullut myös täällä entistä ajankohtaisemmaksi metsätuotteiden viennin, metsäteollisuuden ja metsätalouden nopean laajenemisen vuoksi. *Suomen* ensimmäiset laajat metsäpoliittiset tarkastelut ovatkin viime vuosisadan lopulta (Blomqvist 1893; Hannikainen 1894).

Suomessa on viime sotien jälkeen tutkittu melko runsaasti *eräitä metsäpolitiikan osa-alueita* kuten yksityismetsänomistajien käyttäytymistä (Ihalaisen katsaus 1990) ja metsätyövoimakysymyksiä (Palon katsaus 1983b) sekä eräiden metsäpolitiikan keinojen vaikuttavuutta (Tikkanen 1979, 1981 & 1986) ja tehokkuutta (Vehkamäki 1986). Solberg ja Tikkanen (1992) tekivät tuoreen kartoituksen metsäpolitiikan tutkimuksesta Suomessa ja Norjassa. Metsälätkien tuloksellisuutta, koko metsäpolitiikan suuntausta ja metsäpolitiikan yleisempiä menetelmäkysymyksiä on sen sijaan tutkittu suhteellisen vähän (Ennevaara 1946; Hellström 1993c; Kuusela 1974; Riihinen 1962a & b).

Metsäpolitiikan prosessista on eräitä osuvia vanhempia kuvauksia (Piha 1975; Palosuo 1979) ja eturyhmien roolia painottavia tuoreempia töitä (Korhonen 1990; Vaara 1990). Suomen metsäpolitiikasta on valmistunut runsaasti komiteanmietintöjä ja pamfletteja (Komiteanmietinnöt 1953:8; 1981:2 ja 71; 1983:43; Mera-raportit; Metsä 2000 -raportit; Holopainen 1967 ja 1970; Kuusela 1983 ja 1989; Lähde & Jalkanen 1989).

Metsätalouden *luonnonsuojelu- ja ympäristökysymykset* ovat saaneet Suomessa kasvavaa huomiota 1960-luvun lopulta alkaen (Hytösen bibliografia 1992). On julkaistu useita pamfletteja sekä komiteoiden ja työryhmien raportteja. Metsien monikäytön tutkimukset lähtivät hitaasti liikkeelle 1970-luvulta alkaen. Saastamoinen (1982) valmisti väitöskirjansa metsien monikäytön ekonomiasta. Metsää ja metsätaloutta on tarkasteltu myös monitieteellisestä näkökulmasta (Reunala ja Virtanen 1987). Myös ympäristötaloustieteen metsällisiä sovelluksia on viime vuosina tehty ja pohdittu (Sievänen ym. 1992; Naskali 1992). Metsien uhanalaiset lajit ovat niinkään saaneet osakseen kasvavaa huomiota (Komiteanmietintö 1985:43; 1991:30; Jauhiainen 1990; Karjalainen 1991). On syntynyt myös erityinen ympäristöoikeuden tieteenala (Hollo 1991).

Suomessa on tehty vain vähän tutkimusta *metsäpolitiikan maakohtaisen vertailun* alalla (Raumolin ja Seppälä 1985; Tikkanen 1986). Puun tuotannon voimaperäistämisen ja luonnonsuojelun ristiriitoja sekä niiden aiheuttajia on tutkittu vertailemalla Suomen tilannetta viiden muun maan tilanteisiin (Reunala & Heikinheimo 1987). Tässä tutkimuksessa hyödynnetään tämän yhteisjulkaisun muita artikkeleita vertailevan maa-analyysin mielessä.

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimustehtävä

Viime vuosina on eräissä yhteyksissä esitetty metsälainsäädösten ja metsäpolitiikan kurssin muutoksen tarvetta (Pohtila 1987, 1991 & 1992; Kotkanen 1988; Palo 1989c & 1991; Seppälä, R. 1993). Maa- ja metsätalousministeriö tilasi vuonna 1991 esiselvityksen niistä organisaatioista ja lainsäädännöllisistä toimenpiteistä, joilla voitaisiin alentaa puun tuottamisen kustannuksia (Hytinen 1991). Kansantalouden lama ja valtiontalouden kriisi ovat pakottaneet valtion menojen supistuksiin, jolloin on ehdotettu myös yksityismetsätalouden julkisen tuen merkittävää supistamista (Sailas 1992).

Suomen Metsäyhdistys ry (1992) teki äskettäin aloitteen maa- ja metsätalousministerille metsäpoliittisen selonteon laatimiseksi. Aloitteessa katsottiin metsäsektorin elävän syvän muutoksen aikaa, jolloin hyvin lyhyessä ajassa

monet perusasiat ovat muuttuneet. Metsä 2000 -tarkistustoimikunnan tuoreen mietinnön katsottiin tarvitsevan ehdotustensa tueksi määrätietoisia metsä-, talous-, teollisuus-, energia- ja ympäristöpoliittisia kannanottoja. Näin Suomessa on syntynyt ilmeinen metsäpoliittinen tilaus uutta ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategiaa hahmottavalle tutkimukselle. Sen ajankohtaisuutta korostaa vielä Ruotsin tuore metsäpoliittisen komitean mietintö (SOU 1992:76) ja metsänhoitolain muutos (tammikuu 1994) sekä ympäristöpolitiikan kansainväliset ja kansalliset paineet.

Ensimmäisenä tutkimustehtävänä on muodostaa metsäpolitiikan teoreettinen viitekehys, jossa pohditaan talouspolitiikan teorian osoittamaa metsäpolitiikan tarvetta ja oikeutusta, metsäinformaation ja eturyhmien roolia metsäpolitiikan dynamiikassa sekä metsäpolitiikan tuloksellisuuden kriteereitä (luku 2).

Toisena tutkimustehtävänä on kuvailla ja arvioida Suomen julkisen metsäpolitiikan syntyä ja kehitystä sekä niihin vaikuttaneita tekijöitä eri vuosisatoina (luku 3). Historiallisen kehitysanalyysin ja metsäpolitiikan evaluoinnin avulla pyritään ymmärtämään nykyisen metsäpolitiikan ja metsälainsäädännön syntyä, sisältöä ja kehittämisen tarvetta. Historiallisessa analyysissä sovelletun teoreettisen mallin mukaan, mikään säädös ei synny sattumalta tai automaattisesti, vaan useimmiten jonkin eturyhmän aloitteesta tukemaan sen omia päämääriä. Luvun 3 tuloksena syntyy kuva viime vuosikymmeninä noudatetun suunnitelmatalouden korporatiivisen metsäpolitiikan mallista ja sen taustasta.

Kolmantena tutkimustehtävänä on arvioida Suomen metsissä, metsätaloudessa, metsäsektorissa, yhteiskunnassa ja maailmalla sekä talouspolitiikan ideologiassa viime aikoina tapahtuneiden muutosten merkitystä sekä niiden luomia muutospaineita metsäpolitiikan kehittämiseksi (luku 4). Tässä luvussa turvaudutaan usein myös muihin tämän yhteisjulkaisun Suomea ja ulkomaita koskeviin artikkeleihin. Näin saadaan tuoreita vertailukohtia yksityismetsälain toimeenpanon tuloksellisuudesta, eturyhmien metsäpoliittisesta roolista sekä voidaan vertailla metsälakien, metsäpolitiikan ja markkinoiden merkitystä Suomessa ja eräissä muissa maissa.

Neljäntenä tutkimustehtävänä on lopuksi hahmotella uuden ympäristötietoisien ja markkinatalouteen pyrkivän metsäpolitiikan strategia (luku 5). Siinä identifioidaan aluksi metsätalouden tulevaisuudenkuva, jota täydennetään neljällä metsäpoliittisella päämäärällä sekä vaikuttavalla keinovalikoimalla. Ensin kartoitetaan toimenpiteitä, joilla voitaisiin kohottaa metsätalouden markkinoiden toimivuutta sekä kuvaillaan miksi on edullista panostaa innovaatiojärjestelmään ja pienyrityksiin. Seuraavaksi perustellaan miksi olisi edullista luopua yksityismetsälaista ja siirtyä metsän hävityksen kieltolaista kestävänsä metsätalouden turvaavaan ympäristöohjaukseen. Niinikään kuvaillaan miksi metsänparannustoiminta on hyvin aikansa palvellut ja miksi julkista tukea vähentämättä nyt voitaisiin siirtyä puun polttoon perustuvaan mittavaan metsätalouden elvytysohjelmaan. Lopuksi hahmotellaan yleismetsälain ja yleismetsähallituksen puitteet.

Tutkimus rajoitetaan pääosiltaan Suomea koskevaksi. Vain luvuissa 4.6–4.7

tarkastelu ulotetaan maamme rajojen ulkopuolelle. Tässä ei kuvailla mitään metsälakeja yksityiskohtaisesti. Sitä varten löytyvät tuoreet perusteelliset julkaisut (Kiviniemi 1992; Lehtinen 1992). Suppeampi johdatus metsälakeihin ja metsäpolitiikkaan on esitetty Tapion taskukirjassa (1991). Metsäpolitiikan tuloksellisuutta arvioidaan vain kvalitatiivisesti ja sekundaarisiiin lähteisiin perustuen. Myös valtakunnalliset metsäohjelmat käsitellään vain kursorisesti ja metsälakien analyysia täydentäen. Yksityismetsälakia ja metsäohjelmia on kuvailtu tarkemmin muissa tämän yhteisjulkaisun artikkeleissa (Hellström 1993c; Eriksson 1993; Metz 1993). Metsäverojärjestelmä muutettiin vuoden 1993 alusta pinta-alaverotuksesta myyntitulojen verotukseen. Siirtymäaikaa annettiin 13 vuotta. Kun metsäverotus on nyt juuri uudistettu yhdessä muun pääomatulojen verotuksen kanssa, rajataan metsäverokysymysten tarkastelu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Metsäpolitiikka rajoitetaan pääsääntöisesti metsätalouteen kohdistuviin toimiin. Metsäteollisuutta käsitellään enemmän metsätalouden tulevaisuuden uhkana ja mahdollisuutena ja vain sahateollisuuden ja selluteollisuuden osalta politiikan kohteena. Maatalouspolitiikan vaikutusta metsätalouteen analysoidaan, mutta muuten maatalouspolitiikka rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Energiapolitiikasta käsitellään puubiomassan polttamiskysymyksiä. Ympäristöpolitiikkaa käsitellään metsäpolitiikan osana, koska kysymys on metsätalouden positiivisista ja negatiivisista ulkoisvaikutuksista. Tämä tutkimusote on myös ympäristöministeriön metsästrategian mukainen (Opetusministeriö 1993). Yleiseen talouspolitiikkaan ei juurikaan puututa tässä tutkimuksessa, vaikka monet sen alalajit, kuten suhdannepolitiikka, valuuttakurssipolitiikka, tulopolitiikka ja rahapolitiikka koskettavat läheisesti myös metsätalouden toimintaedellytyksiä. Näistä metsäpolitiikalle läheisistä politiikan haaroista on käytettävissä tuoreita tutkimuksia ja ohjelmia (KTM 1993 a; Kettunen 1992; Komiteanmietintö 1989:11; Komiteanmietintö 1989:9; Pekkarinen & Vartiainen 1993).

1.4 Tutkimusote

Julkisen politiikan tutkimus on useiden eri tieteenalojen, kuten kansantaloustieteen, politologian (politiikkatieteen), sosiologian, sosialipolitiikan, psykologian, maatalouspolitiikan ja kansantaloudellisen metsäekonomian tutkimuskohteena. Niinpä politiikan tutkimukseen sovelletaan myös monia tutkimusmenetelmiä ja tutkimusotteita. Ei ole olemassa yhtenäistä tutkimusotetta politiikan tutkimukseen (Majchrzak 1984; Brewer & deLeon 1983). *Tässä omaksutulle tutkimusotteelle ei ollut valmista esikuvaa.*

Suomen metsäpolitiikan kehitystä kuvaillaan ja sen tuloksellisuutta ja muutospaineita arvioidaan tapaustutkimuksena (Yin 1984). Uutta metsäpoliittista mallia hahmotetaan strategisen suunnittelun viitekehyksessä (Palo 1990). Tutkimusta varten ei kerätä uutta primaariaineistoa, vaan sovelletaan *tarkentavaa synteesiä* (focused synthesis; Majchrzak 1984), joka poikkeaa perinteisestä kirjallisuuskatsauksesta siten, että siinä käytetään julkaistun kirjallisuuden lisäksi myös muita tietolähteitä. Tässä ei pyritä katsauksen tavoin kaiken kirjallisuuden referointiin, vaan tarkoituksena on käyttää tutkimusteh-

tävän kannalta relevantteja lähteitä. Pyrkimyksenä ei ole myöskään katsauksen tavoin tutkimuksen aukkojen kartoitus ja pelkkä lisätutkimusten ehdottaminen. Tarkentavaa synteesiä soveltaen voidaan tutkimus toteuttaa taloudellisesti ja ajankohtaisesti.

Tarkentavan synteessin soveltamisessa hyödynnetään myös kirjoittajan yli kolmen vuosikymmenen ulottuvaa henkilökohtaista osallistuvaa havainnointia metsäpolitiikan retoriikasta ja eturyhmien vaikutuskanavista. Henkilökohtaisia havaintoja on syntynyt metsähallituksesta, Tapion kolmesta metsänparannuspiiristä ja pisimpään Metsäntutkimuslaitoksesta. Lukuisat Säästöpankkien metsäpäivät, Postipankin metsätalkoot ja Metsäntutkimuslaitoksen tutkimusasemien tutkimuspäivät ovat olleet myös aineistona metsäpolitiikan retoriikan ja metsäinformaation roolin ymmärtämisessä.

Suomen metsäpolitiikkaa on mahdollista tarkastella myös maiden välisenä vertailevana analyysinä (Ragin 1987). Erityisen otollisen mahdollisuuden tähän tarjoavat tämän yhteisjulkaisun ulkomaita koskevat kuusi artikkelia sekä Ruotsissa juuri valmistunut metsäpoliittisen komitean mietintö (Skogspolitiken... 1992). Myös kirjoittajan monivuotinen työskentely lukuisissa muissa maissa, jolloin niiden metsätalouden ja metsäpolitiikan tuntemus on syntynyt henkilökohtaisena havainnointina, on edistänyt Suomen metsäpoliittisen tilanteen arviointia.

Johtavana hypoteesina on selkeyttää talouspolitiikan teorian mukainen julkisen politiikan oikeutus metsäpolitiikassa. Tähän kysymykseen ei Suomea koskevassa metsäpolitiikan tutkimuksessa ole juuri aikaisemmin puututtu. Tosiasiallista metsäpolitiikan muodostumista analysoidaan talouspolitiikan teorian lisäksi politologian näkökulmasta ja lähinnä eri eturyhmien eli korporaatioiden vaikutusvaltaa ja ideologioita analysoimalla.

Kantavana ideana tässä tutkimuksessa on muodostaa viime aikoina vallinneen suunnitelmatalouden korporatiivisen metsäpolitiikan malli ja sille vaihtoehtoinen ympäristötietoisien ja markkinataloudellisen metsäpolitiikan strategia. Metsäpolitiikan mallilla tarkoitetaan niiden periaatteiden, strategisten valintojen ja ajattelutapojen kokonaisuutta, jotka määrittävät metsäpolitiikan valintoja. Talouspolitiikan mallia väljänä ajatuskehikkona on pidetty hedelmällisenä etenkin kansainvälisissä vertailuissa ja Suomen talouspolitiikan pitkän aikavälin tutkimuksessa (Pekkarinen & Vartiainen 1993). Metsäpolitiikan mallin käsite on omaksuttu rinnakkaisena talouspolitiikan mallille.

Metsäpolitiikan malli poikkeaa luonteeltaan metsäekonomian tai kansantaloustieteen teoriomalleista. Esimerkiksi Suomen talouspolitiikan malli tietynä aikana on voinut lainata jonkin teoriomallin suosituksen ja vieroksunut jotain toista suositusta. Talouspolitiikan mallit ovat reagoineet usein hitaasti taloustieteellisiin vallankumouksiin. Eri eturyhmien talouspolitiikan retoriikan vaihtelu ei aina heijastu toteutuneeseen talouspolitiikan malliin (Pekkarinen & Vartiainen 1993).

Suomen metsäpolitiikan tutkimus on tässä luonteeltaan kokonaisvaltaista ja pääosin kvalitatiivista. Kuvailun tutkimusotteen ja seuraavan luvun metsäpolitiikan arvioinnin viitekehyksen soveltaminen eivät voi olla täysin vapaita tutkijan omasta ideologiasta ja poliittisesta

kannasta, joten eri tutkijat saattaisivat päätyä niiden käytössä jossain määrin eri tuloksiin. Tämä pätee erityisesti uuden vaihtoehdoisen metsäpoliittisen mallin hahmotteluun, joka on paljolti strategisen suunnittelun mukaista visiointia ja innovointia. Luonnollisesti myös joku toinen tutkija voisi päätyä jossain määrin erisisältöiseen viitekehykseen.

2 Metsäpolitiikan teoreettinen viitekehys

2.1 Metsäpolitiikan tarve

Päämäärien ristiriitä

Esihistoriallisella ajalla Suomi oli sankan metsän peittämä. Silloisissa luonnonmetsissä olivat nykyiset pääpuulajimme vallitsevia, joskin koivua nykyistä vähemmän. Erätalouden vallitessa ihminen oli ekosysteemin olennainen osa. Ihminen oli lähes täydellisesti mukautunut elämään metsässä. Metsä antoi hänelle ravinnon, vaatteet, asunnon ja lämmön sekä suojan vihollisia vastaan. Tapio ja muut metsän henget tyydyttivät myös eräsuomalaisen uskonnolliset tarpeet. Elettiin alkuperäistä metsien monikäytön aikaa, jolloin kaikki hyötyivät runsaista metsäluonnonvaroista. Tuona aikana ei ollut valtiota, eikä sen harjoittamaa metsäpolitiikkaa, mutta silloisen metsätalouden keskeisten osa-alueiden: eränkäynnin, kalastuksen ja kaskeamisen ristiriidat ratkottiin käräjillä perinteiseen suulliseen oikeuteen perustuen.

Suomen metsät ovat eri aikoina palvelleet sen väestöä tyydyttäen monipuolisesti aikojen mukana muuttuneita väestön tarpeita. Esimerkiksi vuoden 1966 metsähallintolain mukaan kaikkia maan metsiä oli pyrittävä käsittelemään siten, että taloudellisesti edullinen, kohoava puuntuotto tulee kestävästi turvatuksi ja maan tuotokkyky mahdollisuuksien mukaan hyväksi käytetyksi. Myös sellaiset vajaatuottoiset tai tuottamattomat maat, jotka tarkoituksenmukaisesti voidaan käyttää metsätalouteen, on pyrittävä saattamaan täyteen metsän kasvuun. Metsähallintolaissa vuonna 1966 lausuttu metsätalouden päämäärä rajoittui vain puuntuotantonäkökohtiin ja oli siksi edellä esitettyjen metsän ja metsätalouden määritelmien perusteella liian suppea.

Viime vuosien lait metsähallinnosta (Asetuskokoelma 138/1987 ja 264/1991) eivät enää ilmaisseet koko metsätaloudelle yhteistä päämäärää. Valtion metsätaloudessa painotettiin perinteisen puuntuotantopäämäärän ohella myös metsän muita käyttömuotoja, työllisyyden hoitoa, virkistys- ja retkeilypalveluja sekä luonnon- ja ympäristön suojelua. *Yleispäämääränä on metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen kestävä käyttö.*

Yksityismetsätalouden metsäpolitiikan päämäärä ilmaistaan yksityismetsälaissa (Asetuskokoelma 412/1967) seuraavasti: "Metsää älköön hävitet-

täkö”. Sitä on täydennetty eri yhteyksissä, esimerkiksi Metsäkeskus Tapion metsänhoitosuosituksella (Tapio 1989). Sen mukaan yksityismetsätaloudessa ”pyritään mahdollisimman hyvään metsänhoitoon, jolla turvataan korkea ja taloudellisesti arvokas puuntuotanto sekä monipuolinen ja terve metsäluonto”.

Pääministeri Harri Holkerin hallitus (1987, s. 6) oli omaksunut Metsä 2000 -ohjelman hallitusohjelmaansa, joten Holkerin hallituksella oli selkeä ja virallisesti julkaistu metsäpoliittinen ohjelma. Maan metsäpoliittisena päämääränä oli metsän eri käyttömuotojen tasapainoinen ja kestävä tukeminen, metsämaan kasvukyvyn täysimääräinen hyväksikäyttö sekä metsätalouden ja metsäteollisuuden kannattavuuden turvaaminen (hieman tiivistäen; tarkemmin: Metsä 2000... 1985; Metz 1993).

Pääministeri Esko Ahon hallitusohjelmassa (1991, s. 5) ei tehty Holkerin hallituksen kaltaista yksityiskohtaista sitoumusta. Ohjelman kohdassa 8. 'Maaseutu' ilmaistaan metsätalouden päämäärät seuraavasti: ”Hallitus edistää metsävarojen kestävää käyttöä. Yksityismetsätalouden harjoittamisedellytykset maan eri osissa turvataan metsänparannustoiminnalla, puun energiankäytön edistämällä sekä oikeudenmukaisella metsäverotuksella. Metsätilojen muodostamista edistetään”.

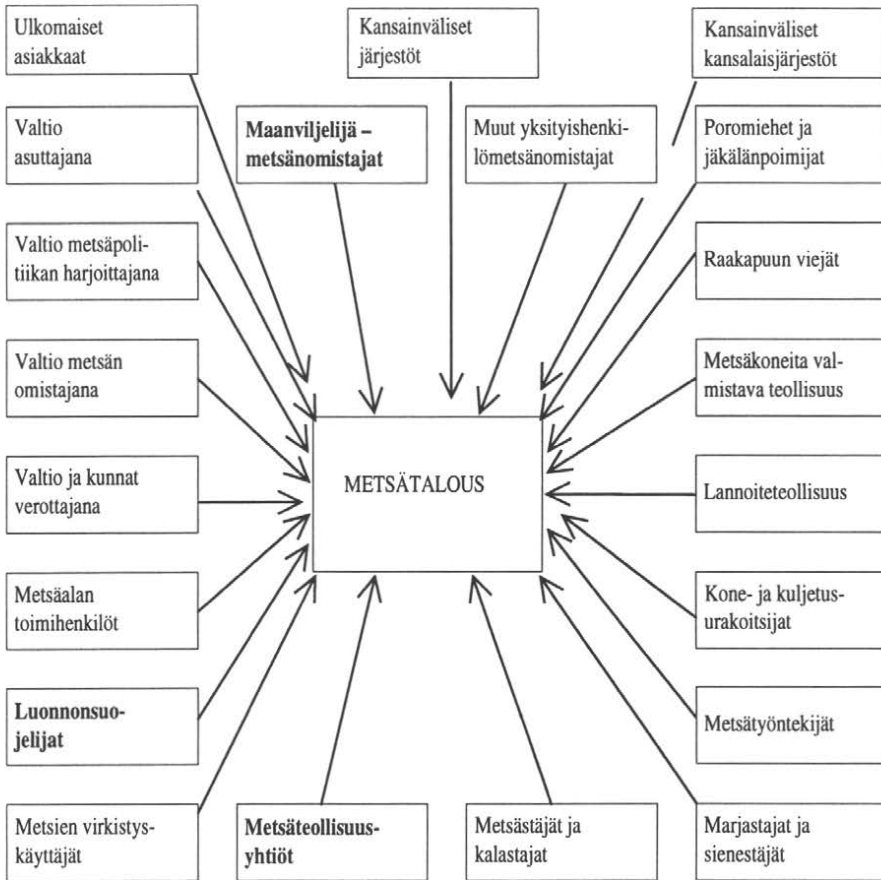
Ahon hallitusohjelman päämääriä tarkennettiin vuonna 1992 valmistuneessa Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnan mietinnössä (Komiteamietintö 1992:5): ”Metsäpolitiikan päätavoitteena on metsävarojen käytön lisääminen ja metsien elinvoimaisuuden säilyttäminen noudattamalla kestävyiden periaatetta”.

Viime vuosien metsäpolitiikan päämääränasettelussa on tapahtunut perinteiseen nähden selvä muutos puuntuotannosta ympäristötietoisuuden suuntaan, jonka syntyyn yhteiskunnan muutokset ovat vaikuttaneet. Vastaava muutos ei ole kuitenkaan ehtinyt heijastua metsälakien sisältöön tai niiden tarpeellisuuden harkintaan.

Jos kaikki metsänomistajat hyväksyisivät valtion metsäpolitiikan päämäärät myös oman metsätaloustuotantonsa tavoitteeksi ja kykenisivät myös tuon tavoitteen toteuttamaan, ei syntyisi valtakunnan metsäpolitiikan ja metsätalousyritysten erilaisista päämääristä aiheutuvaa metsäpolitiikan ongelmaa (Kiviniemi 1992). Käytännössä metsätalouden päämääränasettelussa ja toteutuksessa on vaihtelua sekä eri metsänomistajaryhmien kesken että kunkin ryhmän sisällä (Ihalainen 1990 ja 1992; Palo 1989b).

Nykyisin voidaan väittää, että Suomessa kaikki kansalaiset hyötyvät metsästä ensinnäkin välillisesti metsätalouden ja metsäteollisuuden kansantaloudellisten kerrannaisvaikutusten kautta ja välittömästi metsien erilaisten suoja-vaikutusten ja metsien käytön jokamiehenoikeuden turvin. On kuitenkin olemassa metsänomistajien lisäksi suuri joukko metsätalouden eturyhmiä, jotka hyötyvät metsistä välittömästi edellä mainittua enemmän (kuva 9.1). *Metsien biodiversiteetti, ilmastokykennät ja olemassaoloarvo ovat tuoneet päivänvaloon perinteisten metsätuotteiden ostajien lisäksi myös muita ulkomaisia eturyhmiä, jotka hyötyvät Suomen metsistä.*

Eri eturyhmät maksavat metsäinvestoinneista ja metsien vuotuisista käyttö-kustannuksista eri suuruisia summia, mutta eri eturyhmien metsistä saamien hyötyjen suuruus ei aina vaihtelee samassa suhteessa. Metsän, ekologisena, taloudellisena ja sosiaalisena toimintakohteena, tekee ongelmalliseksi näiden



Kuva 9.1. Esimerkkejä Suomen metsätalouden eturyhmistä, joista metsänomistajat ja metsäteollisuus ovat perinteisesti olleet metsäpolitiikan tärkeimpiä vaikuttajia. Luonnonsuojelijoiden vaikutus on nyt nousussa.

kustannusten ja hyötyjen jakautuminen eri eturyhmille suhteessa, joka ei vastaa niiden ryhmien asettamia tavoitteita. Vaikeutta lisää vielä se, että tulevat sukupolvet eivät pääse itse ratkomaan metsänsä kohtaloa, koska nykypolvet sen päättävät.

Lisäksi valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen näkökulma on harvoin yhteneväinen metsästä saatavien hyötyjen ja haittojen arvostamisessa. Metsän alueongelma syntyy paljolti ekologisten ominaisuuksien ja yleisen tuotantorakenteen suuresta alueellisesta vaihtelusta. *Valtiovoimien harjoittaman metsäpolitiikan eräänä tehtävänä on markkinamekanismin toimintaa täydentäen varmentaa metsätalouden hyötyjen ja kustannusten oikeudenmukainen jakaantuminen eri eturyhmien ja kansalaisten kesken* (Grøn 1931; Clawson 1975).

Perinteisesti julkisen metsäpolitiikan tarvetta onkin perusteltu kansantalouden päämäärien ajamisella (Metsä 2000... 1985) tai 'metsätalouden edulla' (Holopainen 1967). 'Yleisellä edulla' (Tiihonen 1981) on usein puolestaan etsitty oikeutusta julkisen politiikan harjoittamiselle. Enempää perustuslaeissa kuin muissakaan laeissa ei ole määritelty yleisen edun sisältöä,

koska Suomen oikeusjärjestys perustuu yksityisautonomiaan. Sen mukaan yksilön oikeuspiiriä on pyritty suojaamaan valtiota vastaan. Tiihonen (1981) pitikin yleisen edun käsitettä joustavana oikeusnormina, jonka merkitys on tilannekohtaisesti tulkinnanvarainen. Metsätalouden etu on näistä kriteereistä ontuvin. Muihin kahteen kriteeriin on helpompi liittää niiden tarvitsema talouspolitiikan teorian mukainen täsmennys, josta enemmän seuraavassa luvussa.

Eräille juristeille metsälakien tarve on itsestäänselvyys. Lehtinen (1992) kirjassaan ”Uusittu metsälainsäädäntö” ei mainitse erityisiä syitä, miksi metsälakeja säädetään. Kiviniemi (1992) kirjassaan ”Metsäoikeus” esittää metsälakien tarpeelle seuraavat perustelut:

- metsätalous on poikkeuksellista toimintaa,
- metsätalouden kestävyys ja monikäyttö,
- metsäinvestointien pitkäjänteisyys ja matala tuotto ja
- yksityistaloudellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden ristiriidat.

Korporatiivisen metsäpolitiikan tekijät ovat viljelleet ahkerasti näitä samoja fraaseja. Talouspolitiikan teorian näkökannalta metsäinvestointiperustelu ei ole pitävä. Muut syyt ovat oikeansuuntaisia, mutta riittämättömästi täsmennettyjä. *Esimerkiksi puuntuotannon ongelmat sekä lyhyellä että pitkällä tähtäyksellä ovat Suomen oloissa markkinoiden toimivuuskysymyksiä, mutta metsätalouden muiden aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden tuottamisen ohjaus on pääsääntöisesti julkisen metsäpolitiikan vastuulla, koska niiltä puuttuvat markkinat ja sen mukana hinta.*

Markkinamekanismi ohjausjärjestelmänä

Liiketaloudellisesti pelkistäen metsätalousyrityksen päämääränä olisi voiton maksimointi. Tähän päästäisiin etsimällä tuote- ja tuotantotekijämarkkinoiden hintasuhteiden perusteella taloudellisesti rationaalisin metsätalousyrityksen tuotantotekijäyhdistelmä. Jos kaikki metsätalousyritykset pyrkisivät maksimoimaan voittonsa ja metsätuotteiden kuluttajat hyötynsä, niin metsätalous toimisi kansantaloudellisesti tehokkaasti, edellyttäen, että eri markkinoilla vallitsi täydellinen kilpailu.

Anders Chydeniuksen ja Adam Smithin päivistä alkaen ovat useimmat taloustieteilijät perustaneet tutkimuksensa toimiviin markkinoihin. Maailman menestyksellisimmät kansantaloudet ovat viime sotien jälkeen järjestäneet taloutensa pääosin ’vapaan’ markkinatalousjärjestelmän pohjalle. Kaikissa kansantalouksissa julkinen valta kuitenkin ohjaa eri tavoin markkinoiden toimintaa. Usein puhutaankin ’puitetalouksista’, joissa julkinen valta luo puitteet eli eräänlaisen valintakehikon (choice set) markkinoiden toiminnalle. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että *maailmasta tuskin löytyy kahta samanlaista markkinatalousmaata.*

Taloudellisen toiminnan puitteiden eli infrastruktuurin luomista ja ylläpitoa pidetään yleisesti yhteiskunnan tehtävänä. Yhdyskuntarakenne, tiestö, satamat, lentokentät, tietoliikenne, jne. muodostavat fyysisen infrastruktuurin. Usein puhutaan myös sosiaalisesta infrastruktuurista, johon luetaan työ-

voiman tarjontaan ja laatuun vaikuttavat tekijät, kuten koulutus, terveydenhoito ja sosiaalipalvelut.

Juridinen infrastruktuuri -käsitettä on Suomessa käytetty harvemmin. Sillä tarkoitetaan edellisten käsitteiden kanssa analogisesti taloudellisen toiminnan puitteet muodostavaa lainsäädäntöä (Uotila & Uusitalo 1984). Juridisen infrastruktuurin perusteina on pidetty omistusoikeutta, sopimusvapautta, luottojärjestelmää ja elinkeinovapautta. Myös verolait luetaan samaan ryhmään, johon vielä usein sisällytetään pankkilait, rakennus- ja kaavoituslainsäädökset, työlainsäädäntö, kirjanpitolaki, kuluttajansuoja ja ympäristönsuojelu. Suuri osa tästä lainsäädännöstä on suhteellisen pysyvää, mikä juuri oikeuttaakin rinnastamaan tämän yhteiskunnan juridisen perusrakenteen sen muuhun infrastruktuuriin.

Markkinatalousjärjestelmän arvioidaan tietyin edellytyksin sisältävän seuraavia etuja:

- Se tuottaa taloustoiminnalle automaattisen koordinaation ilman keskusjoh-toista suunnittelua.
- Se on neutraali siinä mielessä, ettei anna kenellekään henkilölle tai yritykselle merkittävää valtaa toisiin nähden.
- Se johtaa tuotannontekijöiden tehokkaaseen käyttöön.
- Se käynnistää automaattisesti korjaavan prosessin talouden epätasapainon poistamiseksi.

Kohoavat hinnat ovat markkinoiden signaaleja tuotannontekijöiden tai tuotteiden niukkuudesta. Hintojen mukana kohoavat voitot ohjaavat lisää resursseja tällaiselle alalle. Näin syntynyt niukkuus poistuu automaattisesti. Alenevat hinnat ovat puolestaan runsauden merkkejä, jotka yhdessä vähenevien voittojen kanssa poistavat resursseja tällaisilta runsailta markkinoilta. Näin vapaasti toimivien markkinoiden automaattiset muutokset eliminoivat yhden alan niukkuuden ja toisen runsauden ja siinä samalla muuttavat myös niiden markkinoiden hintoja ja voittoja.

Markkinatalousjärjestelmän edut ovat luonteeltaan potentiaalisia. Ne voivat siis toteutua suotuisissa olosuhteissa, mutta voivat olla toteutumatta epäsuotuisissa olosuhteissa. Kun markkinat eivät tuota näitä odotettuja etuja tai kun hyödykkeillä ei ole lainkaan markkinoita, tapahtuu markkinoiden epäonnistumisia (market failures). Niitä on pyritty vähentämään julkisen vallan (valtio, kunnat ja kuntainliitot) harjoittamalla politiikalla eli ohjauksella. Julkinen ohjaus aiheuttaa aina kustannuksia. Julkisen ohjauksen aste tulisi perustaa ohjauksen hyötyjen ja kustannusten vertailuun.

Tämän näkökulman vuoksi on tärkeää tietää, kuinka tehokkaasti markkinamekanismi voi todellisuudessa säädellä metsätalouden tuotantoa ja jakelua. Olennaista on tällöin, missä määrin metsätalouden tuottamat tavarat ja palvelut kulkevat markkinoiden kautta tai niiden ulkopuolella. Markkinamekanismi voi automaattisesti ohjata vain markkinoiden kautta kulkevia hyödykkeitä. Markkinoiden ulkopuolisen tuotannon ja jakelun tehokas ohjaus taas edellyttää julkista metsäpolitiikkaa.

2.2 Metsäpolitiikan oikeutus

Julkisen politiikan harjoittamisen oikeutus, lähtökohdat ja keinot ovat tulleet viime aikoina eri maissa ajankohtaisiksi, koska on lähdetty toteuttamaan yksityistämistä tai olennaisesti laajentamaan jotain lohkoa, kuten ympäristöpolitiikkaa (Boyd & Hyde 1989; Hultkrantz 1990; Wibe 1990). Suomessa ei vastaavaa periaatteellista keskustelua ole juuri esiintynyt vaikka samantyyppiset asiat ovat olleet esillä (Ranki 1991; Uusivuori & Leikas 1991).

Talouspolitiikan (poliittisen taloustieteen) teoriasisältö on vaihdellut ajan, paikan ja vallitsevan poliittisen ideologian mukaan. Perinteisen liberalistisen näkemyksen mukaan valtion tuli puuttua mahdollisimman vähän vapaan markkinamekanismin toimintaan. Keynesiläisyys toi julkiselle vallalle velvoitteen suhdanteiden tasoittamiseen. Viime aikoina vallassa olleet uusklassismi ja uusliberalismi ovat jälleen rajoittaneet julkisen vallan vastuuta talouspolitiikassa.

Viime vuosikymmenien talouspolitiikan teorian yhdistelmä sisältää kolmen tyyppisiä tapauksia, joissa julkinen valta on 'oikeutettu' politiikan keinoin puuttumaan markkinoiden vapaaseen toimintaan: kohdentaminen (allokaatio), jakelu (distribuutio) ja vakauttaminen (stabilisaatio). Markkinoiden epäonnistuminen on ollut perinteisesti perusteena politiikan käyttämiseen kohdentamisrintamalla. Julkisen politiikan 'oikeutettu' käyttö jakelu- ja vakauttamisrintamalla on uudempaa perua. Markkinoiden toimintaan on puututtu myös muutenkin kuin talouspolitiikan teoriaan nojaten, esimerkiksi ideologisilla, eturyhmä- ja puoluepoliittisilla perusteilla (Pekkarinen & Vartiainen 1993; Eriksson 1993; Metz 1993; Keipi 1977).

Markkinaepäonnistumisen katsotaan tapahtuvan tilanteessa, jossa 'vapaasti' puitetaloudessa toimivat markkinat eivät löydä yhteiskunnallisesti tehokasta hinta-määrä -tasapainoa. Tällaisessa tilanteessa siis yksityistaloudelliset ja yhteiskunnalliset rajahyödyt ja rajakustannukset poikkeavat toisistaan joko *epätäydellisen kilpailun tai ulkoisvaikutusten* (externalities) vuoksi.

Luonnollinen monopoli, monopoli, monopsoni, oligopoli, oligopsoni, kartelli, epätäydellinen tieto nykyisistä ja tulevista markkinoista sekä korkeat liiketoimikustannukset (transaction costs) ovat tavallisimpia *epätäydellisen kilpailun* aiheuttajia. Jos jonkin alan tuotanto on koottu yhteen yritykseen ja siinä edelleen esiintyy mittakaavaetuja, on kyseessä luonnollinen monopoli. Metsäojitusta voidaan pitää luonnollisena monopolina metsätaloudessa, kun se suunnitellaan ja toteutetaan koko valuma-alueella koskevana. Edullisimpaan reittiin tietylle puunhankinta-alueelle suunniteltu metsäautotie voi olla toinen esimerkki luontaisesta monopolista metsätaloudessa.

Täydellisen kilpailun markkinoilla oletetaan ostajilla ja myyjillä olevan *täydellinen tieto* olosuhteista. Usein kuitenkin sellaista joko ei ole tai sen hankkiminen on liian kallista, etenkin puun myyjille. Esimerkiksi puu tai metsätila kaupan kohteina ovat heterogeenisiä. Täysin vertailukelpoisia hintatietoja on vaikea saada. Määrän ja laadun arviointi kaupan perustaksi vaativat ammattitaitoa ja lisäkustannuksia.

Puun ja metsikön taloudellisesti optimaaliset kiertoajat ovat Suomessa pitkiä eli 60–180 vuotta. Niiden määrittämiseen ja siten päätehakuista päättämiseen, samoin kuin harvennushakkuiden ajoitukseen liittyy useimpien mui-

den alojen liiketoimintaa enemmän epävarmuutta ja siten potentiaalisia lisäkustannuksia.

Suomessa yhden omistajan metsätilan hallinta-aika on keskimäärin 31 vuotta (Ripatti 1993). Kun metsikön kiertoaika on siihen nähden moninkertainen – ihmisiän mittainen tai sitä pitempi – on metsien uudistamisinvestointien katsottu perinteisesti ylittävän yksittäiselle metsänomistajalle relevantin aikahorisontin. Tätä on pidetty usein julkisen metsäpolitiikan perusteluna, esimerkiksi metsänparannustuen osalta (Uusivuori & Leikas 1991).

Talouspolitiikan teorian näkökulmasta pitkä kiertoaika ei ole kuitenkaan yksin riittävä perustelu julkiselle metsäpolitiikalle. Onnistunut metsäinvestointihan kohottaa metsätilan arvoa, joka on mahdollista välittömästi hyödyntää joko kohonneena vakuusarvona tai tilan kohonneena myyntiarvona. Hyvin toimiakseen tilanne edellyttäisi vapaita metsätilamarkkinoita (Hultkrantz 1990). Suomen oloissa kuitenkin yhteiskunta osin säätelee näitä markkinoita (tarkemmin luvussa 3.4).

Ulkoisvaikutuksia esiintyy silloin, kun jonkin hyödykkeen, esimerkiksi metsämaiseman tai biodiversiteetin, markkinat joko täysin puuttuvat tai ne kytkeytyvät jonkin toisen hyödykkeen markkinoihin. Jonkin hyödykkeen tuotannolla tai kulutuksella voi esiintyä tarkoittamattomia ja hinnattomia sivuvaikutuksia kolmansiin osapuoliin. Niiden esiintyminen antaa talusteoreettisen oikeutuksen julkiselle politiikalle.

Ulkoisvaikutus voi aiheutua joko institutionaalisesta tai teknisestä syytekiästä. Jokamiehen oikeus kuuluu edelliseen ryhmään. Kun metsätaloudessa tuotetaan puun ohella marjoja, sienä ja retkeilymahdollisuuksia, niin kuka tahansa voi metsänomistajalle korvausta (hintaa) maksamatta hyödyntää niitä jakamiehen oikeuden perusteella. Porojen ruokaa, loppoa syntyy vain riittävän vanhojen puiden oksille. Tätä voidaan pitää teknisenä riippuvuutena, kun taas porojen oikeus syödä loppoa, jäkälää ja ruohoa vieraiden omistajien metsästä perustuu institutionaaliseen syyhyyn.

Edellä esiteltiin positiivisia ulkoisvaikutuksia. Vaikutukset voivat olla myös negatiivisia, kuten metsän terveyttä heikentävät ilmansaasteet, jotka puolestaan perustuvat tekniseen syytekijään. Metsäojitus voi aiheuttaa teknisesti alapuolisen vesistön liettymistä ja happamoitumista, jotka ovat myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia.

Tietyn markkinahyödykkeen, kuten esimerkiksi raakapuun, tuottaminen voi olla kytkeytynyt muiden hyödykkeiden tuottamiseen. Niinpä kun puunkorjuun kustannuksia alennetaan rakentamalla metsäautotie, voidaan samalla vähentää esimerkiksi hirvenmetsästyksen kustannuksia (positiivinen ulkoisvaikutus), mutta myös vähentää biodiversiteettiä ja metsämaiseman arvoa (negatiivisia ulkoisvaikutuksia).

Täydellisen kilpailun malli olettaa kyseisillä markkinoilla tuotettavan hyödykkeen kulutuksen yksityiseksi, mikä tarkoittaa sitä, että toisen henkilön kulutusta voidaan lisätä, jos toisen vähenee, ja että kuluttajien lukumäärää voidaan rajoittaa. Tällainen tilanne ei ole kuitenkaan mahdollinen esimerkiksi metsämaiseman, biodiversiteetin, hiilen sitomisen tai eroosiosuojan suhteen. Niitä kutsutaankin *kollektiivihyödykkeiksi* ja niiden optimaalinen tuottaminen edellyttää julkista politiikkaa. Kollektiiviset hyödykkeet voidaan nähdä myös ulkoisvaikutusten erityistapauksena.

Kohdentamisen lisäksi *jakelu- eli tulonjakokysymykset* voivat olla talouspolitiikan teorian näkökulmasta oikeutetusti julkisen politiikan kohteena. Vähäosaisten suosimista tulonjaossa perustellaan taloudellisen kasvun vahvistumisella, demokratialla ja eettisillä kriteereillä. Suomessa metsänparannustuki ja teollistamispolitiikka ovat suosineet kehitysalueita sekä minimipalkkalait metsureita ja kotiapulaisia.

Myös spekulatiivisia voittoja sekä teknologisen muutoksen aiheuttamia voittoja ja tappioita on katsottu kohtuulliseksi julkisesti säädellä. Tämän perusteella on julkisesti tuettu joko taantuvia toimialoja ja/tai paikkakuntia sekä metsäntutkimusta. *Tutkimuksen julkinen tukeminen pienyritysvaltaisilla toimialoilla on ollut perusteltua myös epätäydellisen informaation tilanteen eliminoimiseksi.*

Vakauttaminen ja elvyttäminen (stabilization) ovat talouspolitiikan teorian mukainen kolmas oikeutettu peruste julkiselle politiikalle. Sekä yksityisissä että julkisissa metsissä on yhteiskunnan tuella toteutettu lamavuosina erilaisia metsätalouden töitä työllisyyden ylläpitämiseksi. Suomen pinta-alaperusteisessa metsäverotuksessa sovellettu verovuotta edeltävän kolmen vuoden kantohinnan keskiarvo on vakauttanut verotulojen kertymistä valtiolle, kunnille ja kirkolle. Hallituksen suhdanteiden huippuvuosina usein keräämät metsätuotteiden vientimaksut on sitten lamavuosina vapautettu yritysten käyttöön.

Julkisen politiikan keinojen soveltaminen ei yleensä onnistu täydellisesti, vaan saattaa syntyä erilaisia *politiikan epäonnistumisia* (tarkemmin luvussa 2.4). Julkisen vallan puuttuminen markkinoiden vapaaseen toimintaan aiheuttaa myös omat kustannuksensa. Esimerkiksi vuonna 1992 metsäkeskuksissa ja metsälautakunnissa työskenteli noin 1500 henkeä 327 miljoonan markan budjetilla metsänparannuslain, yksityismetsälain, metsänhoitoyhdistyslain, metsäverotuksen ja muiden lakisääteisten sekä julkista metsäpolitiikkaa tukevien tehtävien toteuttamiseksi. Metsänparannuslainsuojien ja avustusten summa oli 410 miljoonaa markkaa (Uronen 1992).

Edellä esitellyt talouspolitiikan teorian mukaiset perusteet julkiselle metsäpolitiikalle saattavat olla jo sellaisenaan hyödyllisiä. Nehän saattavat osoittaa julkisen säätelyn jollakin metsätalouden osa-alueella tarpeettomaksi, jos sille ei löydy oikeutettuja perusteita. Niillä osa-alueilla, joilla säätely on teoreettisesti oikeutettua, jää vielä kuitenkin avoimeksi kysymys julkisen metsäpolitiikan optimaalisesta määrästä ja keinoista, kuten hinta-, määrä- ja informaatio-ohjauksesta. Tätä kysymystä on harvoin pohdittu meillä Suomessa, mutta sitäkin enemmän Yhdysvalloissa (Boyd & Hyde 1989) ja Ruotsissa (Eckerberg 1990; Hultkranz 1990; Wibe 1990).

Julkisen metsäpolitiikan tehtävänä on siis talouspolitiikan teorian näkökulmasta vähentää tai utopiana poistaa ne yhteiskunnalliset hyvinvointimenetykset, joita markkinaepäonnistumiset sekä epäsuotava tulonjako ja puutteellinen vakauttaminen aiheuttavat. Metsäpolitiikalla saavutettavia hyötyjä on verrattava siitä aiheutuviin kustannuksiin. Metsäpolitiittisen säätelyn optimaalinen aste on tilanteessa, jossa säätelyn yhteiskunnalliset rajahyödyt ovat vastaavien rajakustannusten suuruisia. Hyötyihin ja kustannuksiin tulee tällöin arvioida mukaan sekä hinnalliset että hinnattomat vaikutukset. Tämä uusklassisen talouspolitiikan teorian mukainen metsäpolitiikan oikeutus on ollut kiinnostuneille helposti löydettävissä, mutta erilaiset ide-

ologiset uskomukset ja etupoliittinen kamppailu ovat Suomessa hämärtäneet tämän näkökulman omaksumista.

2.3 Metsäpolitiikan dynamiikka

Metsäpolitiikan keinot

Pyrkiessään toteuttamaan metsäpoliittisia päämääriään valtiovalta voi periaatteessa soveltaa eri tyyppisiä metsäpolitiikan keinoja (Johansen 1978; Boyd & Hyde 1989; Tiihonen & Tiihonen 1990):

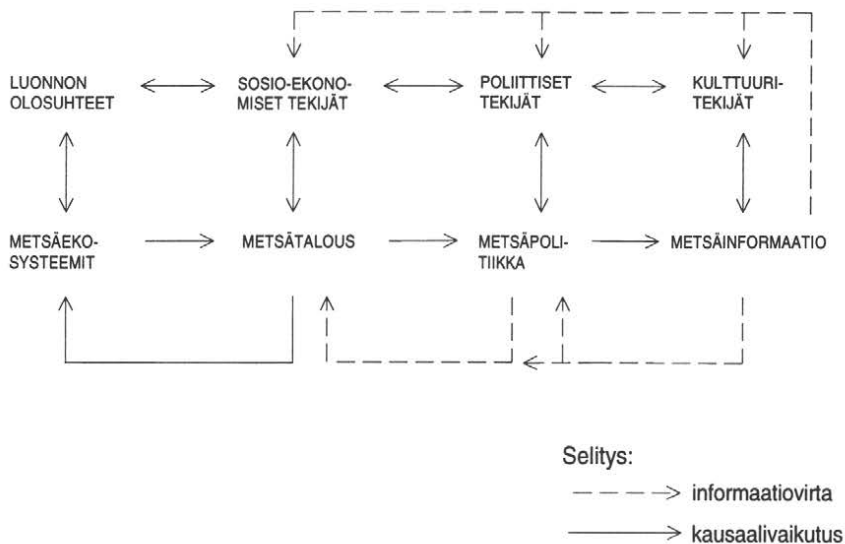
- ohjaamalla eri omistajaryhmien metsätaloutta markkinamekanismin sisäisillä keinoilla, tukipalkkioilla ja erilaisilla veroilla ja maksuilla (hintaohjaus),
- markkinamekanismin ulkopuolisin keinoin, joita ovat esimerkiksi luvat, käskyt ja kiellot sekä muut oikeusnormien muodossa olevat keinot (normi- eli määräohjaus),
- laatimalla valtakunnallisia tai alueellisia suunnitelmia ja ohjelmia,
- sitoutumalla etujärjestöjen välisiin sopimuksiin,
- hankkimalla metsää ja metsäteollisuutta valtion omistukseen ja harjoittamalla itse metsätaloutta ja metsäteollisuutta (sosialisointi), sekä
- tuottamalla metsäinformaatiota (informaatio-ohjaus).

Kaikkia näitä keinoryhmiä on eri aikakausina vaihtelevassa määrin sovellettu myös Suomen metsätalouteen ja metsäsektoriin kohdistuneessa metsäpolitiikassa, josta on syntynyt oma dynamiikkansa. Metsätalous on joutunut usein myös muita elinkeinoja, etenkin kaivostoimintaa, maataloutta ja metsäteollisuutta, tukevan talouspolitiikan voimakkaan vaikutuksen kohteeksi. Kaikkien metsäpoliittisten keinojen käytössä on tarvittu metsätalouteen kohdistuvaa lainsäädäntöä. Viime vuosien markkinataloutta tukevassa talouspolitiikassa on pantu aiempaa enemmän painoa markkinamekanismin sisäisille keinoille sekä informaation tuottamiseen tutkimuksella ja koulutuksella.

Toiseen keinoryhmään kuuluvilla lainsäädöksillä, kuten yksityismetsälailla, on oikeusnormien luonne. Oikeusnormiin kuuluu tietyn asiantilan kuvaus eli tosiseikasto ja oikeusseuraamusten kuvaus. Nämä kaksi osasta kytetään toisiinsa normin deonttisella osalla eli käskyllä, kiellolla tai luvalla. ”Joka anastaa toisen hallusta irtainta omaisuutta, on tuomittava... (sakkoon tai ...) vankeuteen” on esimerkiksi oikeusnormin muotoilusta (Aarnio 1979, s. 21).

Metsäinformaation rooli

Metsäpolitiikan ymmärtämistä vaikeuttaa sen kohteena olevien ongelmien monitahoisuus ja faktojen, asenteiden ja mielipiteiden sekoittuminen toisiinsa sekä itse käsitteen vakiintumattomuus Suomen kielessä. Englannin kielessä sana 'politics' viittaa ensi sijassa puoluepolitiikkaan ja sana 'policy' menettelytapoihin ja toimintaperiaatteisiin, jotka ohjaavat yhteisön toimintaa sen pyrkiessä saavuttamaan tiettyjä tavoitteita. Suomen kielessä politiikka-sanaa käytetään molemmissa merkityksissä. Jälkimmäinen merkitys on etusijalla,



Kuva 9.2. Metsäsektorin kehitysmalli (Palo 1982).

kun metsäpolitiikka esiintyy tutkimuksen ja suunnittelun kohteena. Helsingin yliopistossa oli metsäpolitiikan professuuri vuosina 1925–1962, joka muutettiin sen jälkeen kansantaloudellisen metsäekonomian nimeksi.

Metsäntutkimuksella, metsäopetuksella ja muulla *metsäinformaatiolla on keskeinen rooli metsäpolitiikan muodostumisessa* (Dickson 1956; Palo 1984; kuva 9.2). Metsäsektorin kehitysmalli osoittaa metsäpolitiikan tarkastelussa relevantit metsien, metsäsektorin, metsäpolitiikan ja metsäinformaation syntyyn ja sisältöön vaikuttavat tekijät (kokoviivanuolet) sekä yleisen metsäinformaation ja metsäpolitiikan ohjausinformaation kulkureitit (nuolet katkoviivoin). Mallilla voi olla käyttöarvoa metsäpolitiikan dynamiikan tarkastelussa ajanjaksolta toiselle. Metsäpolitiikka muuttuu yleensä hitaasti, jolloin pitkän aikavälin – tässä satojen vuosien – tarkastelu on tarpeen. Mallin mukaan metsäpolitiikan sisältöön vaikuttaa suoraan metsäsektorin rakenne, yleiset poliittiset tekijät ja käytettävissä oleva metsäinformaatio. Luonnonolosuhteiden, metsien, yleisten sosio-ekonomisten tekijäin ja kulttuuritekijäin muutokset sen sijaan vaikuttavat metsäpolitiikkaan epäsuorasti edellä lueteltujen tekijöiden välityksellä. *Tuloksellinen metsäpolitiikka ei ole mahdollista ilman riittävää relevanttia metsäinformaatiota.*

Metsäsektorin kehitysmallin (kuva 9.2) mukaan metsäinformaation synty ja sisältö määräytyvät metsäpolitiikan ja yleisten kulttuuritekijöiden sekä metsäsektorin informaationsysteemin sisäisten tekijöiden, kuten tieteellisten koulukuntien (Palo 1983b), perusteella. Metsäinformaation tehtävänä on tyydyttää toisaalta metsäpolitiikan tietotarpeita ja toisaalta ’valistaa’ metsäsektorin merkityksestä päätöksentekijöitä ja suunnittelijoita yhteiskunnan yleisillä sosioekonomisilla, poliittisilla ja kulttuurin toimialueilla.

Metsäinformaatio käsitetään tässä tutkimuksessa kokonaisvaltaisesti ja siihen luetaan metsäsektorin opetuksen ja koulutuksen tuottama osaaminen, tutkimustulokset, tilastot, konsulttipalvelukset, patentit ja lisenssit sekä yrityksen ja erehdyksen kautta hankittu käytännön kokemus, innovaatiot ja kirjasto-

jen palvelut eli koko laaja innovaatiojärjestelmä (kuva 9.11; KTM 1993a). Sovelletun metsäsektorin kehitysmallin (kuva 9.2) mukaan metsäinformaatiolla tällaisena kokonaiskäsitteenä on avainrooli tuloksellisen metsäpolitiikan harjoittamiselle.

Metsäinformaatio mahdollistaa metsäpolitiikan tarkoituksenmukaisen suunnittelun, rahoituksen, toteutuksen ja seurauksen. Metsäinformaation laatu ja määrä eivät ole viime aikoina olleet Suomessa yleisesti metsäpolitiikan tuloksellisuutta rajoittava tekijä. Kuitenkin itse metsäpolitiikan onnistumisen, aineettomien arvojen sekä puun korjuun kustannusten tutkimus on ollut liian vähäistä (luvat 1.2, 6.3).

Metsäpolitiikan suunnittelun ehkä vaikein ongelma liittyy ekologisten, taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuurin näkökohtien tasapuoliseen huomiointamiseen. Metsänhoitajat ovat perinteisesti Suomessa saaneet lähes yksinomaan puuntuotantoa korostaneen koulutuksen. Tämä perinne on välitetty metsänhoitajien koulutustyöllä myös muille metsäalan ammattiryhmille (vrt. Eriksson 1993).

Metsätieteiden ja metsäopetuksen perinne on heijastunut metsälakien sisältöön, metsätalouden organisaatioiden rakenteeseen ja miehitykseen metsäsektorin kehitysmallin mukaisesti (kuva 9.2). Metsäopetus ja metsäntutkimus ovat pitkällä tähtäyksellä avainasemassa metsien käytön kehityksessä. Metsänhoitajat perus-, jatko- ja täydennyskoulutetaan metsäopetuksen ja metsäntutkimuksen tiedoilla, arvoilla ja uskomuksilla. Metsänhoitajat luovat, opettavat ja toteuttavat metsäpolitiikkaa ja metsätaloutta saamansa koulutuksen ja perimänsä tradition pohjalta (Palo 1983b).

Kuhn (1970) sisällytti tieteenparadigmaan seuraavat komponentit:

- symboliset yleistyksiset eli muodollinen puoli,
- metafysiset osaset eli uskomukset,
- arvot,
- tieteellisen koulutuksen esikuvat (exemplars).

Kuhn korosti erityisesti esikuvien (siis metsätieteissä esimerkiksi metsänhoidon ja metsänarvioimisen harjoitustöiden välityksellä syntyvien) merkitystä koulutettavien ”näkökyvyn heikentäjinä siten, että ongelmat opitaan näkemään paradigman ’läpi’ samankaltaisina”. Yliopistokoulutus siirtää paradigman uusille metsänhoitajapolville.

Metsänhoitajakoulutuksen sisältämät uskomukset, arvot ja esikuvat on nimitetty myös metsämiesfilosofiaksi tai -kulttuuriksi. Sen keskeisiä tukipylviä ovat Duerrin (1966) mukaan olleet:

- puun tuottamisen tärkeys,
- kestävyuden periaate,
- pitkäjänteisyyden periaate ja
- täydellisyyteen pyrkiminen.

Keipi (1977) arvioi artikkelissaan ”Metsätalouden kehittämisohjelmat ja metsämiesfilosofia” metsämiesfilosofian kahlehtivia vaikutuksia Suomen metsäpolitiikan suunnitteluun. Metsämiesfilosofia on Keipin mukaan ollut Mera-aikakaudella liian yksipuolista ja sen seurauksena metsänhoitajien etiikka on osittain vääristynyt. Ei ole nähty metsää pulta. Metsänhoitajat eivät ole aina

toimineet objektiivisesti metsänhoito- ja metsänparannustoimenpiteitä suositellessaan. Laadittujen metsäpoliittisten ohjelmien ekologisesti, liiketaloudellisesti, kansantaloudellisesti tai sosiaalisesti epäedulliset vaikutukset ovat saattaneet jäädä mainitsematta. On haluttu toteuttaa metsätalouden funktio täydellisesti: puuta metsäteollisuuden käyttöön on tuotettava mahdollisimman paljon (esimerkiksi Komiteanmietintö 1953:8; Palosuo 1979).

Keipin (1977, s. 30) mukaan metsämiesfilosofia on ilmentynyt täydellisyyteen pyrkivänä puuntuotannon korostamisena esimerkiksi seuraavalla tavalla. ”Käyttämätön maa on yhteiskunnalle hyödytön ja metsämiesten keskuudessa tabu: käyttämätöntä maata ei saa olla. Siksi suoalue voidaan luokitella kitumaaksi, koska puut eivät siellä kasva kyllin nopeasti, vaan kituvat ja kärsivät. Onhan puillakin toki tunteet? Joutomaa on sellainen avoin alue, joka ei tuota puuta lainkaan. Sekin olisi saatava luonnon sille määräämään tehtävään: puuta kasvamaan.”

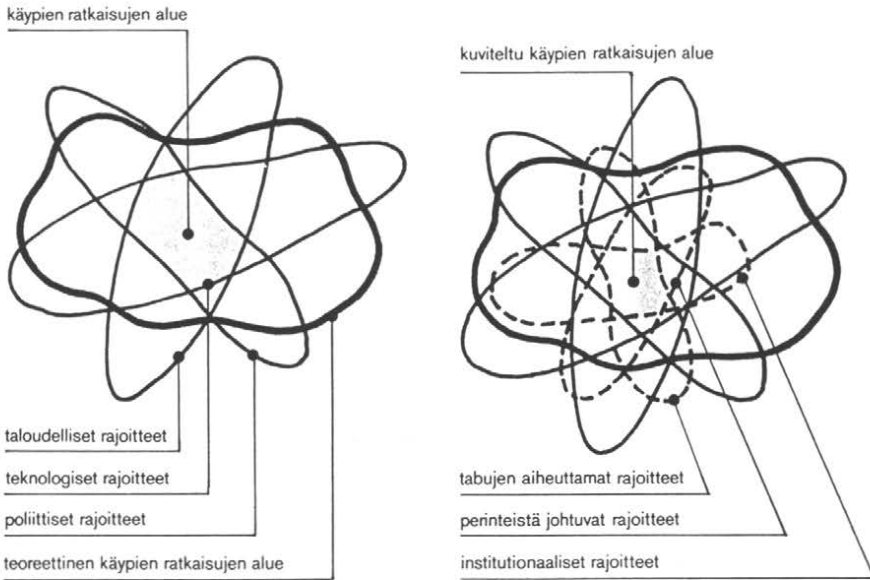
Holopainen (1967, s. VI) ilmoitti motiivinsa ”60-luvun metsäpolitiikan” kirjoittamiseen seuraavasti: ”Ettei tässä tapauksessa kenenkään tarvitsisi turvautua arvailuihin ja toisen käden lähteisiin, haluan ilmoittaa, että olen metsäasialla, asialla, jota juhlakatedereilta on usein sanottu koko kansan asiaksi, mutta joka tehtäessä talouspoliittisia päätöksiä arkipäivänä on valitettavan usein joutunut vähäisen sivuosan esittäjäksi.”

Holopaisen kirjassa (1967, s. 13) metsämiesfilosofia puhkesi kukkaansa kohdassa: ”Mahdollisimman monen toivoisi Suomessa yhtyvän erään luonnonystävän ajatukseen: ’Oikein hoidettu talousmetsä on yleensä luonnontilaista ryteikköä kauniimpi niin rannoilla kuin kangasmailla.’ Meidän pitäisi eri toimenpitein saada tämä kauneuskäsitem juurrutetuksi kansaan ja välttää kovin pitkälle menevää amerikkalaismallista ’multiple use’ -intoilua”. Metsäntutkimuslaitoksen ylijohtajana vuosina 1965–1979 Holopainen onnistui myös viivästyttämään metsien monikäytön tutkimusta.

Toisaalta myös biologisen koulutuksen saaneet luonnonsuojelijat tarkastelevat metsää omaksumansa tieteenparadigman rajoittuneesta näkökulmasta. Biologien koulutuksesta on puuttunut metsätalouden ja metsäteollisuuden taloudellista merkitystä esittelevä oppijakso. Luonnonsuojelijoiden ja metsänhoitajien tieteenparadigmoilla ei ole näihin saakka Suomessa ollut juuri rakentavaa vuorovaikutusta.

Kuhnin mukaan kahteen eri tieteenparadigmaan kuuluvat henkilöt eivät kykene keskustelemaan keskenään, koska heidän käsitteensä, arvonsa ja uskomuksensa ovat liiaksi toisistaan poikkeavia. Näin juuri on käynyt Suomen 1960-luvulla alkaneessa vilkkaassa metsien luonnonsuojelunäkökohtia koskeneessa keskustelussa. Sekä metsänhoitajien että biologilunnonsuojelijoiden olisi erotettava todelliset ja keinotekoiset metsäpolitiikan suunnittelun rajoitteet, mikä johtaisi käypien ratkaisujen alueen laajenemiseen (kuva 9.3; Keipi 1977). Tarvitaan siis aiempaa ’ekologisempaa’ metsänhoitajien koulutusta ja aiempaa ’metsätaloudellisempaa’ biologien koulutusta.

Laajaa metsätaloutta on Suomessa harjoitettu jo vuosisatoja, mutta laajaa metsäteollisuutta vain noin vuosisadan ajan. Niinpä metsätieteiden opetus ja tutkimus käynnistettiin maassamme jo 1860-luvulla. Metsäteollisuus kasvoi pitkään osana metsätaloutta ja metsätieteilijät vastasivat myös metsäteollisuuden opetuksesta ja tutkimuksesta. Metsäteollisuuden metsätieteistä erilli-



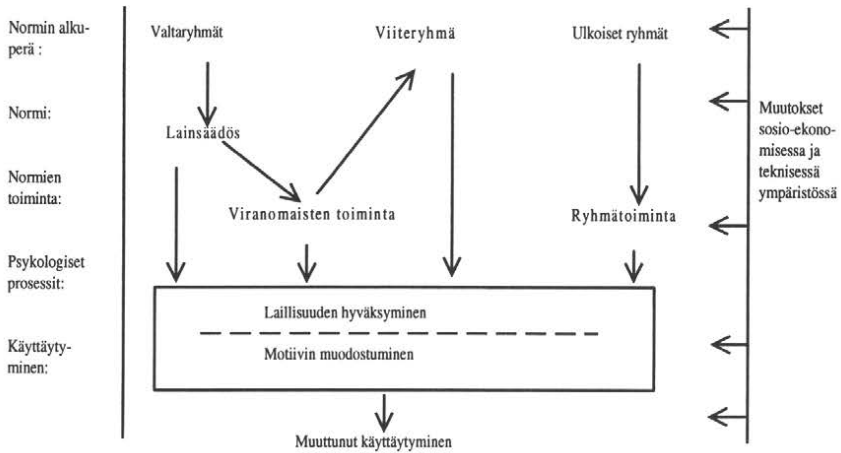
Kuva 9.3. Metsäpolitiikan käypien ratkaisujen alueen laajuus metsäpolitiikan todellisten rajoitteiden vallitessa (a) ja keinotekoisien rajoitteiden vallitessa (b) (Keipi 1977)

nen korkeakouluopetus ja tutkimus aloitettiin Suomessa vasta 1920–1940-luvuilla. (Palo 1983b.)

Metsäsektorin korkeakouluopetuksen ja tutkimuksen kartoitus (Hakala 1983, s. 36) osoitti, että yhteistyö metsätalouden ja metsäteollisuuden eri opetus- tutkimusyksiköiden välillä oli ollut vähäistä, mikä vaikeutti opetuksen ja tutkimuksen hyödyntämistä. Sen jälkeen yhteistyötä ja vuorovaikutusta on lisätty, muttei ehkä vieläkään riittävästi. Metsäopetuksen aloittaminen vuonna 1982 Helsingin yliopiston lisäksi myös Joensuun yliopistossa sekä Metsäntutkimuslaitoksen toiminnan voimakas laajeneminen parin viime vuosikymmenen aikana (Reunala 1993) ovat viime vuosina lisänneet tieteellistä kilpailua ja antaneet merkkejä perinteisen metsämiesfilosofian muuttumisesta enemmän metsien tasapuolisen monikäytön suuntaan.

Eturyhmät ja korporatismi

Metsälainsäädösten alkuperän ja kehityksen selvittäminen auttaa ymmärtämään myös nykyisen lainsäädännön syntyä ja sisältöä sekä kehittämistarvetta (Aarnio 1991; Ylikangas 1984). Metsälakien muutosten tarkastelu auttaa myös ymmärtämään metsäpolitiikan dynamiikkaa. Tässä ja seuraavassa luvussa (luvut 2 & 3) tarkastellaankin metsäpolitiikkaa nimenomaan eri valtaryhmien etujen ajamisen ja vallankäytön näkökulmasta sekä erilaisten valtiollan säätelytoimenpiteiden ajallisena kehittymisenä (Majchrzak 1984; Pekkarinen & Vartiainen 1993; Eriksson 1993; Metz 1993; Welp 1993).



Kuva 9.4. Metsälainsäädösten analysoinnin malli (Stjernqvist 1973).

Pelkän metsälainsäädännön kronologisen kuvauksen ohella analysoidaan myös lainsäädösten syntyä ja vaikuttavuutta Stjernqvistin (1973, s. 27) mallia (kuva 9.4) soveltaen

Mallin tarkoituksena on ohjata havainnot ilmiön kannalta tärkeisiin kohteisiin. Lainsäädös ei mallin mukaan synny sattumalta tai automaattisesti, vaan useimmiten säädös on syntynyt jonkin eturyhmän aloitteesta sen omia päämääriä tukemaan. Lainsäädöksen kohderyhmän käyttäytymisen muuttuminen säädöksen mukaiseksi on mallin mukaan yleensä monitahoinen ja psykologinen ja sosiaalipsykologinen prosessi. Pelkkä lain vahvistaminen ja julkistaminen muuttavat vain harvojen käyttäytymistä. Lainsäädöstä valvovien ja toteuttavien viranomaisten lukumäärä ja ammattitaito (metsäinformaatio) ovat usein avainasemassa säädöksen laillisuuden hyväksymisen ja säädökselle myönteisen motivaation muodostumisen kannalta. Eturyhmällä, johon yksilö itsensä samaistaa, on myös tärkeä asema lainsäädöksen vaikuttavuudessa käyttäytymisen muuttumiseen. Mieliopidejohtajat ovat puolestaan eturyhmän keskeisiä vaikuttajia.

Metz (1993) on analysoinut etujärjestöjen roolia yhteiskuntajärjestelmässä ja poliittisessa prosessissa, joten tässä on tarpeen tuoda esiin vain joitain täydentäviä näkökohtia. Ensinnäkin kansantaloustieteen suhtautuminen valtaan on vaihdellut. Klassikot tiedostivat taloudellisten tapahtumien sosiologisen ja valtaan liittyvän taustan, kun taas uusklassikoilla 'täydellisen kilpailun' malli eliminoi valta-käsitteen tarpeellisuuden. Uusklassikoiden mukaan kansantaloustieteen tuli rajoittua vain taloudellisiin ilmiöihin, joihin valta ei kuulunut. 'Epätäydellisen kilpailun' mallin mukana vallan analyysi osittain palasi kansantaloustieteen arsenaaliin. Kansantaloustieteen valtavirran ulkopuolella on aina ollut sivuvirtoja, kuten institutionaalinen taloustiede, joissa valta on aina tunnustettu tutkimuskohteeksi (Palo 1981).

Etujärjestöjen toimintaideana on käyttää hallussaan olevia erilaisia vallan lajeja vaikuttaakseen politiikan prosessiin siten, että etujärjestön ja/tai sen jäsenten entiset edut turvataan ja uusia etuja luodaan. Huuska (1968) selvitti väitöskirjassaan Suomen keskeisten etujärjestöjen julkista poliittista toiminta-

taa ja sen vaikuttavuutta politiikan muodostumiseen vuosina 1945–1968. Yhtenä tuloksena hän totesi, että MTK:lla on ollut runsaasti sekä taloudellisia resursseja että äänestysvoimaa. Myös MTK:n läheisin puolue, maalaisliitto, oli ollut koko ajan keskeisessä poliittisessa asemassa. Niinpä MTK:lla oli ollut hyvät mahdollisuudet julkiseen painostuspolitiikkaan.

Metsänomistajien (MTK) ja metsäteollisuuden vallan lähteitä ja niiden käyttöä on analysoitu viime vuosisadan lopulta alkaen vastavoimateorian pohjalta (Palo 1981). Korhonen (1990) päätyi tulokseen, että metsäteollisuusyritysten ei Mera-kaudella tarvinnut olla näkyvästi mukana vaikutuspyrkimysten muotoilussa vaan vaikutuskanavana on toiminut metsätalouden suunnittelueliitti ja etujärjestöjen avainhenkilöt. *Viime sotien jälkeisenä aikana metsänomistajat ja metsäteollisuus ovatkin – vahvojen etujärjestöjensä kautta tai niiden ulkopuolisia kanavia käyttäen – olleet julkiseen metsäpolitiikkaan eniten vaikuttaneet metsätalouden etujärjestöt Suomessa.*

Metz (1993) arvioi, että ammattiyhdistysliike olisi saanut jonkin verran lisää metsäpoliittista vaikutusvaltaa Metsä 2000 -ohjelman teossa. Näin saattoi tilapäisesti tapahtuakin, mutta koska metsureiden ammattijärjestö on aina säilynyt heikkona, ei metsäteollisuuden ammattijärjestöillä ole ollut vastavaa kiinnostusta niistä etäämpänä olevaan metsäpolitiikkaan. *Ehkä enemmän metsäpoliittista vaikutusvaltaa onkin ollut metsänhoitajien ja metsätoimihenkilöiden ammattijärjestöillä.* Luonnonsuojeluliike alkoi näkyä metsäpoliittisessa keskustelussa Suomessa 1960-luvun lopulla. Siitä alkoi jatkuvasti vilkastunut ympäristönsuojelijoiden ja metsäammattiväen kiistely, joka on välillä saanut 'metsäsodan' luonteen (Reunala & Heikinheimo 1987). Luonnonsuojelujärjestö kutsuttiin mukaan Metsä 2000 -ohjelman valmisteluun. Ympäristöministeriön perustaminen vuonna 1983 ja kansainvälisen ympäristönsuojelun voimistuminen ovat vahvistaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi ympäristönsuojelijoiden vaikutusvaltaa Suomen metsäpolitiikkaan.

Etujärjestöjen eli korporaatioiden harjoittamaa metsäpolitiikkaa kutsutaan korporatiiviseksi silloin, kun etujärjestöillä on valtiovaltaa vahvempi rooli metsäpolitiikan muodostumisessa. Korporatiivisen politiikan valmistelu etenee usein vain etujärjestöjen ja virkamiesten voimin parlamentaarisen kontrollin ulkopuolella. Korporatismi on näkynyt eniten viime vuosikymmenien eturyhmien välisissä tulosopimuksissa, joissa valtiovallalla on usein ollut oma roolinsa. (Kyntäjä 1993.)

Suomessa on läpi vuosisatojen vallinnut korporatiivinen metsäpolitiikka. Vaikka Suomen metsätaloudella on lukuisia eturyhmiä (kuva 9.1), niin käytännön metsäpolitiikan muotoutumisessa useimmilla eturyhmillä on ollut vain vähän vaikutusvaltaa. Maa- ja metsätalousministeriön metsäpoliittiset nimitykset on tehty pitkään lähes poikkeuksetta MTK:n ehdoilla (Huovinen 1969). Eräissä muissa metsäpoliittisissa kysymyksissä metsäteollisuudella ja ympäristönsuojelijoilla on myös muita eturyhmiä enemmän vaikutusvaltaa. *Valtiovallan oma tahto metsäpolitiikassa on perinteisesti ollut heikko.* Vuoden 1993 budjetissa se ehkä näkyi ensimmäisiä kertoja: metsäparannusvaroja supistettiin vahvimpien eturyhmien tahdon vastaisesti.

Pekkarinen ja Vartiainen (1993) päätyivät samantyyppiseen tilannearvioon yleisen talouspolitiikan lohkolla: *korporatiivisen talouspolitiikan malli on ollut Suomessa vallitseva*. Itse asiassa niin yleisessä talouspolitiikassa kuin metsäpolitiikassa voidaan nähdä viime sotien jälkeen vähitellen voimistunut korporaatioiden eli etujärjestöjen valta. Kun ennen talvisotaa taloudellista toimintaa ohjattiin markkinoiden ja julkisen politiikan avulla, niin sen jälkeen ovat tälle areenalle tulleet myös etujärjestöjen väliset sopimukset, kuten työehtosopimukset ja puun hintasuositussopimukset (Tiihonen & Tiihonen 1990).

Tässä luvussa on kuvailtu eturyhmien roolia metsäpolitiikassa metsälainsäädösten syntyä ja toimivuutta kuvaavan mallin (kuva 9.4) avulla sekä arvioimalla eri etujärjestöjen vaikutusvaltaa eri tilanteissa. Tarkoituksena on ollut esimerkein havainnollistaa korporatiivisen metsäpolitiikan mallia. Sen synty, kehitys, tarkempi kuvaus ja arviointi tapahtuu kuitenkin vasta myöhemmin (luku 3).

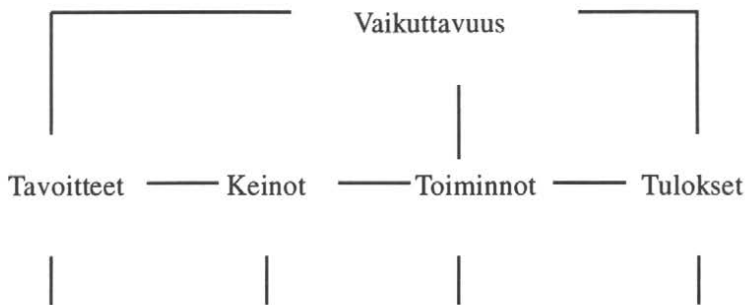
2.4 Metsäpolitiikan tuloksellisuuden kriteerit

Valtion metsäpolitiikan ja metsälakien toteutuksessa voi sattua markkinoiden epäonnistumisten (luku 2.1) tavoin julkisen politiikan eriasteisia epäonnistumisia (government failures). Mitä vähemmän kehittyneet yhteiskunnalliset olosuhteet – sitä enemmän politiikan epäonnistumisia voi sattua. (Mery 1993; Repetto & Gillis 1988; Lipsey & Steiner 1981; Hultkrantz 1990; Wibe 1990.)

Politiikan epäonnistumiset voivat aiheutua eri tekijöistä tai niiden yhteisvaikutuksesta. Epätäydellinen tieto ja osaaminen voi johtaa ongelman väärään identifiointiin, huonosti vaikuttavien keinojen valintaan tai kehoon normiin, kuten esimerkiksi 'hyvän metsänhoidon' tai metsien 'hävittämisen', sisällön määrittelyssä. Politiikan keinoiksi voidaan valita myös kustannustehokkuudeltaan huonoja ratkaisuja (Boyd & Hyde 1989). Politiikan keinoja muodostetaan vähitellen, jolloin kokonaisuudessaan keinoyhdistelmä voi tulla hajanaiseksi.

Myös poliittiset valtasuhteet voivat estää tuloksellisimpien keinojen valinnan. Poliittikkaa toteuttavan organisaation henkilöstön tai siihen nähden keskeisen ammattijärjestön omat intressit voivat vaikuttaa keinojen valintaan tai estää jonkin tuloksettoman keinon poistamisen. Byrokralialla on taipumus jatkuvuuden lain mukaan työllistää itsensä, vaikka varsinainen yhteiskunnallinen tarve, jota varten se luotiin, on yhteiskunnan muuttuessa kadonnut.

Politiikan onnistumisen astetta eli tuloksellisuutta voidaan ja tulee arvioida useilla kriteereillä. Suomessa on ehkä eniten kiinnitetty huomiota metsäpoliittisten keinojen vaikuttavuuteen (kuva 9.5). Myös taloudellista tehokkuutta on meillä käytetty metsäpolitiikan perusteluna (Ervasti ym. 1970; Vehkamäki 1985 & 1986). *Clawson (1975) esitti metsäpolitiikan arvioimiseksi edellisten lisäksi myös seuraavia kriteereitä: tulojakovaikutukset, sosiaalinen ja kulttuurinen hyväksyttävyyys ja hallinnollinen tehokkuus.* Vastaavien monipuolisten kriteerien käyttöä politiikan arviointiin on viime vuosina eri yhteyksissä korostettu (Hahn & Stavins 1992; Lumijärvi 1988; Naskali 1990).



<p>Yleisesti: Metsätalouden avulla sosiaalisen hyvinvoinnin turvaaminen, esimerkiksi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tietty puuntuotannon - tietty puuntarjonnan määrä - metsien suojeleu ilmaansaasteilta - monikäytön tavoitteet - jne. 	<ul style="list-style-type: none"> - lainsäädäntö - metsäverotus - valtion avustukset - metsätalouden edistämistoiminta - puukauppapolitiikkaan vaikuttaminen - jne. 	<ul style="list-style-type: none"> - metsälait ja niiden täytäntöönpano - voimassa oleva verotusaste - metsätalouden investointiohjelmat - valtion lainat ja avustukset yksityismetsätalouden investointeihin - metsänomistajien neuvonta ja avustaminen - metsänomistajien yhteistoiminta - jne. 	<ul style="list-style-type: none"> - esimerkiksi, yksityisten metsänomistajien metsänhoidolliset investoinnit
--	--	--	--

Kuva 9.5. Metsäpolitiikan vaikuttavuuden analysoinnin malli (Tikkanen 1981).

Metsäpolitiikan keinojen, kuten tietyn metsälainsäädöksen, vaikuttavuudella tarkoitetaan tämän keinon soveltamisen aikaansaamaa tavoitemuuttujan muutosta, joka on asetetun metsäpolitiikan päämäärän suuntainen (kuva 9.5).

Pelkistetysti on kysymys siitä, onko osattu valita 'oikea' metsäpolitiikan keino 'oikeaan' aikaan 'oikeassa' paikassa, jotta tällä keinolla saataisiin päämäärän suuntainen vaikutus huolimatta monien muiden tekijöiden samanaikaisesta vaikutuksesta. Tietyn metsäpolitiikan keinon vaikuttavuuden selvittäminen jälkikäteen on usein monitahoinen ja vaikea tutkimusongelma. Sitä vaativampi on vaikuttavuuden ennustaminen. (Tikkanen 1977; 1981; 1986.)

Edellä on pääpiirteisesti käyty läpi metsälakien ja muiden metsäpoliittisten keinojen toteutuksen tuloksellisuuden arvioinnin kriteerit. Niitä voidaan tässä työssä soveltaa vain rajoitetusti (luku 3.6), mutta perusteiden kokonaisuus ja monipuolinen sisältö on pidetty mielessä myös uuden metsäpolitiikan strategian muotoilussa (luku 5). Olosuhteiden muuttuessa metsälakien ja metsäpolitiikan tuloksellisuus vähenee ja jossain vaiheessa niiden uudistaminen on välttämätöntä. Metsäpolitiikan tavoitteilla ja keinoilla on omat elinkaarensa kuten seuraavan luvun (3) historiallinen tarkastelu osoittaa.

3 Korporatiivisen metsäpolitiikan kehitys

3.1 Metsälait ja metsäpolitiikka

Edellä (luku 2.3) esiteltiin valtiovallan hallussa olevat viisi metsäpoliittista keinoryhmää. Niistä todettiin, että niiden kaikkien käyttö edellyttää vastaavaa lainsäädäntöä. Etenkin 1960-luvulta alkaneen metsätalouden suunnitelmatalouden aikana on erityisesti sovellettu valtakunnallisten metsäohjelmien keinoja eli eturyhmien ja valtiovallan sopimuksia (Eriksson 1993; Metz 1993). Tänä ajanjaksona keskusjohtoinen suunnitelmatalous oli vallitsevana myös yleisessä talouspolitiikassa (Pekkarinen & Vartiainen 1993), tulopolitiikassa (Kyntäjä 1993) ja muillakin yhteiskuntamme lohkoilla (Tiihonen & Tiihonen 1990). Metsäohjelmille ei säädetty erityislakeja, vaan niitä suunniteltiin komiteatyönä, sivuelinten (Mera), ministeriön tai talousneuvoston toimesta. Metsäohjelmien toteutus perustui pääosin metsänparannus- ja yksityismetsälakeihin sekä niihin metsälainsäädöksiin, joita myös eräiltä osin uudistettiin (luku 3.5).

Metsäpolitiikkaa on lisäksi harjoitettu hallitusohjelmilla, keskipitkän aikavälin suunnittelulla ja vuotuisella budjetilla. Kaksi ensin mainittua menettelyä ovat melko uusia tulokkaita tässä arsenaalissa, joten niihin ei tässä luvussa puututa. Kun metsäpolitiikan tarkastelu ulotetaan tässä luvussa koko historialliseen aikaan, ei ollut myöskään mielekästä ottaa budjettitarkastelua tähän mukaan. Ideana tämän luvun analyysissä on, että metsäpolitiikan synnystä ja kehityksestä saadaan aluksi yleiskuva metsälakien tarkastelun avulla, jota sitten laajennetaan vallitsevien ideologioiden, metsäinformaation kehityksen ja etujärjestöjen synnyn sekä niiden vaikutuskanavien kuvauksella. Lopuksi metsäpolitiikan tuloksellisuuden arvioinnissa tarkastelukulmaa vielä laajennetaan (luku 3.6).

Majchrzak (1984) suositteli politiikan tutkimuksen käsikirjassaan tietyn politiikan alueen lainsäädännön historian analyysiä tärkeänä ja olennaisena osana politiikan tutkimuksen prosessia. Hän ehdotti huomioon otettavaksi seuraavia näkökohtia:

- lainsäädännön ilmaistut ja piilevät tarkoitukset,
- säädöksen kohteena olevan ongelman tunnistaminen,
- säädöksen taustalla olevat arvot ja oletukset,
- edellisen vastaavan säädöksen tuloksellisuus ja ongelmat,
- säädöksen kohderyhmät: ketkä hyötyvät, ketkä häviävät,
- säädökseen liittyvä päätöksentekoprosessi ja sen avainhenkilöt sekä
- edellisessä säädöksessä käytetty politiikan mekanismi.

Majchrzak (1984) totesi vielä näistä kriteereistä, että yleensä ei odoteta kaikkien seitsemän kriteerin täydellistä soveltamista, vaan lainsäädösten historiallisen analyysin avulla tulisi edistää näiden kysymysten yleistä ymmärtämistä. Tämän luettelon ydin on näkyvissä

myös aikaisemmin (luku 2.3) esitellyssä metsälakien analysoinnin mallissa (kuva 9.4). Kun seuraavissa neljässä luvussa analysoidaan metsälakien syntyä ja kehitystä Ruotsin ja Venäjän valtojen aikoina sekä itsenäisessä Suomessa on ideana löytää ne rakennuspuut ja vaiheet, joiden kautta on päädytty nykyiseen suunnitelmatalouden korporatiivisen metsäpolitiikan malliin. Samalla 'testataan' empiirisesti korporatiivisen mallin esiintyminen eri aikakausina ja vaihtelevissa poliittisissa järjestelmissä.

3.2 Ruotsin vallan aika

Metsälainsäädösten kehitys

Ruotsin valtaa edelsi Suomessa heimojen ja maakuntien aika. Oikeusjärjestys kulki suullisena perintönä ja sitä ylläpidettiin käräjillä. Vallitsevana oikeudenkäytössä oli ristiriitojen sovittelu – eikä niinkään syyllisten löytäminen ja rankaisu, mikä yleisty kirjoitetun valtakunnallisen lain myötä. Omistusoikeus oli jo tuolloin taloudellisen toiminnan tärkeä taustatekijä. Metsästyoikeus saattoi liittyä lähi- tai kaukoalueisiin ja siitä voi syntyä myös ikimuistoinen nautintaoikeus. Kalastusoikeudet olivat merkittyinä koskiin tai pysyvinä pyydyksinä. Kaskimaiden omistus – etenkin huuhtaviljelyssä – oli liikkuvaa. Lappalaisilla on ollut ikimuistoiset nautintaoikeudet porolaitumiin, riistavesiin ja metsästysmaihin. Äskettäin on lappalaisten oikeusaseman varhaisella uudella ajalla esitetty vastanneen verotalonpojan oikeutta maahan. Peltoviljelys toi mukanaan pysyvemmän omistusoikeuden. (Korpijaakko 1989; Voionmaa 1987 (1915); Kaukiainen 1980; kollegani Pertti Elovirta muistutti tästä vanhimmasta oikeusjärjestyksestä.)

Kun Suomi oli liitetty osaksi Ruotsin kuningaskuntaa, metsää oli runsaasti suhteessa väestön määrään, eikä ollut välitöntä tarvetta säädellä metsän käyttöä. Metsä oli ilmaan ja veteen verrattava ilmaishyödyke. Kuitenkin yllättävän pian eli jo keskiajalla syntyivät ensimmäiset metsään liittyvät lainsäädökset, joiden vaikutukset Suomeen lienevät jääneet vähäisiksi. *Kuningas Maunu Eerikinpojan vuoden 1347 Ruotsin valtakunnan lain rakennuskaari sisältää kylän yhteismetsien jakamista koskevan määräyksen.* Myös luvatonta metsänkäyttöä ja siitä suoritettavat sakot on yksityiskohtaisesti esitetty. Kristoffer-kuninkaan vuoden 1442 valtakunnan laki oli paljolti edellisen kaltainen. Luvatonta metsästäystä rajoitettiin jälkimmäisessä laissa seuraavalla säädöksellä: ”Se guin metzä aiapi kuningan erimaalla, cuka sen teke, hän on kadhotanutt hewoisens ja jouzesn ja päälle siihen 40 mrka – –” (suomenνος vuodelta 1548).

Keskiajan vähäisestä metsälainsäädännöstä hahmottuu jo alkupiirteitä eräistä myöhemmän lainsäädännön periaatteista. Kruunun metsänomistus periytyy jossain määrin jo tältä ajalta: ”Kuningan erimait ouat, kuningan erinomaiset omistoxett, niguin Vpslon korpi ja mwd sencaldaiset” (1442 laki). Metsästäystä alettiin rajoittaa kuninkaan mailla. Metsäpuut jaettiin ’hedelmättömiin’ ja ’hedelmää kantaviin’ (alunperin tammi ja pyökki), joista ’hedelmäpuita’ pyrittiin monilla säädöksillä suojelemaan. Myös kaskesta riistäytyneen tulen aiheuttamat vahingot naapureille oli lain mukaan korvattava. (Hertz 1933, s. 29–31.)

Suomessa ja Ruotsissa metsää oli vielä keskiajalla runsaasti väestöön nähden, eikä tarvittu kovin yksityiskohtaista julkista sääätelyä. Tilanne kehittyi toisenlaiseksi eräissä Keski-Euroopan maissa ja etenkin Englannissa, jossa väestö lisääntyi nopeasti, mutta metsää oli 1200-luvulla enää 15 prosenttia maa-alasta. Niinpä vuoden 1215 vapauskirjaan – Magna chartaan – liitettiin erityinen metsäsopimus – Forest

charter, jolla sovitetiin kuninkaan ja paronien sekä rahvaan välisiä metsien käytön ristiriitoja. Keskiajan Englannissa ja muuallakin Euroopassa perinteiset metsänkäytön oikeudet olivat ensiarvoisen tärkeitä talonpojille. Niiden loukkaukset olivat usein viimeinen pisara talonpoikaiskapinoiden alkamiselle. Metsäriitoja ratkottiin erityisissä metsätuomioistuimissa kautta keskiajan. (Westoby 1993.)

Kustaa Vaasan kirje Ångermanlandin ja Medelpadin tavalliselle kansalle (menige man) vuonna 1542 kuului seuraavasti: ”att de ägor som obygga liggä höra Gud Oss och Sveriges krona till (Stridsberg & Mattsson 1980, s. 25)”. Tämän kirjeen perusteella on usein yleistetty, että Kustaa Vaasa julisti valtakunnan asumattomien erämaiden kuuluvan kruunulle vuonna 1542. Julistusta täsmennettiin vuonna 1683 siten, että kruunulla oli täysi omistusoikeus niihin metsiin, joiden ei voitu todistaa kuuluvan jollekin muulle. Aloite metsäasetukseen tuli vuorikollegiosta. Asetuksella pyrittiinkin pitkälle takaamaan riittävä puun saanti vuoriteollisuudelle. (Korpijaakko 1989.)

Metsänomistusoikeus oli Suomessa isojakoon saakka käytännössä melko venyvä ja täsmennyksen käsite, vaikka siitä oli eräitä sääädöksiä olemassa. Rajankäynti oli metsässä tehty vain poikkeustapauksissa. Monilla metsäalueilla oli tosin olemassa enemmän tai vähemmän ikimuistoisia nautinto-oikeuksia, mutta pääosa metsistä oli ’isännättömän esineen’ kaltaisia. ’Isännätön omaisuus’ oli eräin edellytyksin vallattavissa. Omistusoikeuden syntyminen yleisenä perussääntönä oli, että työ tuotti omistusoikeuden työn tuloksiin. Kun metsän hyväksi ei tehty työtä, ei myöskään syntynyt rakennuksiin tai peltoihin verrattavaa metsän omistusoikeutta. Vielä nykyisinkin metsänomistus on, esimerkiksi jokamiehenoikeuden vuoksi, moniin muihin omistuskohteisiin verrattuna luonteeltaan kiinteistön taloudellisesti tärkeimpien hyödykkeiden ’nautinto-oikeutta’. (Jutikkala 1957; Rontu 1973.)

Ruotsin valtakunnan lainsäädösten valvonta ja toteuttaminen oli pääsääntöisesti maaherrojen ja heidän alaistensa voutien tehtävänä. *Ensimmäinen varsinainen metsävirvakunta luotiin valtakuntaan vuonna 1634*. Valtakunnan jahtimestarin alaisina toimivat hovijahtimestari sekä riista- eli metsävahdit. Metsävirvakunnan tehtävänä oli ensisijaisesti kuninkaan ja aatelisten metsästysedun ja sitä tukevien lainsäädösten valvonta sekä toissijaisesti muu metsän käytön valvonta. ’Hedelmäpuiden’ suojelu oli myös annettu tämän virkakunnan erikoistehtäväksi. Metsävirvakuntaa järjestettiin eri yhteyksissä uudelleen. Se oli 1700-luvun puolivälin jälkeen parikymmentä vuotta kokonaan lakkautettunakin. Metsävirvakunnan toiminta ulottui vain vähäisessä määrin Suomeen, eikä siten juuri vaikuttanut metsän käyttöön täällä (Hertz 1933). Viimeinen jahtimestarin virka lopetettiin Suomessa vuonna 1828, mutta jahtivousteja oli täällä toimissa saman vuosisadan lopulle (Laitakari 1960).

Ruotsin vallan aikaista metsälainsäädäntöä kuvaillaan jatkossa lähinnä seuraavien julkaisujen perusteella: Hanho (1915), Helander (1949), Hertz (1933), Jutikkala (1958), Kaila (1931) ja Renvall (1914).

Suomen metsät olivat osana Ruotsin valtakuntaa silloisen valtiovallan vilkkaan mielenkiinnon kohteena uudella ajalla ja etenkin 1600- ja 1700-luvuilla. Valtiovallan aktiivinen metsätalouden sääätely oli harjoitetun merkantilistisen talouspolitiikan hengen mukaista.

Vuonna 1577 kiellettiin kaskeaminen sellaisella paikalla, missä tammi kasvaa. *Vuoden 1647 metsälainsäädäntö* sallitaan kaskeaminen yksityismailla, mutta masto- ja rakennuspuiden kaataminen kaskeen kiellettiin. Lain mukaan yhteismetsässä ei saanut kaskea, rakentaa sahaa eikä uudistilaa ilman kaikkien osakkaiden suostumusta. Myös metsien hedelmäpuiden (tammi, pyökki, omenapuu ja ruotsinpihlaja) kaataminen ja vahingoittaminen kiellettiin.

Monissa muissa 1600- ja 1700-lukujen lainsäädöksissä täsmennettiin kaskeamisen ja tervanpolton rajoituksia, metsätuotteiden myyntirajoituksia ja vesisahojen metsänkäytön ehtoja. Kaivostoiminnan ensisijaisuus metsän käyttäjänä ilmeni vuonna 1683

siten, että metsälainsäädösten valvonta annettiin tuolloin vuorikollegiolle. Vuoden 1734 metsälaki oli sisällöltään laajin. Aikakauden lainsäädännöllä haluttiin turvata ensisijaisesti laivaston laivanrakennuspuiden saanti ja kaivostoiminnan tarvitsemat suuret polttopuu- ja puuhiilimäärät. Rauta ja kupari olivat paitsi sotalaitoksen avainmateriaaleja, myös Ruotsin tärkeimmät vientiartikkelit.

Rällsutilan omistaja oli oikeutettu myymään rajoituksitta metsäntuotteitaan jo vuoden 1647 metsäasetuksen mukaan. Verotilan omistavan talonpojan metsänkäyttöoikeuksia laajennettiin vuonna 1789. Säännös oikeutti itsenäiset talonpojat vapaaseen tervanpolttoon ja kaskeamiseen omilla maillaan ja purki muutenkin valtion holhousa. Säädestä on jopa kutsuttu talonpoikaisuuden 'Magna Chartaksi' (Laitakari 1960). Tuon aikakauden metsänkäyttö tapahtui kuitenkin enimmäkseen yhteismetsissä ja valtion metsissä. Tämän vuoksi laiduntaminen, tervanpolto ja kaskeaminen saivat usein metsän hävittämisen luonteen. Toisaalta ei myöskään lainsäädännön toteutumista pystytty noissa oloissa valvomaan.

Vesisahoja perustettiin Suomessa kasvavassa määrin uuden ajan alusta lähtien. Lankkuja ja lautoja valmistettiin runsaasti myös käsisahauksella. Vielä viime vuosisadan puolivälissä oli käsisahatun sahatavaran osuus kaksi viidesosaa sahatavaran viennistä. Valtiolta näki ensisijaiseksi velvollisuudekseen noina aikoina vesisahojen perustamisen ja sahausmäärien ankarana säännöstelyn. Harjoitettu merkantilistinen talouspolitiikka ei nähnyt sahatavarassa uutta lupaavaa vientiartikkelia, vaan johdattavaa vienti- ja sotateollisuutta eli kaivostoimintaa uhkaavan kilpailijan metsän käytössä.

Liberalismin ja vaurastuvan porvarissäädyn vaikutusta näkyi vuoden 1734 metsäsäädössä, jossa annettiin oikeus rajattomaan sauhukseen runsasmetsäisillä seuduilla. Kun lakia tarkennettiin vuonna 1739, myönnettiin sahan perustamisoikeus myös metsää omistamattomille. Järeät tukit varattiin sahojen yksinoikeudeksi. Asetuksessa haluttiin myös edistää sahausteknologian muutosta paksuteräisistä ohutteräisiin. Maaherrat velvoitettiin asettamaan sahoille vuotuiset tukkiintiöt ja määräämään kruunulle tuleva vero, joten tässä muodossa sahojen holhous jatkui. Kotitarvesahoilla ei ollut lupaa sahatavaran myyntiin, joskin naapureille oli lupa sahata. Näin sahat vihdoin asetettiin vuoriteollisuuden kanssa yhtäläiseen asemaan metsän käyttäjänä – on jopa puhuttu sahojen 'Magna Chartasta'. Sahatavaran viennissä alkoikin pitkä kasvun aika. Myöhemmin kotitarvesahojen myyntioikeutta hieman laajennettiin veiston lopettamiseksi. Suomen väkiluvun on arvioitu kehittyneen Ruotsin vallan aikana likimain seuraavasti (Jutikkala 1958; Kaukiainen 1980; etenkin vanhimmat arviot vain suuntaa antavia):

Vuosi	Asukasta
1200	50 000
1500	200 000
1695	500 000
1753	440 000
1805	870 000

Väkiluvun lisääntyessä muodostui kilpailua maankäyttö- ja nautintaoikeuksista. Tämän vuoksi syntyi myös valtiiovallan säätelyä. Erämaiden aktiivinen asuttaminen valtiiovallan toimenpitein etenkin 1600-luvulla lisäsi valtion verotuloja ja siksi oli valtiiovallan edun mukaista edistää asutusta. Lähes jatkuvasti sotia käyvä Ruotsin suurvalta tarvitsi myös lisää sotiin kelpaavia miehiä. Kustaa Vaasan julistus vuonna 1542 erämaiden kuulumisesta kruunulle on pidetty eräänä asutuksen laajenemisen virstanpylväänä. Ellei erämaita pian asutettaisi ne joutuisivat kruunulle – oli eräs aja-

tuksen kulku. Muutettaessa erämaihin voitiin myös pakoilla kruunun verottajaa. Alkoi savolaisten laaja ekspansio pohjoiseen, jopa Ruotsin ja Norjan suomalaismetseen ja Delaware-joen laaksoon Yhdysvaltoihin. Raudanteon taito, riihi ja havupuun tuhkassa menestyvä, satoisa korpiruis ja huuhtakaskeaminen olivat myös avaintekijöinä menestyksellisen asutuksen takana. Vuonna 1739 annettiin maaherroille määräys huolehtia suurten metsien ja erämaiden saattamisesta asutukseen ja viljelykseen. (Helander 1949; Kaukiainen 1980; Laitakari 1960; Virrankoski 1975.)

Ruotsi noudatti 1600- ja 1700-luvuilla imperialistista ulkopoliittikkaa, jota piti tukea merkantilistisella talouspolitiikalla (Virrankoski 1975). Valtiovalta alkoi kuunnella enemmän vuoriteollisuuden edustajia, joilla oli tärkeä rooli sota-arsenaalin ja ulkomaankaupan luojina. Asutuksen oikeutus unohtui kokonaan vuosien 1647 ja 1664 metsäjärjestyksissä (Palmen 1914). Suomessa saivat kaskeaminen ja tervanpolto kuitenkin edelleen jatkua. Vuoden 1734 lain rakennuskaari sääteli jälleen voimakkaasti kaskeamista ja polttopuiksikin sai sen mukaan ottaa vain tuulenskaatoja, oksia ja kantoja. Saman vuoden metsäjärjestys otti sentään huomioon olojen erot eri osissa maata ja salli kaskeamisen Savossa ja Karjalassa.

Fysiokraattinen ideologia, 'hyödyn aikakausi' ja taloustieteen professuurin perustaminen Turun vanhaan Akatemiaan olivat kaikki vaikuttamassa isojakoasetuksen syntyyn vuonna 1757. Myös vaikutusvaltaista yksilöä tarvittiin: päämaanimittauskonttorin päällikkö Jacob Faggot julkaisi kymmenkunta vuotta aikaisemmin kirjan isojaon ideasta. Peltöjen sarkajakoa ja vainiopakkoa oli ruvettu arvostelemaan sekä metsien yhteisomistuksen taas katsottiin aiheuttavan niiden tuhlaavaa käyttöä. Isojaon tehtävänä oli jakaa yhteismaat talojen kesken, poistaa sarkajako ja vainiopakko sekä vetää raja yksityisten ja valtionmaiden välille. Isojakoasetusta täsmennettiin vuonna 1775 siten, että taloa kohti jaettiin vain tietty osa jakokunnan maasta, jolloin loppuosa joutui kruunulle. Näin selkeytettiin samalla valtion metsien sijainti ja laajuus. (Laitakari 1960.)

Anders Chydeniusta on pidetty Adam Smithin, kansantaloustieteen 'isän', suomalaisena edeltäjänä. Chydenius edisti valtiopäivämiehenä kauppaa ja merenkulkua. Hän avasi vapaan merenkulun ulkomaille Pohjanmaan satamista vuonna 1765. Tällä oli ratkaiseva merkitys Pohjanmaan merenkulun, tervatalouden ja metsätalouden kukoistusaikakauden synnylle. (Virrankoski 1986.)

Ruotsin vallan lopulla annettiin vielä metsälait vuosina 1793 ja 1805, mikä osoittaa valtiovallan jatkuvan huolen metsätaloudesta. Kruununtilat saivat käyttää metsää vain kotitarpeiksi, mutta myynti oli kielletty. Tämän kiellon arvioitiin kannustavan tilojen ostoa perintötaloksi. Metsälakia koordinoitiin laajenevan isojaon toimeenpääntöön. Sahojen säädökset jätettiin aluksi ennalleen, mutta sitten tiukennettiin yhä sahojen perustamista kaksinkertaisella tarkastuksella. (Ahvenainen 1984.)

Muun metsäpolitiikan kehitys

Chydenius oli valtiopäivämies ja Kokkolan kirkkoherra, mutta jo opiskeluaikanaan Turun vanhassa Akatemiassa hän oli tehnyt opinnäytetyön *talusopin professori Pehr Kalmille* Kanadan intiaanien tuohikanootin soveltuvuudesta Suomeen. Chydenius teki myös Kalmin kuuluisan Pohjois-Amerikan matkan innostamana aloitteen Ruotsin tiedeakatemialle siirapin valmistamiseksi koivun mahlasta. Talusopilla tarkoitettiin tuolloin luonnontieteiden soveltamista käytännön talouselämän hyödyksi, koska kansantaloustieteen katsotaan syntyneen vasta vuosisadan lopulla. Andersin lahjakkaat veljet Samuel ja Jakob paneutuivat opinnoissaan puolestaan sisävesiliikenteen ja Pohjanmaan kaupan kehittämiseen sekä Kokkolan talouselämän kuvailuun. Kalm oli noin 150:n ja professori Pehr Adrian Gadd noin sadan vastaavan 'väitöskirjan' esimiehenä. Tämä 'talusopin' laaja harrastus loi pohjaa metsäinformaa-

tion tuottamiselle, joka varsinaisesti käynnistyi vasta seuraavan vuosisadan loppupuoliskolla. (Virrankoski 1986; Palo 1979.)

Suomen deputaatio ehdotti vuonna 1746, että lankkujen veistäminen pitäisi korvata käsinsahuulla. Suomen kenraalikuvernööri von Rosenille annettiin tehtäväksi veiston lopettaminen ja sahojen paksuterien vaihtaminen ohutteriin. Ulrik Rudensköld esitelmöi vuonna 1748 Kuninkaallisessa Ruotsin tiedeakatemiassa. Hän puhui ohutteräisen teknologian eduista ja korosti sahateollisuuden taloudellista merkitystä vuoroiteollisuuteen nähden. Kun *Kustaa III* vieraili Suomessa 1773, hän yllättyi lankkujen veistossa tapahtuvasta puun tuhlauksesta ja muutaman vuoden päästä Suomeen lähetettiin jaettavaksi 248 sahanterää sekä kehä - että käsisahoiille. Samoihin aikoihin C. G. Winqvist kirjoitti opinnäytteensä Turussa tälle aikakaudelle osuvasti teemasta ”Menlösa tankar om bräd-sågning”. (Meinander 1945.)

Varsinaista selkeää uutta metsäpolitiikkaa ei Ruotsissa 1700-luvun loppupuoliskon aikana kuitenkaan syntynyt liberaalista talouspolitiikasta huolimatta. Kuvaavaa on porvarissäädyn vuonna 1769 valtiopäiville tekemän esityksen kohtalo. Siinä haluttiin helpottaa sahojen toimintaa ja rakentamista erityisesti Norlannissa, Pohjanmaalla ja Suomessa (Pohjanmaa katsottiin tuolloin usein tärkeytensä vuoksi omaksi alueekseen), missä metsiä oli edelleen runsaasti. Kamari- ja talousdeputaatio tyrmäsi kuitenkin lausunnoissaan esityksen ja hanke raukesi. (Ahvenainen 1984.)

Professori Gaddin oppilaat Sjöstedt ja Hällström puolustivat vuorollaan 1790-luvulla oppi-isänsä ’väitöskirjaa’ ”Om medel att underhålla och öka skogsväxten i Finland”. Siinä suositeltiin harvennushakkuita ja isojaon nopeaa toteuttamista sekä esiteltiin kaskitalouden ’talousoppi’. Sahanomistaja Bladhin Kaskisista kirjoitti samoihin aikoihin, että metsänsäännöstely oli tuomittu epäonnistumaan, koska sahatukin kaataminen on luvanvaraista, mutta muihin tarkoituksiin saa tukkeja kaataa vapaasti. Metsää ei voida säilyttää tuleville sukupolville kieltämällä järkevin metsän käyttö, vaan siihen tarvittaisiin taloudellinen vapaus. (Meinander 1945.)

Poliittisten ideologioiden muutokset, tiedon siirto ulkomailta ja ulkomaiset esikuvat, sanalla sanoen muoti ja iskusanat ovat usein olleet merkityksellisiä talouspolitiikan ja metsäpolitiikan kehitykselle. Tanska oli vähämetsäisin Pohjoismaista. Koska metsästä oli tullut taloudellisesti niukka hyödyke, metsätalouden kehittämiseen alettiin kiinnittää jo varhain huomiota. Niinpä 1600-luvun lopulla maahan kutsuttiin metsätalouden ’kiertokoulua’ pitänyt opettaja Saksasta ja 1700-luvun loppupuoliskolla Tanskassa vaikutti pitkään ’konsulttina’ saksalainen metsänhoitaja J. G. von Langen. Tuolloin siellä julkaistiin myös ensimmäinen mittava metsäalan käsikirja ja perustettiin ensimmäiset metsäoppilaitokset. Vähitellen opillinen metsäharrastus virisi jälleen myös Ruotsissa, kun kuningas lähetti vuonna 1805 V. F. Radloffin opiskелеmaan metsätaloutta Saksaan. Radloff sai myöhemmin kuuluisuutta metsäjulkaisuillaan. (Palo 1979.)

Englannin, Ranskan, Sveitsin, Tanskan ja eräiden Ruotsin maakuntien esikuvien mukaan perustettiin Suomen suuriruhtinaskuntaan (’storfurstendömet’) ”Konglika Finska Hushållningssällskapet” perustettiin vuonna 1797. Turun piispa ja Akatemian professorit sekä eräät muut henkilöt olivat tämän Suomen Talousseuran nimellä myöhemmin tunnetun yhdistyksen perustajia. Seuran tarkoituksena oli edistää Suomen talouselämää, erityisesti maataloutta. Seuran myöhempi toiminta oli ratkaisevaa myös metsätalouden ja metsäpolitiikan heräämiselle. Seuran syntymä ei ollut satuma, vaan valistuksen ja hyödyn aikakauden luontainen tulos. Suomen kielellä oli ruvettu julkaisemaan suppeita taloudellisia valistuskirjoituksia almanakassa ja erillisinäkin. Suomessa oli myös alkanut ilmestyä sanomalehtiä. (Cygnaeus 1897.)

Ruotsin vallan aikaa Suomessa varjostivat imperialistinen ulkopolitiikka, lukuisat sodat ja niiden aiheuttama raskas sotaväen ylläpito, mieshukka, korkeat verot ja merkantilistinen, valtion holhoama talouspolitiikka (Åström 1980). Valistuksen ja hyödyn aikakaudella näihin oloihin alettiin saada vähitellen parannusta. Åbo Akademi ja

Anders Chydenius olivat uuden talouspolitiikan moottoreina. Aikakaudella ei vielä esiintynyt henkilöitä, joita voitaisiin kutsua metsäpolitiikanharjoittajiksi. Metsien käytössä kamppailtiin asutuksen, tervatalouden, laivanrakennuksen, sahateollisuuden ja vuoriteollisuuden etujen välillä. Stridsberg ja Mattsson (1980) kuvasivat osuvasti noiden aikojen metsätalouden etujärjestöjen kamppailua metsien käyttöoikeuksista.

Ilmeisesti vuoriteollisuuden poliittinen voima perustui siihen, että aatelisto oli pääosin tämän elinkeinon harjoittajana ja pystyi hoitamaan etunsa kuninkaan yksinvaltion aikoina ja oli siinä varsin menestyksellinen myös usein muulloinkin. Esimerkiksi vapauden ajalla valta oli valtiopäivillä ja päätös syntyi kun vähintään kolme säätyä neljästä oli yksimielisiä jostain aloitteesta.

Aatelistolla oli kuitenkin vapauden ajalla muihin säätyihin verrattuna kaksinkertainen edustus salaisessa valiokunnassa ja eri deputaatioissa eli valiokunnissa. Valta-neuvostoon valittiin pelkästään aatelistomiehiä. Porvariston ja talonpoikaisten etujen mukaista oli tukea tervataloutta ja sahaustoimintaa. Talonpoikaisto oli puolestaan selkeimmin vapaan kaskeamisen ja asutuksen laajentamisen takana. Papit olivat yleisesti maatalouden harjoittajia ja joillakin oli lisäksi sahoja. Papistolle on muita säätyjä vaikeampaa osoittaa selviä ryhmiä metsäpolitiikassa. Chydenius oli ehkä ihanteellisesti ”demokraattinen poliitikko valistuksen vuosisadalta” Virrankosken (1986) elämäkertakirjan otsikon mukaisesti, jolloin hän kallistui talonpoikaisten ja porvariston etujen suuntaan.

Voidaan vielä kysyä, esiintyikö Ruotsin vallan aikana valtiovaltan taholta ’yleisen edun’ ajamista. Tuolloin pääasiassa noudatettu merkantilistinen talouspolitiikka ajoi lähinnä valtion etua, jolloin myös alamaisten oletettiin vaurastuvan. Näin tapahtuikin, mutta vain etuoikeutetuille säädyille – aatelistolle ja papistolle. Merkantilismi pyrki lisäämään valtion rahavaroja vientiä edistämällä, tuontia rajoittamalla ja verotuksen keinoin. Myös imperialistinen ulkopoliittikka kävi valtiolle kalliiksi. Etenkin vuoriteollisuus ja merenkulku olivat valtion edun mukaisia, jossain määrin myös asutustoiminta uusien veronmaksajien saamiseksi. (Stridsberg & Mattsson 1980; Virrankoski 1875.)

Isojaon aloittaminen ja vauhdittaminen sekä tapulioikeuksien myöntäminen Pohjanmaan kaupungeille arvioidaan tässä tutkimuksessa Ruotsin vallan ajan metsäpolitiikan tärkeimmiksi aikaansaannoksiksi. Kiinnostavaa on nähdä myös liberalismien orastava heijastuminen metsäpolitiikkaan. Aikakauden metsäpolitiikan tempoilevat tapahtumat lienevät kuitenkin uskottavasti tulkittavissa omaksutun korporatiivisen metsäpoliittisen mallin mukaisesti (kuva 9.4) metsätalouden eturyhmien valtakamppailuna. Ruotsin vallan lopulla Suomi oli edelleenkin syrjäinen takamaa, jonka taloudelliseen kehitykseen ei valtiolta ollut erityisesti panostanut. Myös Euroopan perspektiivissä Suomi oli köyhä ja syrjäinen kehitysmaa, jolla oli kuitenkin etenkin metsissään arvaamaton kehityspotentiaali. Ruotsin vallan päättyessä Suomessa vallitsi edelleen metsien runsaus ja matalat kantohinnat sekä vähäinen metsän arvo. Matalat kantohinnat eivät olleet yksinomaan seurausta kysynnän ja tarjonnan keskinäisestä suhteesta puumarkkinoilla, vaan vuoriteollisuutta suosineesta etuoikeusjärjestelmästä, joka suojeli puun ostajia vapaalta kilpailulta. ”Arvotonta ei myöskään hoideta. Olisi todellisuudelle vierasta odottaa yksityistä metsänhoitoa, niin kauan kuin metsällä ei ollut mitään hintaa” (Meinander 1945, s. 203).

3.3 Venäjän vallan aika

Metsälakien kehitys

Venäjän valloitetun Suomen jäi täällä edelleen voimaan Ruotsin vuoden 1805 metsälaki. Suomen suuriruhtinaskunta sai vuonna 1851 metsäasetuksen, jonka pääsisältönä oli valtion väliaikaisen metsähallinnon perustaminen maanmittauslaitoksen yhteyteen. Uutena metsäpolitiikan keinona asetuksessa ehdotettiin rahapalkintoja hyvästä metsänhoidosta, jossa oli käytetty kylvöä tai istutusta. Muilta osin asetus noudatteli vuoden 1805 metsälakia. Metsäasetuksen valmistelu oli aloitettu kaivostoiminnan harjoittajien aloitteesta. Samanaikaisesti, kun Ruotsissa jo oli annettu oikeus höyrysahtojen perustamiseen ja liberalisoitu sahatteollisuuden valvonta, meillä tällä asetuksella vielä kiristettiin sahatteollisuuden tukkien käytön rajoituksia ja valvontaa. Höyrysahtojen perustaminen oli edelleen kielletty. (Helander 1949; Holopainen 1957.)

Teollistumisen ja taloudellisen kasvun sekä kansakunnan kehityksen näkökulmista autonomian ajalla oli monia Ruotsin vallan aikaan nähden myönteisiä puolia. Ensinnäkin kaikelle kehitykselle tärkein tekijä, rauha, säilyi lähes keskeytymättä koko ajanjakson – 'Pax Russica'. Suomen valtionaloutta hoidettiin erillään Venäjän valtionaloudesta. Aleksanteri I:n ajatuksena oli halu järjestää Suomen olot niin, että ne Venäjän yhteydessä olisivat paremmat kuin Ruotsin vallan aikana. Suomi sai siis aiempaa merkittävästi itsenäisemmän valtiollisen aseman (Myllyntaus 1980). Suomesta tuli vuonna 1809 sisäisesti itsenäinen, mutta suvereenisuutta vailla oleva valtio, eli tapahtui aimo harppaus "maakunnasta valtioksi" (Jussila 1987).

Kun Ruotsin vallan aikana Suomesta kerätyt verot menivät pääosin emämaan käyttöön, niin autonomia teki mahdolliseksi verovarojen käytön oman maan kehittämiseen. Valtion tuloveroa ei ollut. Välitön verotus koski vain maanomistajia maaveroa ja heitäkin lievästi. Tullituloista tuli valtionalouden tulojen päälähte. Lievää kunnallisveroa kannettiin autonomian ajan lopulla. Teollisuusyritykset eivät käytännössä juuri veroja maksaneet. Autonomian olot olivat siis tältäkin kannalta suotuisat taloudelliselle kehitykselle. (Virrankoski 1975.)

Autonomisella Suomella oli tarve etsiä jatkuvasti valtiovallalle uusia tulonlähteitä ja etenkin Krimin sodan jälkeen tämä tarve oli erityisen polttava (Perälä 1984). Valtion metsien hallinnon organisoinnissa nähtiin eräs mahdollisuus. Väliaikainen metsähallitus aloitti vakinaisen metsäviraston suunnittelun pian perustamisensa jälkeen. Maanmittauksen ylihallituksen ehdotus valtionmetsien johtosäännöksi valmistuikin muutamassa vuodessa. Vuonna 1859 perustettiin vakinainen metsänhoitolaitos (forststat) valtion metsille. Ohjesäännössä määrättiin valtion metsissä toimeenpantaviksi käytännön metsätalouden lisäksi tutkimuksia ja kokeita. (Laitakari 1960.)

Jo edellisenä vuonna oli tehty päätös *Evon metsäopiston* perustamisesta Hämeen erämaihin Lammille. Näin haluttiin turvata metsähallinnon metsähoitajien koulutus. Vuosikymmenen alussa oli päätetty myöntää valtion stipendejä metsähoitajien kouluttamiseksi Venäjällä ja Saksassa. Evon metsäopiston tehtäviin luettiin koulutuksen lisäksi myös koetoiminta. Agronomeja oli alettu kouluttaa Suomessa jo vuonna 1845, jolloin Mustialan maatalousopisto perustettiin. Siellä harrastettiin myös hieman metsällistä koetoimintaa, mutta Evosta tuli ensimmäinen paikka maassamme, jossa metsämattilaiset saattoivat päätoimisesti keskittyä metsäinformaation tuottamiseen. (Palo 1978.)

Höyrysahtojen perustaminen tehtiin mahdolliseksi vuonna 1857 annetulla lailla "Armollinen asetus höyrysahtojen perustamisesta". Neljän vuoden päästä "liberalismin henki" puhkaisi vuoden 1851 metsäasetuksen kahdeksannen artiklan. Sahtojen perustaminen ja kapasiteetti jäivät luvanvaraiseksi, mutta niiden sahausmäärät vapautettiin holhouksesta ja sahavero korvattiin sahausmaksulla. Tämän seurauksena

kotimaan käyttöön menevä sahatavara valmistettiin verottomasti ja sahan maksama vero siirtyi vientituotannon kannettavaksi. (Ahvenainen 1984.)

Perälä (1984) on vakuuttavasti osoittanut, että liberalismi ei ollut tärkein tekijä sahojen vapauttamisessa. Tärkeimpänä näkökohtana oli sahojen välisen kilpailun lisääminen tukin ostossa ja kantohintojen kohoaminen sekä kasvavat tulot valtiolle sen omista metsistä. Lisäksi sahojen tukkien käytön valvonta oli epäonnistunut. Niinkään oli 'löydetty' uusia metsäreservejä. Luonnollisesti myös vaurastuvalla uudella liikemiesluokalla oli riittävästi poliittista valtaa ajaa omia etujaan (Kekkonen 1987).

Ruotsin vuoden 1734 lain mukaan luettiin perintömaaksi sekä sukulaisilta peritty että myös muu maa, joka pantiin luovutetun perintömaan sijaan. Perintömaa siis kuului pohjimmiltaan suvulle, vaikka yksittäisellä suvun jäsenellä oli siihen väliaikaisesti täysi omistusoikeus. Suvun omistusoikeuden säilyttämiseksi oli olemassa sukulunastusoikeus, jonka mukaan perintömaata ei saanut myydä eikä antaa lahjaksi. Ajan liberalistisen hengen ja metsäteollisuusyritysten etujen mukaisesti sukulunastusoikeutta supistettiin vuonna 1877 koskemaan vain myyjän lapsia ja vanhempia. Lakia valmisteltiin 15 vuotta. Lopullisessa käsittelyssä talonpoikaissäätö vastusti lakiehdotusta, mutta se hyväksyttiin aateliston, papiston ja porvariston voimin. Uusi laki teki mahdolliseksi metsäteollisuusyritysten nopeasti kasvaneen maa- ja metsätilojen ostotoiminnan. (Renvall 1914.)

Vuosisatoja jatkuneet laaja kaskeaminen, sen aiheuttamat lukuisat kulot, tervanpoltto, metsien voimakas laiduntaminen ja puun kotitarvekäyttö sekä väestön nopea kasvu niitä käynnistävänä voimana (väkiluku oli 1,7 miljoonaa vuonna 1885), olivat saattaneet edullisimmin sijaitsevat Suomen metsät melko huonoon metsänhoidolliseen tilaan saavuttaessa 1800-luvun puolivälin tienoille. Puun poistuman arvioitiin 1800-luvun lopulla ylittäneen luontaisen puun kasvun. Kun lisäksi metsäteollisuuden puunkäyttö alkoi viime vuosisadan loppupuolella voimakkaasti lisääntyä, tulivat metsien yhteiskunnalliset näkökohdat jälleen komiteatarkastelun ja lainsäädännön kohteeksi. (Holopainen 1957, s. 50–53.)

Kolmen peräkkäisen komitean valmisteleva vuoden 1886 metsälaki kielsi metsämaan aukeaksi hävittämisen 10 tynnyrialaa (noin 5 hehtaaria) suuremmilla alueilla ja yritti varmistaa metsän luontaisen uudistamisen. Metsälakiin oli koottu aikaisemmin useissa eri lainkohdissa olleet metsää koskevat erilaiset säädökset. Metsälain toteuttaminen ja valvonta annettiin poliisiviranomaisten tehtäväksi. Valvonta osoittautui kuitenkin vaikeaksi ja koska myös metsän hävittämistä estävät lainkohdat olivat varsin väljästi muotoillut, ei kasvavaa metsän hävitystä pystytty juuri lainsäädännön avulla rajoittamaan. (Komiteanmietintö 1900; Lihtonen 1959, s. 14.)

Metsälain havaittuja puutteita asetettiin korjaamaan uusi metsäkomitea vuonna 1896 (Komiteanmietintö 1900). Komitea tuli kolmessa vuodessa sellaiseen tulokseen, että "yksityismetsiä maassamme tätä nykyä kulutetaan siinä määrin ja sillä tavoin, että metsävarat nopeasti vähenevät". Komitea laati ehdotuksen uudeksi metsälakiin, joka edellistä varmemmin estäisi metsän hävityksen. Komitean ehdotus viivästy ja kävi läpi monivaiheisen valmistelun.

Senaatti antoi vuonna 1908 eduskunnalle esityksen metsänhoitoilaksi. Eduskunta hyväksyi sen vasta vuonna 1912, koska eri puolueilla oli kilpailua ehdotuksen sisällöstä. Poikkeusoloissa senaatti antoi säädöksen asetuksena vuonna 1917 juuri ennen Suomen itsenäistymistä.

Vuoden 1917 metsäasetuksen mukaan metsää ei saa niin hakata, että metsän luontainen uudistuminen vaarantuu. Nuorta kasvuisaa havumetsää sai käsitellä myyntiä varten vain järkipärisesti harventaen. Metsän hävittämisestä oli seurauksena rauhoitus. Metsäasetuksen valvonta uskottiin metsähallituksen alaisille läänimetsälautakunnille. (Helander 1949.)

Metsäinformaation tuottamisen rintamalla edistettiin merkittävästi tämän vuosisadan alussa. *Metsäopetus* siirrettiin vuonna 1908 *Evolta Keisarillisen Aleksanterin yliopiston filosofisen tiedekunnan maanviljelys-taloudelliseen osastoon Helsinkiin*. Yliopisto tarjosi Hämeen erämaita verrattomasti paremman virike- ja kontaktipohjan metsätieteiden tulevalle kehittämiselle. Myös pitkään itänyt hanke *metsäntutkimuslaitoksen perustamisesta saatiin päätöksen autonomisen Suomen viime päivinä*. Molempiin uudistuksiin tarvittiin valtiiovallan lainsäännöllisiä toimia. (Palo 1983.)

Uusi eduskunta keskusteli vilkkaasti maalaisliiton H. Gebhardin aloitteen pohjalta yhtiöiden lisääntyneestä metsätilojen ostoista (Kajander 1901). Vihdoin vuonna 1915 annettiin asetus, jolla kiellettiin metsäteollisuutta harjoittavia yhtiöitä ostamasta metsätiloja. Asetusta oli kuitenkin helppo kiertää 'apuyhtiöitä' käyttäen, joten aseuksen vaikuttavuus jäi heikoksi. (Helander 1949.)

Muun metsäpolitiikan kehitys

Keisari Aleksanteri I antoi vuonna 1816 käskyn suunnitelman laatimisesta metsänhoidon ja metsätalouden parantamiseksi. Senaatti antoi keisarin huoleen metsien raiskauksesta rauhoittavan vastauksen vuonna 1823. Siinä todettiin, että metsien yhteisomistus ja talojen pirstoutuminen olivat 'kaiken pahan' juuri, mutta että "yksityinen asianharrastus oli parantava oloja paremmin kuin kaikki hallinnolliset toimenpiteet". Vastauksessa todettiin edelleen, että missä isojako oli tehty, siellä hoidettiin metsiä hyvin ja että isojako oli pian toteutettu koko maassa. Vastausta leimasi liberalismi. (Meinander 1945.)

K. (K. = keisarillinen vuoden 1809 jälkeen, mutta siitä käytettiin yleensä tätä lyhennettä) *Suomen Talousseura* sai vähitellen puolivirallisen aseman asioiden valmistelussa senaatille. Järjestö puolusti eräässä lausunnossaan vuonna 1819 valtion metsien kansantaloudellista arvoa. Siinä esitettiin, että joko valtio ottaa itse metsät hoitoonsa tai osoittaa ne sahojen ja ruukkien käytettäväksi (Cygnaeus 1897; Meinander 1945). Ruotsissahan oli vuonna 1823 päätetty valtion metsien myymisestä yksityisille ja yhtiöille maan eteläosissa. Ruotsiin oli myös perustettu Evoa vastaava metsäseopisto (skogsinstitutet) vuonna 1828. (Stridsberg & Mattson 1980.)

K. Suomen Talousseura kutsui sihteerikseen pohjalaisen Turussa opiskelleen C. C. Böckerin vuonna 1813. Hän kirjoitti kirjan "*Om skogars skötsel i Norden*", jolla hän pääsi jaetulle ensi palkinnolle Ruotsin kuninkaan julistamassa metsällisessä kirjoituskilpailussa (Böcker 1829). Böcker vastusti metsätaloudessa silloin vallinnutta määrämittaharsintaa ja ehdotti sen tilalle lohkokakkuutapaa, jolla olisi päästy tasikäiseen metsikkötalouteen. Hän käsitteli myös metsän ja ilmaston suhdetta.

Böckerin (1829) kirjalla oli myös merkittävää metsäpoliittista sisältöä. Hän ehdotti höyrysahtojen käyttöönottoa sekä sahaustoiminnan ja tervanpolton vapauttamista valtion holhouksesta. Hän piti myös isojaon nopeuttamista tärkeänä, koska omaa metsää käsiteltäisiin yhteismetsää varovaisemmin. Böcker ehdotti myös valtion metsähallinnon perustamista kruununpuistoille, joista piti tehdä metsänhoidon mallitiloja rahvaalle. Hän kirjoitti lisäksi metsäntutkimuksen ja muun metsäinformaation tarpeellisuudesta.

L. G. von Haartman oli 1800-luvun alkupuoliskon Suomen ehkä merkittävin talouspoliitikko. Hänellä oli tuohon aikaan harvinaisen laaja perehtyneisyys kansantaloustieteen ja valtio-opiin. Haartman edusti talouspolitiikassa merkantilismia tai pikemminkin hän oli kameralisti – valtiontalouden edun valvoja. Hän oli pääosan 1840- ja 1850-lukuja sekä pääministeri (senaatin talousosaston varapuheenjohtaja) että valtiovarainministeri (valtiovaraintoimituskunnan päällikkö). Haartman oli kehitysoptimisti ja piti teollistumista välttämättömänä, mutta siinä tarvittiin valtiota aloitteentekijänä. (Myllyntaus 1980.)

Haartman toimi näkemyksensä mukaan fyysisen infrastruktuurin kehittämiseksi, etenkin Saimaan kanavan ja muidenkin vesiteiden sekä maanteiden rakentamiseksi. Hänellä oli tuon ajan poliitikoista kirkkain visio metsäsektorin tulevasta roolista taloudellisessa kehityksessä: ”Jos metsät hoidetaan huonosti ja hävitetään, niin loppuu meiltä myös mahdollisuus vaihtaa itsellemme niitä tavaroita ja teollisuustuotteita, joita Suomi ei kykene aikaansaamaan.” (Palmen 1914, s. 120.) Valtion väliaikaisen (1851) ja vakinaisen (1859) metsähallinnon perustaminen voidaan arvioida hänen mieskohtaiseksi ansiokseen, vaikka jälkimmäinen päätös syntyi vasta hänen syrjäyttämisenensä jälkeen. Myös Evon metsäopiston perustaminen (1858) kuuluu Haartmanin ansioksi. (Laitakari 1960.)

Haartman oli sokea sahateollisuuden mahdollisuuksille teollistamisprosessissa. Sahateollisuuden valtionholhousta oli lisättävä vuoriteollisuuden edustajien vuonna 1840 tekemän ehdotuksen mukaan. Sitä varten asetetun metsäkomitean mietintö valmistui saman vuosikymmenen lopulla, mutta kun siinä ei esitetty erillisen metsähallinnon perustamista, asetui Haartman mietintöä vastaan. Vaikka senaatin enemmistö puolsi mietintöä, kykeni Haartman kenraalikuvernöörin avulla asettamaan uuden metsäkomitean, joka teki hänen mieleisensä esityksen. Sen pohjalta syntyi *uusi metsäasetus vuonna 1851*. (Palmen 1914; Ahveninen 1985.)

Lehtimies, valtio-oppinut ja poliitikko *J. V. Snellman* puolsi sahateollisuuden vapauttamista, mutta metsätaloudessa hän ei nähnyt tulevaisuuden elinkeinoa, eikä metsätalouden harjoittaminen hänen mielestään vaatinut erityiskoulutusta (Palmen 1914).

*C. W. Gylde*n oli väliaikaisen metsänhoitolaitoksen johdossa oleva maanmittari. Hän oli kuitenkin itseopiskellut metsäinformaation tuottaja ja metsäpoliittisen valmistelutyön tekijä vakinaisen metsähallinnon aikaansaamista varten. Hän julkaisi maassamme järjestyksessä toisen metsäkäsikirjan ”Handledning för skogshushållare i Finland” (Gylde

n 1853). Hänen johdollaan kartoitettiin myös maamme metsän hävityksen aste eri alueilla (Laitakari 1960). Senaatti kutsui keisarin suostumuksella vuonna 1858 metsäpoliittisen konsultin Suomeen, nimittäin *Tharandin metsäakatemian johtajan, ylimetsäneuvos ja tohtori K. H. E. von Bergin Saksasta*. Hän oli jo toiminut vastaavissa konsulttitehtävissä Ruotsissa ja Norjassa. Gylde

nin seurassa Berg teki kuukauden retken ympäri maata ja laati sen perusteella matkakertomuksensa ja metsäpoliittiset suosituksensa, joissa hän siunasi jo perustetun metsäopiston ja jo senaatille jätetyn esityksen vakinaisesta metsänhoitolaitoksesta. Niinikään Berg oli järkyttynyt näkemästään laajasta metsän hävityksestä ja ehdotti sahauksen vapautamista kantohintojen kokoamiseksi. (Leikola 1988.) Pian viime vuosisadan puolivälin jälkeen merkantilismin päivät olivat kuitenkin maassamme luetut. Uusi hallitsija *Aleksanteri II* saneli vuonna 1856 senaatin pöytäkirjaan lausunnon, jonka mukaan erityistä huomiota oli osoitettava kaupan ja merenkulun kehittämiseen, teollistamiseen, kansakoulujen perustamiseen ja liikenteen kehittämiseen. Suomen kenraalikuvernööri ja ’pääministeri’ vaihdettiin. Haartmania seurasi F. Langenskiöld. Liberalistista lainsäädäntöä aloitettiin samantien valmistelemaan. Valtiopäivät kutsuttiin koolle vuonna 1863 – ensi kerran vuoden 1809 jälkeen. (Rasila 1980.)

Kun merkantilismi pyrki estämään taloudellista kilpailua, niin liberalismi suosi sitä, koska vapaassa kilpailussa huonot yritykset ja elinkeinot karsiutuivat ja elinkeinot säilyivät. Liberalismin perustana olivat ammatinharjoittamisen, sopimuksen teon ja omistamisen vapaus. Niinpä maaseudun kauppa, sahateollisuus, viljantuonti, ammatin ja elinkeinon harjoittaminen sekä maaseudun palkolliset vapautettiin. Ylimalkaan erilaista valtion holhousta haluttiin purkaa. Juridista infrastruktuuria kehitettiin luomalla osakeyhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja konkurssilaki. Yritysten rahoitus-

mahdollisuuksia kehitettiin kohottamalla Suomen pankin asemaa ja luomalla Suomen marka sekä perustamalla pankkeja. (Rasila 1980; Virrankoski 1975.)

Useimmat taloushistorioitsijat ovat selittäneet tämän lainsäädösten vapauttamisen liberalismiin läpimurrolla. Kekkonen (1987) päätyi kuitenkin usean tekijän selitykseen. Taustatekijänä oli teollistuneen Euroopan laajeneva kysyntä. Venäjän hallitsijan ja useimpien senaattorien vaihdos loivat uudistusten edellytykset. Liberalismi tuki nousevaa teollisuutta ja osin kauppaakin harjoittavan uuden liikemiesluokan etuja. Heillä oli valtaa sekä aatelistossa että porvaristossa ajaa uudistukset läpi yhdessä talonpoikaiston kanssa. Liberalismia käytettiin sopivana retoriikkana.

Evon metsäopisto vastasi metsänhoitajien koulutuksesta ja metsäntutkimuksesta Suomessa vuoteen 1908 saakka. Saksassa metsänhoitajaksi valmistunut A. G. Blomqvist oli opiston pitkäaikaisin johtaja ja ehkä ensimmäinen maamme palkattu päätoiminen metsäntutkija. Kun opisto oli välillä muutaman vuoden suljettuna, hän keskittyi kasvu- ja tuotostaulukoiden laajan empiirisen aineiston keruuseen ja analyysiin. Blomqvist kirjoitti myös kirjan metsäpolitiikasta, jossa hän oli skeptinen metsänomistajien lainsäädännölliseen holhoukseen ja kannatti sen sijaan valistuksen lisäämistä ja metsänomistajien omakohtaista motivoitua hyvään metsänhoitoon. Hänet promovotiin myöhemmin yliopiston kunniaohtoriksi metsätieteellisistä ansioistaan. (Palo 1979.)

Metsäammattimiehet ja metsätalouden harrastajat perustivat *Finska Forstförening*-nimisen yhdistyksen (Suomen Metsänhoitoyhdistyksen) vuonna 1877. Se oli nykyisen Suomen Metsäyhdistyksen edeltäjä. Yhdistyksen tarkoitus oli herättää harrastusta parempaan metsätalouteen kehittämällä metsätiedettä, levittämällä tietoja metsänhoidosta sekä käytännöllisillä toimenpiteillä metsänhoidon parantamiseksi. Jo ensimmäisessä kokouksessa ehdotettiin metsäntutkimuslaitoksen perustamista, johon aika ei kuitenkaan ollut vielä kypsä. Julkaisutoiminnasta tulikin ehkä yhdistyksen tärkein työkenttä autonomian aikana. Blomqvist oli yhdistyksen ensimmäinen pitkäaikainen puheenjohtaja. Yhdistyksestä muodostui eräänlainen Suomen Talousseuran vastine metsätalouden kaikinpuoliseen 'edistämiseen'. (Palo 1979.)

P. W. Hannikainen perusti oman suomenkielisen "Suomen Metsänhoitolehden" vuonna 1888, joka oli ensimmäinen lajissaan. Hän julkaisi muutamien vuosien päästä myös oppikirjat metsänhoidosta ja metsäpolitiikasta. Vuosisadan vaihteen jälkeen Hannikaisesta tuli metsähallituksen ylitirehtööri. Metsähallitus toimi hänen johdolla autonomian ajan loppuun päätoimensa ohella myös merkittävänä metsätieteiden edistäjänä, hankkien rahoituksen Cajanderin metsäntutkimuslaitosten organisointia selvittävälle ulkomaanmatkalle sekä antamalla metsänhoitajilleen Pohjois-Suomessa työmääräyksiä, jotka antoivat lähes kymmenelle mahdollisuuden väitöskirjan tekoon. Hannikainen oli myös vuonna 1908 perustetun Suomen Metsätieteellisen Seuran ensimmäinen puheenjohtaja. (Palo 1979.)

A. K. Cajander oli keskeisenä henkilönä vaikuttamassa metsäopetuksen siirtoon syrjäiseltä Evolta suuriruhtinaskunnan ainoaan yliopistoon – "Keisarilliseen Aleksanterin Yliopistoon Suomessa" vuonna 1908. Hän oli myös yliopistollisen metsäopetuksen kantavin voima Venäjän vallan loppuun. Cajander oli myös avainhenkilö Suomen Metsätieteellisen Seuran perustamisessa samoihin aikoihin. Hän teki myös eniten töitä metsäntutkimuslaitoksen perustamiseksi, joka tapahtui juuri ennen autonomian ajan loppua. (Palo 1979.)

Ennen autonomian ajan loppua tapahtui myös uutta järjestöintamalla. Sahateollisuus oli koko viime vuosisadan voimakkaassa ekspansiossa. Siitä tulikin tuon aikakauden teollistumisen ja taloudellisen kasvun moottori. Suurten ja keskisuurten sahajen omistajat perustivat Suomen Sahanomistajayhdistyksen omaksi etujärjestökseen vuonna 1895 (Ahvenainen 1984). Jo muutamaa vuotta aikaisemmin oli perustettu Suomen Puuhiomoyhdistys ja Suomen Paperiyhdistys (Helander 1949).

Viime vuosisadan puolivälissä luodun metsähallinnon uusien virkamiesten yhdeksi tehtäväksi tuli valvoa valtion metsissä tapahtunutta spontaania asutustoimintaa. Tilanne muodostui nopeasti ristiriitaiseksi. Vuosien 1863–1864 valtiopäivillä talonpoikaisto arvosteli ankarasti metsähallinnon toimia tässä suhteessa. Vuonna 1865 asetettiin erityiskomissio selvittämään valtion metsien asutuskysymystä. Komission esityksen mukaisesti päätettiin valtion mailla asuville 'kruununtorppareille' kirjoittaa 'välikirjat' heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Asutuksen hitaaseen etenemiseen tyytymätön talonpoikaissäätö esitti vuonna 1872 metsähallinnon ja metsäopiston lakkauttamista. Kun asutustarpeen arviointi oli pysynyt aikaisemmin metsävirkamiehillä, muutettiin menettely vuonna 1892 siten, että ulkopuolinen läänin tutkijalautakunta sai vastuun asiasta. Autonomian ajan loppuun mennessä valtion metsien asutustoiminta jonkin verran vilkastui ja oli silloin perustettu 1477 uudistaloa vajaalle kolmannesmiljoonalle hehtaarille valtion metsää. Maa-seudun torppareista ja tilattomasta väestöstä oli autonomian aikana kehittynyt aikapommi, jota ei kyetty rauhanomaisesti purkamaan. Valtion metsien asuttamisesta muodostui myös talonpoikaiston, läpi tämän vuosisadan ajama poliittinen kysymys, jota yleensä metsäammattiväen johdolla muut eturyhmät ovat vastustaneet. (Helander 1949.)

Vuonna 1873 senaatti asetti Suomen Talousseuran esityksestä komitean, jonka tehtäväksi annettiin mahdollisen liikahakkuun selvittäminen ja toimenpide-ehdotusten tekeminen sen pohjalta. Komitea antoi varsin synkän kuvan laajasta metsän hävityksestä ja vähäpuustoisista metsistä. Komitea ehdotti tuloksetta uutta metsälakia, joka rajoittaisi metsän hävitystä ja velvoittaisi metsänomistajat metsän uudistamiseen. Komitea suositteli myös ostettavaksi lisää metsää valtiolle, mikä oli yllättävää liberalismin kukoistuskautena. Niinpä valtiolle ostettiinkin lähes neljännesmiljoona hehtaaria lisämetsää kahden vuosikymmenen aikana! (Holopainen 1957.)

Vuonna 1879 valmistui toinen metsäkomitean mietintö, joka korosti valtion harjoittaman metsätalouden etuja ja suositteli yhteismetsien perustamista. Vasta kolmannen peräkkäisen metsäkomitean mietinnön pohjalta syntyi vihdoin vuoden 1886 metsälaki. Aikaisemmin esitelty vuonna 1900 mietintönsä valmistanut metsäkomitea ehdotti yksityismetsätalouden 'edistämistoiminnan' antamista maanviljelys- ja talousseurojen tehtäväksi. Näin päätettiin tehdä ja tarkoitukseen osoitettiin valtion tukea 'sahausmaksuista' ja puutavaran vientituloista. Suomen Metsänhoitoyhdistys Tapio perustettiin tätä toimintaa ohjaamaan vuonna 1907. Vastaava ruotsinkielinen järjestö 'Föreningen för Skogskultur', perustettiin kokkolalaisen liikemiehen testamentin perusteella joitakin vuosia myöhemmin (Helander 1949; Holopainen 1957).

Sahanomistajat olivat alkaneet ostaa metsäisiä maatiloja jo 1800-luvun alussa, joskin se oli silloin vallinneen lainsäädännön vuoksi työlästä. Kun sukulunastusoikeus lakkautettiin vuonna 1877 ja samoihin aikoihin kiellettiin pystykauppasopimusten kiinnitysoikeus alkoivat yhtiöiden metsätilojen ostot nopeasti lisääntyä. Nopea metsien siirtyminen talonpojilta yhtiöille herätti vilkkaan metsäpoliittisen keskustelun. Maanviljelijä ja kirjailija Kalle Kajander matkusti eräisiin osiin maata tutustumaan tilanteeseen ja kirjoitti kirjan "Metsät ja yhtiöt", jossa hän ehdotti epäkohdan korjaamista koulutuksen, neuvonnan ja valistuksen tietä. Kansantaloudellinen Yhdistys palautti Kajanderin metsäpoliittisen teoksen.

Maanviljelyshallitus asetti komitean selvittämään yhtiöiden metsien omistuskysymystä. Mietinnössään vuodelta 1905 komitea ehdotti uuden metsälain säätämistä ja maanviljelys- ja talousseuroille lisämäärärahoja metsäneuvontaan. Komitean vähemistö oli kuitenkin yhtiöiden metsien oston kieltävän lain säätämisen kannalla, mikä kanta pääsi eduskunnassa muutaman vuoden päästä voitolle ja senaatti antoi viivyttelyn jälkeen vuonna 1915 asutuksen, joka rajoitti metsäteollisuusyhtiöiden maa- ja metsätilojen oston vain senaatin luvalla tapahtuvaksi. H. Renvall puolusti liberalis-

min hengessä yhtiöiden metsätilojen osto-oikeutta kirjassaan ”Teollisuuden ja maatalouden välinen taistelu Suomen metsistä” vuonna 1914 (Helander 1949).

Kaskeaminen piti laajimmillaan aukeana noin neljän miljoonan hehtaarin metsäalaa viime vuosisadan puolivälissä (Helander 1949). Sen jälkeen kaskeaminen alkoi vähentyä ja oli käynyt jo hyvin pienialaiseksi autonomian ajan loppuvuosina. Kaskeaminen vaikutti voimakkaasti Suomen metsiin, etenkin Hämeessä, Savossa, Karjalassa ja Kainuussa, vähentämällä puustoisuutta ja muuttamalla puulajisuhteita lehtipuiden eduksi. *O. Heikinheimon väitöskirja (1915)* kaskeamisesta lienee ainutlaatuisen koko maailmassa ja osoitus nousevien metsätieteiden metsäpoliittisesta merkityksestä.

Vaikka Heikinheimo kuvaili tilastoin ja kartakkein kaskeamisen nopeaa supistumista kohti autonomian ajan loppua, hänen tutkimuksestaan eivät ilmene kaskeamisen loppumiseen vaikuttaneet tekijät. Myöskään Helander ei pohdi kaskeamisen loppumisen syitä. Valtiovalta pyrki sääntelemään kaskeamista aina vuoden 1886 metsälakiin (neljäs luku) saakka. Ehkä tässä mielessä tärkein oli vuoden 1851 metsäasetus, koska sen jälkeen alkoi kaskeaminen vähentyä. Siinä rällsi- ja perintötilojen metsänkättöä supistettiin vain kaskeamisen osalta. Kaskaista oli luvallista ottaa vain kaksi viljasatoa, kaskikierron minimiajaksi tuli 30 vuotta ja kaskiala oli suojeltava laiduntamiselta aidalla. (Helander 1949.)

Soininen (1974) arvioi lainsäädännön kaskiviljelyä supistavan vaikutuksen kyseenalaiseksi. Hän päätteli myös, että isojaon toteutus vähensi kaskeamista etenkin Länsi-Suomessa, mutta lisäsi sitä ainakin tilapäisesti Itä-Suomessa.

Tässä tutkimuksessa päätellään kaskeamisen loppuneen useiden sosio-ekonomisten tekijän yhteisvaikutuksen tuloksena – ehkä joillekin yllätyksenä – tropiikin metsäkadon systeemikausaliteetin mallin (Palo 1987b) mukaisesti. Kaskeamisen loppumisen tärkeimpiä tekijöitä lienevät olleet isojako ja perinteisten yhteismetsien loppuminen, toimivan valtion metsähallinnon ja metsäammattikunnan luominen, reaalistien puun hintojen ja metsän arvon voimakas kohoaminen, maatalouden voimaperäistämisen sekä teollistaminen ja siirtolaisuus, jotka vähensivät maaseudun väestöpäätettä.

Tervatalous oli toinen vielä autonomian aikana metsiämme laajalti hävittänyt talousmuoto. Myös tervataloutta tutkittiin sekä autonomian aikana että sen jälkeen (Kaila 1931). Myöskään tervataloutta ei saatu ’järjestykseen’ toistuvilla säädöksillä, vaan markkinatalouden avulla. Teknologian muutos laivanrakennuksessa yllätti suomalaiset laivanvarustajat ja telakat, mutta siirtymistä puulaivoista teräslaivoihin voitiin täällä vain viivyttää menettämällä omaa tonnistoa. Tervan ja pien kysynnän kohtalo oli kuitenkin sinetöity: teräslaivoihin ei niitä tarvittu. Autonomian ajan lopussa nähtiin ennen niin kukoistavan metsätalouden haaran kuolevan pois. Myös koivikoiden säilymistä uhannut potaskan valmistus koki jo aikaisemmin tervan kohtalon. (Helander 1949.)

”Liberalismin valtakausi jäi täten suhteellisen lyhyeksi, mutta sen merkitys oli suuri. Se oli tullut Suomeen kuin kaiken alleen peittävä hyökyaalto, ja häipyessään se jätti jälkeensä elinvoimaisen teollisuuden. Olkoonkin, että liberalismi synnytti yhteiskunnallisia epäkohtia, se myös aloitti koko yhteiskunnan uudistumisen ja elintason yleisen nousun. Loppujen lopuksi liberalismin ideologiaan mahtui myös työväenluokan järjestäytyminen ja joukkotoiminta niin kauan kuin se ei vaatinut itselleen yksinvaltaa yhteiskunnassa.” (Rasila 1980, s. 18.)

”Eräänä ja ehkä painavimpana selityksenä niukoille saavutuksille metsälainsäädännön alalla voidaan mainita viime vuosisadan lopulle ominainen *liberalismin henki*, joka ei sallinut loukattavan yksityistä omistusoikeutta” (Holopainen 1957, s. 43). Toisaalta talonpoikaiston poliittinen valta oli kasvussa ja ilmiötä voidaan tarkastella myös eturyhmien valtakamppailuna. *Liberalismia käytettiin taitavasti myös nousevien eturyhmien retoriikkana (Kekkonen 1987).*

Kun Ruotsin vallan aika oli metsäpolitiikassa aateliston hegemoniaa, niin autonomian aika oli Aleksanteri II:n hallituskaudesta alkaen puolestaan vaurastuvan porvariston hegemoniaa. Viime vuosikymmeninä myös talonpoikaiston vaikutusvalta alkoi näkyä. *Valtiontalouden edun* ajaminen ilmeni ehkä selvimmin von Haartmanin ja Cajanderin toimissa. Aikakausi toi esiin myös kasvavan joukon henkilöitä, joita voidaan nimittää metsäpolitiikan oppineiksi ja harjoittajiksi. Puolueiden metsäpoliittista asennoitumista ei ole helppo eritellä säätyvaltiopäivien aikaan, mutta yksikamarinen eduskunta toi yksityismetsänomistajille maalaisliiton tuen. Metsäteollisuus sai puolestaan kannatusta muilta porvarillisilta puolueilta ja torpparit sosialidemokraateilta.

Myös autonomian aikana tehtiin siis korporatiivista metsäpolitiikkaa, mikä näyttää olevan ensisijaisesti ideologioiden ja eturyhmien kamppailua. Autonomian aikana näkyi kuitenkin ehkä Ruotsin aikaa selvemmin myös vaikutusvaltaisten yksilöiden merkittävä rooli metsäpolitiikassa. L. G. von Haartman voidaan arvioida Venäjän vallan ajan mittavimmaksi metsäpoliitikoksi, mutta tänä aikana alkavat jo näkyä myös A. K. Cajanderin metsäpoliittiset otteet – ehkä tässä vaiheessa vielä senaattori A. Osw. Kairamon myötävaikutuksella. Aikakausi marssitti esiin myös joukon muita metsäpolitiikan vaikuttajia.

Venäjän vallan ja Suomen autonomian aika koki metsätalouden ja metsäteollisuuden suuren läpimurron maamme johtavaksi vientielinkeinoksi. Noudatautulla talouspolitiikalla ja metsäpolitiikalla oli tähän menestykseen oma merkityksensä. Aikakauden metsäpolitiikan ehkä tärkein aikaansaannos oli isojaon vieminen päätökseen muualla maassa paitsi Koillismaalla ja Lapissa. Sahateollisuuden vapauttaminen valtaosin valtion holhouksesta oli toinen tärkeä virstanpylväs. Metsähallinnon, metsäopetuksen ja metsäntutkimuksen perustaminen oli kolmas merkittävä askel. Metsäteollisuuden ekspansion vaikuttavin taustatekijä oli varmaan fyysisen ja juridisen infrastruktuurin luominen vapaan markkinatalouden perustaksi.

3.4 Itsenäisyyden aika

Metsälakien kehitys

Yli vuosisadan Suomi harjoitteli autonomisena valtiona toimimista Venäjän vallan alaisena. Lähes kaikki itsenäisen demokraattisen valtion toimielimet olivat olemassa, kun Suomi julistautui Venäjän kahden vallankumouksen jälkeen itsenäiseksi. Ulkomaanedustus, puolustusvoimat ja perustuslaki olivat tärkeimmät hallinnolliset uutuudet, jotka tarvittiin itsenäiselle valtiolle (Jusila 1987). *Metsähallinto, metsälait ja eturyhmät siirtyivät itsenäiselle Suomelle perintönä Venäjän vallan ajalta – aivan samoin kuin autonomiselle Suomelle perintönä Ruotsin vallan ajalta.*

Sosialismi oli saapunut Suomeen demokraattisena sosialidemokratiana vuosisadan vaihteen tienoilla. Venäjän lokakuun vallankumous tartutti meille myös vallankumouksellisen sosialismin eli kommunismin. Tämä ideologia ja sen taitavat propagandistit, torpparikysymys ja eräät muut yhteiskunnalliset epäkohdat syöksivät äsken itsenäistyneen maan veljessodan kauhuihin. Valtion virkamiehet menivät 'punakapinan' aikana yleensä lakkoon. Metsähallituksen ylitirehtööri *P. W. Hannikainen* jatkoi kuitenkin työhuoneessaan käynnejään. Se maksettiin hänelle kansalaissodan jälkeen viraltapanona. *A. K. Cajanderista* tehtiin hänen seuraajansa, vaikka hän oli laatinut koko vapaus-

sodan ajan valtion metsäkomitean mietintöä. Cajander oli osannut työskennellä virkahuoneensa ulkopuolella.

Porvarillinen Suomi etsi monessa suhteessa poliittista suuntaansa kansalaissodan jälkeen. *Metsäpolitiikassa valtio lähti – paradoksaalista kyllä – sosialismin tielle ostamalla valtiolle Jokioisten kartanon ja Ab Tornatorin sekä Ab W. Gutzeit & Co:n eli mittavaa metsäteollisuutta ja yhteensä metsää noin puoli miljoonaa hehtaaria.* Cajander metsähallituksen tuoreena ylitirehtöörinä oli tässä asiassa ratkaisevana lausunnon antajana eduskunnalle vuonna 1918. Lisämetsän osto valtiolle oli kylläkin jatkoa jo viime vuosisadalla alkaneelle metsäpolitiikalle. Nyt sitä perusteltiin ulkomaalaisen omistuksen kotimaistamisella. (Helander 1949.)

Sisällissodan yhtenä seurauksena ja sosialismin vastavaikutuksena eduskunta sääti *vuokra-alueiden lunastamislain* vuonna 1918. Vuokra-alueiden lunastamista on pidetty eräänä suurena maaseudun reformina. Sen ja asutuslakien käsittely lienee tässä paikallaan niiden suuren vaikutuksen vuoksi metsätalouteen, vaikka ne eivät olekaan puhtaasti metsäpoliittisia.

Maahamme perustettiin asutushallitus vuonna 1918. *Asutuslaki* säädettiin vuonna 1922. Ollakseen 'elinkelpoisia' uusien asutustilojen katsottiin tarvitsevan myös riittävästi metsää, jota otettiin ensisijaisesti metsähallitukselta (Helander 1949; Tykkyläinen & Kavilo 1991). Koko itsenäisyytemme aikana toteutetulla asutuslainsäädännöllä on siirretty huomattavia – lähinnä valtion ja yhtiöiden – metsäomaisuuksia maanviljelijöille. Asutustoiminnan maan saajista osa oli alunperin torppareita, tilattomia tai sotien evakkoja ja rintamamihiä ja toinen osa lisämaata saaneita pienviljelijöitä. *Asutus- ja maankäyttölainsäädännön turvin maanviljelijät saivat vuosina 1918–1970 yhteensä noin kolme miljoonaa hehtaaria maata, josta valtaosa oli alunperin metsämaata* (Kuusela 1972; Tykkyläinen & Kavilo 1991).

Asutustoiminta lienee ollut yleisen edun mukaista talvi- ja jatkosotien jälkihoitoon saakka. Viimeistään 1950-luvulta alkaen asutustoiminnasta oli tullut maalaisliiton ja Veikko Vennamon (asutushallituksen pitkäaikainen pääjohtaja) poliittinen pelinappula. Asutustoiminta oli pitkään myös yhtenä vedenjakajana metsäammattikunnan ja maatalousammattikunnan välillä. Esimerkiksi maatalouden ja metsätalouden yhteisneuvontaa ei ole vieläkään onnistuttu toteuttamaan. Metsähallitus pystyi valituksin merkittävästi hidastamaan valtionmaiden lunastuksia asutusta varten.

Taistelu metsien omistuksesta jatkui maan itsenäistyttyä myös maataloustuottajien ja metsäteollisuuden välillä. Vuoden 1915 asetuksen laaja kiertäminen apuyhtiöitä käyttäen nostettiin päivänvaloon. 'Lex Pulkkinen' säädettiin kovan kamppailun, tutkimusten, komiteamietinnön ja kiivaan polemiikin jälkeen vuonna 1924. Apuyhtiöillä hankitut kiinteistöt tuli luovuttaa valtiolle. "Näin päättyi toistaiseksi taistelu puunjalostusteollisuuden maanhankintaa koskevassa kysymyksessä" (Helander 1949). Vuoden 1978 *laki ja asetus oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata* ajavat edelleen maanviljelijä-metsänomistajien etua (Asetuskokoelma).

Itsenäisyytemme aikaiset merkittävimmät yksityismetsiä koskevat aineelliset ja hallinnolliset lainsäädökset vuosilta 1928, 1967 ja 1990 pyrkivät vuoden 1917 lain tavoin estämään metsän hävittämisen ja siten turvaamaan metsän säilymisen tuleville sukupolville. Aineellisten säädösten lisäksi kehitettiin edelleen *yksityismetsälain säädöksiä valvovaa organisaatiota*. Nykyisin

toimiva metsälautakuntajärjestelmä on lähtöisin vuodelta 1928. Järjestelmän yhtenä erikoisuutena on ollut, että sekä lain valvonta että neuvonta – 'keppi ja porkkana' – yhdistettiin samaan organisaatioon. Toisena erikoisuutena on ollut, että yksityisluonteisella järjestöllä on ollut lainvalvontatehtäviä.

Itsenäisyytemme alkuvuosikymmeninä saatiin siis aikaan yksityismetsätalouden lainsäädäntö ja sen valvontamenettely, joka on pääpiirteissään edelleen käytössä. Maatalousseurojen keskusliitto ja MTK vastustivat vuoden 1928 lakiehdotusta, etenkin sen sisältämää maatalouden ja metsätalouden edistämisen eriyttämistä. Ne epäilivät myös, etteivät lainvalvonta ja neuvonta sovi samoille henkilöille. Tapion edustajisto asettui äänestyksen jälkeen numeroin 7–6 lakiehdotuksen kannalle. Eduskunta hyväksyi lain äänin 101–70. Päätös syntyi pääosin sosialidemokraattien ja edistyspuolueen äänin, kun taas eniten vastustusta löytyi maalaisliitosta ja kokoomuksesta (Asetuskoelma; Holopainen 1957; Vaara 1990).

Metsänhoitajakunta tuli – joillekin ehkä yllättäen – esiin vaikutusvaltaisena eturyhmänä jo itsenäisyytemme ensi vuosikymmeninä. Mauno Pekkala ja A. K. Cajander olivat vahvasti ajamassa vuoden 1928 lakiuudistusta varmaankin enemmän metsäammattilaisina kuin minkään muun eturyhmän edustajina. Samat miehet olivat aktiivisina perustamassa Suomen Metsätieteellistä Seuraa maataloustieteistä erilliseksi 'akatemiaksi' paria vuosikymmentä aikaisemmin. Metsänhoitolautakuntiin perustuvalla yksityismetsätalouden mallilla voitiin varmistaa alan päätöksenteko ja työllisyys metsäammattilaisille.

Metsäsektorista oli puolessa vuosisadassa tullut Suomen kansantalouden avain: metsäsektorin viennin arvon osuus koko viennin arvosta oli 1960-luvulla 50 %, 1900–1919 70 %, mutta 1920-luvulla 80–90 %. Monet lahjakkaat henkilöt olivat hakeutuneet metsälalle. Eräät heistä – Cajander (edistyspuolue) ja Pekkala (sos. dem. puolue) etunenässä – antautuivat myös poliittiseen toimintaan, jossa saavuttivat metsäpolitiikan toteuttamisen kannalta avainasemia. Johtavan vientisektorin ammattilaisilla oli myös asiantuntijavaltaa – heitä kuunneltiin ja heidän esityksensä otettiin huomioon. Vaara (1990, s. 243) totesikin, että ”metsälautakunnat ovat metsänhoitajakunnan ja poliittisen vasemmiston synnyttämä lehtolapsi”.

Metsäntutkimuslaitoksen toiminta oli aloitettu kesällä 1918. Metsäverotus oli myös uusittu tuloverotuksesta pinta-alapohjalle neljää vuotta myöhemmin. Metsähallitus teki esityksen yksityismetsäkomitean asettamisesta – Cajander ylijohtajana – ja hallitus – Cajander pääministerinä – asetti komitean samana vuonna. Ei liene aivan yllättävää, että komitean sihteeriksi kutsuttiin metsähallituksen metsäneuvos Mauno Pekkala. Hän näyttelikin 'aktiivista osaa' lakiehdotuksen syntymisessä sekä ollessaan Väinö Tannerin sosialidemokraattisen hallituksen maatalousministerinä 1926–1927 (Holopainen 1957, s. 94). Pekkallalla on katsottu olleen avainrooli myös metsänparannuslain valmistelussa, mikä tapahtui metsähallituksessa ja valtioneuvostossa ilman komiteaa. Pekkallalla oli takanaan Tannerin ja Cajanderin poliittinen tuki (Helander 1949).

Vuonna 1928 voimaan tullut *metsänparannuslaki* hyväksyttiin eduskunnassa yksimielisesti samana päivänä kuin laki metsänhoitolautakunnista. Niinpä onkin arveltu, että metsänparannuslakia käytettiin porkkanana maalaisliiton ja keskustan kansanedustajien tuen saamiseksi metsänhoitolaut-

kunnille (Vaara 1990). Laki säädettiin viisivuotisjaksoittain vuoteen 1967 saakka, jolloin siitä tehtiin pysyvä. Se tähtäsi niin sanottuun edistyvään metsätalouteen eli puuntuotannon lisäämiseen organisoimalla ja tukemalla valtion varoin yksityismetsien vesiperäisten metsämaitten ojitamista sekä ”tuotattamattomien ja vähätuottoisten” metsämaitten metsitystä. ’Pysyvääkin’ metsänparannuslakia on myöhemmin toistuvasti uusittu, viimeksi vuosina 1990 ja 1993.

Myös taimikon hoito, metsäteiden rakentaminen, metsän terveystaloudellisuus, kulutus, nuoren metsän kunnostus ja metsäojituksen kunnostus kuuluvat nykyisin metsänparannuslain piiriin. Metsänparannusvaroista käytettiin 1992 kolmannes metsien uudistamiseen, vajaa kolmannes metsäteiden rakentamiseen ja vajaa viidennes sekä taimikon hoitoon että metsäojitukseen. Metsänparannuslaissa valtion tuen osuus kohoaa taloudellisesti vähemmän kannattaville puuntuotantoalueille siirryttäessä, joten laki on sisältänyt kehitysalueita suosivan periaatteen (Asetuskokoelma; Holopainen 1957; Tuokko 1992).

Metsänparannuslaki kohdistui vuosina 1929–1953 sekä yksityismetsiin että valtion metsiin ja sen jälkeen vain yksityismetsiin. Metsänparannuslaki voidaan tulkita metsäammattilaisten edun mukaiseksi yksityismetsälain ja sen hallinnon tavoin. Laki on tehnyt mahdolliseksi valtion avustusten ja edullisten lainojen saannin yksityismetsänomistajille, jolloin metsänparannuslaki voidaan nähdä myös etenkin heidän etunsa mukaisena. Lain toimeenpano on ollut pitkällä tähtäyksellä metsäteollisuudellekin edullista, koska se on ollut merkittävästi lisäämässä puun fyysistä ’tarjontaa’.

Vuosina 1950 ja 1951 toteutettu *metsänhoitoyhdistyslainsäädäntö* turvaa metsäammattilaisten palvelut yksityismetsänomistajille pääasiassa heidän omalla rahoituksellaan, joka perustuu pakolliseen, veronluonteiseen metsänhoitomaksuun. Laki varmisti metsäammattiväen palvelujen tarjonnan metsänomistajille. Eduskunta hyväksyi lain äänin 102–77. Lain puolesta äänestivät kaikki sosialidemokraatit, sitä vastaan koko SKDL:n ryhmä, kun taas muiden puolueiden äänet hajautuivat. Piha (1975) on taitavasti kuvaillut metsänhoitoyhdistyslain monipolvekkeisen valmistelun, jossa hänen mukaansa sosialidemokraattisella ’*metsäministeri*’ *Matti Lepistö*llä oli ratkaiseva merkitys. Lepistö oli itse maanviljelijä ja metsänomistaja sekä myöhemmin Tapion johtokunnan ja metsähoitolautakunnan sekä tärkeän metsätalouden suunnittelukomitean jäsen.

Suojametsä- ja luonnonsuojelulait, erämaalaki sekä metsästys-, poronhoito-, kalastus-, rakennus- ja ulkoilulait on pääosiltaan säädetty itsenäisyytemme aikana. Nämä lait rajoittavat monin tavoin metsien käyttöä ja ottavat erityisesti huomioon myös tulevien sukupolvien edut ja nykyisistä metsien sidosryhmistä useiden muiden kuin yksityismetsänomistajien ja metsäteollisuuden välittömät intressit. Lakisäädösten lisäksi luonnonsuojelua edistetään valtakunnallisilla suojeluohjelmilla, jotka vahvistetaan valtioneuvoston periaatepäätöksillä (Kiviniemi 1992).

Vuosina 1936, 1969 ja 1991 säädetty *puutavaran mittauslainsäädäntö* toimeenpano-organisaatioineen tukee raakapuun kaupan oikeudenmukaista toteutumista. Yksityismetsänomistaja oli vielä 1930-luvulla raakapuumarkkinoiden heikompi osapuoli. Myytävien puuerien mittauksessa tai arvioinnissa olivat myyjät usein kärsineet taloudellisia menetyksiä. Mittauslainsäädäntö tähtäsi alunperin myyjän etujen turvaamiseen. (Palo 1981.)

Maamme lukuisat vesistöt muodostivat jo varhain vankan kuljetustaloudellisen perustan metsiemme taloudelliselle hyödyntämiselle. Tervan kuljettamisen helpottamiseksi perattiin koskia valtiovallan toimeksiannosta Oulujoen vesistössä jo 1700-luvulla. Raakapuun uitto aiheutti monia ristiriitoja viime vuosisadan lopulla kilpailevien metsäteollisuusyrittäjien kesken sekä uittajien ja muiden vesien käyttäjäryhmien kesken. Yhteiskunta on säädellyt laeilla uittoa useissa eri yhteyksissä vuodesta 1873 alkaen. Nykyinen *vesilaki* on vuodelta 1961.

Markkinamekanismi ei kyennyt automaattisesti turvaamaan metsätyöntekijöiden kohtuulliseksi katsottua toimeentuloa ja työoloja 1900-luvun alkupuoliskolla. Metsätyövoiman runsas tarjonta, työn kausimaisuus ja metsätyömaiden etäinen sijainti aiheuttivat palkattujen metsätoiden yleistyessä huomattavia sosiaalisia epäkohtia. Metsureiden ammattiliitot ovat aina pysyneet edellämainituista syistä heikkoina. *Professori Eino Saari* (1928) kiinnitti ensimmäisten joukossa julkisuudessa huomiota metsien kehnoon taloudelliseen ja sosiaaliseen asemaan. Saari oli sosiaaliliberalisti, joka myös aktiivisesti käynnisti aihepiiriin liittyvää merkittävää tutkimustyötä (Arvo Lähde, Lasse Heikinheimo). Saaresta tuli myöhemmin Suomen Kansanpuolueen kansanedustaja ja puheenjohtaja, sosiaaliministeri ja Yhteiskunnallisen Korkeakoulun kansleri. Yhteiskunta on pyrkinyt kohentamaan lainsäädännöllä *metsätyöntekijöiden* asemaa vuodesta 1928 alkaen.

Metsätyöntekijöiden majoitus, muonitus, palkkaus, työtuloksen mittaus ja eräät muut työolosuhteasiat ovat olleet erityislainsäädännön kohteina. Sosiaalidemokraattisen puolueen kansanedustaja *Matti Lepistö* oli 1930-luvun alussa aloitteen tekijänä Eduskunnassa metsureiden palkkatarkkailun aloittamiseksi sekä sotien jälkeen Metsämiesten Säätiön perustaja ja puheenjohtaja. *Vuoden 1964 metsäpalkkalain* mukaan oli metsä- ja uittotoiden työtulojen vastattava vähintään metsäteollisuuden miespuolisten työntekijöiden keskiansiotasoa. Vuoden 1991 laissa tämä vertailuvelvoite poistettiin, mutta metsäpalkkojen tilastointia velvoitettiin jatkamaan. Valtiovalta on myös etenkin viime sotien jälkeen toistuvasti tukenut työllisyysvaroin metsätyöntekijöiden työllisyyttä esimerkiksi valtion metsien lisähakkuiden tai yksityis- tai valtion metsissä tehtyjen taimikonhoitotoiden muodossa. (Linnamies 1970.)

Sotavuodet ja niiden jälkeinen pulakausi toivat lukuisan määrän metsätaloutta koskevia säännöksiä. Vuonna 1942 yhdistettiin apulaismaalaisministerin ja apulaiskansanhuoltoministerin tehtävät, jolloin syntyi 'metsäministerin' vakanssi. Kun Metsäntutkimuslaitoksen *professori N. A. Osarasta* tuli metsäministeri, säädettiin *laki vajaan tuottoisten metsien uudistamisesta* vuonna 1943. Polttopuun kauppaa oli turvattu lailla jo vuonna 1940. Ainespuun vuoro tuli vuonna 1945, jolloin säädettiin *laki puun saannin turvaamisesta*. Se sisälsi myös pakollisena puun ostajien ja myyjien järjestöjen välisen kahden vuoden hintasopimuksen (Lindroos 1993; Palo 1976).

Metsätalouden erikoispiirteet heijastuvat myös *verotuskäytännössä*, joka on vuodesta 1922 perustunut keskimääräiseen pinta-alaverotukseen. Vuonna 1993 kuitenkin alkoi 13 vuoden siirtymäaika, jonka kuluessa kaikkien metsänomistajien tulee siirtyä todellisiin nettotuloihin perustuvaan metsäverojärjestelmään.

Taulukko 9.1. Metsälainsäädäntö pääryhmittäin (Kiviniemi 1992, s. 17).

Metsän hoidon ja käytön sääätely	Rahoitus- ja verolait	Metsäalan sopimusoikeus ja vakuudet
Rakennuslaki (kaavoitus)	Metsänparannuslaki	Puukaupan yleiset sopimusehdot
Yksityismetsälaki	Laki Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta	Puutavaran mittauslaki
Suojametsälaki	Maaseutuelinkeinolaki	Laki metsänviljelyaineiston kaupasta
Luonnonsuojelulaki	Laki maataloustuotannon tasapainottamisesta (pellon metsitys)	Metsänkiinnityslaki
Valtioneuvoston hyväksymät suojeleuhjelmat	Metsästyslaki (hirvielävahinkojen korvaaminen)	Asetus toisen maalla kasvavan metsän hakkuuoikeuden kiinnittämisestä
Laki metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta	Laki metsänhoitoyhdistyksistä (metsänhoitomaksu ja neljännesmaksuoikeus)	
Rikoslaki 28 luku 14 § (jokamiehen oikeudet)	Maatilatalouden tuloverolaki	
	Perintö- ja lahjaverolaki	

Valtiovalta on itsenäisyytemme aikana lisännyt yhteiskunnan voimavarojen käyttöä *metsäopetus- ja metsäntutkimustoimintaan* useissa yhteyksissä erityisten lainsäädöksiensä avulla. Yliopistojen ulkopuolelle on perustettu mittava metsäoppilaitosten verkko. Valtion maatalous-metsätieteellinen toimikunta perustettiin vuonna 1961 rahoittamaan osittain myös metsäntutkimusta. Joensuun yliopistoon luotiin metsätiedekunta vuonna 1982, jolloin siis Helsingin yliopiston pitkäaikainen metsätieteiden opetuksen monopoli päättyi (Asetuskokoelma; Linnamies 1970).

Yhteiskunnan lakisäätöinen metsätalouden ohjaus koskee edellisten lisäksi vielä *yhteismetsiä, Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamista, metsäviljelyaineiston kauppaa, metsän hyönteis- ja sienituhojen torjuntaa* ja monia muita näkökohtia (Asetuskokoelma; Tapion Taskukirja 1991). Melko kattavat kuvaukset ja selitykset metsäoikeudesta ja -sääöksistä ovat tarjolla kahdessa tuoreessa metsälakikirjassa (Kiviniemi 1992; Lehtinen 1992)

Niin metsätalous kuin muukin yhteiskunta on siis itsenäisyytemme aikana tullut mitä moninaisimman lainsäädännän kohteeksi. Yleistävän katsauksen saamiseksi nykyisestä metsälainsäädännöstämme se voidaan jakaa kolmeen lohkoon: metsien hoidon ja käytön sääntely, rahoitus- ja verolait sekä sopimusoikeus ja vakuudet (taulukko 9.1). Lisäksi maassamme on runsaasti metsäalan toimielimiä koskevaa

lainsäädäntöä. Metsätaloutemme tulevaisuuden ja metsäpolitiikan onnistumisen kannalta seuraavat metsälait ovat muita tärkeämpiä: yksityismetsälaki, metsänparannuslaki, metsänhoitoyhdistyslaki ja niitä toteuttaviin toimielimiin sekä valtion metsähallintoon liittyvät säädökset sekä erilaiset kaavoitukseen ja luonnon ja ympäristön suojeluun liittyvät säännökset. Jatkossa kiinnitetään päähuomio näihin säädöksiin.

Pekkala, Cajander, Osara ja Lepistö olivat ehkä mittavimmat itsenäisyyden alkuaan metsäpolitiikan tekijät. Tänä aikakautena nähdään jälleen, että metsälakien aikaansaaminen vaati metsäasian tuntijaa valtioneuvoston jäseneksi aloittamaan uudistuksen oikea-aikainen valmistelu ja puhumaan oikeaan aikaan oikeassa paikassa vakuuttavasti kyseisen uudistuksen puolesta. Myöhemmin suunnitelmatalouden aikakausi toi esiin teknokratian eli asiantuntijaryhmän merkittävät vaikutusmahdollisuudet myös metsäpolitiikassa (Eriksson 1993).

Muun metsäpolitiikan alkuvaiheet

Metsäinformaation tuottamiseen tarvittavat tiede- ja opetuslaitokset ovat tehneet itsenäisyyden aikana mittavan työn metsäpolitiikan tukemiseksi. Metsäntutkimuslaitoksen ensimmäisenä maailmassa toteuttama valtakunnan metsien inventointi antoi yksityismetsälakikomitealle tieteellisesti luotettavan kuvan Suomen metsien määrästä ja laadusta sekä vaikutti osaltaan yksityismetsälain ja metsänparannuslain syntymiseen 1920-luvun lopulla. Metsätyyppijärjestelmä antoi puolestaan pohjan sodanjälkeiselle metsäverotukselle ja yleensäkin metsätalouden suunnittelulle.

Metsätalouden ja metsäteollisuuden tutkimukseen syntyi myös yksityisluonteisia yksiköitä. Oy Keskuslaboratorio Ab perustettiin jo 1916 massa- ja paperiteollisuuden laadun tarkkailuun ja tuotekehittelyyn. Työteho-seura ry otti sotavuosina ohjelmaansa puunkorjuun kehittämisen ja myöhemmin koko maatilametsätalouden tutkimisen. Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto perusti 1945 Metsätehon metsätyön tutkimusosastokseen. Metsänjalostussäätiö luotiin 1949 metsäpuiden jalostuksen kehittämistyöhön.

N. A. Osaran ollessa metsäministerinä valtioneuvosto asetti sota-aikana *metsänhoitolakikomitean*, jolle annettiin tehtäväksi yksityismetsälain uudistaminen. Mietinnössä ehdotettiin Ruotsin vuoden 1948 metsälain mukaisesti metsänhävityksen kieltoa täydennettäväksi metsänhoitovelvollisuudella (Komiteanmietintö 1953:8). Ajatus metsänhoitovelvoitteesta oli Osaran herättämä. Hän ei ollut kuitenkaan enää Tapion johdossa, kun Tapio lausunnossaan oli kielteinen mietinnölle (Holopainen 1957). Mietinnön ehdotuksia voidaan pitää vahvasti 'metsämiesfilosofian' (luku 2.3) elähdyttäminä, mutta uusliberalismille vieraana metsänomistajiin kohdistuvana valtion holhouksena. Niinpä komitean ehdotukset sitten raukesivatkin.

1950-luvun alku voidaan nähdä metsäpoliittisena käännekohtana. Kun metsänhoitoyhdistyslaki oli luotu ja metsänhoitolaki raukesi, ei myöhemminkään enää syntynyt uusia merkittäviä säädöksiä, joiden perusteella metsäviranomaisten holhous metsänomistajiin nähden olisi lisääntynyt. Sen sijaan

oltiin siirtymässä valtakunnallisten ohjelmien aikakauteen. *Ohjelmien toteuttamisella metsäviranomaiset kykenivät toteuttamaan lähes vastaavan metsänhoidon voimaperäistämisen, mikä oli metsänhoitolakiesityksen tarkoituksena.*

Suomen itsenäistytessä oli etenkin paperiteollisuuden tulevaisuus vaakalaudalla. Sen vieni oli suuntautunut täysin Venäjälle, jonka markkinat olivat juuri umpeutuneet. Vientiponnistukset länteen ja metsä- ja talouspoliittisten etujen ajaminen itsenäistyneen Suomen sekavissa poliittisissa oloissa vaativat metsäteollisuudelle yhtenäisen etujärjestön. *Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto* perustettiin 1918 – samoin joukko vientiyhdistyksiä.

Metsänhoitoyhdistys Tapion aloitteesta alettiin metsänomistajien yhdyssi-teeksi perustaa *metsänhoitoyhdistyksiä* jo autonomian ajan lopulla. Niiden perustaminen vilkastui itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä. Juuri ennen talvisotaa alettiin muodostaa maakunnallisia metsänhoitoyhdistysten liittoja. Jatkosodan aikana perustettiin vihdoinkin – sotatalouden säätelyä varten – Maataloustuottajain Keskusliiton metsävaltuuskunta yksityismetsänomistajien valtakunnalliseksi etujärjestöksi.

Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä perustettiin lukuisia joukko metsätalouden eri eturyhmien (kuva 9.1) etuja ajavia järjestöjä alkaen Metsäteknikkoliitosta 1919 ja Suomen Metsänhoitajaliitosta 1927. *Suomen Metsäyhdistyksestä* luotiin 1941 metsätalouden eri etujärjestöjen keskusjärjestö. (Linna-mies 1970.)

Eino Saari työskenteli metsäpolitiikan professorina Helsingin yliopistossa 1925–1962. Hän johti ensimmäisen valtakunnallisen puun käytön tutkimuksen Metsäntutkimuslaitoksessa vuoden 1930 tienoilla. Pian sen jälkeen hän osoitti vääräksi ajatuksen, että puuston kasvun ja poistuman vertailulla saataisiin käsitystä metsätalouden kestävydestä. Saari todisti, että tarkoitukseen sopii joko kahden eri ajankohdan puustojen tai hakkuusuunnitteen ja poistuman vertailu. Hänen aloitteestaan Helsingissä 1949 kokoontunut Maailman III Metsäkongressi hyväksyi metsäpoliittiseksi suositukseksi 'edistyvän metsätalouden' periaatteen, jonka mukaan kestävyden sijasta metsäpolitiikassa tulee pyrkiä vähitellen lisääntyviin hakkuumääriin. (Palo 1983a & 1984.)

Saaren näkemyksen mukaan edistyvään metsätalouteen päästäisiin paljolti puustopääomaa säästämällä. Paradoksaalista hänelle oli, että edistyvää metsätaloutta lähdettiin myöhemmin toteuttamaan metsätalouden voimaperäistämällä ja ohjelmoinnilla. Saari kuitenkin toi jo suhteellisen varhain taloudellisen kasvun idean metsätalouteen. Hän oli myös puheenjohtajana talousohjelmakomiteassa, jossa taloudellinen kasvu vakiinnutettiin talouspolitiikan päämäärien joukkoon 1950-luvun lopulla. Seuraavalla vuosikymmenellä hän esiintyi seuraajansa Päiviö Riihisen kanssa muutaman harvan Mera-ohjelmien kriitikon joukossa arvostellen valtion lisääntyvää tukea yksityistaloudellisesti kannattavalle metsätaloudelle (Huovinen 1969).

3.5 Suunnitelmatalous ja korporatismi kukoistus

Eriksson (1993) esittelee toisaalla tässä yhteisraportissa 1960- ja 1970-lukujen metsätalouden valtakunnallisen ohjelmoinnin ja erityisesti eri asiantuntijoiden ja heidän taustaryhmiensä roolit sekä aikakauden aikaansaannokset

metsätalouden voimaperäistämässä. Myös muita tätä kattavampia yleiskatsauksia on tästä teemasta tehty (Linnamies 1970; Heikinheimo & Palo 1972; Uusitalo 1978; Palosuo 1979), joten tässä rajoitutaan asian suppeaan esittelyyn.

Metsäntutkimuslaitoksen varhain pitkälle kehittämä fyysinen metsäsetilinpito osoitti 1960-luvun alun tienoilla metsätalouden kestävyysuhanalaiseksi ellei poistumaa pienennetä ja/tai hakkuumahdollisuuksia suurenneta. Edistyvän metsätalouden idean mukaisesti valittiin jälkimmäinen tie, jota oli tukemassa myös talousneuvoston näkemys metsäteollisuuden laajennusten tärkeästä roolista taloudellisen kasvun vauhdittamisessa. Kasvavien metsätalouden voimaperäistämishojelmien nopeaa toteutusta varten luotiin Metsätalouden rahoitustoimikunta – Mera, joka oli epävirallinen sivuelinorganisaatio valtion tukirahoituksen lisäämiseksi. Metsätalouden voimakkaimmat etujärjestöt MTK ja metsäteollisuus yhdistivät Mera:ssa voimansa Suomen Pankin pääjohtajan Klaus Wariksen johdolla. Wariksen saaminen Mera-toimikunnan puheenjohtajaksi antoi sille puolivirallisen aseman ja helpotti toimikunnan suositusten läpimenoa valtioneuvostossa (Korhonen 1990). Myös Wariksen seuraajat Reino Rossi ja Mauno Koivisto toimivat Mera-toimikuntien puheenjohtajina.

Professori Kullervo Kuuselan rooli metsätalouden valtakunnallisessa ohjelmoinnissa oli 1960-luvun alun HKLN-ohjelmasta alkaen keskeinen (Eriksson 1993). Hänen yhdessä professori Arne Nyysösen kanssa kehittämä 'tavoitehakuulaskelma' oli ehkä merkittävin ohjelmoinnissa lähivuosikymmeninä käytetty instrumentti. Sitä soveltaen kyettiin osoittamaan, että metsätaloutta voimaperäistämällä voitiin suositella tilapäisesti kasvua suurempaa poistumaa kestävyttä horjuttamatta. Kuusela oli myös näkyvin Mera-aikakauden 'apostoli' iskulauseella "keräilytaloudesta viljelytalouteen" sekä lukuisine tutkimusraporteineen (Kuusela 1972, 1974, 1976, 1978, 1983), artikkeleineen ja esitelmineen.

Kuuselan metsäpoliittinen pääteos "Metsätalous teollistuvassa Suomessa" (1972) sisältää paljon tutkimustietoa, mutta ei metsäpolitiikan teoreettista kehikkoa. Teos perustuu – kuten jäljempänä esiteltävä Holopaisen (1967) kirja – tilastojen ja tutkimustietojen ohella metsämiesfilosofiaan (luku 2.3). Kuuselan mukaan metsätaloutta oli siihen saakka pidetty tukielinkeinona maatilataloutta harjoittavalle väestölle, mutta uusittavassa metsäpolitiikassa metsä on tärkeimmälle vientiteollisuudellemme raaka-ainetta tuottava, uusiutuva luonnonvara ja hallitseva osa väestön elinympäristöä. Kuusela omisti teoksessaan enemmän sivuja metsätalouden ympäristökysymyksille kuin mitä metsäpoliittisissa raporteissa oli ollut tapana, mutta suuria suojelumetsiä hän piti vajaasti käytettynä kalliina ylellisyytenä.

Metsäntutkimuslaitoksen *ylijohtaja* Viljo Holopainen oli eräs usein käytetty metsäohjelmoinnin asiantuntija. Hän oli myös puheenjohtajana Suomen Pankin ja Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton sovittelulautakunnassa, joka perustettiin 1970 käsittelemään metsäteollisuuden raakapuun käyttöä lisääviä investointisuunnitelmia. Holopainen (1967) puolusti metsämiesfilosofisilla argumenteilla metsätalouden kasvavaa julkista tukea, mutta

toi esille myös talouspoliittisen näkökohdan: metsätalouden etu voidaan tulkita metsätalouden tuotannon kasvuksi tulonjakoa muuttamatta.

Toisaalta Holopainen (1967) argumentoi voimakkaasti yksityismetsälain uudistamista metsänhoitolaiksi aiemman komiteamietinnön (8/1953) periaatteiden mukaisesti. Niinpä metsänhoitovelvollisuudella olisi varmistettu metsänomistajien aiempaa suurempi panostus oman metsänhoidon voimaperäistämiseksi. Myös metsätalouden suunnittelukomitea (Komiteamietintö 1961) ja maatalouskomitea (1962) olivat kannattaneet samaa esitystä. Kun metsänhoitolaki-idea raukesi, Holopainen (1970) esitti Norjan mallin mukaista metsämaksujärjestelmää, jossa osa kantorahatuloista olisi siirretty metsänomistajan sulkutilille omaan metsään tehtäviä investointeja varten. Myös tämä esitys raukesi MTK:n vastustukseen.

Holopainen (1967) painotti osuvasti metsäntutkimuksen lisärahoitusta sen keskeisellä metsäpoliittisella roolilla. Hän kritikoi myös tuolloin vallinnutta suunnittelutilannetta etenkin kahdessa suhteessa: julkisella metsäpolitiikalla tulisi olla tarkemmat määrälliset päämäärät ja pysyvä valtion elin metsätalouden ohjelmointia varten. Maailmanpankin lainaehtojen mukaisesti myöhemmin perustettiin varttuneen metsäekonomistin vakanssi maa- ja metsätalousministeriöön. Metsätalouden merkityksen kasvu osoitettiin ministeriössä laajentamalla 1972 sen nimi metsän sisältäväksi, mutta ehdotettu metsäministeriö (Holopainen 1970) jäi perustamatta.

Mera-ohjelman toteutusta pyrittiin edistämään *uudistamalla tärkeimmät metsälait 1960-luvun lopulla*: metsähallintolaki (465/1966), laki metsälautakunnista (411/1967), yksityismetsälaki (412/1967), metsänparannuslaki (413/1967) ja puutavaran mittauslaki (161/1969). Mera-hengen mukaisesti metsänviljely rinnastettiin uuden yksityismetsälain toisessa pykälässä metsän luontaiseen uudistamiseen sekä metsänparannuslaista tehtiin määräaikaisen sijasta jatkuva. Metsälautakuntien jäseniksi määrättiin nyt metsänomistajien lisäksi metsäteollisuuden ja metsurien edustajat. Tämä muutos osoitti metsäteollisuuden ja ammattiyhdistysten vallan kasvua. Se toteutui sosialidemokraatti *Rafael Paasion* 'punamultahallituksen' aikana sosialidemokraatti Lars Lindemanin ollessa 'metsäministerinä'. Vaikka metsänviljelykustannusten toimikunta päätyi laskelmissaan tulokseen, että luontainen uudistaminen oli metsänviljelyä kannattavampaa, jatkettiin metsänviljelyn suosimista muilla perusteilla.

Valtiojohtoista metsätalouden ohjelmointia toteutettiin sitten vuosina 1975–1982. Maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen perustettiin metsätalouden neuvottelukunta, johon kutsuttiin eri eturyhmien edustajia. Metsätaloudelle valmistettiin vuosittain valtakunnallisia viisivuotissuunnitelmia, mutta tämä toiminta kuihtui vähitellen pois. (Eriksson 1993.) Tässä oli ehkä korporatiivisen suunnitelmatalouden metsäpolitiikan eräs huipentuma, joka osoitti, että toiminta menestyi paremmin sivuelinluonteisena.

Talousneuvosto järjesti yhdessä Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton ja MTK:n kanssa seminaarin 1983, jossa valiteltiin virallisen metsäpoliittisen ohjelman ja päämäärien puuttumista. Em. neuvottelukunta oli toistuvasti esittänyt, että valtioneuvosto olisi vahvistanut sen tekemät ohjelmat. Pääministeri Kalevi Sorsan ehdotuksesta päätettiin perustaa talousneuvostoon *Metsä 2000 -ohjelmajasto* selvittämään puuntuotannon ja metsäteollisuuden laajentamismahdollisuuksia ja niiden tarvitsemää metsätalouden kehittämisoh-

jelmaa (Metz 1993). Tietävästi metsäteollisuus ja MTK olivat ensin sopineet tämän toimintamallin, joka oli välitetty Eero Tuomaisen – Taloudellisen suunnittelukeskuksen ylijohtajan – kautta Sorsalle (Risto Seppälältä saatu tieto). Ohjelman sisältö (Metsä 2000 -ohjelmajaosto 1985), sen seuranta (Metsä 2000, 1989) ja tarkistus (Komiteanmietintö 1992:5) on esitetty myöhemmin (luku 6.2).

Korporatiivisen metsäpolitiikan näkyvästi ajama keskusjohtoinen suunnitelmatalous oli näin viritetty kolmessa vuosikymmenessä monitahoiseksi ja moniportaiseksi toiminnaksi: 1. valtakunnallinen ohjelma, 2. ohjelman jako metsänomistajaryhmiin 3. kunkin ryhmän sisällä alueporrastus, esim. Tapio – metsälautakunnat – metsänhoitoyhdistykset – metsänomistajat. Valtion pysyvä suunnitteluelin oli kuitenkin ollut vain tilapäinen ratkaisu.

Metsätalouden ohjelmointi toteutettiin samanaikaisesti, kun muuallakin valtionhallinnossa uskottiin keskusjohtoiseen suunnitteluun, rakennettiin sille tarpeellisia järjestelmiä (esim. Taloudellinen Suunnittelukeskus) ja toteutettiin vahvasti korporatiivista tulo- ja talouspolitiikkaa (Tiihonen & Tiihonen 1990; Kyntäjä 1993; Pekkarinen & Vartiainen 1993). *Palosuo (1979, s. 50) kuvaili suunnitelmatalouden toteutumisen jälkiarvion seuraavasti: ”Kansainväliseen keskusteluun metsätaloudesta ja metsäpolitiikasta Mera-ohjelmat ovat tuoneet oman piirteensä. Varsinkin niille valtiojärjestelmille, joille on tunnusomaista läpitunkeva valtiojohtoinen suunnitelmallisuus, Mera-ohjelmassa sovellettu ratkaisu on kenties antanut uudenlaisen käsityksen suunnitelmallisuuden toimivuudesta vapaan markkinatalouden puitteissa.”*

Kun metsänhoitovelvollisuuden toteuttamisessa lakiteitse (Komiteanmietintö 1953:8) oli epäonnistuttu, metsäammattilaiset löysivät keskusjohtoisen suunnitelmatalouden, jolla valtion tuella houkuttelemalla sekä yksityismetsälain tiukentuneen valvonnan, neuvonnan ja metsätaloussuunnittelun keinoin päästiin samaan tavoitteeseen: entistä voimaperäisempään metsänhoitoon ja edistyvään metsätalouteen. Myös metsämiesfilosofia (luku 2.3) oli pitkälle toteutunut, mutta samalla liian yksipuolista filosofiaa noudattaen oli luotu kasvavia vastavoimia etenkin ympäristönsuojelun suunnalla (Reunala & Heikinheimo 1987).

Sekä FAO 1951 että Maailman Metsäkongressi (Seattle, USA) 1961 suosittelivat metsien monikäytön sisällyttämistä kunkin maan metsäpolitiikkaan (Saari 1952; Saastamoinen 1982). Suomen metsäväkeä nämä suositukset eivät kuitenkaan juuri koskettaneet pitkiin aikoihin, joskin luonto- ja metsäväen konflikti huomattiin ja asetelmia kuvailtiin (Huovinen 1969). Metsäyliooppilaat ry teki ensimmäisen näkyvän yrityksen vanhan metsämiesfilosofian muuttamiseksi pamfletillaan ”Niin metsä vastaa... metsät ja luonnonsuojelu” (Haukioja & Loven 1970). Opiskelijat halusivat tuoda aikaisempaa moniarvoisemman metsäekosysteemin käsitteeseen ja metsien ’moninaiskäyttöajatuksen’ rakentuvan näkemyksen Luonnonsuojeluvuoden 1970 keskustelun esityslistalle. Haukioja ja Loven totesivat, että koska ihmisten arvostukset metsiin nähden ovat erilaisia, vaaditaan tulevalta metsäpolitiikalta myös ennakkoluulotonta moniarvoisuutta.

Itsenäisyyden ajan ideologisena ohjenuorana metsäpolitiikalle on ollut lähinnä sosiaaliliberalismi. Myös sosialismin vaikutuksia ja vastavaikutuksia oli nähtävästi välittömästi kansalaissodan jälkeen tapahtuneessa asutuslain-säädännässä sekä metsureiden oloja parantamaan tähdänneissä säädöksissä. Kestävän ja edistyvän metsätalouden periaatteet olivat myös itsenäisyyden ajan metsäpolitiikalle käypää tavaraa.

Kun autonomian ajalla aateliston hegemonia vaihtui porvariston ylival-laksi, niin itsenäisyyden aika on ollut talonpoikaiston ja osin myös työväestön ja edelleen osittain myös porvariston. Maalaisliitto ja sen seuraajat keskusta-puolue ja Suomen keskusta ovat olleet pisimpään hallitusvastuussa. Talonpoi-kaiston vaikutuskanavat ovat löytyneet yleensä MTK:n ja sen metsävaltuus-kunnan avulla näistä puolueista. Porvaristo puolestaan on metsäteollisuuden etujärjestöjen avulla hoitanut asioitaan ('lobannut') kansallisen kokoomus-puolueen ja Svenska folkpartietin kautta. Työväestön vaikutus on kanavoitu-nut ammattiyhdistysten ja lähinnä sosialidemokraattisen puolueen kautta. Ammattiyhdistykset pääsivät metsäpolitiikan tulokkaina sorvaamaan Metsä 2000 -ohjelmaa, jonka valmistamisen käynnisti sosialidemokraattinen päämi-nisteri Sorsa.

Jos kaksi tai useampaa voimakasta eturyhmää puolestaan lähti aja-maan yhdessä esimerkiksi valtion tuen lisäämistä metsänparannustoi-mintaan tai metsäverosäännösten muutoksia, niin MTK ja metsä-teollisuus useimmiten keräsivät pisteet kotiin. Metsäverotus on ollut itsenäisyyden aikana usein etujen ajon kohteena. Vuoden 1993 alusta tullut metsäverotuksen muutos tehtiin poikkeuksellisesti kokoomuksen valtiovarainministerin Iiro Viinasen kaikkien pääomatulojen verotuk-sen mallin mukaan. Samoin hänen toimeksiannostaan on tapahtunut historiallinen metsätalouden valtion tuen alentaminen vuonna 1993. Kaksi kertaa aikaisemmin tehtiin merkittävää metsäpolitiikkaa vastoin MTK:n ja sitä tukeneen puolueen (maalaisliitto) tahtoa, molemmilla kerroilla, 1928 ja 1950, esitykset valmisteli sosialidemokraattinen hal-litus ja maatalousministeri.

YK:n vuoden 1972 Tukholman ympäristökongressi, ympäristöminis-teriön perustaminen 1983 sekä kansalaisten muuttuneet asenteet ovat viime vuosikymmeninä nostaneet luonnonsuojelu- ja ympäristöliikkeet merkittäväksi metsäpoliittiseksi etujärjestöksi. Niinpä Suomen Luon-nonsuojeluliiton edustajat kutsuttiin mukaan Metsä 2000 -ohjelman tekoon. Myös kansainväliset pelaajat ovat äskettäin astuneet Suomen metsäpolitiikan areenalle. Rion UNCED-kongressi, IUCN, WWF, Greenpeace sekä metsätuotteiden ulkomaiset kuluttajat ovat jo nyt merkittäviä suomalaisen metsäpolitiikan harjoittajia (Dudley 1992; WWF ym. 1993). Niiden vaikutusvalta lienee edelleen nousussa.

3.6 Metsäpolitiikan tuloksellisuus eri aikakausina

Metsäpolitiikan tuloksellisuus maassamme *Ruotsin vallan* pitkällä aikakau-della jäi heikoksi myöhempiin aikoihin verrattuna. Kun kaikesta metsäinfor-maatiosta oli puutetta, ei ollut ensinnäkään mahdollista tehdä luotettavia met-

sätälouden tilannearvioita. Metsälakien toimeenpano ja valvonta annettiin usein maaherrojen ja heidän alaistensa virkamiesten tehtäväksi, joilla ei ollut tehtävän hoitamisen kannalta riittävää metsätalouden osaamista. Vaikka maassa oli ajoittain erityistä metsävirkamiehistöä, niin siltäkin puuttui metsällinen koulutus ja sitä oli valvontaa ajatellen aivan liian vähän.

Monet metsälait oli Ruotsin vallan aikana säädetty vuoriteollisuusseutuja ajatellen. Olosuhteet olivat kuitenkin Suomessa niistä hyvinkin poikkeavat, jolloin useimmat säännökset sotivat kansan oikeustajua vastaan meidän runsaiden metsävarojen tilanteessa. Helanderin (1949) mukaan lait ja asetukset jäivät täällä ”varmaan kuolleiksi kirjaimiksi” ja metsätaloudessa vallitsi miltei rajoittamaton vapaus.

Ruotsin vallan viimeisen satavuotisjakson aikana tapahtui myös metsäpoliittista edistymistä. Merenkulun, sahaustoiminnan ja yksityismetsänomistuksen merkantilistista valtion holhousta saatiin jossain määrin lievennettyä. Myös isojaon toimeenpano ja metsäinformaation tuottaminen saatiin alulle.

Autonomisen Suomen Venäjän vallan aikana harjoittama metsäpolitiikka oli selvästi tuloksellisempaa Ruotsin aikaan verrattuna. Isojako saatiin pääosin toteutetuksi, valtion metsähallinto, metsäopetus ja metsäntutkimus perustetuksi sekä lisäksi joukko valtion holhoussäädöksiä voitiin purkaa, joten metsätalouden ja metsäteollisuuden pitkäaikaiselle ekspansiolle luotiin markkinatalouden puitteet.

Vuoden 1886 metsälakia Holopainen (1957) piti puutteellisena, mutta sikäli merkittävänä saavutuksena, että siinä ilmaistiin tarve asettaa normeja hakkuutoiminnalle. ”Metsämaata älköön aukeaksi hävitettäkö” oli se normi. ”Metsälaki huomattiin liian epämääräiseksi, valvonta heikoksi ja oikeudenkäynti raskaaksi ja teholtaan vähäpätöiseksi. Oli kovin monta tulkittamis- ja lain kiertämismahdollisuutta, ja yleinen syyttäjävirsto oli asiaan kovin perehtymätön ja siitä syystä välinpitämätön.” (Helander 1949, s. 184). Valvontaa vaikeutti etenkin se seikka, että laissa ei määritelty jätettävien siemenpuiden lukumäärän ja laadun alarajoja. Laki jäi melkein kuolleeksi kirjaimiksi, sillä vain muutamassa poikkeustapauksessa on metsän hävitys johtanut laissa osoitettuihin seuraamuksiin. (Komiteamietintö 1900.)

Autonomian aika päättyi ehkä koko periodin tärkeimpään metsäpoliittiseen aikaansaannokseen, vuoden 1917 metsäasetukseen. Metsän luontaisen uudistamisen lisäksi siinä pyrittiin turvaamaan nuoren havumetsän järkevä käyttö. Jos näissä suhteissa metsänomistaja lipsui, voitiin koko metsälö tai osa siitä rauhoittaa. Asetuksen valvontaa varten perustettiin lääninmetsälautakunnat, joihin palkattiin metsäammattilaisia. Tuomioistuin teki tarvittaessa lääninmetsälautakunnan esityksestä metsälön tai sen osan rauhoituspäätöksen. Metsäasetuksen toimeenpanon ylin valvonta oli metsähallituksella, jolla aikaisemmin oli ollut vain valtion metsiä koskevia tehtäviä. Metsäneuvonta oli tuohon aikaan maanviljelys- ja talousseuroilla, jotka toimivat maanviljelyshallituksen alaisina.

Tällä organisaatiomallilla saatiin metsien hävityksen valvonta ensi kertaa satojen vuosien yrityksen jälkeen vaikuttavaksi: rauhoitettujen metsien ala oli 6 000 hehtaaria vuonna 1919 ja vuonna 1928 eli lääninmetsälautakuntien viimeisenä toimintavuonna 73 000 hehtaaria. Seuraavina metsänhoitolautakuntien 23 toimintavuonna rauhoitettu metsäala oli vain kuutena vuonna korkeampi kuin 1928. (Komiteamietintö 1953:8.) Uusi organisaatiomalli sisälsi

kuitenkin koordinoitua ongelman. Yksityismetsätaloudella oli tavallaan kolme keskusvirastoa, nimittäin metsähallitus sekä maanviljelyshallitus ja metsänhoitoyhdistys Tapio (Vaara 1990). Osittain tämän vuoksi osittain metsäammattilaisten (Cajander ja Pekkala etunenässä) pontevan toiminnan tuloksena päädyttiin tällä rintamalla jo 1928 uuteen organisaatiomalliin.

Vasta 1900-luvulla erityinen metsälainsäädännön valvontaorganisaatio, koulutettu metsäammattiväki ja metsäntutkimuksen tietovarannot ovat todella mahdollistaneet vaikuttavan metsäpolitiikan harjoittamisen. Tätä yleistä päätelmää ei ole mahdollista todentaa metsäpolitiikan vaikuttavuustutkimusten tuloksilla, koska niitä on olemassa vain eräiltä metsäpolitiikan lohkoilta. Päätelmä perustuukin lähinnä tämän tutkimuksen metsäpolitiikan teoreettiseen viitekehykseen (luku 2, kuvat 9.2, 9.4, 9.5) ja historiallisten tapahtumien vertailuun.

Suomessa on käytettävissä vasta alustavia tutkimustuloksia taimikonhoitoa ja neuvontaa koskevien metsäpoliittisten keinojen vaikuttavuudesta (Tikkanen 1979 ja 1981; Lähteenoja 1986; Rekola 1992). Niiden ja muiden tietojen ja kokemusten perusteella voitaneen melko luotettavasti päätellä, että valtiovallan harjoittamalla metsäpolitiikalla on ollut vaikuttavuutta yksityismetsätalouden edistämiseen näillä lohkoilla.

Ei liene epäilystä esimerkiksi Mera-ohjelmien, metsänparannuslain ja metsänhoitoyhdistyslain vaikuttavuudesta taimikonhoitoon. Kuitenkin Rekolan (1992) soveltama malli antoi viitteitä siitä, että julkisen tuen käyttö saattaa lykätä taimikonhoidon ajankohtaa ja näin vähentää lyhyellä aikavälillä hoide-
tun taimikon alaa.

Metsien käsittelytavoissa on saatu aikaan selvä muutos aikaisemmista hävittävästä ja hivuttavista hakkuutavoista metsälainsäädännön päämäärien suuntaan (Holopainen 1957, s. 28; Kuusela 1972, 1978; Kuusela & Salminen 1991). Myös erityyppisten metsäinvestointien määrä on voimakkaasti kohonnut etenkin Mera-aikakaudella. Metsänhoito- ja perusparannustöiden kokonaiskustannukset kaksinkertaistuivat reaaliarvoltaan vuosina 1965-1975, perhemetsänomistajien vastaava omarahoitus kolminkertaistui, kun taas valtion avustukset ja halpakorkoiset lainat kaksinkertaistuivat (Uusitalo 1978). *Korporatiivisella suunnitelmataloudella kyettiin siis olennaisesti lisäämään metsäinvestointeja sekä muuttamaan tulonjakoa metsänomistajien eduksi.* Ilmiötä arvosteltiin heti tuoreeltaan (Huovinen 1969 on kirjannut polemiikin), mutta Mera-toimikunta onnistui löytämään obligaatiot ja Maailmanpankin lainan rahoituslähteiksi. Vuotuisen budjetin ulkopuolisina instrumentteina ne oli helpompi toteuttaa kuin budjettimenojen lisäys.

Puusto, sen vuotuinen kasvu ja kestävät hakkuumahdollisuudet ovat itsenäisyyden aikana etenkin yksityismetsissä merkittävästi lisääntyneet (luku 4.1). Metsätalouden suunnittelukomitean, talousneuvoston ja Mera-toimikunnan aloittamalla puuntuotannon nopeaan laajentamiseen tähänneellä valtakunnallisella suunnittelutyöllä on ollut oma merkityksensä metsäinvestointien ja puuston kasvun lisääntymiseen (Uusitalo 1978; Palosuo 1979; Eriksson 1993).

Metsälakien, metsäohjelmien ja muun metsätalouden edistämistoiminnan erillisvaikutusta metsiemme hakkuumahdollisuuksien suotuisaan kehitykseen ei ole toistaiseksi tieteellisesti arvioitu. Usein koko suotuisa metsävarojemme kehitys on tulkittu metsäpolitiikan ja edistämistoiminnan ansioksi. Metsäpoli-

tiikan vaikuttavuuden objektiivisessa arvioinnissa pitää kuitenkin ottaa huomioon mahdollisten muiden samaan suuntaan vaikuttavien tekijöiden merkitys. Sellaisiksi tekijöiksi voidaan pitkällä aikavälillä tunnistaa 'hakkuusäästöistä' aiheutunut puustopääoman lisäys, metsänomistajien koulutustason nousu, reaalisen tulotason kohoaminen, kantohintojen ja metsän arvon reaalin kasvu sekä ilman lisääntyneiden typpi- ja hiilidioksidimäärien lannoitevaikutukset.

Korporatiivinen metsäpolitiikka on ollut maassamme vallitsevana riippumatta siitä, onko Suomi ollut Ruotsin maakuntana, autonomisena suuriruhtinaskuntana Venäjän keisarikunnassa tahi itsenäisenä valtiona. Korporatismi on kuitenkin painottunut eri aikakausina eri tavoin ja käyttänyt myös erilaisia keinoja. Ruotsin ja Venäjän vallan aikoina sekä itsenäisyyden alkuaikoina korporatiivinen metsäpolitiikka ilmeni näkyvimmin metsälainsäädännössä ja sen toteutuksessa. Suunnitelmatalouden aikana – 1960-luvulta alkaen – korporatismi kukoisti nimityskysymyksissä (Huovinen 1969) sekä valtakunnallisessa ja alueellisessa metsätalouden suunnittelussa ja suunnitelmien toteutuksessa. Korporatistimin ominta aluetta tuona aikana olivat myös tulo- ja talouspolitiikka (Kyntäjä 1993; Pekkarinen & Vartiainen 1993), joiden käsittely rajattiin kuitenkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

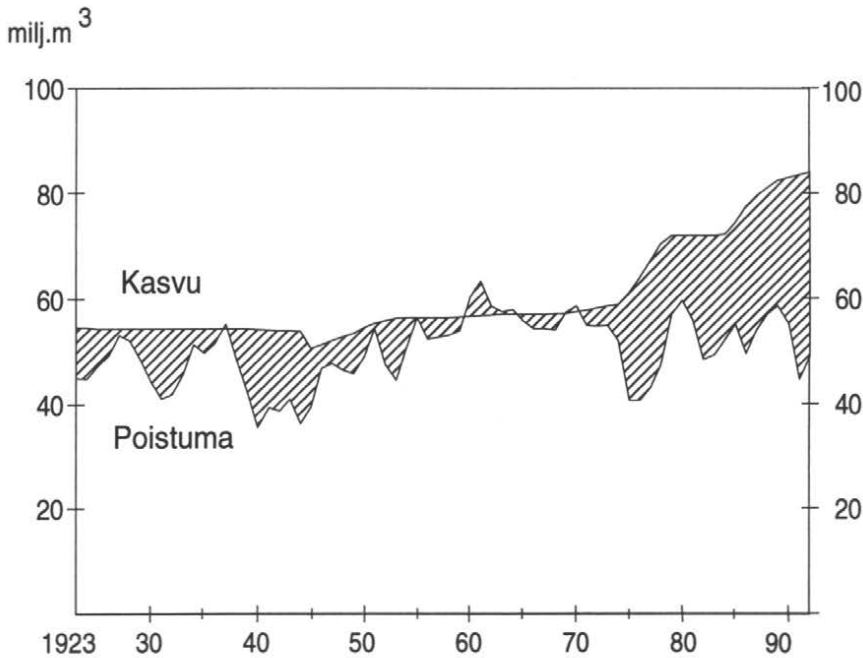
Metsäpolitiikan suunnittelua varten on tärkeää ymmärtää korporatiivisen metsäpolitiikan toimintamekanismit. Korporatiivinen metsäpolitiikka tulee jatkossakin säilymään. Olennaista kuitenkin on, että julkistamalla sen menettelytavat, voitaneen korporatistimin astetta lieventää parlamentaarisen demokratian eduksi. Myös kolmen voimakkaan eturyhmän yhdistelmä on yhden tai kahden eturyhmän valtaa parempi demokratian toteutumisen kannalta.

4 Metsäpolitiikan muutospaineet

4.1 Puuvarat lisääntyvät

Suomen puuvarat ovat sotien jälkeisenä aikana merkittävästi lisääntyneet. Puuston kasvu ja runkotilavuus alkoivat suurentua 1960-luvun puolivälissä (kuva 9.6.). Yksityismetsien suhteellinen osuus puuston runkotilavuudesta on lisääntynyt siitä alkaen hitaasti ja yhtiöiden osuus eniten. Sen sijaan valtion osuus on jatkuvasti pienentynyt. (Kuusela & Salminen 1990.)

Tukkipuusto on pienentynyt Pohjois-Suomessa, mutta lisääntynyt merkittävästi Etelä-Suomessa. Puuston tukkitilavuus kasvoi 28 prosenttia koko maassa vuosina 1952–1980. Puuston tilavuuden ja tukkivaltaisuuden lisääntyminen on kasvattanut puuston hakkuuarvon tällä aikavälillä 172:sta 199 miljardiin markkaan vuoden 1988 rahan arvossa. Vastaava suurimman kestä-



Kuva 9.6. Suomen metsien puuston kasvu ja poistuma vuosina 1923–1992 (Metsäntutkimuslaitos).

vän hakkuumäärän arvo oli 7,6 Mrd mk vuonna 1980. (Kuusela & Salminen 1990.)

Puuston vuotuisen kasvun arvio säilyi 55 milj. m³:n tasolla 1960-luvun lopulle. Sitten alkoi kasvun voimakas nopeutuminen. Valtakunnan metsien 7. inventoinnin (VMI) arvio oli 68 milj. m³ vuonna 1980. Vastaavan kasvun arvioitiin olevan 79 milj. m³ keskimäärin vuosina 1985–1989 (Siitonen 1990). Kasvu oli siten lisääntynyt 44 prosenttia 1950-luvun alusta. Metsä 2000 -ohjelmassa (1985) arvioitiin nyt toteutunut kasvu saavutettavaksi vasta 30 vuotta myöhemmin. Metsä 2000 -laskelmien epätarkkuus aiheutui aineistojen (Etelä-Suomessa 7. ja Pohjois-Suomessa 6. VMI) vanhentuneisuudesta ja kasvuolosuhteiden muutoksesta. Nyt Metsäntutkimuslaitoksen MELA-mallilla on mahdollista ajantasaistaa eri inventointivuosien tulokset. Yrjö Ilvessalon jo 1920-luvulla hahmottelema kasvun kaksinkertaistamisen mahdollisuus (110 milj. m³/a) ei enää näytä pelkältä utopialta, vaan voi toteutua jo ensi vuosisadan alkuvuosikymmeninä (kuva 9.7.).

Puuston kasvun ja hakkuumahdollisuuksien lisääntymistä on edellä (luku 3.5) selitetty taloudellisilla ja metsäpoliittisilla tekijöillä. Tässä tarkastellaan välittömien metsällisten toimenpiteiden ja ympäristötekijöiden merkitystä. Valtaosa kasvun lisääntymisestä selittyy soiden ojittamisella, jossa metsämaan ala on nopeasti lisääntynyt, hakkuumahdollisuuksien vajaakäytöstä aiheutuneella puuston tihentymisellä (puustopääoman kasvulla), hidaskasvuisten puustojen uudistamisella nopeakasvuiseksi nuoriksi ikäluokiksi ja metsien lannoituksella. Ojitus ja puustopääoman lisäys ovat vaikuttaneet kasvuun eniten (ehkä 10 milj. m³/a). Ilmakehän hiilidioksidin ja typpilaskeumien lisääntymisen uskotaan edellisten tekijöiden lisäksi nopeuttaneen puuston

kasvua, vaikka yksittäisten puiden kasvussa ei ole havaittu trendinomaista muutosta viimeisten 20 vuoden aikana.

Metsiemme runkotilavuus oli vuoden 1990 alussa 1880 milj. m³, josta mäntyä 45, kuusta 37 ja lehtipuita 18 prosenttia. Puusto on kasvanut 1950-luvun alusta 22 prosenttia ja on isompi kuin koskaan sinä aikana, jolloin metsävarojemme suuruutta on tieteellisin menetelmin mitattu.

Metsätalouden järjestelyn keskeisenä pyrkimyksenä on ollut normaalimetsämallia lähenevän, tasaisen ikärakenteen luominen. Silloinhan on mahdollisuus puuston kasvun ja hakkuumahdollisuuksien kestävyteen. Tällaisessa tilanteessa kasvua voidaan käyttää hakkuusuunnitteen ohessa likimääräisten kestävien hakkuumahdollisuuksien osoittajana.

Suomen metsien ikärakenteen tasoittamisessa on onnistuttu melko hyvin. Etelä-Suomen metsien ikärakenne on lähes tasainen 100 vuoden kiertoajalla. Pohjois-Suomen ikärakenne poikkeaa 160 vuoden kiertoajan tasaisuuden vaatimuksesta vain eräiltä osin. Taloudellisesti edullisimmat kiertoajat olisivat tosin parikymmentä vuotta lyhyempiä, jolloin nykyiset ikäsuhteet painotuisivat puuntuottamisen näkökulmasta yli-ikäisyyteen.

Metsien ikärakenteen ja kasvun perusteella voidaan päätellä, että metsiemme hakkuumahdollisuudet ovat lähes uskomattoman nopeassa kasvussa (kuva 9.7.). Suurimmat tasaiset nettotulot vuoden 2000 jälkeen toteuttava hakkuukertymä ylittäisi 1980-luvun lopulla toteutuneen kertymän 1990-luvulla 34 prosentilla ja ensi vuosisadan alkukymmeninä 60–80 prosentilla. Metsä 2000 -ohjelmassa aliarvioitiin merkittävästi näitä hakkuumahdollisuuksia (Siitonen 1990).

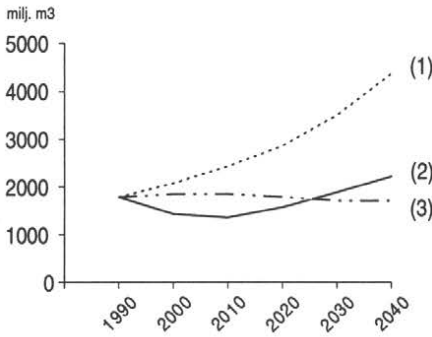
Ilmansaasteiden ja happamoitumisen tuomaa uhkaa metsien terveydelle ja hakkuumahdollisuuksille käsitellään perusteellisesti Hapro-tutkimushankkeen laajassa englanninkielisessä loppuraportissa (Kauppi ym. 1990a) ja suomenkielisessä tulosten yhdistelmässä (Kauppi ym. 1990b). Tässä on mahdollista esittää asiasta vain pari näkökohtaa.

Saasteiden aiheuttama metsien puuston pieneminen ei aiheuttane merkittäviä muutoksia Euroopan metsäsektorin kehitykseen. Metsien tuotantopotentiaali näyttäisi, osin vaurioituneenakin riittävän tyydyttämään pitkän aikavälin metsätuotteiden kysyntäennusteen edellyttämän puutarpeen lähivuosisikymmeninä. Sama pätee Suomeen, jossa metsävauriot eivät ole yhtä pitkällä kuin Keski-Euroopassa. Euroopassa ei ole toistaiseksi näkyvissä metsävaurioiden aiheuttamien puhdistushakkuiden puun tarjontaa vahvistavaa vaikutusta. Normaali hakkuiden viivästyminen ja kansainvälinen markkinamekanismi vaimentavat mahdollisesti laajenevien puhdistushakkuiden merkitystä (Seppälä, H.1990).

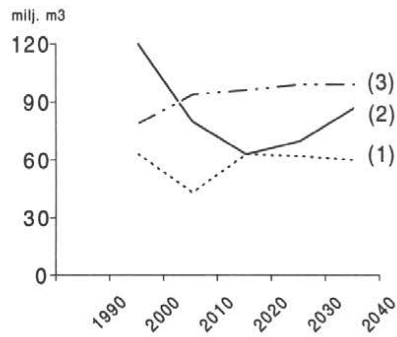
Näyttää siis siltä, että metsävaurioiden nopeassakin etenemisen tilanteessa Suomen metsäteollisuuden lähivuosisikymmenien ajaksi edellyttämä fyysinen puun tarjonta lienee turvattu tehtaiden järkeväksi pitoajaksi. Vuoden 2010 jälkeistä metsien kehitystä on vaikea arvioida, koska maaperän ja ilmaston muutokset uhkaavat muuttaa puuston kasvun edellytyksiä (Kauppi 1991). Markkinoilla vaihdettavat puumäärät riippuvat kuitenkin paljolti hintasuhteista, metsäyrittäjyydestä ja metsäpolitiikasta.

Uutena uhkana Suomen metsien tulevalle kehitykselle on ilmaantunut 'kasvihuonekaasujen' lisääntymisestä aiheutuva *ilmaston muutoksen mahdol-*

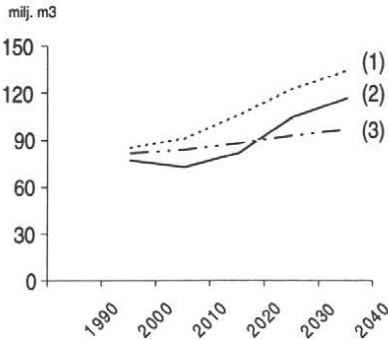
RUNKOPUUSTON KOKONAISMÄÄRÄ



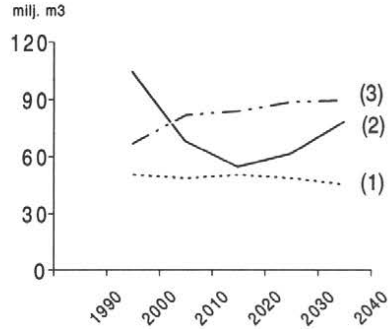
UUOINEN PUUSTON POISTUMA



UUOINEN PUUSTON KASVU



UUOINEN HAKKUUOKERTYMÄ



Kuva 9.7. Kolme erilaista hakkuuskenaariota ja niiden seuraukset vuosina 1990–2040. Muuttujilla voimakas keskinäinen riippuvuus (Siitonen 1990, Tomppo & Siitonen 1991).

lisuus (Kanninen & Anttila 1992). Laajaa tutkimusohjelmaa viedään parhailaan päätökseen.

Suomen puuvarojen kehittämisessä on toistaiseksi onnistuttu yli odotusten. Lienee sopiva aika pyrkiä metsäpolitiikassakin puuvarojen määrällisen lisäämisen sijasta niiden laadun ja käyttöasteen kohottamiseen. Mittavien puuntuotannon lisäämiseen tähtäävien investointiohjelmien aika on ohi (Komiteanmietintö 1992:5).

4.2 Metsätalouden rakennemuutos

Yksityishenkilöt omistavat Suomessa metsämaata 13 ja kitumaata miljoona hehtaaria. Näistä osista yhteenlaskettu yksityisten metsien osuus koko metsäalasta on 60 prosenttia. Lisäksi yksityiset yhtiöt omistavat 8 prosenttia. Muita merkittäviä metsänomistajaryhmiä ovat valtio, kunnat ja seurakunnat (Aarne 1992). Yksityismetsätalouden rakennemuutosta tarkastellaan tässä

Taulukko 9.2. Metsänomistuksen tärkein tavoite metsälökokoluokittain (%) (Ihalainen 1992).

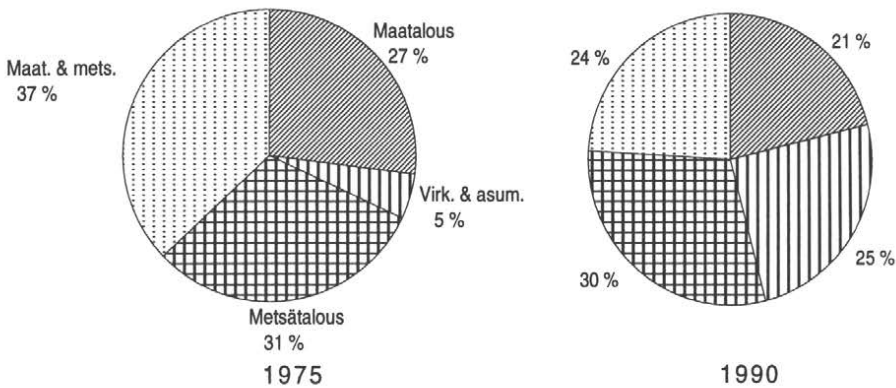
Tärkein tavoite	Metsäpinta-ala, hehtaaria					Kaikki tilat
	5–9	10–19	20–49	50–99	100–	
Virkistys ja vapaa-aika	27	29	12	11	6	19
Puuntuotanto ja puunmyyntitulot	40	44	61	68	75	54
Metsäluonnon ja -maiseman suojelu	12	4	3	2	1	5
Taloudellinen turvallisuus	8	11	17	14	14	13
Metsän tunnearvot	9	8	3	2	1	5
Sijoituskohde	4	4	4	3	3	4
Yhteensä	100	100	100	100	100	100 (n=1687)

yksityishenkilöiden omistamissa metsälöissä. Niiden metsäpoliittinen roolihan on meillä keskeisin..

Verohallituksen maatilarekisterin mukaan 1960-luvulla ja sen jälkeen on maassamme syntynyt noin 20 000 uutta yksityismetsälöä kymmenvuositain. Vuonna 1988 oli Suomessa 431 000 yli yhden hehtaarin kokoista yksityismetsälöä. Jos sama muutosvauhti jatkuu, niin vuonna 2000 on metsälöitä kaikkiaan 450 000, joista 300 000 on alle 20 hehtaarin metsälöä. Metsänomistajien lukumäärä tulee tuolloin olemaan noin 400 000. Metsälöiden keskikoko on viime vuosikymmeninä vähitellen pienentynyt 27 hehtaariin. (Ripatti & Reunala 1989.)

Metsätilanomistajat ovat lisänneet maanviljelijöihin nähden osuuttaan yksityishenkilöiden metsäalasta seuraavasti: 23 prosenttia 1971, 44 prosenttia 1990 ja vuotta 2025 koskeva arvio 63 prosenttia. Jos yksityishenkilöiden metsänomistus jaetaan hallintatavan mukaisiin ryhmiin, niin yhteisomistumuotojen eli perikuntien ja henkilöyhtymien osuus on lisääntynyt 15 prosentista 24 prosenttiin omistajien lukumäärästä vuosina 1975–1990. (Ihalainen 1992; Järveläinen & Reunala 1990.)

Runsas kolmannes metsänomistajista on eläkeläisiä. He ovat suurin ryhmä, kun omistajat ryhmitellään ammatin mukaan maa- ja metsätalousyrittäjiin, muihin yrittäjiin, palkansaajiin ja eläkeläisiin. Neljännes metsänomistajista on naisia, joiden osuus on yli kaksinkertaistunut vuodesta 1975. Kaikkien metsänomistajien keski-ikä on 54 vuotta, kun se oli 51 vuotta vuonna 1971. Vähintään 60-vuotiaiden osuus on kasvanut 29 prosentista 42 prosenttiin vuo-



Kuva 9.8. Metsäalan jakaantuminen tilan pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaan vuosina 1975 ja 1990. (Ihalainen 1992).

sina 1971–1990. Metsänomistajat ovat siis selvästi vanhentuneet. Jos tilan hallinta-ajalla tarkoitetaan viimeisestä omistajan vaihdoksesta tutkimukseen kulunutta aikaa, on hallinta-aika pidentynyt 18 vuodesta 20 vuoteen aikavälillä 1975–1990 (Ihalainen 1992; Järveläinen & Reunala 1990).

Virkistys ja asuminen olivat ainoa kasvanut lohko koko tilan pääasiallisena käyttötarkoituksena aikavälillä 1975–1990 (kuva 9.8.). Kun toisaalta metsänomistajilta kysyttiin, mikä oli heidän metsiensä ensisijainen käyttötarkoitus, vain viidellä prosentilla se osoittautui joksikin muuksi kuin puun tuotannoksi. Kun sitten edellisen kaksijakoisen käyttötarkoituksen sijasta kysyttiin metsänomistuksen tärkeintä tavoitetta kuusijakoisella luokituksella, *niin puun tuotanto oli tärkein 54 prosentilla metsäalasta*. Muut tavoitteet olivat tärkeysjärjestyksessä: virkistys- ja vapaa-aika, taloudellinen turvallisuus sekä peränpitäjinä tasasijoilla metsäluonnon suojeleminen, metsän tunnearvot ja metsä sijoituskohteena. (Taulukko 9.2; Ihalainen 1992.)

Kun edellisen kyselytutkimuksen metsänomistuksen tärkeimmän tavoitteen jakaumaa tarkastellaan omistajaryhmittäin ja metsälön kokoryhmittäin, saadaan esille kiinnostavia tuloksia. Maanviljelijöille puun tuotanto ja puun myyntitulot ovat ylivoimaisesti tärkein (71 prosenttia) ja virkistys ja vapaa-aika vähiten tärkeä (7 prosenttia). Metsätilanomistajien, perikuntien ja yhtiöiden tärkeimpien tavoitteiden välillä ei ollut näin merkittäviä eroja. Sen sijaan metsälön koko näyttää selittävän omistajaryhmää paremmin tavoitteiden vaihtelua (taulukko 9.2). Puun tuotannon ja puun myyntitulojen sekä hieman myös taloudellisen turvallisuuden tärkeys kohoaa, kun taas virkistys ja vapaa-aika, metsäluonnon ja -maiseman suojeleminen sekä metsän tunnearvon tärkeys vähenee metsälöön kasvaessa.

Myyntihakkuut vaihtelevat metsäpoliittisesti kiintoisalla tavalla omistajaryhmittäin ja alueittain. Jos tarkastellaan vain Etelä-Suomea, niin metsätilanomistajat hakkaavat hehtaaria kohden eniten ja perikunnat selvästi vähiten.

Myös Karppinen ja Hänninen (1990) päätyivät tulokseen, että metsätilanomistajien metsänomistuksen lisääntyminen ei aiheuttane hakkuumahdollis-

Taulukko 9.3. Yksityismetsätalouden toiminnan ja toimintaympäristön muutokset (Juntunen 1991).

Kuvauskohde	1950–	1960–	1970–	1980–	1990–
Toimintaympäristö	Jälleenrakennus, innostuneisuus	Metsien voimakas hyödyntäminen, käsittely ja työmenetelmien muutos	Metsien käytön ja hoidon vakiintuminen, arvostelua	Kriittisyys lisääntyy, omistusrakene muuttuu, atk	Puuntuotannon vaihtoehdot korostuvat, tiedon kysyntä lisääntyy, tiivis yhteistyö sidosryhmien kanssa, atk:sta työväline, tietoliikenne
Suurin ongelma	Liikahakkuut, metsän hävitys	Metsien käsittelyn linjamuutos, koneellistuminen	Puumarkkinoiden epävakaisuus	Metsätiedotuksen ristiriitaisuus metsänkäytön riskitiedat, hakkuuvaje	Metsätyövoiman riittävyys, yhteydenpito metsänomistajiin, alhainen metsien hyväksikäyttöaste
Tehtävien painottuminen	Mo-neuvonta, kestävän metsätalouden turvaaminen, lainvalvonta	Lainvalvonta, mp-toiminta	Metsänuudistaminen, lainvalvonta, Mera-ohjelmat	Metsätalouden suunnittelu, tietojärjestelmien luonti	Asenteet myönteiseksi, tiedotus, koulutus ja asiantuntijapalvelut, tuotekehittäminen, suunnitelmien hyödyntäminen
Työmuodot ja luonne	Metsämarssit, leimausryhmät	Metsänviljely, risusavotat ja ojitus	Taimikonhoito, lannoitus, tienrakennus, aluesuunn. nousuun; tehokkuus, kaavamaisuus	Metsän käytön ja hoidon edistäminen; suunnitelmallisuus	Metsän käytön ja hoidon edistäminen, mp-kunnostustyöt; yksilöllisyys, palveluhenki, kustannustietoisuus, suunnitelmallisuus, joustavuus, laatu
Suhtautuminen ympäristöasioihin	Passiivinen	Passiivinen	Linjan hakua, vähättely, passiivinen	Puolustelu, ”herääminen”, koko metsäluonnon hoito	Aktiivinen osallistuminen ympäristöasioiden hoitoon, ”ympäristöystävällisyys”

suuksien käytön vähenemistä. Etelä-Suomen osuus koko maan kaikista markkinahakkuista on yli neljä viidennestä ja yksityismetsistä vieläkin enemmän, joten Etelä-Suomen tilanne on puumarkkinoilla ratkaiseva.

Metsälöiden koon pieneneminen, metsänomistajien ikääntyminen, virkistys- ja asuntotilojen sekä perikuntien määrän kasvun arvioitiin heikentävän Etelä-Suomen raakapuun tarjontaa korkeintaan viidellä prosentilla 1980-luvun alkupuolen keskimääräisestä tasosta vuoteen 2000 mennessä. Markkinahakkuiden vuotuisvaihtelu on ollut selvästi voimakkaampaa, joten yksityis-

metsätalouden rakennemuutos ei näyttäisi tuovan mitään dramaattisia tarjonnan supistamisvaikutuksia (Karppinen & Hänninen 1990). *Niinpä näyttää mahdolliselta, että puuntarjontakysymykset hoituvat jatkossa pääsääntöisesti markkinoiden avulla.*

Myös metsänomistajien arvot ovat muuttuneet ja jatkavat muutostaan. Neljännesvuosisadan meillä kestänyt ympäristökysymysten nousu kansallisen ja kansainvälisen politiikan keskipisteeseen ei ole ollut ohimenevä ilmiö. Ympäristökatastrofien uhkaamassa maailmassa ympäristönsuojelusta on tullut pysyvä perusarvo, joka on entistä paremmin otettava huomioon julkisen metsäpolitiikan suunnittelussa ja toimeenpanossa (Järveläinen ja Reunala 1990).

Yksityismetsätalouden edistämistoiminta ja sen toimintaympäristö ovat ratkaisevasti muuttuneet itsenäisyytemme aikana. Yksityismetsälain ja -asetuksen kieltämä metsän hävitys oli suurin ongelma 1950-luvulle saakka (Taulukko 9.3). Liikahakkuun uhkaa jatkui vielä seuraavalle vuosikymmenelle, jolloin käynnistettiin Teho- ja Mera-ohjelmat. Metsälautakuntien työpanoksesta käytettiin tarkastuksiin ja lainvalvontaan 11 prosenttia vuonna 1989 (Juntunen 1991). Yksityismetsätalouden edistämiseksi oltiin ympäristönsuojelun suhteen passiivisia 1960-luvun lopulle, 1970-luvulla sitä vielä vähäteltiin ja 1980-luvulla oltiin puolustusasemissa. Vasta tällä vuosikymmenellä on alkanut aktiivinen osallistuminen ympäristönsuojeluun (Taulukko 9.3.), kuitenkin ilman säädöksissä ilmaistun metsäpolitiikan olennaisia muutoksia.

4.3 Metsätalouden osaaminen nousussa

Metsäinformaatiolla on avainrooli metsäpolitiikan kehittymiselle (luku 2.3) kolmessa suhteessa. Ensinnäkin on tärkeätä tuottaa tutkimustuloksia ja tilastoja metsistä, metsätaloudesta, metsäteollisuudesta ja metsätuotteiden markkinoista. Toiseksi käsitteiden ja teorioiden kehittäminen ja uudelleen muokaus voivat luoda metsäpolitiikalle uutta sisältöä. Kolmanneksi myös metsäpolitiikan arviointi ja suunnittelu vaativat tutkimuspanosta (Palo 1984). Metsäinformaation olemassaolo ei sellaisenaan edistä metsäpolitiikan päämääriä ellei samanaikaisesti panosteta osaamisen tason kohottamiseen metsätalouden eri ammattiryhmissä.

Kaikkalainen metsäinformaatio ja metsällinen osaaminen ovat olleet nopeassa trendimäisessä nousussa koko itsenäisyytemme ajan. Esimerkiksi Metsäntutkimuslaitos on kasvanut 220 tutkijan ja yhteensä 1 150 työvuoden tiedekeskukseksi. Myös Helsingin yliopiston metsäopetus ja -tutkimus ovat merkittävästi laajentuneet. Joensuun yliopistoon luotiin metsätiedekunta 1980-luvun alussa. Metsäopistot ja -koulut ovat niinikään ratkaisevasti laajentuneet ja monipuolistuneet tuona kolmen neljännesvuosisadan jaksona. (Reunala 1993; Tapion Taskukirja 1991.)

Etelä-Suomen metsänomistajista oli 1980-luvun alkupuoliskolla metsäalasta arvioituna hieman yli puolet käynyt metsätalouden neuvontatilaisuudessa, viidennes oli saanut metsäalan koulutusta ja vajaalla kolmanneksella

oli tilakohtainen metsätaloussuunnitelma (Karppinen & Hänninen 1990). Sen jälkeen metsätalouden edistämiseen on panostettu entistä enemmän. Vastavia suunnitelmia oli vuosikymmenen lopulla koko maassa 60–66 prosentilla metsäpinta-alasta ja henkilökohtainen neuvonta saavutti 90 prosenttia yksityismetsänomistajista (Hänninen 1993). Metsä 2000 -ohjelman mukaisesti tilakohtaisen suunnittelun peitto on tarkoitus kohottaa 80–90 ja aluesuunnittelun peitto 100 prosenttiin vuoteen 2000 (Nikunen 1990). Myös muita edistämistoimintoja ollaan lisäämässä.

Suunnitelmallisen metsätalouden harjoittamisen mahdollisuus on merkittävästi lisääntymässä *metsäekonomisen tutkimuksen* kasvun (Sevola 1988; Tervo & Valsta 1989) myötä. Metsätalouden liiketieteen tutkimus on erityisen tärkeää metsätaloussuunnittelulle. Sillä rintamalla on tutkimustulosten soveltaminen ollut verkkaista. Esimerkiksi toimintojen optimoinnin ja maa- ja metsätalouden yhteissuunnittelun soveltamisen liikkeellelähtö on vienyt neljännesvuosisadan (Palo 1989b; Hyttinen 1992). Vallitseva metsämiesfilosofia (luku 2.3) ja instituutiot ovat olleet jarruina.

Metsätalouden liiketieteestä on vanhempaa (Holopainen 1976) ja uudemmpaa käsikirjaa (Valtanen 1990), tuoreita väitöskirjoja (Hyttinen 1992; Kangas 1992; Valsta 1993) sekä muita tutkimuksia (Hämäläinen & Kuula 1992; Ollonqvist & Kajanus 1992; Penttinen 1992; Pesonen & Hirvelä 1992; Salmiinen 1993). Metsätalouden liiketieteen tutkimuksesta tehtiin kansainvälinen arviointi, jonka mukaan lähes kaikki arvioidut hankkeet olivat tieteelliseltä laadultaan ja tuloksellisuudeltaan hyviä tai erinomaisia. Tulosten perillemennen käyttäjille kehoitettiin kuitenkin jatkossa panostamaan (Brandle ym. 1991).

Voidaankin päätellä, että metsäekonomisen tutkimuksen edistämisen ja metsänomistajien koulutuksen kohoamisen sekä metsäneuvonnan kehittymisen vuoksi metsänomistajien valmiudet suunnitelmallisen metsätalouden sekä itsenäiseen että ohjattuun harjoittamiseen ovat olennaisesti parantuneet vuosisatamme alkuvuosikymmenistä. Tämä osaltaan tuo painetta metsäpolitiikkamme kurssin muuttamiseen.

4.4 Metsäteollisuus kantohinta-ankkurissa

Suomen metsäteollisuuden kapasiteetti on suurimittakaavaista ja modernia kansainvälisesti arvioituna. Myös sen sisäisen integroitumisen aste ja osamisen taso ovat korkeat. Myönteiset Euroopan yhdentymisratkaisut eivät näyttäisi tuovan Suomen metsäteollisuuden tulevaisuuden mahdollisuuksiin tai uhkiin merkittäviä muutoksia. Raskaasti velkaantuneelle metsäteollisuudellemme on pääoman saannin helpottumista pidetty eräänä olennaisimpana hyötynä (Enroth 1992).

Viime vuosien syvän laman myötä on *metsäteollisuuden merkitys kansantaloutemme moottorina jälleen korostunut*. Myös maailmankaupan rakenteen muutos vaikuttaa samaan suuntaan, joten yhteiskunnallisessa ja talouspoliittisessa päätöksenteossa metsäteollisuuden ja koko metsäsektorin tarpeet ymmärretään jälleen tärkeiksi koko kansantalouden kannalta (Risto Seppälä 1990). Tainio (1990) näki vuoden 2017 visiossaan finanssivetoiset metsäteol-

lisuusyritykset Suomen hallitsevina yrityksinä, joissa on metsäteollisuuden huipputekniikan lisäksi metsänhoito- ja suojeluyrityksiä, metsäkone- ja kuljetusyrityksiä sekä konsultointi- ja suunnitteluyrityksiä.

Euroopan ja koko maailman taloudellista kasvua varjostavat kuitenkin monet epävarmuustekijät. Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunta (1991) arvioi Suomen metsäteollisuuden tuotannon vuosimuutokset vuosille 1989–2010 seuraavasti: sahatavara sekä vaneri ja muut puulevyt 0 prosenttia, mekaaniset massat +2 prosenttia, kemialliset massat +1 prosenttia sekä paperi ja kartonki +2 prosenttia. Heikki Seppälän (1993) arviot ovat pääosiltaan edellisiä tukevia. Hänen mukaansa metsäteollisuuden koko tuotannon volyyymi kasvaisi periodin aikana 1,4-kertaiseksi eli 2 prosenttia vuodessa. Alkuvuosien verkkainen kasvu kiihtyisi vuosituhannen vaihteen jälkeen.

Metsäteollisuutemme ulkomaisten sijoitusten nopeasta kasvusta, tuotteiden keräyspaperin sisältövaatimuksista ja maamme suhteellisen korkeasta raaka-puun hintatasosta johtuen on syntynyt laaja huolestuneisuus kotimaisten investointien kohtalosta. Suomen metsäteollisuus on kaikista epäilyistä huolimatta investoinut viime vuosina pääasiassa kotimaahan. Neljä johtavaa metsäteollisuusyhtiötämme investoivat kotimaahan kolme neljännestä kaikista investoinneistaan vuosina 1985–1991 (Kärkkäinen 1992).

Metsäteollisuus aloitti laajan investoimisen ulkomaille 1980-luvulla. Kun metsäteollisuutemme kapasiteetista oli 1980-luvun alussa ulkomaille runsas 10 prosenttia eli 0,8 miljoonan tonnin vuosituotanto, niin vastaavat luvut vuonna 1990 olivat 26 prosenttia ja 3,4 miljoonaa tonnia. Ulkomainen kapasiteettimme oli kasvanut 15 prosentilla vuodessa, kun vastaava kotimainen kasvu oli 3 prosenttia. Ulkomaille suuntautuneiden suomalaisten investointien arvo lienee ollut 3–4 miljardia markkaa vuodessa viime vuosikymmenen vaihteessa. Suomen ulkomaisen paperiteollisuuden liikevaihto oli noin 15 miljardia markkaa 1990 ja investointiaste 20–30 prosenttia liikevaihdosta eli noin kaksinkertainen kotimaiseen verrattuna (Metsä 2000 -ohjelma 1991).

Metsäteollisuusyritykset ovat huolehtineet ympäristönsuojelusta Suomessa hyvin kansainvälisesti tarkasteltuna. Ulkomaiset asiakkaat vaativat jo nyt ja vielä useammin tulevaisuudessa metsätuotteiden oston ehdoksi näytön siitä, että alan ympäristönsuojelu on kunnossa. Millään 'vippaskonsteilla' ei jatkossa pärjätä. Niinpä yritykset ovat viemässä ympäristönsuojelua koulutuksella ja viestinnällä koko henkilöstön asiaksi (Palo 1992a). Äskeisten lehtitietojen mukaan metsäteollisuus on jopa vaatinut vanhojen metsien suojelun laajentamista Suomessa.

Parin viime vuosikymmenen ajan metsäpoliittista keskustelua on hallinnut kysymys kestävien hakkuumahdollisuuksien vajaakäytöstä. Raaka-puun tarjonnan heikkenemistä on yleisesti pidetty vajaakäytön syynä, kunnes aivan viime vuosina on keskusteltu tuotu myös raaka-puun kysynnän merkitys. Vihdoin *Kuuluvainen (1992) osoitti vakuuttavasti kysynnän ratkaisevan roolin markkinoilla vaihdettujen raaka-puumäärien keskimäärin matalaan tasoon vuosina 1960–1991.*

Puun ostajien ja myyjien kartellit tekivät aluksi vanerikoivua ja kuitupuuta koko maassa sekä sahatukkeja eräissä maakunnissa koskevia *hintasuositussopimuksia*. Vuodesta 1978 sopimukset sisälsivät kaikki raaka-puulajit koko maassa. Aikaisemmin runsas raaka-puun vienti tyrehtyi 1960-luvun puolivälissä, jonka jälkeen puun tuonti on pääsuuntaisesti kasvanut. Jo tämä raaka-

puun nettoviennin muuttuminen nettotuuonniksi indikoi Suomen raakapuun hintatason olevan kansainvälisesti korkealla. *Kuuluvaisen (1992) mukaan sopimusperiodilla toteutuneet kantohinnat ovat muodostuneet vapaasti kilpailevien markkinoiden tasapainohintoja korkeammiksi, minkä vuoksi metsäteollisuus on ostanut markkinoiden tasapainomääriä vähemmän.*

Vuoden 1992 alkupuoliskon kantohinnat olivat 17–32 prosenttia vuoden 1990 jälkipuoliskon tasoa alempana (METLA/metsätalastiedote 174). Kun sopimusjärjestelmän purkauduttua kantohinnat ovat näin alentuneet, on metsäteollisuuden kansainvälinen kilpailukyky olennaisesti kohentunut. Vaikka puun myyjien ja ostajien etujärjestöt kykenivät pitkänä ajanjaksona sopimaan raakapuun hinnat lyhyellä tähtäyksellä, niillä ei selvästikään ollut kykyä pitää hinnat kilpailukyysisinä pitkällä tähtäyksellä. Sujuvasti toimivat kilpailevat raakapuumarkkinat ovatkin yksi metsäpolitiikan tulevaisuuden keskeinen haaste, johonka voitaisiin vastata puutavarapörssillä, metsätalemarkkinoiden vapauttamisella sekä metsäyritysmuotojen kehittämisellä (luku 5.2).

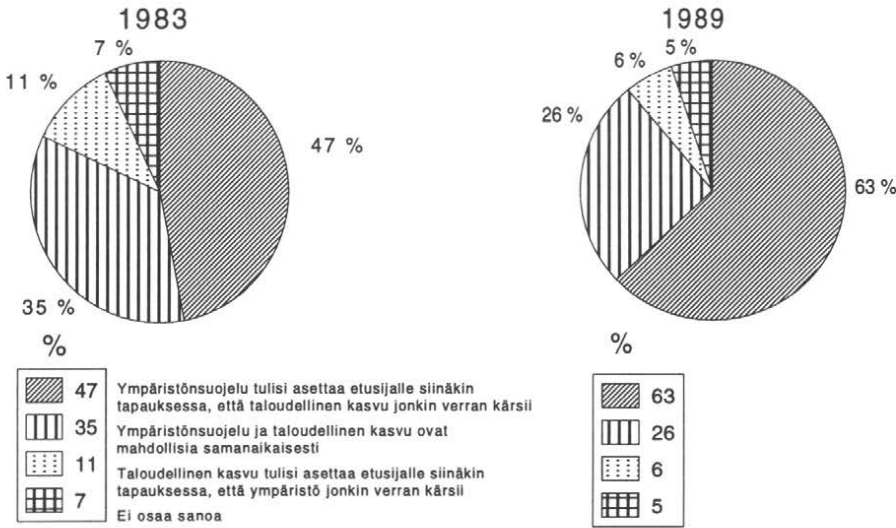
4.5 Yhteiskunta vihreämmäksi

Suomalaisten arvot ja niiden merkitys liike-elämälle ja politiikalle ovat viime aikoina tulleet entistä suuremman mielenkiinnon kohteeksi (Uusitalo, L. 1986; Reunala & Heikinheimo 1987; Suhonen 1988; EVA 1991, 1992). Kyse on kansalaisten arvojärjestelmästä ja sen muutoksesta. Arvot, asenteet, normit ja sosiaaliset merkitykset ovat toisilleen läheisiä käsitteitä. Erään määritelmän mukaan maailmankatsomus koostuu tiedollisista uskomuksista, arvoista ja normeista. Jos arvo on käsitys toivottavasta, sillä on olennainen merkitys politiikan muodostukselle.

”Arvot ovat ihmisten ajattelussa ja yhteiskunnan kulttuurissa vallitsevia käsityksiä yksilöiden, yhteiskunnan ja ihmiskunnan keskeisistä päämääristä. Ne ovat siis käsityksiä hyvästä elämästä, hyvästä yhteiskunnasta ja hyvästä maailmasta.” (Suhonen 1988). Tästä näkökulmasta vaikuttaa uskottavalta, että arvoilla ja niiden muutoksen suunnalla on keskeinen merkitys myös metsäpolitiikan arvioinnissa ja suunnittelussa.

Yhteiskunnan arvojärjestelmästä saadaan viitteitä eri lähteistä. Lainsäädäntö yleensä ja metsälait erikseen sekä koko metsäpolitiikka heijastavat välttämättömyyksien ja etujen ohella myös arvovalintoja, joskin niissä näkyvät yleensä menneiden vuosien arvot. Jos arvot ovat nopeassa muutoksessa, niistä on tärkeitä saada käsitystä kysely- ja haastattelututkimuksilla.

Vuonna 1984 kysyttiin suomalaisten preferenssejä 12 eri arvon suhteen. Rauha, terveys ja maamme itsenäisyys tulivat kärkisijoille, mutta luonnon säilyminen turmeltumattomana jäi yhdeksänneksi tärkeimmäksi (3 prosenttia) (Suhonen 1988). Vuotta myöhemmin kysyttiin suomalaisten tärkeysjärjestystä kahdeksan arvon suhteen. Kärjen järjestys osoittautui seuraavaksi: 1. työttömyyden vähentäminen, 2. mielekäs työ, 3. verojen nousun estäminen ja 4. ympäristönsuojelu (15 prosenttia) (Uusitalo 1986). Kyselyt ovat erisisältöisiä ja -aikaisia, mutta antanevat yhdessä tuon ajan tilannekuvauksen.

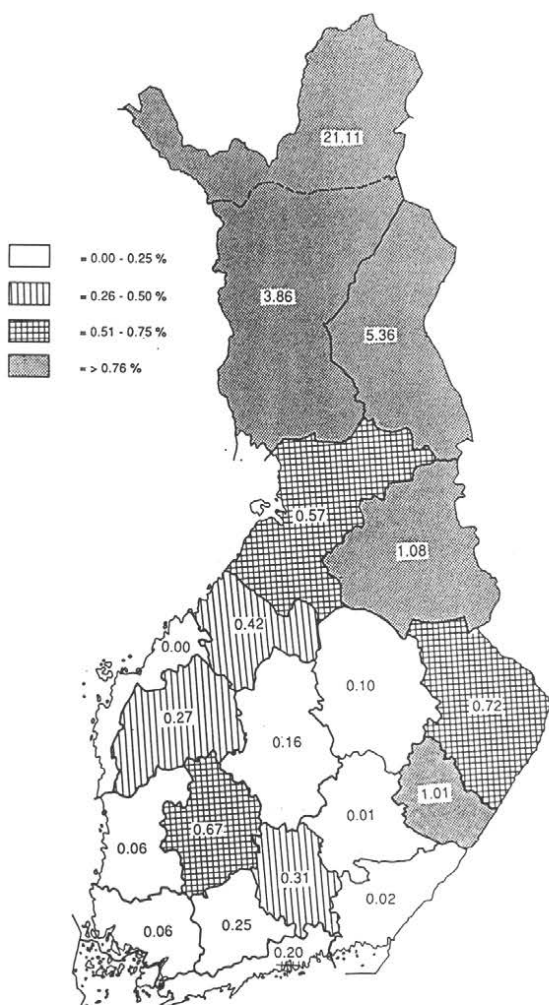


Kuva 9.9. Suomalaisen arvot: Taloudelliset näkökohdat ja ympäristönsuojelu vuosina 1983 ja 1989. (Tulokas 1992).

Tilastokeskuksessa on tehty vertailukelpoiset tutkimukset kansalaisten arvojen tärkeysjärjestyksestä vuosina 1983 ja 1989. Vertailtavana oli tässä edellisiin nähden vähemmän eli vain neljä arvoa, joiden järjestys oli 1983: 1. työttömyyden vähentäminen, 2. luonnonsuojelu ja 1989: 1. ympäristönsuojelu, 2. työttömyyden vähentäminen, 3. kulutuserojen tasoittaminen ja 4. kulutusmahdollisuuksien lisääminen. ”Ympäristönsuojelu tulisi asettaa etusijalle siinäkin tapauksessa, että taloudellinen kasvu jonkin verran kärsii” -kysymys sai 47 prosentin kannatuksen 1983 ja 63 prosentin 1989 (kuva 9.9.). Kysymys sai Euroopan yhteisön maissa vuonna 1988 taakseen 55 prosenttia väestöstä (Tulokas 1990).

”Pyrkimällä jatkuvaan taloudelliseen kasvuun ihminen tuhoaa vähitellen luonnon ja lopulta myös itsensä” -kysymyksen kanssa oli täysin ja jokseenkin samaa mieltä vajaa kolme neljännestä väestöstä vuosina 1986 ja 1988. Vuotta myöhemmin oli heidän osuutensa hieman kasvanut. ”Kokonaisuutena tulos ja siinä näkyvä muutoskehitys jättää vähän sijaa spekulatiolle – ympäristöhuolta on pidettävä nykyisin paitsi laajana, myös aitona” (EVA 1991).

Metsätalouden voimaperäistämisen menetelmiä ovat kansalaiset arvostelleet 1960-luvulta alkaen. 1980-luvulla neljä suomalaista viidestä suhtautui kielteisesti avohakkuiisiin ja halusi kieltää kemikaalit taimikoiden hoidossa. Niinikään puolet suhtautui varauksellisesti koneiden käyttöön ja soiden ojitukseen. Lisäksi kaksi kolmesta halusi lisätä suojelualueiden määrää. Suomalaisen perusasenteen mukaan metsiä on kuitenkin käytettävä hyväksi. Metsien terveydestä tuli 1980-luvulla uusi metsien käytön perusarvo. Kaupungistuminen, elintason nousu ja vapaa-ajan lisääntyminen ovat nostaneet virkistyskäytön myös uudeksi kansalaisten arvoksi. Ympäristönsuojelun merki-



Kuva 9.10 Lakisääteisesti suojeltu osuus (%) metsämaasta metsälautakunnittain (Ruhkanen ym. 1992).

tyksen lisääntyminen on ainoa huomattava viime vuosien suomalaisten metsiin liittyvissä arvoissa. (Järveläinen & Reunala 1990.)

Kansalaisten arvojen muutos heijastui myös hallintoon: ympäristöministeriö perustettiin vuonna 1983 ja vesi- ja ympäristöhallitus aluehallintoineen 1986. Näin alkoi kokonaisvaltainen pyrkimys ympäristönsuojelun vakiinnuttamiseksi ja vahvistamiseksi Suomessa. Ympäristönsuojelua onkin sittemmin edistetty lukuisilla komiteoilla, toimikunnilla ja työryhmillä, uudella lainsäädännöllä, ohjeilla ja seurujärjestelmillä. Myös uhanalaisten lajien kartoitus- ja suojelutoiminta aloitettiin (Komiteanmietinnöt 1985:43 ja 1991:30). Niinikään erämaiden ja vanhojen metsien kartoitus ja suojelu aloitettiin (Komiteanmietintö 1988:39; Ympäristöministeriö 1992).

Ympäristönsuojelua on eräillä lohkoilla tapahtunut jo paljon ennen alan ministeriön perustamista. Suojametsä- ja luonnonsuojelulait ovat vuosilta 1921–1923 ja vesilaki vuodelta 1961. Kansallis- ja luonnonpuistoja on perustettu itsenäisyytemme eri vuosikymmeninä. Myös asema- ja seutukaavoitus on vanhaa perua. Kansallis- ja luonnonpuistojen kehittämisohjelma on vuosilta 1978 ja 1980, soidensuojelun perusohjelma vuosilta 1979 ja 1981, harjujen suojeluohjelma vuodelta 1984 sekä lehtojen ja rantojen suojeluohjelmat vuosilta 1989 ja 1990. (Hollo 1991; Kiviniemi 1992.)

Suojeluohjelmia toimeenpannaan yleensä luonnonsuojelualueita perustamalla. Tällöin valtio voi ostaa suojeltavan alueen vapaaehtoisella kaupalla tai vaihtaa vastaavan arvoiseen valtion alueeseen. On myös mahdollista, että alueelle perustetaan maanomistajan hakemuksesta luonnonsuojelualue tai että alue lunastetaan valtiolle. *Suojelu on määrärahojen vähyyden ja menettelytapojen jäykkyyden vuoksi edennyt hitaasti yksityismailla.* (Kiviniemi 1992.)

Niinpä eniten suojelualueita onkin toistaiseksi perustettu valtion maille. Toteutetut ja toteutusta odottavat eri suojeluohjelmien maapinta-alat olivat vuoden 1991 alussa 3,42 miljoonaa hehtaaria, josta metsämaata 0,63 milj. ha. Koko lakisääteisesti suojeltu alue on 11 prosenttia Suomen maa-alasta eli suurempi kuin Uudenmaan sekä Turun ja Porin läänien yhteinen maa-ala tai koko Belgia. Metsämaasta on lakisääteisesti suojeltu 2,2 prosenttia koko maassa, 7,4 prosenttia Lapin metsälautakunnassa, 1,0 prosenttia Itä-Savossa ja muissa Etelä-Suomen metsälautakunnissa selvästi sitä vähemmän, mutta Inarin kunnassa 40 prosenttia (kuva 9.10). Ajatellen muuttuneita tarpeita ja kansalaisten arvoja sekä kansainvälisiä haasteita suojelualueiden määrää metsämaalla tulee nopeasti lisätä, etenkin Etelä-Suomessa. (Komiteanmietintö 1992:5; Ruhkanen ym. 1992.) Tähän tarvitaan metsäpolitiikalle uutta ympäristötietoista strategiaa ja perinteisen normiohjauksen rinnalle hinta- ja informaatio-ohjausta (luku 5.6).

4.6 Kansainvälinen metsäpolitiikka aktivoituu

Kansainvälisten järjestöjen rooli

Ilmansaasteet uhkaavat teollisuusmaiden ja metsien kiihtyvä väheneminen kehitysmaiden metsiä. Yhdessä ne nopeuttavat kasvihuoneilmaston syntymistä ja biologisen monimuotoisuuden vähenemistä. Metsät puhuttavatkin nykyisin yhä laajemmin suurta yleisöä ja poliitikkoja koko maailmassa. *Seitsemän joltavan teollisuusmaan päämiehet tekivätkin vuonna 1991 huippukokouksessaan Houstonissa Yhdysvalloissa aloitteen tropiikin metsien kansainväliseksi suojelemiseksi.* Myös *Euroopan metsäministerit* Suomen ja Ranskan kutsu-mina kokoontuivat vuonna 1990 Strasbourgissa Ranskassa ja sopivat kuu-desta päätöslauselmasta Euroopan metsien suojelemiseksi (Ministerial ... 1993a). Vastaava seuruukokous pidettiin kesäkuussa 1993 Helsingissä, jossa sovittiin yleinen julkilausuma ja neljä päätöslauselmaa (Ministerial ... 1993b). *Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi* (ETYK) järjesti syksyllä 1993 seminaarin Kanadassa lauhkean ja boreaalisen vyöhykkeen maille kestävän metsätalouden edistämiseksi (CSCE 1993).

Kansainväliset kehityspankit yleensä ja erityisesti *Maailmanpankki* ovat joutuneet ympäristönsuojelijoiden tulilinjalle. Pankkien lainoitus on suuntautunut pääosin maatalouteen ja maaseutukehitykseen, energian tuotantoon ja kuljetukseen. Hankkeet ovat olleet usein suuria ja niiden on katsottu aiheuttaneen mittavia ympäristövaurioita ja nopeuttaneen metsien vähenemistä esimerkiksi parantamalla kulkuyhteyksiä ennen luoksepääsemättömille metsäalueille ja tukemalla pellon raivausta metsistä.

Maailmanpankki tukee uuden ohjelmansa (IBRD 1991b) mukaan kansainvälisten lakisäädösten aikaansaamista metsien kestäväen kehityksen ja suojelun aikaansaamiseksi. Pankki edistää myös hankkeita, joilla tuetaan maailmanlaajuisesti tärkeän biodiversiteetin suojelemista. Samoin pankki jatkaa globaalisten rahoitusmuotojen ja -järjestelyjen selvittämistä hiilen sitomiseksi metsiin.

Ehkä merkittävin muutos Maailmanpankin metsäpolitiikkaan on uusi suora tuki erilaisten metsien suojelualueiden laajentamiseksi ja entisten suojelualueiden hallinnon kehittämiseksi. Suorastaan radikaalilta, mutta silti hyvin perustellulta kuulostaa pankin suositus, jossa se ehdottaa hallituksille ennaltaehkäisevää ja varovaista politiikkaa trooppisten sademetsien tulevassa käytössä. Pankki ei tule missään olosuhteissa rahoittamaan kaupallisen puunkorjuun hankkeita aiemmin hakkaamattomissa sademetsissä!

Tropiikin metsien vähenemisen hidastamista ajatelleen Maailmanpankin uusi metsäpoliittinen ohjelma näyttää varsin vaikuttavalta. Ohjelma on rakennettu melko pitkälle analysoimalla kehitysmaiden metsien vähenemisen syyjä seuraustekijöiden mekanismeja. Hyväkään ohjelma paperilla ei luonnollisesti voi taata sen toteutuksen onnistumista, joskin mahdollisuudet hyvällä ohjelmalla toimittaessa ovat kuitenkin paremmat kuin huonolla. (Palo 1992 b.)

FAO:n metsäpolitiikka on vaikuttanut konservatiiviselta Maailmanpankkiin verrattuna. FAO:n kansainvälinen metsäpoliittinen rooli maailmankongresseineen ja merkittävine metsätaloustoimintoina on kuitenkin näkyvä. FAO:n johdolla on toteutettu vuodesta 1985 alkaen *Trooppisen metsätalouden toimintaohjelmaa (TFAP)*, joka on kuitenkin ollut FAO:lle jatkuva murheenkryyni. Se on saanut osakseen ympäristönsuojelijoiden voimakkaan kritiikin. Toimintaohjelmaa on sittemmin pyritty sisällöllisesti muuttamaan paremmin ympäristöä suojelemaan suuntaan. Epäuskoisia tarkkailijoita kuitenkin yhä riittää. Toimintaohjelman tarkoituksena on kunnianhimoisesti tropiikin metsien vähenemisen pysäyttäminen. Maailmanpankki (IBRD), YK:n kehitysohjelma (UNDP) ja yksityisluonteinen Maailman luonnonvarainstituutti (World Resources Institute) ovat FAO:n lisäksi Trooppisen metsätalouden toimintaohjelman alullepanijoita ja rahoittajia.

Kansainvälisen trooppisen puun järjestön ITTO:n tarkoituksena on edistää trooppisen puun tuotantoa, teollista jalostusta, kauppaa ja käyttöä. Järjestö on päättänyt, että vuoteen 2000 mennessä kaikki kauppaan tuleva trooppinen puu tulee tuottaa kestäväen metsätalouden periaatteella. Siinä lieneekin pähkinänkuoressa järjestön kohtalonkysymys. Järjestön vuoden 1992 lopun kokouksen keskeisenä asiana oli sen tulevaisuus. Toiminnan jatkamisen tarpeesta vallitsi laaja yksimielisyys. Kuluttajamaat kykenivät sopimaan, että toiminta jatkuisi melko lailla entisellä pohjalla. Tuottajamaista Brasilia ja Malesia kannattivat ITTO:n peruskirjan laajentamista globaaliseksi, mikä ei kuitenkaan

saanut laajaa kannatusta. Neuvottelut ITTO:n tulevaisuudesta jatkuvat vuoden 1993 aikana.

Kansainväliseen metsäpolitiikkaan osallistuvat näkyvästi edellä lueteltujen lisäksi myös YK:n ympäristöohjelma UNEP, YK:n ympäristön ja kehityksen konferenssi UNCED, YK:n opetus, tiede ja kulttuurijärjestö UNESCO, Kansainvälinen työjärjestö ILO, YK:n teollisuusjärjestö UNIDO sekä Aasian, Afrikan ja Latinalaisen Amerikan kehityspankit ja YK:n alueelliset talouskomissiot. Näiden järjestöjen toiminta peittää yleensä vain jonkin metsätalouden osa-alueen. Kasvavasti myös kansalliset kehitysorganisaatiot sekä kansainväliset ja kansalliset kansalaisjärjestöt ovat tulleet mukaan kansainväliseen metsäpoliittiseen keskusteluun sekä kongresseissa että niiden välisenä aikana. (Palo 1992b.)

Kun Suomi osallistuu kansainvälisten järjestöjen toimintaan, niin vaikuttaminen olisi helpompaa, jos oman maamme metsäpolitiikalla olisi virallisesti muotoiltu ympäristötietoinen strategia. Näkökohta on tulossa entistäkin tärkeämmäksi, koska lähes kaikilla järjestöillä on ympäristötietoinen toimintamalli.

Rion ympäristön ja kehityksen huippukokous

Presidentti George Bush julkisti uuden aloitteen maailman ja erityisesti trooppikin metsien suojelemiseksi juuri ennen YK:n maailman ympäristön ja kehityksen kongressia (UNCED) Rio de Janeirossa vuonna 1992. Tämä ”Metsiä Tulevaisuudelle” -aloite kasvoi edellä mainitusta Houstonin seitsemän talousmahdin huippukokouksesta. Yhdysvallat ilmoitti olevansa valmis olennaisesti lisäämään maailman metsien suojelun rahoitustaan siten, että se käyttäisi vuonna 1993 noin 800 miljoonan markan lisärahoituksen tähän tarkoitukseen. Aloitteen tarkoituksena on löytää vapaaehtoisin sopimuksin parhaat metsien suojeluhankkeet sekä kannustaa esimerkillään myös muita teollisuusmaita lisärahoitukseen. Talousmahtien Münchenin huippukokous vuonna 1992 ilmoitti olevansa valmis nopeaan ja konkreettiseen toimintaan maailmanlaajuisessa kumppanuudessa Rion UNCED-kongressin sopimusten ja suositusten toimeenpanossa. (Sedjo 1992.)

Maailman ympäristön ja kehityksen huippukokous UNCED toteutui vuonna 1992 virallisesti 178 valtion kesken. 105 valtionpäämiestä oli allekirjoittamassa paikan päällä Rion julistuksen sekä erilaisia sopimuksia ja julistuksia. ”Rion Julistus Ympäristöstä ja Kehityksestä: Yleisten oikeuksien ja Velvollisuuksien Periaatteet” sisältää 27 periaatetta, jotka nähdään planeetta maan oikeuksien perustuslakina (”Charter of Rights for the Planet”). Siinä määritellään perustavanlaatuiset ohjeet ympäristönsuojelun ja taloudellisen kehityksen tasapainoittamiseksi sekä eettisille standardeille, joille voidaan myöhemmin perustaa UNCED-kokouksen tulosten seuruun toimenpiteet.

Kaikki maat hyväksyivät Rion Julistuksen, jonka mukaan ympäristönsuojelua ei voida tarkastella erillään kehityksestä ja köyhyyden hävittäminen on kestävä kehityksen yksi edellytys. Julistus velvoittaa valtiot toimeenpanemaan vaikuttavan ympäristölainsäädännön, jossa esiintyvät standardit sekä luonnonvarain hoidon ja käytön päämäärät heijastavat kutakin kansallista ympäristö/kehitystilannetta. Julistus edellyttää myös, että ympäristövaurioista

kärsineet voivat saada lain perusteella korvauksen menetyksistään. Kansallisia viranomaisia kehoitetaan myös ympäristökustannusten sisäistämiseen sekä merkittävien ympäristövaikutuksia omaavien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin. (United Nations 1992a; ITTO 1992; Kupari 1992.)

Kaikki Rion kokouksen maat allekirjoittivat sopimuksen ilmaston muutoksesta sekä biologisesta monimuotoisuudesta, paitsi Yhdysvallat, joka jättäytyi ainoana maana pois jälkimmäisestä. *Ilmastosopimus* pyrkii vakaannuttamaan ilmakehän kasvihuonekaasut tasolle, joka estää ilmastojärjestelmän ihmisperäisten häiriöiden etenemisen. Ilmastosopimus velvoittaa Suomen muiden teollisuusmaiden tavoin laatimaan ilmaston muutoksia ehkäisevän kansallisen ohjelman. Suomenkin tulee kartoittaa kasvihuonekaasujen päästölähteet sekä hiilidioksidia sitovat nielut, kuten metsät, sekä esittää niiden toimenpiteiden ohjelma, jolla kasvihuoneilmaston etenemistä voidaan hidastaa. (United Nations 1992b; Kupari 1992.)

Sopimus biologisesta monimuotoisuudesta pyrkii säilyttämään biodiversiteetin, sen osasten kestävän käytön sekä kohtuullisen ja oikeudenmukaisen hyödynjaon geneettisten voimavarojen käytöstä. Käytännössä sopimus tähtää lajien sisäisen perimän vaihtelun, lajien määrän ja ekosysteemien monimuotoisuuden turvaamiseen. Sopimus tunnustaa maiden suvereenin oikeuden luonnonvaroihinsa, mutta edellyttää kansallisten strategioiden, suunnitelmien ja ohjelmien kehittämistä biodiversiteetin säilyttämiseksi ja kestäväksi käytöksi. Suomen tulevalle metsäpolitiikalle on merkittävää, että tämä maamme allekirjoittama sopimus edellyttää myös sen sanoman sisällyttämistä eri toimialojen suunnitelmiin siis metsälakien ja metsäpolitiikan muutoksiin. (UNEP 1992; Kupari 1992.)

Metsäasiasta ei yrityksistä huolimatta syntynyt kansainvälistä sopimusta ilmaston muutoksen ja biodiversiteetin tapaan, vaan ei-laillisesti sitova selonteko (statement) 'metsäperiaatteista'. Siinä aluksi turvataan kullekin maalle suvereeni oikeus omien luonnonvarojensa hyödyntämiseen maan oman ympäristöpolitiikan mukaisesti aiheuttamatta kuitenkaan ympäristöhaittoja muille maille. Selonteossa todetaan myös, että metsien suojelun ja kestävän käytön lisäkustannukset vaativat lisääntyvää kansainvälistä yhteistyötä ja kustannusten oikeudenmukaista jakoa kansainvälisen yhteisön kesken. Niinikään tulisi metsävaroja hoitaa ja käyttää kestävästi niin, että sekä nykyisten että tulevien sukupolvien sosiaaliset, taloudelliset, ekologiset, kulttuuriset ja uskonnolliset tarpeet voidaan turvata. Näitä tarpeita turvaavia metsien tuotteita ja palveluja ovat esimerkiksi raakapuu ja siitä valmistetut tuotteet, vesi, ravintoaineet, rehu, lääkeaineet, polttopuu, suoja, työllisyys, virkistys, villieläinten ja -kasvien elinympäristö, maiseman vaihtelu sekä hii- len nielut ja reservit. (United Nations 1992c,d; ITTO 1992.)

Toimintaohjelma 21 (Agenda 21) on 500-sivuinen asiakirja, joka kattaa kaikki ympäristön ja talouden kohtaamislohkot. Se on mittava toimintaohjelma, jonka tarkoituksena on konkretisoida Riossa tehtyjen sopimusten, julistusten ja suositusten sisältö ihmiskunnan toiminnan muuttamiseksi siten, että ympäristöhaitat minimoidaan ja kehityksen kestävyys turvataan. Ohjelma sisältää 40 päälukua ja 100 ohjelma-aluetta, jotka kuvaillaan seuraavasti: päämäärät, toiminnot ja toimeenpanon keinot, kuten rahoitus, kustannusten arviointi sekä tieteen ja teknologian keinot. Pääluku 11 esittelee kuinka taistellaan metsäkatoa vastaan ja pääluku 15 biodiversiteetti-ohjelman, kun taas pää-

luku 33 esittelee rahoitusperiaatteet ja -mekanismit. Agenda 21:n toimeenpanoa varmistamiseksi ehdotetaan, että YK:n 47. yleiskokous perustaa erityisen *Kestävän Kehityksen Komission*, jonka tehtävänä olisi toimeenpanon seurua, kansallisten raporttien tarkkailu, muodostaa hallitusten ja kansalaisjärjestöjen välinen keskusteluareena sekä ehdottaa toimenpiteitä YK:n yleiskokoukselle ja pääsihteerille. (ITTO 1992.)

Suomi siis sitoutui Riossa tehtyjen sopimusten ja suositusten noudattamiseen metsä- ja ympäristöpolitiikassaan. Euroopan metsäministerien kokouksessa maamme vahvisti uudelleen aikovansa noudattaa sopimuksia biodiversiteetistä ja ilmastonmuutoksesta sekä suositusta kestävästä metsätaloudesta (Ministerial ... 1993b). Tapahtuneen kaksinkertaisen sitoutumisen jälkeen on korkea aika vaihtaa perinteinen puuntuotantokeskeinen metsäpolitiikka uuteen ympäristötietoiseen strategiaan.

Kansalaisjärjestöjen metsäpolitiikka

UNCED-konferenssin kanssa samanaikaisesti kokoontui Riossa *Global Forum eli yli 2000 kansalaisjärjestön varjokokous*. Järjestöt yrittivät sekä painostaa UNCED-kokousta ympäristöystävällisempiin ratkaisuihin että myös luoda omaa maailmanlaajuista toimintaohjelmaansa. Global Forumissa syntyi 32 vaihtoehtosopimusta ympäristö- ja kehitysongelmista sekä kansalaisjärjestöjen Maailman peruskirja. Kokouksen jälkeen kansalaisjärjestöt uskovat, että niillä on nyt enemmän voimaa painostaa hallituksia aiempaa ympäristöystävällisempään suuntaan. Suomen ulko-, ympäristö- ja kehitys yhteistyöministerit vakuuttavat, että tiedeyhteisöjä ja kansalaisjärjestöjä, jotka olivat mukana Rion valmisteluissa tarvitaan myös Rion päätösten seurutehtävissä. (Kupari 1992.)

Suomen Luonnonsuojeluliitto on laatinut metsäpoliittiset ohjelmat vuosina 1977 ja 1987. Viimeisen ohjelman mukaan Suomen metsätalouden hallinto, käsittely ja hoito on rakennettu yksinomaan puuntuotannon tarpeisiin. Myös kaavamaisten ja rajujen menetelmien arvioidaan horjuttaneen monin paikoin metsäluonnon tasapainoa. Ohjelma suosii metsätalouden kestävyyttä, monikäyttöä, toimenpiteiden pienimmän riskin periaatetta ja metsäluonnon monipuolisuutta. Luontaista metsänuudistamista sekä kulotusta ja kylvöä suositellaan, samoin maan muokkauksessa keveitä menetelmiä. Ohjelma pitää kesähakkuita tuhoriskiä lisäävänä. Uudisojitus ehdotetaan lopetettavaksi eikä laajemmille yhtenäisille metsäalueille tulisi rakentaa pysyviä metsäautoteitä. Suomeen kaivataan myös kaikkia metsänomistajaryhmiä koskevaa yleismet-sälakia, jonka lähtökohtina olisivat koko metsäluonnon hoito ja suojele, monikäyttö sekä metsien tuottokyvyn säilyttäminen pitkällä tähtäyksellä (Suomen Luonnonsuojeluliitto 1990).

Kansainvälisistä ympäristönsuojelua edistävistä kansalaisjärjestöistä IUCN, Greenpeace ja WWF ovat näkyneet ja tuntuneet myös Suomen metsäsektorilla. Maailman luonnon säätiö (WWF) on juuri laatinut katsauksen maailman lauhkean ja boreaalisen vyöhykkeen metsien tilaan (Dudley 1992). Katsaus kattaa tropiikin ulkopuoliset metsät maailmassa. Arvioinnin erityispaino kohdistuu metsien laatuun eli metsän rakenteen autenttisuuteen, metsän

peiton jatkuvuuteen, metsämaisemaan, luonnonmukaiseen metsänhoitoon, metsän terveyteen, biodiversiteettiin, maan ja valuma-alueen suojeluun, paikallisiin ja globaaleihin ilmastovaikutuksiin. Lisäksi kiinnitetään huomiota metsän arvoon ihmisille, kun se tuottaa raakapuuta ja siitä valmistettuja puutuotteita, lääkkeitä, kauneusarvoja ja virkistystä. Katsauksen mukaan Suomessa ehkä selkeämmin kuin missään muussa maassa on ongelmana ero metsien määrän ja laadun välillä. Metsätalous on puumäärien suhteen kestävä, mutta Etelä-Suomessa on suojeltujen metsien osuus vähäinen ja metsätalous ei ole ekologisesti kestävä.

Sekä kansainvälisten että kotimaisten ympäristöjärjestöjen metsäpoliittinen vaikutusvalta on viime vuosina dramaattisesti lisääntynyt. Järjestöt ovat saaneet herätettyä sellun, paperin ja muiden metsätuotteiden kuluttajien kiinnostuksen metsäsektorin ympäristökysymyksiin. Kuluttajat toivovat ja jopa kasvavasti vaativat, että UNCED-konferenssin sopimuksia ja suosituksia noudatetaan sekä metsätaloudessa että metsäteollisuudessa. Metsäteollisuutemme kilpailukykykin edellyttää tämän vuoksi nopeasti uutta ympäristötietoista metsäpolitiikan strategiaa.

4.7 Eräiden maiden metsäpolitiikan haasteita

Saksa on metsätaloudellisen osaamisen ja metsätieteiden kansainvälinen kehto. Saksan liittotasavallassa säädettiin vuonna 1975 yhtenäinen kaikkia osavaltioita koskeva väljä puitelaki, joka tähtää kestävä metsätalouden turvaamiseen. Metsälakien ja ympäristölakien sisältö vaihtelee paljon eri osavaltioissa. Baijerin metsälaki määrää yleisluontoisesti, että metsää on hoidettava sille asetettujen päämäärien puitteissa asianmukaisella tavalla ja että sitä on myös suojeltava uhkaavilta tuhoilta. Lähes yhtä väljillä puitelinoilla ovat myös Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen ja Saarland. Schleswig-Holstein on osavaltioista vähä metsäisin, niinpä se asettaa myös eniten lakiperäisiä velvoitteita metsänomistajille.

Yleisesti on Saksassa perinteisen taloudellisen kestävyuden rinnalle tullut ekologisen kestävyuden vaatimus: luonnonympäristön, maiseman monipuolisuuden ja omaleimaisuuden, eläin- ja kasvilajeille tärkeiden elinympäristöjen sekä virkistysmahdollisuuksien säilyttäminen ja parantaminen. Saksan metsäpolitiikan keskeiseksi haasteeksi on tullut päätöksenteon sektoroituminen toisaalta metsäpoliittisille ja toisaalta ympäristöpoliittisille viranomaisille. Nykyinen järjestelmä ei myöskään anna kansalaisille riittäviä mahdollisuuksia osallistua metsäpoliittiseen päätöksentekoon. (Welp 1993.)

Yhdysvaltojen metsäpolitiikka muistuttaa Saksaa siten, että liittovaltio on vain vähän aktiivinen yksityismetsien suhteen. Useimmat osavaltiot eivät myöskään aseta yksityismetsänomistajille lakisäätteisiä velvoitteita metsien käsittelyn suhteen. Yhdysvaltojen 50 osavaltiosta vajaa puolet soveltaa edes lievää metsälainsäädäntöä, mutta vain 12 on ottanut käyttöön laajat (comprehensive) metsälait. Näiden 'laajojen metsälakien' metsät edustavat 20 prosenttia koko maan yksityismetsien pinta-alasta. Edes laajatkaan metsälait

eivät kuitenkaan rajoita maa- ja metsätilojen ostoa ja jäävät paljon Suomen yksityismetsälakia lievemmiksi. (Ellefson 1992; Hellström 1993b.)

Sen sijaan Yhdysvalloissakin esiintyy sekä liittovaltion että osavaltion tasoilla säädöksiä, joilla ohjataan erilaista yhteiskunnan tukea metsätalouteen ja etenkin metsänviljelyyn (Hyttinen 1993). Boyd ja Hyde (1989) tekivät mitattavan ekonometrisen analyysin Yhdysvaltojen julkisen metsäpolitiikan keinojen vaikuttavuudesta yksityismetsätaloudessa. Heidän tutkimistaan tusinasta erityyppisestä keinosta vain yksi, eli Etelävaltioiden puumarkkinoiden tietojärjestelmä tuotti positiivisia hyvinvointivaikutuksia. Tutkijat tekivät tuloksistaan yleistävän hypoteesin, että yksityismetsätalouden julkisen sääntelyn purkaminen saattaisi olla suositeltavaa. Olemassaolevat markkinat ovat ilmeisesti julkista sääntelyä tehokkaammat ja kohdentavat voimavarat paremmin.

Yhdysvaltojen liittovaltiolle julkistettiin *uusi metsäpoliittinen ohjelma heinäkuussa 1993*. Ohjelmassa vähennetään liittovaltion metsien hakkuita maan länsiosissa noin neljännekseen siitä mitä ne olivat korkeimmillaan 1980-luvulla. Toimenpiteellä tähdätään täpläpöllön ja eräiden muiden eläinlajien säilymiseen uhanalaisten lajien suojelulain mukaisesti. Täpläpöllön suojelua on harjoitettu jo vuodesta 1990 alkaen. Tänä aikana on metsäsektorista jo vähentynyt noin 20 000 työpaikkaa. Uusi ohjelma sisältää noin seitsemän miljardin markan kompensaaion viideksi vuodeksi suojelualueista kärsimään joutuville yrityksille ja ammattiryhmille. Rahaa käytetään esimerkiksi metsureiden uudelleen koulutukseen ja työllistämiseen korjaamalla aiempia puunkorjuun aiheuttamia ympäristövaurioita. (Clinton & Gore 1993.)

Myös *Iso-Britanniassa* oikeusjärjestyksen perinne kunnioittaa Yhdysvaltojen tavoin yksityistä omistusoikeutta niin paljon, että Suomen yksityismetsälain kaltaiset metsän käsittelyn rajoitukset tuntuisivat oikeuserinteen loukkauksilta. Niinpä maankäyttö- ja metsälainsäädäntö sisältävät vain vähän normiohjausta. Taloudellisia kannustimia on sen sijaan sovellettu usein – etenkin metsitykseen. Valtion istutusmetsien yksityistäminen sekä yksityisten omistamien lehtipuumetsien vähenemisen pysäyttäminen ja niiden hoidon parantaminen ovat olleet maan viime vuosien keskeisiä metsäpoliittisia haasteita. (Hellström 1993c.)

Norjassa on jossain määrin Suomen kaltainen yksityismetsälaki, mutta sen avulla on vain harvoin pakotettu metsänomistajia muuttamaan metsien käsittelytapojaan. Sen sijaan Norjassa on sovellettu taloudellisia kannustimia yksityismetsätalouteen ehkä enemmän kuin monessa muussa maassa. Metsäpolitiikan tutkimuksissa on todettu, ettei julkinen tuki yksin ilman neuvontaa ole aina vaikuttavaa. Julkinen tuki on myös usein lisännyt toimenpiteiden kustannuksia, kun esimerkiksi koneurakoitsijat ovat ottaneet tukiaisista oman osuutensa. (Solberg & Tikkanen 1992.)

Norjassa on tehty metsäpolitiikan suunnittelua tukevaa ympäristötaloustieteellistä tutkimusta enemmän kuin Suomessa (Faaland ym. 1992). Metsätalouden tuotannon nettomääräisestä jalostusarvosta arvioitiin raakapuun myynnin ja puuston arvon kohoamisen yhteiseksi osuudeksi 64 ja hiilen sitomisen osuudeksi 33 prosenttia sekä metsästyksen osuudeksi 3 prosenttia (Solberg & Svendsrud 1992). Hoen ja Solberg (1992) puolestaan laativat lineaarista ohjelmointia käyttäen kaksi optimaalista metsien käsittelyohjelmaa noin puolen miljoonan hehtaarin metsäalueelle. Toisessa maksimoitiin perintei-

sesti puuntuotannon nettotuottojen nykyarvoa ja toisessa maksimoitiin hiilen nettositomisen nykyarvoja. Molemmissa vaihtoehdoissa hakkuumäärät pidettiin samoina. Tulokset osoittavat korkeaa metsänhoidon toimenpiteiden kustannustehokkuutta 80 prosenttiin saakka hiiliohjelman mahdollisuuksista. *Hiiliohjelma suosii lannoitusta, taimikoiden vähäistä käsittelyä ja pitempiä kiertoaikoja sekä erilaista päätehakkuiden järjestystä kuin puuntuotanto-ohjelma.*

Ruotsin metsätalouden julkinen ohjaus on tällä vuosisadalla ja etenkin viime vuosikymmeninä ollut Suomeakin tiukempaa. Äskettäin sitä on ryhdytty purkamaan. Kun tutkimuksessa (Carlen ym. 1989) maanhankintalain vaikuttavuus todettiin kehnoksi, sitä väljennettiin vuonna 1991. Uusi maanhankintalaki kieltää edelleen yhtiöiden maan ostot, mutta sallii ostot yksityishenkilöille, jotka asuvat tilan sijaintipaikkakunnalla tai sitoutuvat muuttamaan sinne. Ruotsin pitkän aikavälin metsäpolitiikkaa on leimannut kaksinainen periaate: metsät tulee säilyttää talonpoikaisväestön hallussa, vaikkakaan se ei kykene hoitamaan metsiään rationaalisesti. Tähän saakka ristiriitaa on hoidettu voimakkaalla yksityismetsätalouden yhteiskunnallisella ohjauksella, mutta viime vuosina sekä metsäpolitiikan tutkijoiden että metsäpoliittisen komitean käsitykset tilanteesta ja sen oikeasta hoidosta ovat ratkaisevasti muuttuneet. Aikaisemman metsäpolitiikan teossa on huomattu ongelmaksi, että usko talousteoriaan ja markkinoiden autonomiseen toimintaan on ollut vähäistä. Nyt on metsätaloudessakin lähdetty markkinavoimien säädellyn vapauttamisen tielle. (Wibe 1993.)

Ruotsin metsäpolitiikassa tehtiin historiaa, kun parlamentaarisen metsäpoliittisen komitean 1315-sivuinen mietintö ”Skogspolitiken inför 2000-talet” valmistui syyskuussa 1992 (SOU 1992:76). Lähes mietinnön ehdotusten mukainen uusi metsänhoitolaki astuu voimaan vuoden 1994 alussa (SFS 1993:553). Metsäpolitiikan päämäärä on muotoiltu seuraavasti: ”Metsä on kansallinen voimavara, jota tulee hoitaa niin, että se kestävästi antaa hyvän tuoton ja että samanaikaisesti biologinen monimuotoisuus säilytetään. Metsänhoidossa otetaan huomioon myös muutkin yleiset edut.” Uutuutena päämäärässä on, että talous- ja ympäristötavoitteet asetetaan samanarvoisiksi.

Kun metsänhoitolakia Ruotsissa yksinkertaistettiin, niin metsänomistajien oma valinnan vapaus ja päätösvalta kasvoivat. Niinpä raivaus- ja harvennusvelvollisuudet poistui. Myös säännökset alimmasta päätehakkuuikästä sekä pienimmästä ja suurimmasta päätehakkuualasta katosivat. Enää ei myöskään haluta sanella sallittuja hakkuutapoja. Metsätaloussuunnitelman hankkimisen velvollisuus vaihdettiin metsänomistajan velvoitteeksi antaa selonteko metsiensä tilasta. Tietyt minimivaatimukset metsänuudistamisessa ja hakkuussa säilytetään eli nykyinen metsänuudistamisvelvoite pysyy voimassa, joskin erityisoloissa luonnon- ja kulttuuriympäristönhoidon, poronhoidon tai muiden etujen vuoksi velvoite voidaan poistaa. Hakkuuilmoitukseen tulee liittää tiedot ympäristönäkökohtien huomioonottamisesta. (SOU 1992:76; Wibe 1993.)

Vertailumaissa ja etenkin Yhdysvalloissa ja Ruotsissa on äskettäin ratkaisevasti muutettu metsäpolitiikkaa ympäristötietoiseen suuntaan. Suomen metsäpolitiikassa tulee myös toteuttaa viipymättä vastaava strategian muutos, jotta maamme maine johtavana metsätaloudenmaana säilyy.

4.8 Suunnitelmataloudesta markkinatalouteen

Toisen maailmansodan jälkeiset vuosikymmenet olivat teollistuneissa markkinatalousmaissa ammattiyhdistysten ja muiden korporatioiden, keynesiläisyyden ja hyvinvointivaltion rakentamisen aikaa. Niihin liittyi saumattomasti julkisen talouden ja julkisen politiikan kasvu markkinataloutta rajoittavina tekijöinä. Ilmiölle syntyi vastavoima Chicagon yliopiston taloustieteilijöiden joukosta. Nobel-palkitun Milton Friedmanin kirja "Capitalism and Freedom" muodostui uusliberalismin lähtölaukaukseksi vuonna 1962.

Friedmanille vapaus on harvinainen ja hieno kasvi. Ymmärryksemme kertoo meille ja historia todentaa, että vallan keskitys on vapauden suuri uhka. Hallitus on tarpeellinen vapautemme säilyttämiseen. Se on myös väline, jonka avulla voimme harjoittaa vapauttamme, mutta poliittisen vallan keskitymänä hallituksesta voi tulla myös uhka vapaudellemme. Vaikka poliittisen vallan käyttäjät lähtevät toimimaan alunperin hyvissä aikeissa ja he pysyvät lahjomattomina, valta sekä houkuttaa että muokkaa poliitikot omalla leimallaan.

Friedmanin mukaan Yhdysvaltojen perustuslaki antaa hyvät viitteet siitä, miten hallitukseen on suhtauduttava niin, että se turvaa kansalaisten vapauden, muttei muodostu vapauden uhkaksi. Ensiksi hallituksen toimiala on pidettävä riittävän rajoitettuna. Tärkeintä on maan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden vaaliminen. Toiseksi on hyvä pitää poliittinen valta mahdollisimman pitkälle hajautettuna. Poliittista valtaa on hajautettava niin paljon kuin mahdollista kuntiin ja maakuntiin. Vain välttämätön valta on syytä jättää koko maan tasolle. Jos kansalaiselle tulee erimielisyyttä hajautettua valtaa vastaan, siihen on usein helpompi vaikuttaa kuin keskitettyyn valtaan tai siitä voi päästä paikkakuntaa muuttamalla helpommin eroon.

Kansalaisten, yritysten ja markkinoiden vapautta lisäävä ja julkista valtaa vähentävä liike pysyi pitkään akateemisena, kunnes pääministeri Margaret Thatcher Iso-Britanniassa ja presidentti Ronald Reagan Yhdysvalloissa ottivat uusliberalistiset aatteet hallitustensa poliittisiksi keppihevosekseen 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla. Viime vuosina uusliberalismin aate suunnitelmataloudesta markkinatalouteen ja sosialismista kapitalismiin on tuntunut ja näkynyt maailmanlaajuisesti.

Suomessa keskustelu talousjärjestelmistä on jäänyt melko vähäiseksi. Jouko Paakkasen (1978) kirja "Kapitalismin juuret ja nykyisyys" on eräs harvoista aikaisemmista puheenvuoroista. Sittemmin Pekka Korpinen (1989) on esitellyt uusliberalismin ideologiaa kirjassaan "Valtio ja vapauden kasvu". Kun 'fordismi' pätki työt pieniin osiin liukuhihnalle, työläiset olivat koneiden jatkeena. Tuolloin komentoihin perustuva esimiestyöskentely osoittautui tehokkaimmaksi töiden järjestelyksi. Henkisen pääoman ja kuluttajien laatu-tietoisuuden kasvaessa liukuhihnoja on ruvettu korvaamaan autonomisilla työryhmillä ja laatupiireillä. *Työtehtävien vaativuuden kasvaessa komentojohtamisen on väistytävä. Ihmiset eivät motivoitu työstään ellei heille anneta töiden toteuttamiseen suhteellisen suurta itsenäisyyttä. Keskusjohtoisessa suunnitelmataloudessa huonoja tuloksia yritettiin useimmiten korjata lisäämällä valvontaa, mutta näin työntekijöiden motivaatio entisestään laskee.*

Uusliberalismissa yksityisen edun tavoittelu markkinoilla muuttuu yleiseksi eduksi 'näkyvämmän käden' kautta. Tällöin on välitysmekanismina joko kysynnän ja tarjonnan autonominen tasapainottumismekanismi tai juridinen infrastruktuuri, jolla siis sovittujen normien perusteella estetään epäreilu, rikollinen ja muu haitallinen oman edun tavoittelu yhteiskunnassa. Kilpailuun perustuva tasapainottuminen estää sinänsä hyväksytyin, mutta kokonaisuuden kannalta epäedullisen voiton tavoittelun. *Kansalaisten osaamisen kasvaessa ja yhteiskunnan kehityksen myötä aikaisempi lainsäädäntöön perustunut pakko voi tulla yhä vapaaehtoisemmaksi, koska käskyt ja kiellot voidaan korvata taloudellisilla kannustimilla ja maksuilla. Näin yhteiskunta voi saada kansalaiset vapaaehtoisesti oman edun nimissä hyväksymään kaikille edullisen käyttäytymisen (yleisen edun).*

Keskusjohtoinen suunnitelmatalous rakentuu sosialismin ja markkinatalous kapitalismin ideologialle. Ihmiskunta on nähnyt tällä vuosisadalla historiallisen empiirisen kokeilun keskusjohtoisten suunnitelmatalousjärjestelmien toimivuudesta Neuvostoliitossa ja muissa sosialistisissa maissa. Kokeilu on äskettäin päätynyt sosialismin ja suunnitelmatalousmaiden mittavaan romahdukseen sekä samalla markkinatalousjärjestelmien voittoon. Ei ole olemassa vain yhtä markkinatalousjärjestelmää, vaan useita, joiden ominaispiirteet määräytyvät kunkin maan juridisen infrastruktuurin (luku 2.2) ja korporatismin (luku 2.3) asteen mukaan.

Yhteiskunnalliset instituutiot muuttuvat ja niitä muutetaan olosuhteiden muuttuessa. Historiallisesta perspektiivistä tarkasteltuna yhteiskunnalliset instituutiot ovat siis yleensä oman aikansa kehitystä edistäviä, mutta voivat olosuhteiden muuttuessa tulla kehityksen kahleiksi (Korpinen 1989). Ruotsin metsäpoliittinen komitea on hyväksynyt edellisen näkemyksen ja lähtenyt määrätietoisesti purkamaan metsätaloudessa vallitsevaa suunnitelmataloutta. Kun suunnitelmatalous on jatkunut riittävän kauan, on ollut mahdollista nähdä sen erilaiset heikkoudet ja epäonnistumiset. Taloustieteen oppikirjoihin ovat ilmestyneet markkinaepäonnistumisten rinnalle julkisen politiikan epäonnistumiset (government failures/luku 2.2).

Ruotsin ja Suomen viime vuosikymmentien metsätalous ja metsäpolitiikka ovat monessa suhteessa muistuttaneet suunnitelmataloutta (luvut 4.7 ja 3.5). Suomen metsätaloudessa on etenkin 1960-luvulta saakka vallinnut 'keskusjohtoinen suunnitelmatalous': Teho-, Mera- ja Metsä 2000 -ohjelman tai maa- ja metsätalousministeriön, talousneuvoston ja valtioneuvoston päätöksiin on vahvistettu valtakunnalliset, omistajaryhmittäiset ja alueelliset tavoitteet ja keinot. Metsähallitus, metsäkeskukset (keskusmetsälautakunnat), metsälautakunnat (piirimetsälautakunnat) ja metsänhoitoyhdistykset ovat lisääntyvän yksityiskohtaisesti valvoneet suunnitelmien toimeenpanoa. Metsälain-säädäntö, sen valvontaohjeet ja metsänhoitosuosituksukset sekä metsäammattiväen koulutuksella yhdenmukaistettu lakien ja ohjeiden tulkinta ovat olennaisesti rajoittaneet metsänomistajien metsänhoidon ja teknologian valinnan vapautta. Liian pitkälle viety metsällinen komentotalous on vähentänyt ja paljolti tukahduttanut vapaan ja itsenäisen metsäyrittämisen motivaation. Metsänomistajien yrittäjinä tekemiä innovaatioita ja tuotekehittelyä ei ole juurikaan näkynyt.

Metsäekonomistin silmin voidaan Suomen metsätalouden 'keskusjohtoisisessa suunnitelmataloudessa' nähdä 'seitsemän kuoleman syntiä'. Ensinnäkin met-

sätalouden suunnittelussa on pitäydytty liian paljon fyysisiin mittoihin tavoitteissa, keinoissa ja tuloksissa. On viljelty kuutiometrejä ja hehtaareja markkojen ja tuottoprosenttien sijaan. Ei ole uskallettu motivoida metsäyrittäjiä voiton tavoitteluun ja näin on kadotettu myös metsätalouden tehokkaan ohjauksen kannalta olennaista tietoa (Palo 1989b). *Toiseksi* ajalla ei ole ollut investointinäkökulmasta reaaliarvoa, koska esimerkiksi taloudellisesti optimaalisia kiertoaikoja ei ole erilaisia suunnittelutilanteita varten laskettu (Palo 1990a). *Kolmanneksi* metsätalousyritysten tai –organisaatioiden konkurssseja ei ole juuri esiintynyt – eikä myöskään taloudellista tulosvastuuta (tilinpidosta ja tulosvastuusta ks. Penttinen 1992). Näissä oloissa luonnollinen kehitys vie kohti entistä yksityiskohtaisempaa komentojärjestelmää (Korpinen 1989).

Neljänneksi vahva metsämieskulttuuri on johtanut liialliseen itsevarmuuteen metsänhoidon menetelmien suhteen, jolloin syntyi 'hyvän metsänhoidon' (Tapio 1989) *uskonkappale*. Kääntymällä entistä enemmän sisäänpäin, luultiin pitkään selvittävän kiusallisista ympäristönsuojelijoista. *Viidenneksi* metsäjohtajat ovat suunnitelmataloudessaan tulleet suuryritysten ja monopoliin ihailijoiksi (Korhonen 1990). *Kuudenneksi* on helppo havaita metsäeliitin koneiden ja laitteiden yliarvostus ja inhimillisen panoksen aliarvostaminen teknologisen edistyksen määrittäjänä. Puun korjuun ja metsänhoidon menetelmät sekä metsänomistajat on alistettu konejärjestelmille ilman omaehtoisen vastakulttuurin mahdollisuutta (Vaara 1990).

Seitsemäntenä ja ehkä raskaimpana 'kuolemansyntyinä' metsätalouden suunnitelmatalousjärjestelmässä voidaan pitää käsitystä metsätalouden jakaantumisesta tuottavaan ja tuottamattomaan lohkokoon. *Tuottavana työnä on pidetty näkyvää aineellista toimintaa, erityisesti puuntuotantoa ja sen teollista jalostusta, ja tuottamattomana taas metsän tuottamia palveluja. Jako on sikäli keinotekoinen, että taloudellisessa jalostusprosessissa aine muuttuu lopulta hengeksi, joka tyydyttää ihmisten tarpeita. Taloudessahan pyritään juuri niukkojen resurssien tehokkaaseen käyttöön tarpeiden tyydyttämiseksi. "Miksi paperintekeminen olisi tuottavampaa kuin sille kirjoittaminen? Tyhjillä paperiarkeilla ei ole kovinkaan suurta käyttöä lopullisen kulutuksen näkökulmasta. Monet palvelut täydentävät tavaran kulutusmahdollisuuksia tai helpottavat tuotannon järjestämistä tai työntekijöiden elämää, mikä puolestaan heijastuu tuottavuuden kasvuun."* (Korpinen 1989, s. 80.)

Helsingin yliopiston metsäpolitiikan professori *Eino Saari* (1928) arvioi seitsemää kriteeriä käyttäen valtion parhaimmaksi metsätalouden harjoittajaksi. Saari päätteli edelleen, että yksityisistä yritysmuodoista osakeyhtiö on osuuskuntaa ja 'yksinäisyrittäjää' sopivampi metsätalouden harjoittaja. *Holopainen* (1956) luotti opettajansa Saaren tavoin julkisen metsänomistuksen ihanteellisuuteen ja päätyi seuraavaan epäröintiin: "On merkillepantavaa, että pääosa Suomen metsiä kuuluu maatalousväestölle, toisin sanoen omistumuotoon, joka sekä teorian että tähänastisten kokemusten mukaan on metsätalouden kannalta vähemmän suotuista yritysmuoto". Nämä yliopiston opettajien käsitykset välittyivät laajalti metsäammattilaisille ja ovat osaltaan näihin saakka ylläpitäneet epäuskoa yksityishenkilöihin metsänomistajina.

Ruotsissa on vallinnut koko tällä vuosisadalla Suomen kaltainen tilanne: yksityishenkilöiden metsänomistusta on julkinen valta suosinut, mutta toisaalta holhonnut voimakkaasti heidän metsiensä käyttöä (Wibe 1993). Suo-

messä *Kuusela* (1978, s. 68) arvioi yksityishenkilöiden metsien tilan suhteellisen hyväksi etenkin verrattuna muiden maiden metsiin samoissa ilmasto-oloissa. Hän päätyi yksityishenkilöiden metsien tilasta kuitenkin toteamukseen: ”Nykyisen metsäpolitiikan vallitessa tällä omistusmuodolla ei ole edellytyksiä harjoittaa niin tehokasta ja hyvää puuntuotantoa kuin kansantalouden kannalta olisi suotavaa”.

Metsätalous ei ollut Suomessa ainoa toimiala, jolla suunnitelmataloutta sovellettiin. Maataloudessa päästiin keskusjohtoisuudessa kaikkein pisimmälle (Weckman 1990). Paula ja Seppo Tiihonen (1990) ovat kuvanneet yleistilannetta ja sen muospaineita raportissaan ”Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle.”

Suomen metsäpolitiikan 'seitsemän kuolemansyntiä' ovat samat – mutatis mutandis – jotka Korpinen (1989 s. 77–80) taloustieteilijän silmin identifioi Neuvostoliiton sosialistisen järjestelmän kehityksen pahimmiksi esteiksi. Pisteeksi i:n päälle Suomessa vallinneen metsämieskulttuurin ja -filosofian sosialistisista aineksista sopii suhtautuminen eri metsänomistusmuotojen edullisuuteen. Nyt kun useimmat sosialistiset suunnitelmataloudet ovat romahtaneet, on korkea aika luopua keskusjohtoisen suunnitelmatalouden piirteistä myös Suomen metsäsektorissa. Vastaavasti tulee lisätä toimenpiteitä, joilla metsäsektorin markkinat saadaan entistä kilpailevammiksi.

Olisi korkea aika aloittaa Suomessakin 'glasnost' ja 'perestroika' metsäpolitiikan muuttamiseksi keskusjohtoisesta suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. Tarvittavaa metsäpolitiikan uutta strategiaa hahmotellaan myöhemmin (luku 5).

4.9 Vanhentuneet metsälait

Yksityismetsälain tavoite toteutunut

Yksityismetsälain pääsisältö on säilynyt muuttumattomana vuodesta 1912, jolloin eduskunta hyväksyi silloisen metsäasetuksen (Asetuskokoelma; Helander 1949; Holopainen 1967; Vaara 1990; Kiviniemi 1992; Lehtinen 1992). Yksityismetsälain ja asetuksen tarkoituksena on estää metsän hävitys (tarkemmin tässä yhteisjulkaisussa Hellström 1993c). Tämän vuosisadan alun olosuhteissa metsien hävityksen estäminen lain avulla oli perusteltua myös talouspolitiikan teorian näkökulmasta (luku 2.2).

Vuosisadan alun olosuhteissa puun markkinamekanismi toimi nykyiseen verrattuna melko epätäydellisesti eri puolilla Suomen metsiä. Paikoitellen kilpailu puusta ja yleensä *metsänomistajien tiedot puumarkkinoista saattoivat olla hyvinkin epätäydellisiä*. Puun kysyntä oli nopeasti lisääntymässä. Kansantalouden oli myös ratkaisevasti nykyistä enemmän riippuvainen metsäsektorista, samoin yksityisten metsänomistajien talous. Metsänomistajien koulutus oli niinkään nykyistä ratkaisevasti alemmalla tasolla.

Metsän hävitys on alunperin yksityismetsälaisissa rajoitettu koko metsäekosysteemin sijasta puustoon. Sama käytäntö jatkuu edelleen. Yksityismetsä-

lakia ei ole tarkoitettu eikä se sovellu esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden hävittämisen estämiseen, vaan siihen tähtäävä lainsäädäntö tulee luoda eri pohjalta (luku 5.6).

Metsien hävityksen ja rauhoituksen pinta-alat sekä oikeustapaukset ovat ratkaisevasti vähentyneet itsenäisyytemme aikana (Ennevaara 1946; Komiteamietintö 1953:8; Vaara 1990; Hellström 1993c). Vuosina 1977–1986 metsänhävitystapaukset vähenivät jyrkästi. Samanaikaisesti myös lainvalvonnan määrä tilastojen mukaan väheni, mutta on myös arvioitu, että valvonta siirtyi entistä enemmän 'ennakoivaksi' (Vaara 1990). Voidaan olettaa metsien käsittelyn kehittyneen neuvonnan osoittamaan suuntaan. Kun metsälöiden rauhoituksia oli lääninmetsälautakuntien viime vuosina 1920-luvun lopulla vajaa tuhat kappaletta vuodessa, niitä oli 1930-luvun loppuvuosina lähes 2 000 ja vielä 1950- ja 1960-luvuilla enimmillään lähes 1 000 kappaletta vuodessa, niiden määrä 1980-luvulla aleni vajaaseen sataan vuodessa. Rauhoitustapauksista on viime aikoina vain pari tapausta vuodessa käsitelty oikeusistuimissa. Yksityismetsälain vastaista hävitystä näyttää siis liittyvän vain yhteen promilleen kaikista hakkuista.

Virheellinen metsänkäsittely, kuten määrämittaharsinta ja metsänuudistamistoimenpiteiden laiminlyönti, on yleisin metsän hävittämisen aiheuttaja. *Metsänhävitystä tekeviä metsänomistajia luonnehtivat holhousta vastustavat asenteet sekä taipumus talonpoikaiseen perinteiseen metsänkäyttöön, jossa korostetaan yksityistä omistusoikeutta, taloudellista itsenäisyyttä ja vastustetaan 'tehometsätaloutta'. Metsänomistajien huono taloudellinen tila eli varaton pientilallisuus oli kolmas tärkeä metsänhävityksen selittäjä vuosia 1977–1986 koskeneen tutkimuksen mukaan (Hellström 1993c).*

Metsän hävitystä ehkäisevä lainsäädäntö on ollut meillä toimivana itsenäisyytemme ajan. Koko väestön ja myös metsänomistajien koulutus on tuona aikana olennaisesti kohentunut (luku 4.3). Suomalaisten reaalin tulotaso on myös merkittävästi kohonnut. Henkeä ja vuotta kohden laskettu bruttokansantuote kasvoi keskimäärin 1,9 prosenttia vuosina 1913–1950, 4,2 prosenttia vuosina 1950–1974 ja 2,3 prosenttia vuosina 1974–1982 (Hjerpe & Pihkala 1989). Näin mitattu vaurastuminen oli Suomessa nopeampaa kuin keskimäärin Euroopassa. Koulutus- ja tulotason muutosten voidaan päätellä vaikuttaneen osaltaan metsävarojen suotuisaan kehitykseen. Esimerkiksi Hellströmin (1993c) tulosten mukaan 'varaton pientilallisuus' oli yksi tärkeä metsänhävityksen selittäjä. Aikaisemmin Hahtolalla (1967 & 1973) oli samansuuntaisia tuloksia. Riihisen (1963b) vielä vanhempien tulosten mukaan metsänhoidon tason alueellinen vaihtelu näytti riippuvan metsälöiden ja viljelmien koosta, mikä on edellisiä tuloksia tukeva. Myös Stjernqvist (1973) päätteli samoin Ruotsin oloissa.

Ehkä tärkein yksityismetsätalouden taustamuutos on ollut reaalisten kantohintojen kohoamistrendi: havusahatukeilla vuosina 1920–1964 keskimäärin 2,4 ja 1948–1987 0,7 prosenttia. Jälkimmäisellä jaksolla muiden kantohintojen trendikasvut olivat: koivukuitupuu 2,3 prosenttia, mäntykuitupuu 1,5 prosenttia ja kuusikuitupuu 0,2 prosenttia (Palo 1990a). *Reaalisten kantohintojen kohoamista pidetään osoituksena puun suhteellisesta taloudellisesta niukentumisesta, millä ilmiöllä arvioidaan olevan tärkeä rooli metsänhävitykseltä välttymisessä.*

Markkinatalousmaissa luotetaan pääsääntöisesti markkinoiden ohjausvoimaan (luku 2.2) yhteiskuntien kehityspyrkimyksissä. Neoklassisen talousteorian mukaan absoluuttista niukkuutta ei voi mistään luonnonvarasta syntyä hintamekanismin toimiessa. Jonkin luonnonvaran (esimerkiksi puun) lisääntyvää suhteellista niukkuutta osoittava kohoava reaalihintaa (kantohinta) johtaa automaattisesti lisäponnistuksiin esimerkiksi puun kasvatuksen ja korjuun taloudellisuuden ja kannattavuuden parantamiseksi sekä puuntuontantoa lisääviin investointeihin. Samoin ryhdytään kohottamaan puuraaka-aineen tuottavuutta jalostusprosesseissa. (Barbier 1989; Palo 1989.)

Edellä kuvatussa mekanismissa pyritään siis kaikin keinoin välttämään arvoltaan kohoavan puun tuhlausta. Lisäksi parannetaan metsien inventointien ja metsätaseen seuruumenetelmiä sekä etsitään raaka-ainesovelluksia ennen käyttämättömistä puulajeista ja puubiomassan osista. Kohoavat kantohinnat edistävät myös jätepuun ja jätepaperin uudelleen käyttöä ja puun tuontia sekä vähentävät vientiä. Nousevat hinnat johtavat myös entistä raaka-ainetta korvaavien uusien 'tekoaineiden' kehittämiseen tai vaihtoehtoisten raaka-aineiden käyttöön.

Edellä kuvattu talousteorian oppikirjan mekanismi on pääosin toteutunut yksityismetsien voimakkaan lakisäädösohjauksen eli Suomen itsenäisyyden aikana. 1970- ja 1980-lukujen 'öljykriisin' yhteydessä nähtiin myös tämän mekanismin toimivuus energiamarkkinoilla. Tästä näkökulmasta jo pelkästään puun lisääntyvä suhteellinen niukkuus olisi kyennyt estämään yksityismetsälain mukaisen metsien 'hävityksen'. Yksityismetsiä ohjaava lakisäädöstö, neuvonta ja hallinto olivat oikeasuuntaisia ja mekanismia tukevia, mutta niiden erillisvaikutusta puuston ja hakkuumahdollisuuksien lisääntymiseen ei ole voitu tieteellisesti objektiivisesti osoittaa.

Metsien nopea arvonnousu ja metsänomistajien koulutuksen parantuminen ja vaurastuminen ovat olleet edistämistoiminnan onnistumiselle välttämätön reunaehto. Kun metsänomistajien tietämys markkinoista on olennaisesti kohentunut ja puun taloudellinen niukentuminen on toteuttanut talousteorian mukaisen monimuotoisen korjausmekanismin, niin yksityismetsälain olemassaolon oikeutus talouspolitiikan teorian kannalta on poistunut (vrt. luku 3.4).

Metsäinvestoinnit ja metsäpolitiikan oikeutus

Myös *metsänparannuslain* kohdalla on sosio-ekonominen tilanne Suomessa olennaisesti muuttunut lain olemassaolon aikana. Useimmat metsäinvestoinnit ovat olleet omistajilleen edullisia: ne ovat tuottaneet selvästi positiivista reaalikorkoa ja olleet matalariskisiä. Portfolio-teorian mukaan molempia näkökohtia tulee tarkastella samanaikaisesti. (Palo 1990a.) *Entistä osaavammat ja motivoituneemmat metsänomistajat (luku 4.3) toteuttavat kannattavat metsäinvestoinnit ilman yhteiskunnan tukeakin uusien suunnittelumallien, tietojärjestelmien ja mikrotietokoneiden avulla (Palo 1989b). Suuret metsäteiden ja metsäojituksen yhteishankkeet on jo toteutettu. Samoin mittava määrä muita metsäinvestointeja metsänparannuslainsäädännön, Mera-ohjelmien ja Metsä 2000 -ohjelman tuella (Uusitalo 1978; Palosuo 1979; Eriksson 1993).*

Useimpia metsäinvestointeja on luonnehdittu hyvin kaukovaikutteisiksi siten, että nykyhetken investointimenoa vastaava tulo olisi odotettavissa vasta vuosikymmenien tai jopa metsikön koko kiertoajan (60–140 vuotta) päästä. Tällä näkökohdalla on perusteltu etenkin yhteiskunnan tuen välttämättömyyttä (Uusivuori & Leikas 1991).

Tämä väite on merkittävästi harhainen. Esimerkiksi lannoituksesta, ojituksesta ja autotien teosta odotetaan tuloja joko välittömästi tai 3–15 vuoden tähtäyksellä. *Metsäinvestoinnit antavat onnistuessaan jo lyhyellä tähtäyksellä omistajalleen taloudellista hyötyä metsän arvon noustessa lisääntyvinä vakuuksina ottolainausatilanteessa tai kohonneena kauppahintana, jos tila myydään. Niinpä metsäinvestointien pitkää kypsymisaikaa voidaankin pitää metsämiesfilosofiaan ja etupolitiikkaan kuuluvana retoriikkana.*

Metsätalouden pitkällä suunnitteluhorisontilla on usein perusteltu metsälakien tarvetta (Kiviniemi 1992; Uusivuori & Leikas 1991). Tilannetta voidaan olennaisesti parantaa vapauttamalla metsätilamarkkinat, jolloin metsäinvestoinnit vaikuttaisivat entistäkin nopeammin koko tilan arvonnousuun (Hultkrantz 1990). Suomen vuoden 1978 maanhankintalakia vastaavasta Ruotsin laista tehtiin perusteellinen tutkimus, jossa ehdotettiin osto-oikeuden laajentamista paikallisväestölle ja paluumuuttajille. Tällainen muutos myös tapahtui (Carlen ym. 1989; Regeringens... 1991). Metsä 2000 -ohjelmassa tehtiin ehdotus tilanosto-oikeuden laajentamisesta myös juridiselle henkilölle Suomessa. Maanviljelijöiden 'maanostomonopolin' purkamista on äskettäin toistuvasti esitetty myös Helsingin Sanomien mielipidepalstalla. Muutosta ei ole kuitenkaan tehty eikä se liene myöskään valmisteilla.

Metsänparannustoiminta nykyisellään aiheuttanee runsaasti negatiivisia ulkoisvaikutuksia kuten metsämaaisemien ja virkistyskäytön arvon alenemista, erämaiden pienenemistä, lisäuhkaa uhanalaisille lajeille sekä vesien saastumisongelmia (Huttunen ym. 1991). Metsänparannuksen positiiviset ulkoisvaikutukset lienevät vähäiset. Tilannetta on ympäristön näkökulmasta pahentanut tukirahoituksen kehitysalueita suosinut porrastus, joka on lisännyt ympäristön paineita maamme reuna-alueilla, joissa metsät ja olosuhteet muutenkin ovat ekologisesti herkempiä kuin korkeamman lämpösunnan rinta-mailla.

Yksityismetsälaki, metsänparannuslaki ja niitä toteuttava metsälautakuntalaitos aiheuttavat merkittäviä valtiontaloutta rasittavia kustannuksia, jotka rahoitetaan kaikkien veronmaksajien varoin. Tästä syntyy tulonjako-ongelma, koska nykyisellään tätä toimintaa ei juurikaan voida perustella talouspolitiikan teoriolla (luku 2.2), vaan lähinnä korporatiivisen metsäpolitiikan (luku 3.5) aikaansaannoksena. Sama koskee maanhankintalain toimeenpanoa. Uusi metsäpolitiikan strategia (luku 5) toisi organisaatiolle metsäpolitiikan teorian (luku 2) kannalta mielekkäitä tehtäviä.

Metsänhoitoyhdistysten toiminta

Metsänhoitoyhdistyslainsäädäntö syntyi aikanaan vaikean 'pihtisynnytyksen' tuloksena (luku 3.4; Piha 1975). Yhdistysten tarkoituksena on lain mukaan kohottaa jäsentensä ja muidenkin metsänomistajien ammattitaitoa ja -tietoa,

ohjata ja kehittää metsien hoitoa ja käyttöä sekä järjestää ammattiväen apua ja muutoinkin edistää alueensa metsätaloutta. Metsänhoitoyhdistykset ovat tuottaneet neuvontaa ja muita metsäammattiväen palveluja metsänomistajille. Yhdistysten toiminta on välillä aiheuttanut ristiriitoja niiden puolivirallisen luonteen ja etujärjestötoiminnan vuoksi. Yhdistykset lähtivät esimerkiksi 1960-luvulla markkinoimaan Osuuskunta Metsäliiton puunosto- ja korjuupalveluja. Tapion vuoden 1984 ohjeen mukaan yhdistysten tulee olla puun myynnin edistämiseksi tasapuolisia eri ostajien suhteen. Puukaupan teko ostajan lukuun on kielletty. (Kiviniemi 1992.) Viime vuosina on tehty laajamittaista metsänhoitoyhdistysten toiminnan kehittämistyötä.

Metsänhoitoyhdistykset rahoittavat pääosan toiminnastaan pakollisilla veroluonteisilla metsänhoitomaksuilla, jotka kerätään kaikilta metsäverotettavilta yksityisiltä metsänomistajilta, yhtiöiltä, kunnilta ja seurakunnilta. Metsänhoitoyhdistysten tarkoitus ja toimintatapa ovat siis metsänhoitoyhdistyslain (558/50) ja -asetuksella (422/50) säänneltyjä, mutta yhdistykset ovat myös yhdistysrekisteriin merkityjä aatteellisia yhdistyksiä. Metsänhoitoyhdistyksiin sovelletaan yhdistyslakia (503/89) ellei metsänhoitoyhdistyslaista ja asetuksesta muuta johdu. Metsäkeskukset ja -lautakunnat ohjaavat ja valvovat metsänhoitoyhdistysten toimintaa. (Kiviniemi 1992.) Yhdistysten toiminta ei aiheuta tulonjako-ongelmia, koska toiminta rahoitetaan metsänomistajakunnalta kerättävin metsänhoitomaksuin, jolloin yhteiskunnan tukea ei tarvita muilta kansalaisryhmiltä.

Metsänhoitoyhdistykset kantavat päävastuun metsänomistajien henkilökohtaisesta neuvonnasta. Yhdistykset tekevät myös ryhmäneuvontaa yhteistyössä metsälautakuntien kanssa. Vuosina 1986–1990 metsänhoitoyhdistykset tavoittivat henkilökohtaisella neuvonnalla 82 prosenttia sekä ryhmä- ja joukkoneuvonnalla 25–37 prosenttia koko maan metsänhoitomaksua maksavista yksityismetsänomistajista. Alustavien tulosten perusteella näyttää siltä, että ne metsänomistajat, jotka olivat aktiivisia neuvontapalvelujen käyttäjiä, olivat aktiivisia myös metsien käsittelyssä. (Hänninen 1993.)

Metsähoitoyhdistysten toiminnan yleisestä tuloksellisuudesta ei ole valmiita tutkimustuloksia, joskin kysymystä tutkitaan parhaillaan Metsätutkimuslaitoksessa (Hänninen 1993; E.-J. Viitala). Alustavien tulosten mukaan tuloksellisuus vaihtelee voimakkaasti yhdistyksittäin ja metsälautakunnittain. Myös metsänhoitoyhdistysten liitoilla saattaa olla vaikutusta tähän vaihteluun. Toiminnan kustannustehokkuudessa on ollut toivomisen sijaan.

Yhdistysten pääasiallinen rahoitustapa sekä puolivirallinen asema lievenvät aiheuttaneet niiden toimintaan virastomaista jäykkyyttä. Jos yhdistysten toiminta pitäisi rahoittaa kokonaan palvelumaksuin vapailta markkinoilta, se lisäisi otaksuttavasti puukaupan avustustehtäviä sekä toiminnan innovatiivisuutta ja osaamista sekä poistaisi metsälautakuntien valvontakustannukset, mutta voisi supistaa toiminnan laajuutta. Puukaupallinen ja muu etujärjestötoiminta voitaisiin siinä tapauksessa antaa kokonaan MTK:n metsävaltuuskunnan ja metsänhoitoyhdistysten liittojen hoitoon. Yhdistysten toiminnanjohtajat olisivat ilman lakimääräistä rahoitusta aiempaa enemmän vastuullisia toiminnan kannattavuudesta ja jatkuvuudesta, minkä voidaan olettaa parantavan tuloksellisuutta. Metsänhoitoyhdistysten muuttaminen lakimääräiseksi oli varmaan tarpeellista sotien jälkeisissä olo-

suhteissa, mutta nykyisissä muuttuneissa oloissa voitaisiin palvelujen tuotekehittelyn ja kilpailun edistämiseksi sekä byrokratian vähentämiseksi kyseinen laki ja asetus lakkauttaa.

5 Ympäristötietoisen metsäpolitiikan malli

5.1 Uuden strategian lähtökohdat, visio ja päämäärät

Metsäpolitiikan päättäjät joutuvat arvioimaan milloin nykyisen metsäpolitiikan muutospaineet (luku 4) edellyttävät nykyisen strategian (luku 3.5) vaihtamista uuteen ja entistä käyttökelpoisempaan strategiaan. *Tämän tutkimuksen normatiivisena päätelmänä muutospaineiden analyysistä esitetään, että on aika hylätä nykyinen paljolti suunnitelmatalouteen ja puuntuotantokeskeisyyteen perustuva metsäpolitiikan strategia.*

Tämän tutkimuksen metsäpolitiikan teoreettisen viitekehyksen (luku 2), korporatiivisen metsäpolitiikan (luku 3) ja sen muutospaineiden analyysin (luku 4) perusteella tässä luvussa (5) hahmotellaan strategisen suunnittelun periaatteiden mukaisesti ehdotus uudeksi ympäristötietoiseksi metsäpolitiikan strategiaksi. *Strateginen suunnittelu ja etenkin sen edellyttämä vision ja päämäärien valinta ovat luonteeltaan normatiivisia, jolloin eri tutkijat samoilla välituloksilla saattavat päätyä erilaisiin suosituksiin.* Tämä subjektiivisuuden varaus on hyvä pitää mielessä etenkin tämän luvun kohdalla, mutta jossain määrin myös seuraavien alalukujen (5.2–5.6) uuden strategian keinojen valinnan ja muotoilun osalta.

Politologisessa tutkimusotteessa nähdään suositeltavana päättää tutkimus tutkijan näkemyksen mukaisesti politiikan muutosehdotuksiin (Majszchrzak 1984, s. 71–73; Clawson 1975, s. 157–170). Pidetään myös suotavana esittää vaihtoehtoisia strategioita, mikä ei kuitenkaan tässä tutkimuksessa ollut mahdollista. Tässä hahmotellaan aiempien lukujen tulosten pohjalta eräänlainen ideaalistrategia. Jos päättäjät toteuttavat siitä vain joitakin osia, syntyy luonnollisesti vaihtoehtoisia strategioita. Niiltä puuttuvat kuitenkin silloin ideaalistrategian synergiaedut ja kokonaisvaikutus.

Uuden metsäpolitiittisen strategian muotoilulla pyritään selkeyttämään ne keskipitkän aikavälin toimintalinjat, jotka synergiaetuja tuottaen ja muuten tuloksellisuuden kriteerien (luku 2.4) mukaisesti ohjaavat metsätaloutta ja koko metsäsektoria metsäpolitiikan uusien päämäärien suuntaan ja siten tukevat ideaalivision toteutumista. Tässä alaluvussa hahmotellaan ympäristötietoisen metsäpolitiikan ideaalivisio ja päämäärät.

Visiolla eli tulevaisuudenkuvalla tarkoitetaan tässä metsätalouden nähtävissä olevaa toiminnallista tavoitetilaa, jonka saavuttamista pidetään suotavana ja tietyin edellytyksin mahdollisena. Kunkin vision toteuttaminen vaatii erilaisen keinovalikoiman ja visiot tyydyttävät eri kansalais- ja eturyhmiä eri

tavoin. Eräs mahdollisuus visioiden muodostamiseen on metsiin ja metsätalouteen kohdistuvien asenteiden typologia: utilismi, humanismi, mystismi ja primitivismi (Pietarinen 1987).

Utilismi vastaa parhaiten perinteisen metsämiesfilosofian (luku 2.3) sisältöä. *Primitivismillä* on puolestaan vastineensa Pentti Linkolan ja hänen hengenheimolaistensa luonnon itseisarvon kunnioittamisessa. Sen mukaan ihmisellä ei ole erioikeutta metsien hyödyntämiseen, vaan kaikki eliölajit ovat yhtä arvokkaita. *Mystismissä* ihminen pyrkii metsäluonnon ykseyden kokeamiseen intuition tai muun välittömän eläytymisen avulla. Erkki Lähde ja Esko Jalkanen (1989) ovat usein lähestyneet metsäkysymyksiä mystiikan perusasenteella. *Humanismin* voidaan tulkita parhaiten vastaavan Brundtlandin komitean (The World Commission ... 1987) näkemystä ihmisten aineellisten ja aineettomien (ympäristön suojelun) tarpeiden samanaikaisesta tyydyttämisestä.

Uuden ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategian visio rakennetaan humanismin perusasenteen ja Brundtlandin komitean näkemysten varaan. Tämän vision mukaan ihmisellä on oikeus käyttää metsää edistämään omaa älyllistä, eettistä ja esteettistä 'täydellistymistään' ja samalla hoitaa metsää omien henkisten ihanteidensa toteuttamiseksi. Teknologiaa sovelletaan metsätalouteen harkiten niin, että henkistä kehitystä pystytään edistämään monipuolisesti vaarantamatta metsän humanististen tavoitteiden kannalta arvokkaita piileviä mahdollisuuksia.

Tässä visiossa ihminen myös pystyy 'täydellistymään' jatkuvasti, joskin usein vaikeiden koettelemusten ja kriisien kautta. Metsä myös palvelee ihmisen kehitystä monipuolisesti, mikä johtaa ekosysteemiperusteiseen metsän käsitteeseen ja useimpien metsien tasapuoliseen monikäyttöön. Metsät turvaavat riittävän toimeentulon ja hyvinvoinnin, mutta metsiä käsitellään sellaisin menetelmin, että metsät myös kehittävät ihmisten eettistä mielenlaatua, kauneudentajua ja henkistä tasapainoa.

Humanismiin perustuvaa visiota on konkretisoitu pitemmälle 'ekoteollisessa' metsätalouden tulevaisuudenkuvassa, jolle on myös kuvailtu edellisen typologian pohjalta kilpailevat 'tuotantokeskeinen', 'yhdyskuntakeskeinen' ja 'luontokeskeinen' visio (Opetusministeriö 1993).

Edellä kuvatun metsätalouden humanistisen tulevaisuudenkuvan, metsäpolitiikan teoreettisen viitekehyksen (luku 2) ja metsäpolitiikan muutospaineiden (luku 4) pohjalta voidaan konkretisoida metsäpolitiikan uuden strategian päämäärät seuraavasti:

1. Päämäärä: *Ylläpidetään kestäväää puuntuotantoa ja pyritään kestävien hakkuumahdollisuuksien tehokkaaseen käyttöön metsäsektorin markkinoiden kilpailun asteen ja toimivuuden kohottamisella. Se edellyttää juridisen infrastruktuurin kehittämistä ja uusia instituutioita. Aikaisempaa kilpailevampien markkinoiden 'näkyvätön käsi' puolestaan hoitaa silloin lyhyen ja pitkän tähtäyksen puuhuollon.*

2. Päämäärä: *Turvataan metsätalouden ekologinen ja kulttuurinen kestävyys kohdentamalla pääosa metsäpolitiikan aktiviteetista metsä-*

talouden positiivisten ulkoisvaikutusten tukemiseen ja negatiivisten ulkoisvaikutusten estämiseen. Kohotetaan suojeltujen metsien määrä ja osuus kansainvälisten sopimustemme edellyttämälle tasolle pääosin hinta- ja informaatio-ohjausta käyttäen, jolloin lakisääteiselle suojelulle jää aikaisempaa vähäisempi rooli.

3. Päämäärä: *Tuetaan maaseudun sosiaalista kestävyyttä ja taloudellista sopeutumista rakentamalla ympäristötietoinen metsäsektorin työllisyyden elvytysohjelma ja siirtämällä maatalouden julkista tukea metsätalouden positiivisten ulkoisvaikutusten turvaamiseen.*

4. Päämäärä: *Pyritään välttämään aikaisempien tulonjakosuhteiden olennaista muuttamista. Samalla kuitenkin varmistetaan, että eri eturyhmät ja kansalaispiirit olisivat aikaisempaa tasapuolisemmin edustettuna metsäpolitiikan suunnittelussa, toteutuksessa ja seurauksissa.*

Päämäärää 1 tukevia uuden ympäristötietoisen metsäpolitiikan strategian mukaisia keinoja kuvaillaan luvuissa 5.2–5.3. Päämäärän 2 toteutuksen uudet keinot esitellään luvussa 5.4. Päämäärän 3 edellyttämä elvytysohjelma hahmotellaan luvussa 5.5. Päämäärä 4 pidetään mielessä kauttaaltaan uusien metsäpolitiikan keinojen valinnassa ja erityisesti uuden metsäpolitiikan organisoinnissa sekä taloudellisen ohjauksen (hinta- ja informaatio-ohjauksen) suosimisessa aiemmin yleisen normiohjauksen (määräohjauksen) kustannuksella (luku 5.6).

5.2 Markkinat kilpaileviksi

Maanhankintalaki vanhentunut

Vuosisadan ensi neljänneksellä rajoitettiin yhtiöiden maanhankintaa lainsäädännöllä. Vuodesta 1978 on ollut voimassa laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata (391/78), jota on myöhemmin hieman muutettu (538/88). Lailla tähdättiin tilakoon suurentamiseen antamalla etuosto-oikeus myytävän tilan läheisyydessä asuville maanviljelijöille. Yhtiöiden lisäksi päädyttiin siis rajoittamaan myös luonnollisten henkilöiden, osuuskuntien, yhdistysten ja säätiöiden oikeutta ostamalla hankkia omistukseensa maa- ja metsätalousmaata.

Maanoston julkisesta rajoittamisesta huolimatta metsälöiden keskikoko on pääsuuntaisesti pienentynyt (luku 4.2). Metsä 2000 -ohjelmassa suositeltiin selvitystyötä maanhankintalain tarkistamiseksi siten, että aktiivisesti metsätaloutta harjoittavat metsänomistajat – myös metsäteollisuusyhtiöt – saisivat paremmat edellytykset metsämaan lisähankinnalle (Talousneuvosto 1985, s. 32–33). Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunta ehdotti myöskin maanhankintaoikeuslain tarkistamista tilakoon suurentamiseksi ja metsätaloustilojen perustamisen edistämiseksi (Komiteanmietintö 1992/5, s. 108). Suomessa ei ole tehty selvityksiä eikä tutkimuksia tästä asiasta. Hallitus ei ole myöskään ryhtynyt toimenpiteisiin tällä rintamalla. Talouspolitiikan teorian mukaan ei ole erityisiä perusteita minkä vuoksi julkinen sääntely tilamarkkinoilla olisi tarpeen (luku 2.1).

Ruotsissa tehtiin tutkimus (Carlen ym. 1989) sikäläisen, paljolti Suomen maanhankintalain kaltaisen lain toimeenpanon vaikuttavuudesta. Teoreettisen analyysin perusteella tutkimuksessa pääteltiin, että laki on vähentänyt tilakauppojen määrää, kun taas sukulaisten välisten kauppojen määrä ja osuus on kasvanut sekä, että tilojen hintataso on alentunut. Empiirinen analyysi osoitti, että lain voimassaoloaikana 1979–1987 tilojen kauppahinnat alenivat 15–20 prosenttia lakia edeltävään aikaan verrattuna. Tuloksen mukaan tuona aikana tiloja myyneet hävisivät useita miljardeja kruunuja. Lopputuloksena tutkimuksessa todetaan, että laki on vaikuttavasti estänyt yhtiöiden metsätilojen oston. Muissa suhteissa lain toteutus ei ole vastannut tavoitteitaan.

Ruotsin maanhankintalaki muutettiin vuoden 1991 alusta. Vuoden 1979 lakia väljennettiin merkittävästi. Tilakauppojen hintasäännöstely poistettiin, samoin pääosin maa- ja metsätalouden rationalisointitavoite. Sen sijaan uutta lakia sovelletaan aluepolitiikan välineenä. Uuden lain mukaan yksityishenkilö, joka on asunut vähintään puoli vuotta haja-asutusalueella tilan myyntikunnassa tai on halukas muuttamaan sinne, on oikeutettu ostamaan maa- ja metsätaloustan. Yhtiöiden maanostokielto säilytettiin uudessakin laissa, vaikka tutkimuksen (Carlen ym. 1989) mukaan yhtiöt olivat hoitaneet metsään hyvin, eikä ollut puhtaasti taloustieteen teorian mukaista jättää lakiin yhtiöiden ostokielto. Asiassa ehkä painoi se, että Ruotsissa oli ylivoimaisesti enemmän yhtiöiden metsiä (25 prosenttia) kuin muissa vertailuissa Euroopan maissa – myös yli kolminkertainen osuus Suomeen nähden (Regeringens proposition 1990/91:155).

Suomessa Kuusela (1978, s. 68) vertaili eri metsänomistajaryhmien metsien metsähoidollista tilaa valtakunnan metsien inventoinnin 1971–1976 perusteella. Hän päätyi toteamaan, että ”Kansantalouden kannalta katsottuna osakeyhtiöt ovat osoittautuneet hyviksi metsänomistajiksi. Puuntuotanto näyttää olevan tehokkainta silloin, kun se on puunjalostamisen kanssa saman yrittäjän toimintaa.”

Edellä esitetyin perustein päätellään, että Suomen koko nykyinen laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata on vanhentunut. Se joutaa kokonaan purettavaksi. Näin menetellen säästettäisiin merkittävästi julkisia hallintokuluja ja edistettäisiin siirtymistä maatalouden sosialistisesta säätelystä ja suunnitelmametsätaloudesta markkinatalouteen. Myös kilpailevien tilamarkkinoiden kytkennät puumarkkinoihin puoltavat tilamarkkinoiden vapauttamista julkisesta säätelystä. Vapaat tilamarkkinat edistäisivät pitkävaikutteisten metsäinvestointien entistä nopeampaa realisoitumista metsätilan kauppa- ja vakuusarvoon.

Maataloudesta metsätalouteen

Suomen maataloutta on harjoitettu jo pitkään metsätaloutta tiukemmassa suunnitelmataloudesta (Weckman 1990). Yhteiskunta tukee maataloutta Suomessa suhteellisesti eniten Japanin, Sveitsin ja Norjan jälkeen maailmassa. OECD (1989) arvioi, että vuonna 1986 yhteiskunnan tuki maataloudelle tuottajan tukipalkkiota vastaavana määränä (PSE) oli 17 miljardia markkaa. Tämän tuen määrä oli kohonnut 2,4-kertaiseksi vuosina 1979–1986. Sen jäl-

keen yhteiskunnan tuki lienee edelleen kasvanut (Maatilahallitus 1989), vaikka on vaikea löytää kattavaa julkaistua tilastotietoa tästä poliittisesti herkästä muuttujasta (Kettunen 1992; Kola 1991; Granberg 1989; Maatilahallitus 1991). PSE-tuki oli vuonna 1986 selvästi maatalouden bruttokansantuotetta (13 miljardia mk) suurempi. Tukea meni maatalouden lisäksi myös elintarviketeollisuudelle ja kaupalle.

Erään lehtikolumnin mukaan PSE-tukemme oli 20 miljardia markkaa 1990 ja devalvaation seurauksena 14 miljardia markkaa 1992 (Johnson 1993). Saman lähteen mukaan PSE-tuen osuus vuonna 1992 viljelijöiden tuloista oli Suomessa 64, Ruotsissa 55, Euroopan yhteisössä 47 ja Yhdysvalloissa 31 prosenttia. PSE-tuen laskennassa otetaan maatalouden ja elintarvikkeiden tukemiseen käytettävien valtion välittömien budjettimenojen lisäksi huomioon myös edellä mainittujen tuotteiden rajasuojasta syntyvä tukivaikutus. Pelkkien budjetin bruttomenojen suuruus vuonna 1985 oli 7,5 ja vuonna 1987 oli 8,1 miljardia mk. Nettomenot olivat 6,4 miljardia markkaa vuonna 1985. Lisäksi liikevaihtoverotuksen alkutuotevähennyksen suuruudeksi kotimaiselle kulutukselle arvioitiin 3,5 miljardia markkaa (Hjerpe 1986; Toropainen 1990).

Talouspolitiikan teorian mukaisia perusteita maatalouden yhteiskunnalliselle sääntelylle ei ole systemaattisesti esitetty enempää Kettusen (1992) ”Suomen maatalouspolitiikka” -yleisraportissa kuin muissakaan tämän kirjoituksen viitteissä. Ihamuotila (1979, s. 140) antaa ehkä parhaimman tuntuman talouspolitiikan teoriaan: ”Tuotannon tehokkuuden säilyttämiseksi, viennin kilpailukyvyyn parantamiseksi ja investointien järkeväksi kohdentumiseksi on markkinamekanismin annettava sittenkin kohtalaisen vapaasti toimia. Hintaja tukipolitiikan tulisikin olla harkittua ja varovaisella kädellä ohjattua toimintaa markkinamekanismin epäkohtien poistamiseksi, liiallisten heilahtelujen vähentämiseksi ja yhteiskunnallisten epäoikeudenmukaisuuksien tasoittamiseksi.”

Kaksi viimeistä näkökohtaa kuuluvat talouspolitiikan teorian yhteiskunnallisen sääntelyn oikeuttaviin syihin, joskin etenkin liiallisiin heilahteluihin puuttumisen legitimiisyys on jossain määrin keskustelunalainen kysymys. Maataloustuottajia tuskin myöskään voidaan Suomessa pitää sellaisena yhteiskunnan ’vähäväkisenä’ ryhmänä, jonka oikeudenmukainen kohtelu vaatisi yhteiskunnalta näin voimakasta sääntelyä. Markkinaepäonnistumisia eli ulkoisvaikutuksia tai kilpailun puutetta ei käytetyissä lähteissä esitetä julkisen maatalouspolitiikan perusteeksi.

Maataloudessa syntyykin ulkoisvaikutuksia ehkä metsätaloutta vähemmän. Sellaisia voisivat olla maisemavaikutukset ja vesien pilaantuminen. Suomen julkisella maatalouspolitiikalla ei ole ollut ympäristöavoitteita (Sumelius 1990; Kettunen 1992). Kettunen (1992) arvioi kuitenkin, että ympäristöpolitiikka nousee vähitellen tärkeäksi maatalouspolitiikan osaksi ja että se on tällä hetkellä tyydyttävällä tasolla. Toisaalta tuore maavero-raportti arvioi, että ”maatalouden aiheuttama hajakuormitus on yksi merkittävimmistä elinympäristömme kuormittajista” (Ollila 1993). MTK:n maatalouspolitiikan retoriikkaan ympäristö on jo sisällytetty (Nevala 1990; MTK 1990).

Maanviljelijöiden omistusosuus metsämaan alasta on viime vuosikymmeninä pääsuuntaisesti alentunut: vuoden 1990 arvio oli 56 prosenttia (Ihalainen 1992) *päätoimisten* maanviljelijöiden osuus puolestaan oli 32 prosenttia

(Ripatti 1993). *Voimakkaasti julkisesti tuettu maatalous on aiheuttanut useita ongelmia metsätalouden harjoittamiselle (Holopainen 1967). Ensiksi maa-seudulle ei ole päässyt syntyään sellaisen perheyrittämisen perinnettä, joka nojaisi markkinatalouteen ja olisi tottunut sen epävarmuuteen ja riskeihin ja jolla olisi osaamista tuotekehittelyssä ja markkinoinnissa.*

Toiseksi maatalouden pääomamarkkinoiden laaja subventointi ja verotus-käytäntö ovat puolestaan vähentäneet maatalousinvestointien kannattavuuden merkitystä ja seuranta. Maatalousekonomistit eivät ole juurikaan julkaisseet yleisen liiketaloustieteen mukaisia kannattavuustunnuksia maataloudesta. Metsäinvestointien sisäinen korko on yleisesti vaihdellut 2–7 prosentin välillä, metsäojituksessa ja -lannoituksessa on saatu merkittävästi korkeampiakin arvoja (Palo 1990). Tapaustutkimuksissa Juuassa ja Rantasalmella laskettiin samoilla tiloilla vuosina 1987–1989 pääoman reaalisiksi tuotto-prosentiksi kummassakin metsätaloudelle 3 prosenttia, maataloudelle Juuassa negatiivinen tulos sekä Rantasalmella 0,4 prosenttia (Huovinen 1991). Runsas-metsäisillä maatiloilla olisi kannattavampaa kohdentaa enemmän nykyisiä tilan resursseja maataloudesta metsätalouteen. Sekä kannattavuutta että käytettävissä olevia tuloja voidaan lisätä edullisimmin lisäämällä metsätaloustuotantoa vajaakäytössä olevan tilan oman työvoiman avulla (Hyttinen 1992).

Kolmanneksi maatalouden raskas julkinen tuki on johtanut resurssien tehostamiseen kohdentumiseen tilatason lisäksi myös kansantalouden tasolla. Tuoreen panos–tuotos -tutkimuksen mukaan elintarvikkeiden ylituotannon supistaminen ja metsäteollisuuden tuotannon lisääminen sekä siitä aiheutuva maataloustuotannon vähentäminen ja metsätaloustuotannon lisääminen ovat kansantaloudellisesti kannattavia – erityisen kannattavia muutokset ovat valtiontaloudellisesti (Toropainen 1990).

Neljänneksi maatalouden voimakas tuki on myös merkittävästi kohottanut pellon markkinahintoja (Laurila 1988). Tämä puolestaan on lisännyt maatilojen arvoa ja tehnyt sukupolvenvaihdokset entistä kalliimmiksi uudelle maatilayrittäjälle. Tämä on usein johtanut metsälön jakamiseen sisarusten kesken ja entistä tehostomampaan tilakokoon metsätalouden harjoittamisessa.

Viidenneksi maatalouden julkinen tuki on niinikään johtanut jo pitkään vallinneen maatalouspolitiikan keskeisimmän tavoitteen, nimittäin elintarvikeomavaraisuuden mittaviin ylityksiin, jolloin on puolestaan tarvittu runsaasti lisää tukea tuotteiden vientiin. Niinpä viime vuosikymmeninä on pyritty rajoittamaan maataloustuotantoa esimerkiksi peltoja metsittämällä. Vuosina 1969–1987 valtion tuella metsitettiin 108 000 ha peltoja. Samanaikaisesti rai-vattiin lisää peltoa 102 000 ha, josta 1970-luvun alkuun saakka maksettiin valtion tukea (Sauli 1987). Vastakkaissuuntaiset toiminnot lähes kumosivat toisensa (Selby 1990).

Kuudenneksi maatalouden tukeminen lienee myös vähentänyt raakapuun tarjontaa maatilametsistä.

Peltojen metsityksessä on esiintynyt biologisia ja ekologisia ongelmia. Etenkin suopeltojen metsitykset ovat onnistuneet tavanomaisia metsänuudistuksia kehnemmin (Ferm & Polet 1991). Lisäksi on ilmennyt, että pellonmetsityksen vaikuttavuus maatalouspolitiikan keinona on ollut keho: on metsitetty pääosin sellaisia peltoja, jotka jo ennen metsitystä ovat olleet pois maataloustuotannosta (Mustonen 1990; Petäjistö ym. 1993). Kun vielä metsätalouden kestävät hakkumahdollisuudet ovat muutenkin nopeassa nousussa ja

vajaakäytössä (luku 4.1), on aika lopettaa tämä järkevän talouspolitiikan vastainen peltojen metsitys julkisella tuella.

Entisen kaltainen peltojen metsitys voidaan jättää maataloustuottajien oman aktiviteetin ja rahoituksen sekä markkinamekanismin varaan. Yleisesti voidaan suositella peltojen luontaista metsitymistä. Vaikka pellon metsitys vie tällä menettelyllä viljelyä enemmän aikaa, menettely voidaan osoittaa taloudellisesti viljelyä edullisemmaksi. Pellon luontaisella uudistamisella saadaan yleensä myös lehtipuuvaltainen ja ekologisesti viljelyä kestävämpi ja monimuotoisempi tulos. Maataloustuotannosta poistettavia peltoja voitaisiin hoitaa tai jättää hoitamatta kulttuurimaiseman ja biodiversiteetin sekä maatalousmaiden monikäytön ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi (Selby 1990; Sumelius 1990). Tätä toimintaa olisi talouspolitiikan teorian mukaista tukea julkisin varoin, koska kyse on positiivisten ulkoisvaikutusten luomisesta.

On myös ehdotettu maataloustuotannon laajaperäistämistä uutena maatalousstrategiana, jolloin käytettäisiin runsasta tuotannontekijää peltoa mahdollisimman laajasti tuotantoon, mutta niukkoja kemiallisia ja konepanoksia entistä vähemmän (Selby 1990; Sumelius 1990; Ollila 1993). Tämän strategian ääripäässä olisi luomutuotanto. Laajaperäinen viljely vähentäisi hehtaarikohtaisia tuotoksia. Siten se toisaalta edistäisi maataloustuotannon vähentämistä ja toisaalta vähentäisi maatalouden kielteisiä ympäristövaikutuksia, joten laajaperäistämiseen voitaisiin talouspolitiikan teorian mukaisesti käyttää julkista tukea. Laajaperäisestä, vähän tai ei ollenkaan kemikaaleja käyttävästä viljelystä voisi tulla Suomen maatalouden uusi valtti yhdentyvillä Euroopan markkinoilla.

Ruotsi on jo alentanut rajasuojaansa ja on purkamassa kokonaan maataloutensa sisäisen säätelyn. Uskotaan, että Ruotsin maatalouspolitiikka vaikuttaa myös Suomen maatalouspolitiikkaan (Haavisto 1991). Lehtiutinen Norjasta kertoo, että ”suunnitelmatalous poistetaan maataloudesta – brezneviläinen aikakausi on ohi”! Lausunnon oli antanut Norjan maatalousministeri Gunhild Oyangen (Finansavisen 1992). Ehkäpä Suomenkin maataloustuottajat saavat vähitellen tuntumaa yrittämisen pelisääntöihin markkinataloudessa!

Jotta siis metsätalouden markkinat saataisiin entistä kilpailevammiksi ja tehokkaammiksi, tulisi maatalouden poliittista ohjausta ja julkista tukea selvästi vähentää. Tällaiseen muutokseen on näkyvissä erilaisia paineita. MTK:n johtohenkilöiden mukaan maatalouden tuki voidaan maksaa siten, että se johtaa enemmän ekologisesti positiivisesti suuntautuneeseen maataloustuotantoon. He näkevät maatalouspolitiikan uuden linjauksen reunaehtoina kestävän kehityksen periaatteen ja kansainvälisen kilpailun lisäämisen, johon puolestaan vaikuttavat GATT- ja Euroopan yhdentymisneuvottelut (Nevala 1990; Haavisto 1991).

Uusista yritysmuodoista potkua markkinatalouteen

Suomen maatalous kamppailee edelleen ylituotanto-ongelmien parissa. Tiukasta julkisesta ohjauksesta huolimatta maatalouden sekä viljelijöille että veronmaksajille kallis ylituotanto jatkuu (Selby 1990; Kettunen 1992). Monimuotoinen ja laaja julkinen ohjaus on pitkälle tukahduttanut yritteliäisyyden,

tuotekehittelyn ja innovatiivisuuden viljelijöiden keskuudessa (Weckman 1990). Vaikka julkinen ohjaus on metsätaloudessa ollut maataloutta vähäisempää, on myös metsätaloudessa vallinnut suunnitelmatalous ollut tukahduttamassa normaalia yritteliäisyyttä. Jos metsätaloudessa aiotaan vakavasti siirtyä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen, niin olemassaolevia yritysmuotoja olisi vastaavasti kehitettävä.

Metsätaloudessa yrittäjiä kutsutaan metsänomistajiksi, maataloudessa vastaavasti maataloustuottajiksi tai viljelijöiksi. Metsänomistajille rinnakkaisia nimikkeitä ovat tilanomistaja, kartanomistaja, osakkeenomistaja, jotka kaikki viittaavat passiiviseen – ei aktiiviseen, eikä päätoimiseen – yrittämiseen. *Kun noin puolet viljelijöistä on päätoimisia maataloustuottajia, niin valtaosa metsänomistajista on sivutoimisia.* Päätoiminen yrittäjä on motivoitunut opiskelemaan alaansa, hankkimaan siitä riittävät tiedot ja ylläpitämään osaamistaan menestyksellisen yritystoiminnan harjoittamiseksi. Sivutoimisella metsänomistajalla saattaa olla elävää metsätalouden harrastusta, mutta useimmiten pääammatin hoito ei jätä siihen riittävästi aikaa. Ongelma on edelleen vaikeutumassa, kun metsänomistajien lukumäärä on kasvussa ja tilalla asuminen vähenemässä (luku 4.2).

Maa- ja metsätaloudessa yksityiset henkilöt harjoittavat yritystoimintaansa pääasiassa yksityisellä toiminimellä (henkilöyrityksenä), henkilöyhtymänä, tai kuolinpesänä. Kuolinpesien määrä ja osuus metsänomistajista on ollut kasvussa, mikä on huolestuttavaa, koska ne ovat olleet metsätalouden harjoittajina kaikkein passiivisimpia (luku 4.2). Osakeyhtiöt omistavat Suomen metsäalasta kahdeksan prosenttia. Ne ovat lähes poikkeuksetta metsäteollisuusyhtiöitä. Pääasiassa metsätalouden harjoittamiseen perustettuja osakeyhtiöitä lienee olemassa vain muutamia. Muussa yritystoiminnassa yleisiä avoimia yhtiöitä ja kommandiitti-yhtiöitä ei maa- ja metsätaloudessa juurikaan esiinny, mutta kylläkin joitakin säätiöitä ja osuuskuntia. Yhteismetsä on metsätaloudelle omintakeinen yritysmuoto (Metsälönkokotoimikunnan... 1970; Holopainen 1976; Tili 1991).

Maatilataloudessa yksityishenkilönä tapahtuva yrittäminen on ollut vallitsevaa mm. monien maa- ja metsätaloutta ohjaavien julkisten säädösten vuoksi. Myös maatilataloudessa ovat paineet kasvamassa uusiin yritysmuotoratkaisuihin omistusrakenteen muutoksen ja osaviljelyn yleistymisen vuoksi. Seuraavassa tarkastellaankin yhteismetsien ja osakeyhtiöiden kehittämismahdollisuuksia metsätalousyrittämisen muotoina.

Yhteismetsistä metsäyhtymiä

Yhteismetsien osakkaat sekä metsälautakuntien ja maatalouspiirien metsänhoitajat ovat olleet valtaosin 'erittäin' ja 'hyvin' tyytyväisiä yhteismetsien toimintaan (Kalliola 1986). Jopa Lapin yhteismetsien taloustulos on ollut verrattain edullinen (Kinnunen 1992; Penttinen 1992). Lakisääteisellä (37/91; 38/91; 455/71; 942/76; 204/79; 457/71; 303/79) yhteismetsällä tarkoitetaan maatalojen pysyväisluonteista metsien yhteisomistusta, jolla tähdätään osakastilojen tukemiseen suunnitelmallisen ja hyvän metsätalouden avulla. Yhteismetsiä käytetään ja hoidetaan pakollisen metsätaloussuunnitelman

mukaan. Metsälautakunnat valvovat yhteismetsien toimintaa (Kiviniemi 1992).

Yhteismetsien saamat kanto- ja hankintahinnat olivat 1980-luvun alussa 11–13 prosenttia korkeammat kuin kunnassa tai metsälautakunnassa keskimäärin. Yhteismetsien metsätalouden harjoittamisessa saavutettiin ilmeisiä mittakaavaetuja. Yhteismetsien hallintokustannukset olivat vastaavasti 2,2–6,4 prosenttia tarkastelujakson keskimääräisistä vuotuisista puunmyyntituloista (Kolehmainen 1983).

Koko maassa on 130 yhteismetsää, alaltaan 0,5 miljoonaa hehtaaria eli 3,5 prosenttia kaikkien yksityismetsien ja 2,1 prosenttia koko maan metsäalasta (metsä- ja kitumaan summasta). Yhteismetsiä voidaan perustaa maatilalain (188/1977), porotilalain (590/1969) tai jakolain (604/1951) mukaisesti. Nykyiset yhteismetsät ovat kuitenkin pääosin vanhempaa perua – osin isojaossa ja osin asutuslaeilla luotuja. Yhteismetsän osakkaita ovat henkilöt, joiden omistamaan tilaan on sidottu osakkuus yhteismetsään (Kalliola 1986; Holopainen 1976).

1980-luvun alussa vain 19 prosenttia yhteismetsien osakkaista olisi ollut halukkaita purkamaan yhteismetsänsä osakkaiden hyväksi (Kalliola 1986), mikä osoittanee tyytyväisyyttä yhteismetsien toimintaan. Siltikään yhteismetsiä ei ole juuri vapaaehtoisesti muodostettu (Holopainen 1976). Äskettäin yhteismetsälakia (37/1991) muutettiin siten, että johonkin tilaan kuuluva alue, joka on tarkoituksenmukaisesti käytettävissä metsätalouteen yhteismetsän yhteydessä, voidaan osapuolten sopimuksella liittää yhteismetsään tilalle annettavaa yhteismetsäosuutta vastaan. Lain mukaan yhteismetsä on tarkoitettu kestävän metsätalouden harjoittamiseen osakkaidensa hyväksi.

Yhteismetsällä ei ole siis ollut erityistä vetovoimaa avoimen liittymismahdollisuuden jälkeenkään. Tilannetta voitaisiin parantaa antamalla uusille liittyjille myös vapaaehtoinen eroamismahdollisuus tietyin edellytyksin. Yhteismetsä voitaisiin myös vapauttaa metsälautakunnan valvonnasta. Metsätaloussuunnitelma pitäisi olla mahdollista tilata myös metsälautakunnan ulkopuolelta – sieltä mistä paras suunnitelma edullisimmin olisi saatavilla. Metsätaloussuunnitelman noudattamispakosta tulisi luopua. Järkevässä yritystoiminnassa suunnitelmat ovat ohjeellisia. Myös yhteismetsän nimike voitaisiin muuttaa metsäyhtymäksi, jolloin ehkä monia vierastanut kolhoosin kaiku poistuisi.

*Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että metsään perustuvan taloudellisen kehityksen läpimurtoa 1870-luvulla edelsi 1850-luvulta alkanut fyysisen, sosiaalisen ja juridisen infrastruktuurin määrätietoinen kehittäminen. Samaan ilmiöön liittynyt markkinatalouden esiinmarssi edellytti nimenomaan juridiselta infrastruktuurilta uusia valmiuksia, kuten höyrysahojen rakentamiskiellon purkamista, osakeyhtiölakia, sukunastusoikeuden kieltolakia jne. (luku 3.3). Nyt elämme uutta taloudellisen kehityksen murrosvaihetta, jossa markkinatalouden elvyttäminen ja uudelleen löytäminen edellyttävät juridisen infrastruktuurin kehittämistä tässä esitetyllä tavalla. **Metsäyhtymästä voisi näin ehostettuna tulla suositu yritysmuoto passiivisille metsänomistajille, kun taas aktiivisten metsätalousyrittäjien tarpeeseen soveltuisi paremmin metsäosakeyhtiö.***

Metsäosakeyhtiölle asunto-osakeyhtiön asema

Tilojen pirstoutuminen on uhka Suomen yksityismetsien raakapuun tarjonnan lisäämiselle tarkistetun Metsä 2000 -ohjelman mukaisesti. Samoin vaikuttavat nykyisten metsänomistajien ikääntyminen, tilapäisen yhteisomistuksen (perikunnat, yhtymät) lisääntyminen, yksityishenkilöiden metsänomistuksen vallitseva sivutoimisuus ja matala osaamisen taso. Toimivan metsäosakeyhtiön perustamisen mahdollisuus toisi tilanteeseen uuden tehokkaan instituutionaalisen keinon siirtymisessä markkinatalouteen.

Metsälönkokotoimikunta (1970) arvioi osakeyhtiön metsätalouteen soveltuvimaksi yritysmuodoksi. Nyt idealle on ollut jo joitakin vuosia selvä yhteiskunnallinen tilaus (Holopainen 1976, s. 197; Metsälehti No 22/1988; Palo 1988a, 1989a; Tilli 1991)! Metsäosakeyhtiön etuja ja haittoja on lueteltu seuraavassa asetelmassa:

Etuja:

- kannustaminen metsäyrittäjyyteen ja tuotekehittelyyn,
- erikoistuminen ja mittakaavaedut lisäävät osaamista ja kannattavuutta,
- osakkaalla rajoitettu vastuu yhtiöstä,
- joustava rahoitus,
- oman työ- ja konepanoksen käytön joustavuus,
- omaisuus helppo jakaa osakkeina perillisille,
- uusien osakkaiden rajoitusmahdollisuus,
- osakkeiden joustava myyntimahdollisuus,
- metsätilojen pirstoutumisen estäminen,
- sukupolvenvaihdosten nopeuttaminen,
- metsälön koon suurentamisen helpottuminen,
- mahdollisuus verotettavien metsätulojen entistä parempaan säätelyyn.

Haittoja:

- asenteellisesti vieras, omaisuus ei enää omistajien vapaassa käytössä,
- perustaminen ja tilinpito vaativia,
- tehokas toiminta edellyttää lainmuutoksia,
- aktiiviosakkaalle fyysisesti ja henkisesti rasittavaa,
- yhtiön perustamis- ja leimaverokustannukset,
- maanhankinta- ja metsänparannuslait.

Metsätilan säilyvyys samalla suvulla voidaan turvata osakkeiden etuosto-oikeusjärjestelyin. Osakkaiden oman työpanoksen riittävä käyttö on sovittavissa yhtiöjärjestyksessä ja yhtiökokouksissa. Vararahastokäytännön avulla voidaan raakapuun myynnit ajoittaa korkeata tuloa tuottaviksi. Metsäosakeyhtiöiden aikaansaaminen olisi perusteltua myös siksi, että yksityismetsälaki luotiin 1920-luvulla estämään metsien hävitys, mutta nykyisin yksityismetsätalouden keskeinen ongelma Etelä-Suomessa on metsien hakkuumahdollisuuksien vajaakäyttö.

Metsäosakeyhtiön erityissäännökset voitaisiin liittää osakeyhtiölakiin asunto-osakeyhtiön tavoin (Komiteamietintö 1992:32). Entisen asunto-osakeyhtiölain mukaan asunto-osakeyhtiöihin sovellettiin suurelta osin osakeyhtiölakia. Nykyisen osakeyhtiölain (HE 27/1977) säännöksistä asunto-osakeyhtiöihin sovelletaan mm. seuraavia kohtia: konsernin määrittely, yhtiön perustaminen, osakepääoman korottaminen, selvitystila ja purkaminen, sulautuminen sekä vahingonkorvausvelvollisuus. Elokuussa 1992 valmistui toimikunnan mietintö uudeksi osakeyhtiöläksi, jossa otetaan erityisesti huomioon Euroopan yhdentymisen vaatimukset. Nyt olisikin osuva ajankohta liittää uuteen osakeyhtiölakiin myös tarvittavat erityismaininnat metsäosakeyhtiölaista.

Hintasopimuksista puutavarapörssiin

Puumarkkinat ovat Suomessa ja muissa Pohjoismaissa toimineet paremmin kuin useimmissa muissa metsätalousmaissa. Menestykseen vaikuttavia tekijöitä ovat olleet esimerkiksi pääosin yksityinen metsien omistus, selkeä juridinen infrastruktuuri, sekä raakapuun että puunjalosteiden vapaa vienti ja tuonti, metsänomistajien neuvonta sekä metsätaloussuunnittelu, samoin etenkin aikaisemmin runsas ja monipuolinen puun ostajakunta. Puun reaali hinnat ovat yli vuosisadan olleet Suomessa trendinomaisesti kohoavia. Ajoittain puumarkkinoiden toimivuudessa on myös esiintynyt puutteita.

Viime sotiin saakka puumarkkinat kehittyivät Suomessa melko vapaasti. Sotavuodet ja niiden jälkeinen aika muuttivat kuitenkin tilanteen. Valtio säänteli voimakkaasti puumarkkinoita erilaisin menetelmin vuosina 1940–1947. Osana sääntelyä puun ostajat ja myyjät joutuivat "Puuvaltuuskunnan" puitteissa ensi kerran kollektiivisiin hintasopimusneuvotteluihin. Sitä varten luotiin myös uusia järjestöjä, kuten Maataloustuottajain Keskusliiton Metsävaltuuskunta, Teollisuuden Paperipuu yhdistys ja Koivukeskus.

Laki "puunsaannin turvaamisesta" antoi valtiovalle valtuudet sekä raakapuun hintojen että myynti- ja ostomäärien säännöstelyyn kriisivuosina 1945–1947. Valtiovalta asetti säännöstelyn lopettamisen ehdoksi, että ostajien ja myyjien järjestöt solmivat 'vapaaehtoisen' hintasopimuksen. Näin tapahtuikin hakkuuvuonna 1947–1948. Sen jälkeen ostajien ja myyjien järjestöt olivat yhteistyössä kauppakirjalomakkeiden ja vanerikoivujen laatuluokittelun kehittämiseksi 1950-luvun alussa (Kahiluoto 1988; Lindroos 1993; Palo 1976).

1960-luvulla solmittiin vapaaehtoisia valtakunnallisia *hintasuositussopimuksia* vanerikoivulle ja ajoittain myös kuitupuulle. Sahatukille sovittiin joitakin alueellisia hintasopimuksia. Vuosina 1978–1990 tehtiin valtakunnallisia kaikki raakapuulajit kattavia sopimuksia tai suosituksia. Erikoisraakapuulajeja, kuten pylväitä ja sorvipölkkyjä eivät sopimukset koskaan pitäneet sisällään. Sopiminen hinnoista ei voi olla pitävä, jos ei samalla voida sopia myös markkinoilla vaihdettavia puumääriä (Metsä 2000 -ohjelma 1991). Vuoden 1990 jälkeen Metsäteollisuuden Keskusliitto ei ole suostunut uusiin hintasuositussopimuksiin. Myöskään kilpailuvirasto ei ole pitänyt näitä sopimuksia nykyisen kilpailulainsäädännön sallimina.

”Hintasuositussopimuksilla onkin teollisuuden arviona ollut trendinomaisesti puun yksikköhintaa (kanto- tai hankintahinta mk/m^3) korottava vaikutus johtuen osittain säädellystä tarjonnasta, osittain käytännössä muotoutuneesta puun myyjän käsityksestä, että hintasuositus on puunhinnan vähimmäistaso, vaikka neuvottelujen pohjana olleet laskentamallit (hintaputki) tarkoitettiin-kin antamaan keskihinnan eri puutavaralajeille”. (Metsä 2000 -ohjelma 1991, s. 90)

Täydellisen kilpailun mallia pidetään markkinatalouden ideaalina. Puun ostajien ja myyjien järjestöjen eli kartellien tekemät hinta(suositus)sopimukset ovat vieraita tälle ideaalille, joten siirtyminen takaisin sopimuksettomiin puumarkkinoihin on myös askel kohti markkinataloutta. Myös nykyiset puumarkkinat sisältävät ideaaliin nähden epäkohtia, esimerkiksi oletus lukuisista pienistä ja itsenäisistä yrityksistä toteutuu ostajapuolella heikosti, samoin oletus nykyisyyttä ja tulevaisuutta koskevasta täydellisestä tiedosta ei etenään myyjäpuolella ole erityisen pitävä. Viime vuosien tutkimus on kuitenkin avannut uusia mahdollisuuksia Suomen puumarkkinoiden siirtämiseksi lähemmäs täydellisen kilpailun ideaalia ja sen mukanaan tuomia taloudellisen tehokkuuden etuja.

Helsingin Kauppakorkeakoulussa on äskettäin toteutettu *tutkimushanke puupörssistä* (Kallio & Salo 1991, 1992 ja 1993; Kuula, M. & ym. 1992; Vepsäläinen & Kuula 1992), jossa puumarkkinoiden osapuolet olivat mukana tukiryhmässä. Metsäntutkimuslaitoksessa puolestaan on tehty tutkimus tavarafutuuri- ja -optioiden soveltuvuudesta raakapuun ja sahatavaran kauppaan (Määttä & Palo 1991). Seuraavat ehdotukset askeliksi etenemisestä puumarkkinoilla täydellisen kilpailun ideaalin suuntaan perustuvat näihin kahteen tutkimukseen.

Puutavarapörssin tarkoituksena on markkinoiden taloudellisen tehokkuuden parantaminen lisäämällä kilpailua markkinatasapainoa käyttäen. Ehdotetussa pörssi-järjestelmässä myyjät ja ostajat tekisivät tarjouksensa pörssille, ostajat ilmoittaisivat tarpeensa raakapuulajeittain tehtaille toimitettuina. Raakapuun vienti ja tuonti voisivat olla mukana pörssissä. Metsänomistajien ja metsäteollisuusyritysten lisäksi puutavarapörssin toimintaan voisivat osallistua myös kauppahuoneet ja muut asiasta kiinnostuneet kansalaiset ja yritykset (spekuloijat).

Elektronisessa puutavarapörssissä kaupat päätetään automaattisesti sovitujen kriteerien ja sääntöjen mukaisesti lineaarisella ohjelmoinnilla optimoiden. Myyjät ilmoittavat mikroilla myyntitarjouksensa ja ostajat ostotarjouksensa pörssikeskukseen eli tietokonejärjestelmään, joka ratkaisee kaupat ja ilmoittaa päätetyt kaupat markkinaosapuolille. Optimoinnin tuloksena ostaja saa alimmalla ja myyjä korkeimmalla mahdollisella hinnalla puunsa kaupaksi.

Pörssi-järjestelmään liittyy korjuu- ja kuljetuskustannusten keskitettyä arviointia siten, että kaupan osapuolet hyväksyvät ne markkinatasapainon perustaksi. Mahdollisimman tarkkojen ja oikeellisten kustannusten käyttö lisää markkinoiden tehokkuutta ja on etenkin ostajan edun mukaista. Aliarvioitujen kustannukset kohottavat puulle realisoituvaa tehdashintaa ja yliarvioitujen kustannukset heikentävät ostajan mahdollisuuksia saada tarvitsemansa kaupat itselleen. Pörssin ideana on mahdollisimman tehokkaan korjuu- ja kuljetusmenetelmän käyttö myyjän asettamin korjuuteknologian rajoittein.

Pörssijärjestelmän toimivuutta on koeteltu empiirisesti simuloimalla pörssin toimintaa erilaisissa hypoteettisissa markkina-asetelmissä. Yhden kokeen lähtökohdaksi oli vuoden 1989 puun myynti raakapuulajeittain ja metsälautakunnittain koko maassa. Perustapauksessa myyntitarjousten summa oli 2,7 ja ostotarjousten summa 2,6 miljoonaa m³. Ne vastasivat puumarkkinoiden vaihdon volyyminä noin kuukauden keskiarvoa. Kyseessä oli vaikeimman asteen markkinatasapaino-ongelma: tasapainomalli sisälsi noin 35 000 yhtälöä, joiden puiteissa yli 1,7 miljoonaa mahdollista puukauppaa piti tasapainottaa. Pörssi toimi simulointikokeessa teknisesti moitteettomasti.

Elektroninen pörssi siirtäisi Suomen puumarkkinoita markkinatalouden ideaalin eli täydellisen kilpailun mallin suuntaan lisäämällä potentiaalisten ostajien lukumäärää, poistamalla markkinoiden jakomahdollisuuden eli rengastumisen, lisäämällä tietoa nykyisistä markkinoista sekä helpottamalla etenkin uusien ostajien pääsyä markkinoille. Nykyisillä valtaosin pystykauppoihin perustuvilla puumarkkinoilla raskaat osto- ja hankintaorganisaatiot ovat usein markkinoille pääsyn esteitä etenkin sahalaitoksille ja raakapuun vientiyrityksille.

Pörssin etuna olisi myös kilpailun ja tehokkuuden lisääntyminen puun kaupassa, korjuussa ja kuljetuksessa sekä entistä joustavampi ja oikeudenmukaisempi valinta eri kauppamuotojen, kuten pysty- ja hankintakaupan sekä tehdastoimitusten välillä.

Elektroninen pörssi toisi mukanaan tarpeen ratkaista puukaupan juridiset kysymykset uudella tavalla. Kauppasopimukseen pitäisi ottaa allekirjoitusten sijaan jokin muu varmennustapa. Myöskään kaupan ehdoista ei voitaisi enää sopia yksilöllisesti. Puumarkkinoiden osapuolet tekisivät aiempien hintasopimusten sijaan sopimuksia puukaupan yleisistä ehdoista, raakapuun ja leimikoiden laatuluokituksista sekä hintaeroista peruslaadun ja muiden laatuluokien välillä. Mitta- ja laatuermielisyyksien sovittelu voitaisiin hoitaa nykyisen virallisen mittausjärjestelmän avulla. Elektroninen pörssi nostaisi kynnystä niiden myyjien markkinoille pääsystä, joilla ei ole valmiiksi mikrotietokonetta tai pörssijärjestelmään sopivaa päätettä tai vaivatonta näiden laitteiden käyttömahdollisuutta metsänhoitoyhdistyksessä tai pankissa.

Elektronista puupörssiä täydentäisi onnistuneesti *tavarafutuurien ja -optioiden pörssi*. Ne muodostaisivat yhdessä puutavarapörssin. Tavarapörssillä voitaisiin edelleen lisätä puumarkkinoiden kilpailua, mutta ennen kaikkea tietoa tulevaisuuden hinnoista, joten sekä myyjät että ostajat voisivat entistä paremmin suojautua tulevaisuuden hintariskeiltä.

Tavarafutuurit ovat eräissä maissa kaupan kohteena olevalle raaka-aineelle tai välituotteelle erikseen laadittuja standardisoituja ja sitovia sopimuksia eli johdannaisrhopapereita. Futuurit edellyttävät, että sopijapuolet myyvät tai ostavat sovittun määrän tavaraa jonain tulevana päivänä kaupantekohetkellä sovittuun hintaan. Tavarafutuuureilla ja niihin perustuvilla optioilla käydään kauppaa tavarapörsseissä, joissa selvitysyhtiö (clearing house) toimii itsenäisenä välittäjänä.

Futuurissa myyjä sitoutuu toimittamaan itse tavaran määräpäivänä tiettyyn paikkaan ja ostaja sitoutuu ottamaan tarvittaessa tavaran vastaan. Normaalisti ei itse tavara kuitenkaan liiku, koska sitoumukset voidaan kumota vastafutuu-reilla. Futuurien idea on myyjän kannalta tulevaisuudessa kaupattavan puuerän hinnan vakuuttamisesta mahdollisen alenemisen varalta. Vastaavasti

ostaja pyrkii futuureilla takaamaan kohtuuhintaisen puun saannin pidemmällä aikavälillä kuin tavanomaisessa kaupankäynnissä.

Maailman suurin tavarapörssikeskus on Chicagossa Yhdysvalloissa, jossa on kaksikin pörssiä. Chicago Mercantile Exchange on niistä tunnetumpi. Siellä käydään kauppaa myös sahatavaralla, joka lienee ainoa maailman tavarapörssissä kaupattava metsätuote. Selvitysyritys on itse pörssin apulainen, joka sovittaa yhteen pörssissä solmitut kaupat ja asettaa sopimusosapuolten velvollisuudet sekä valvoo, että ne tulevat täytetyiksi. Selvitysyritys toimii siis ostajana futuurien myyjille ja myyjänä niiden ostajille eli se on välittäjä rahojen siirrossa kaupankävijältä toiselle.

Hintariskeiltä suojautumisen lisäksi futuurikauppa edistää myös hinnan löytymistä myyjien ja ostajien välisenä kilvoitteluna tavarapörssissä. Tavarapörssissä käyvät kauppaa ammattilaiset, jotka etsivät ja tuottavat jatkuvasti hinnanmuodostuksen taustatietoja. Markkinoiden rahoitus voi keventyä, niinkään voi syntyä varastointikustannusten säästöjä. Erillisen selvitysyrityksen tarve lienee tavarafutuurien ja -optioiden eräs harvoista haittapuolista. Selvitysyrityksen jäsenten tulee maksaa jäsenmaksu, noudattaa melko tiukkoja sääntöjä sekä raportoida toiminnastaan.

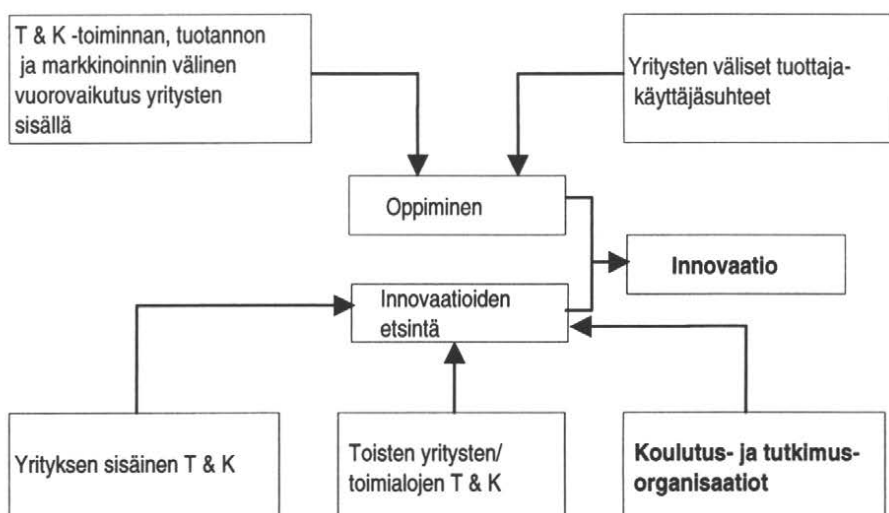
Tehdyn esitutkimuksen perusteella suositeltiin tavarapörssin sekä tavarafutuurien ja -optioiden käyttöönottoa Suomen raakapuun ja sahatavaran kaupassa. Tavarapörssi toisi eniten muutoksia myyjien ja ostajien rahaprosessiin ja vähemmän muutoksia itse kaupan reaali-prosessiin. Puun kollektiivisia hintasopimuksia ei enää tarvittaisi, mutta markkinaosapuolten yhteistyötä tarvittaisiin samoin kuin elektronisessa pörssissä.

Tuore lehti uutinen (Kauppalehti 1993) kertoi, että Helsingin Arvopaperipörssi ja Suomen Optimeklarit Oy ovat sopineet yhteistyönsä tiivistämisestä. Pörssin toimitusjohtajan ilmoituksen mukaan pörssi voisi ottaa koko johdannaiskaupan hoitoonsa. Optioiden ja futuurien kauppa ei ole laajentunut Suomessa niin kuin 1980-luvulla uumoiltiin. Koska Helsingin pörssi kärsii liian pienistä markkinoista, luulisi pörssillä olevan kiinnostusta ottaa koko ehdotettu puutavarapörssi – elektroninen puupörssi sekä puutavarafuuturit ja -optiot – hoitoonsa. Pörssilakia voitaisiin vastaavasti muuttaa. Kilpailuvirasto voisi myös tukea puutavarapörssin syntymistä sallimalla alan etujärjestölle puukaupan puitteista sopiminen.

5.3 Panostus innovaatiojärjestelmään ja pienyrityksiin

Innovaatiojärjestelmän kehittäminen

Osaamisen ja teknologian kehitystä pidetään yleisesti taloudellisen kasvun keskeisimpinä selittävänä tekijänä (KTM 1993a). Ne näyttelevät avainroolia myös ympäristön tilan kohottamisessa. Eri koulukuntia edustavat taloustieteilijät ovat yksimielisiä siitä, että uudet tuotteet ja prosessit ovat kapitalistisen talouskehityksen dynamismien lähteenä (Freeman 1988). Innovaatioilla on



Kuva 9.11. Kansallisen innovaatiojärjestelmän malli (KTM 1993, s. 53)

tässä kehityksessä perustavaa laatua oleva merkitys. Taloustieteessä erote-taankin toisistaan keksintö, innovaatio ja innovaation leviäminen (Freeman 1988).

Keksintö määritellään uudeksi ideaksi, luonnokseksi tai malliksi uudelle tai parannelulle tuotteelle, prosessille tai järjestelmälle. Keksintö voidaan suotui-sassa tapauksessa patentoida. Keksintö ei välttämättä edellytä prototyyppiä tai toteutettavuuden kokeilua, mutta keksintö on kuvailtava niin yksityiskoh-taisesti, että sen toimivuus tuntuu uskottavalta. *Innovaatio* puolestaan määri-tellään taloustieteessä keksinnöksi, joka on juuri saanut kaupallisen sovelluk-sen. Keksinnöstä, joka toimii 'laboratorio-oloissa' voi olla vielä hyvin pitkä matka kaupallisen mittakaavan tuotantoon. Lupaava uusi idea tai keksintö voi vaatia vuosien määrätietoisien tuotekehittelyn, koetutannon ja koemarkki-noinnin ennen innovaation syntymistä.

Innovaatioiden täytyy levitä potentiaalisten käyttäjien tietoon ennen laaja-mittaista käyttöönottoa. Tämän leviämisen tiellä on havaittu olevan monia esteitä. Talusteorian täydellisen kilpailun malli edellyttää talouden toimi-joilta täydellistä tietoa sekä markkinoiden nykytilasta että niiden tulevaisuu-desta. Tutkimustulosten mukaan todellisuus on teoriaa merkittävästi karumpi: tieto on epätäydellistä ja epävarmaa. Tilannetta mutkistavat vielä monet insti-tutionaaliset esteet. Innovaatiovaiheen saavuttamiselle on tyypillistä aktiivi-nen etsintä.

Useissa teollisuusmaissa on ruvettu käyttämään *innovaatiojärjestelmän käsitettä* teollisuuspoliittisessa suunnittelussa ja toteutuksessa (KTM 1993). Innovaatiojärjestelmään (kuva 9.11) katsotaan kuuluvan sekä julkisesti tuettu että yrityksissä tapahtuva tutkimus, koulutus ja neuvonta, jotka luetaan inno-vaatioiden etsintäprosessiin. Innovaatioiden löytymiseen liittyvää oppimista puolestaan voi tapahtua joko yritysten sisällä tai niiden välillä. Innovaatiot voivat liittyä kaupallisen yritystoiminnan lisäksi instituutioihin, julkiseen toi-mintaan ja kotitalouksiin.

Metsäntutkimuslaitosta on viime vuosina kehitetty määrätietoisesti. Laitokselle on ideoitu visioita, toimintaideoita ja strategioita sekä kustannusten säästökohteita (Reunala 1993; Palo 1990), joita ei ole vielä toteutettu. Laitoksen tulisi järjestää entistä tiiviimpi yhteistyö Helsingin, Joensuun ja Oulun yliopistojen sekä muiden metsäoppilaitosten ja metsällisen neuvonnan kanssa. Tällöin voitaisiin nähdä innovaatioiden tuottaminen keskeiseksi haasteeksi koko tässä inhimillistä metsällistä pääomaa lisäävässä ketjussa.

Valtion lisätuki metsälliseen innovaatiojärjestelmään voitaisiin kanavoida toisaalta Metsäntutkimuslaitokseen ja toisaalta Suomen Akatemian kautta yleisemmin metsäntutkimukseen sekä kauppa- ja teollisuusministeriön kautta puubiomassan energiatutkimuksiin ynnä VTT:lle pienen ja keskisuuren puuteollisuuden tutkimukseen. Metsätaloudessakin on juuri käynnistynyt koulutuksen, neuvonnan ja tutkimuksen yhteistyön tehostamisprojekti, jonka kokeilu toteutetaan vuosina 1993–1995 Pohjois-Savossa, Etelä-Pohjanmaalla ja Satakunnassa (Opetushallitus 1993). Hanke on oikeansuuntainen. Sen yhteydessä ei tosin ole mainittu innovaatiojärjestelmän käsitettä, mikä olisi järkevöittänyt hankkeen toiminnallista kokonaisuutta.

Innovaatiojärjestelmän käsite avaa myös uuden näkökulman metsäpolitiikkaan. Tutkimus, koulutus ja neuvonta voidaan nähdä yhtenä reititinä innovaatioihin ja metsätalouden dynaamiseen kehittämiseen. Näin kasvaa inhimillinen pääoma, joka on tulevan kehityksen avaimia. Tutkimustulokset ovat kuitenkin julkishyödyke, jolla ei ole kilpailuvia markkinoita. Tutkimus myös vähentää metsäsektorin toimijoiden tiedon epätäydellisyyttä ja lisää siten kilpailua. Tutkimus tuottaa myös innovaatioita, mikä mahdollistaa uutta yritystoimintaa ja lisää metsäsektorin kilpailukykyä. Näiden tutkimustulosten positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi tutkimuksen, koulutuksen ja neuvonnan julkisen tukemisen voidaan katsoa olevan talouspolitiikan teorian mukaista (luku 2.2).

Kun metsätaloutta arvioidaan innovaatiojärjestelmän mallilla (kuva 9.11), voidaan nähdä metsätalouden innovaatioiden vähäisyyteen vaikuttaneet keskeiset tekijät. Tärkein este lienee ollut varsinaisen yrittäjyyden puuttuminen (luku 4.2). On ollut vain erilaisia sivutoimisia metsänomistajia, joiden päätoimeentulo on tullut metsätalouden ulkopuolelta. Myös tutkimus, koulutus ja neuvonta ovat toimineet liian erillään toisistaan. Metsätalouden innovaatiojärjestelmän kehittämiseen onkin syytä panostaa lisää julkisia varoja, joita vapautuu maatalouden tuen ja perinteisen metsänparannuksen vähentämisestä.

Pienyritysten kehittäminen

Pienet ja keskisuuret yritykset ovat osoittautuneet suuryrityksiin nähden erityisen innovatiivisiksi aloilla, joilla tuotekehittelyn pääomakynnys ei ole liian korkea (Freeman 1988; Vanhanen 1988). Metsätaloudessa ja puuteollisuudessa ilmeisesti voisi olla tällaisia innovointikykyisiä yrityksiä selvästi nykyistä enemmän. Paperiteollisuudessa puolestaan pääomakynnys on pienyrityksille liian korkea.

Pienten ja keskisuurten yritysten osuus teollisuudesta on Suomessa monia muita teollisuusmaita pienempi. Lisäksi vallitsevan laman aikana on näiden yritysten määrä ruvennut vähenemään. *Taloudellinen kasvu edellyttää kuitenkin uusien pienyritysten syntymistä, koska ne ovat innovaatioherkkiä ja tuovat mukanaan lisää markkinatalouden kaipaamaa kilpailua. Julkista tukea pienyritysten kehittämiseen kaivataankin juuri näiden näkökohtien vuoksi.* (KTM 1993b.)

Metsätalouden perinteinen korporatiiviseen suunnitelmatalouteen perustunut metsäpolitiikka unohti pienyrityksen merkityksen (luku 4.8). Vasta viime vuosina on tutkittu ja keskusteltu päätoimisesta metsätalousyrittämisestä sekä yhdistetystä maa- ja metsätaloustuotannosta (Hyttinen 1992; Valtanen 1990). Nyt kaivataankin myös innovaatioiden ja kilpailun näkökulmista pikaisesti toimenpiteitä metsätalouden siirtämiseksi ympäristötietoiseen markkinatalouteen, jossa puolestaan ehdotetut uudet metsätalousyrittämisen muodot ja markkinoiden puitteet (luku 5.2) tulisi välittömästi toteuttaa.

Perhemetsätaloutta on ryhdytty mainostamaan Suomen metsätalouden kansainvälisenä valttina. *Perheyrittäminen* lienee Suomessa vähäistä verrattuna esimerkiksi Tanskaan ja Keski-Eurooppaan. Ravintola- ja majoitustoiminta, leipomo ja muu elintarvikkeiden jalostus sekä maa- ja metsätalous samoin kuin piensahaustoiminta sopisivatkin meillä hyvin perheyrittämiselle. Vaikka perheet valtaosin harjoittavat meillä maataloutta, ovat ne olleet enemmän maataloustuottajia kuin maatalousyrittäjiä valtion ylipäätös holhouksen vuoksi. Metsätalous tarjoaisi eri perheenjäsenille vaihtelevansisältöisiä haasteita. Perheyrittäminen olisi myös joustava selviytyjä suhdannevaihteiluista ja lamasta.

Suomen sahatteollisuuden tuotanto oli 10,2 ja 5,9 miljoonaa m³ vuosina 1980 ja 1991. Samana jaksona Ruotsin sahatavaran tuotanto pysyi noin 11 miljoonassa m³:ssä. Sahatavaran vienti vuosina 1980–1990 oli Suomessa 6,9–4,2 miljoonaa m³ ja Ruotsissa 5,9–6,3 miljoonaa m³. Kun samanaikaisesti maailman koko sahatavaran vienti kohosi 11 prosentilla, menettivät molemmat maat markkinaosuksiaan – Suomi kuitenkin selvästi Ruotsia enemmän (Aarne 1992; Skogsstyrelsen 1992; FAO 1992). Kuinka noin erisuuntainen kehitys oli mahdollista?

Sahatavaran viennissä molemmat maat kohtaavat samat kansainväliset markkinat. Induforin mukaan sahatukin tehdashinnan suhde maiden välillä (paikallisin valuutoin laskettuna) vuosina 1980–1990 oli seitsemänä vuonna Suomelle ja vain kolmena vuonna Ruotsille edullisempi (Metsä 2000 -ohjelma 1991, liite 3). Tukin tehdashinnan osuuden arvioitiin vuonna 1990 olevan 69 prosenttia sahatavaran vientihinnasta (Metsä 2000 -ohjelma 1991). Vuonna 1990 Ruotsissa oli Suomea kalliimmat työvoima- ja pääomakustannukset, mutta mäntysahatavaran tuotannon kokonaiskustannukset lievästi (–4 prosenttia) alemmat kuin Suomessa (Metsä 2000 -ohjelma 1991). Ehkä pääosan jaksosta Ruotsin kruunulla oli Suomen markkaan nähden lievä devalvaatioetu puolellaan. Tässä oletetaan, että pääselitys maiden sahatteollisuuden erisuuntaiseen menestymiseen löytyy sahojen rakenteesta sekä kotimaan tukki-, sivutuote- ja sahatavaran jalostemarkkinoiden kilpailuolosuhteiden eroista.

Ruotsissa on keskisuurten sahojen osuus tuotannosta ollut suurempi kuin Suomessa, kun taas Suomessa on suurten sahojen osuus ollut suurempi ja

Suomessa on ollut enemmän kotimarkkinoille sahaavia piensahoja (Leikas & Uusivuori 1992). Vuonna 1990 Ruotsissa oli 320 tuotokseltaan yli 5 000 m³:n sahoja (Skogsstyrelsens 1992). Vuonna 1991 arvioitiin puolestaan Suomen noin 4300 halkaisusahasta noin 120 harjoittavan sahatavaran vientiä (Siekinen & Pajujoja 1992; Suomen... 1992). Näin arvioiden Ruotsissa on ollut lähes kolminkertainen määrä vientisahoja.

Sahateollisuudessa ei ole voitu osoittaa mittakaavaetuja sellu- tai paperiteollisuuden tavoin. Erikokoiset sahat voivat olla yhtä kustannustehokkaita samoissa olosuhteissa. Sahan kannattavuudelle on kuitenkin tärkeää, että sahan sivutuotteille hakkeelle, purulle ja kuorelle löytyy kysyntää ja että pystykaupoissa tulevalle kuitupuulle riittää menekkiä (Raunio 1993). Suomen suurimmat sahat ovat integroituja massa- ja paperiteollisuuteen ja voivat näin varmistaa toimintaedellytyksensä näissä suhteissa.

Ruotsissa valtaosa tukeista ostetaan hankintakaupalla tienvarressa, jolloin sahoille ei tule tarvetta kuitupuun edelleen myymiseen. Itsenäisten sahojen järjestö – Svenska Sågverksföreningars Riksförbund (AB Sågverksintresenter) – on ollut riittävän voimakas edustamaan ostajia tukkipuun hintaneuvotteluissa, kun taas Suomessa hintasopimusten aikana tuki hintasuositukset tehtiin integroidun metsäteollisuuden ehdoilla (Metsä 2000 -ohjelma 1991, liite 2). Integroiduille sahoille sahatuikin laatu ei ole samalla lailla ratkaisevaa kuin itsenäisille sahoille, koska huonolaatuiset tukit voidaan aina käyttää edullisesti massan valmistukseen.

Kun itsenäiset sahat Suomessa maksoivat korkealaatuisista sahatukeista hintasuositukset ylittäviä hintoja, integroidut ostajat pitivät niitä sopimusten rikkojina ja puumarkkinoiden häirikköinä, joiden toiminta piti asettaa ruutuun erilaisin rangaistuksin. Usein alueellisessa monoponiasemassa olevat massatehtaat saattoivat alentaa sivutuotteiden ostohintoja tai keskeyttää ostot. Myös pystykauppojen kuitupuuta saatettiin jättää vikuroivilta sahoilta ostamatta. Pankeille integroitunut metsäteollisuus oli niin tärkeä asiakas, että myös pankit saattoivat olla pyydettyä kiristämässä itsenäisten sahojen ehtoja.

Suomessa ei olla koskaan myöskään päästy yhtä yksityiskohtaiseen sahatukien laatumaksutapaan kuin Ruotsissa. Tästä on tullut yksi itsenäisten sahojen riippa Suomessa. Jo vuosikymmeniä on kirjoitettu sahayrityksen asiakaslähtöisestä toimintastrategiasta. Se edellyttäisi, että saha vastaa itse tukkien hankinnasta ja voi maksaa sahaustuloksen mukaisesta laadusta. Itsenäisillä sahoilla on myös integraatteja suurempi motiivi omaan tuotekehittelyyn ja sahauskehittämiseen.

Suomessa on myös kaavoituksella, tonttien korkeilla hinnoilla ja paloturvallisuusmääräyksillä rajoitettu pientalojen rakentamista ja puumateriaalien käyttöä kotimaassa (Opetusministeriö 1993).

Vuoden 1980 jälkeen onkin Suomessa tapahtunut voimakas itsenäisten sahojen kuolema. Kaikkiaan on lopettu noin 150 sahaa. Mediaanisahan koko on samanaikaisesti kasvanut lähes 50 prosenttia. Sahojen omistus on myös voimakkaasti keskittynyt siten, että viiden suurimman yrityksen osuus koko sahatavaran tuotantokapasiteetista oli jo selvästi yli puolet vuonna 1990. (Pöyhönen 1991.)

Suomen Sahat ry:n puheenjohtaja on äskettäin esittänyt noin 400 miljoonan markan julkista tukea pienten ja keskisuurten sahojen investointeihin ja

markkinointiin (Raunio 1993), mitä on vaikea perustella talouspolitiikan teorialla. Nyt jo toista sataa sahaa on joutunut järjestämään tukkien hankintansa Metsäliiton tai muun tukkuostajan kautta, jolloin tärkein sahan tulokseen vaikuttava komponentti on jouduttu antamaan kilpailijan käsiin. Joitain merkkejä uusista asenteista on nähtävissä esimerkiksi 'Puusuomi'-projektissa. Metsäntutkimuslaitoksessa ollaan myös toteuttamassa tutkimushanketta "Piensahojen kehittämispotentiaali" (Siekinen & Pajuoja 1992; Selby & Petäjistö 1992; Petäjistö & Selby 1992).

Kun sahateollisuus on maksanut 60 prosenttia kaikista metsänomistajien saamista kantorahatuloista (Suomen... 1992), on metsätalouden tulevaisuus sidottu itse asiassa tiiviimmin sahateollisuuteen kuin muuhun metsäteollisuuteen. Tuoreessa Suomen metsäteollisuuden kilpailuaseman analyysissä todettiin, että koko metsäteollisuudessa sahateollisuuden markkinaosuus on helpoimmin nostettavissa, että suuryritysten omistajat ovat "priorisoineet sahateollisuuden aina viimeiseksi" sekä että "sahateollisuuden suuria yhteiskunnallisia ja businessmahdollisuuksia ei Suomessa tajuta" (Metsä 2000 -ohjelma 1991, liite 2). Edellä esitetyin perustein yhteiskunnalla olisi täysi syy lähteä eri keinoin tukemaan keskikokoisen ja pienen sahateollisuuden kehittämistä – etenkin sen innovaatiojärjestelmää ja kilpailuolosuhteita.

5.4 Yksityismetsälaista ympäristöohjaukseen

Puumarkkinat itseohjauksessa

Yksityismetsälaki (1967/412 ja sen muutokset 1987/817 ja 1991/266) sekä yksityismetsäasetus (1991/300) samoin kuin niiden edeltäjät tällä vuosisadalla (luku 3.4) olivat aikanaan tarpeen ja olivat vaikuttavasti tukemassa silloisia metsäpolitiikan päämääriä (luku 3.6). Jos halutaan siirtyä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen, on aika purkaa yksityismetsälaki ja -asetus vanhentuneina (luku 4.9). Toimenpide olisi talouspolitiikan teorian mukainen (luku 2.2), koska puulla on toimivat markkinat.

Yksityismetsälaki on puuntuotantolaki (Kiviniemi 1992), jolla on haluttu estää metsän 'hävitys' ja siten turvata tulevaisuuden hakkuumahdollisuuksia (Hellström 1993c). Suomen puumarkkinat ovat kuitenkin tällä vuosisadalla muuttuneet entistä kilpailevammiksi. Jos vielä tilamarkkinat vapautettaisiin (luku 5.2) ja toteutettaisiin muut edellä tehdyt ehdotukset metsätalouden markkinoiden kilpailevuuden parantamiseksi, olisi yksityismetsälain purkamien entistäkin tähdellisempää.

Kansalaisten valinnan vapauden lisääminen on usein nähty yhtenä yhteiskunnan demokratisoitumisprosessin avaintekijänä ja siten jo sinänsä tavoiteltavana politiikan päämääränä kansainvälisesti Adam Smithistä Milton Friedmaniin (Friedman 1962) ja Suomessa Anders Chydeniuksesta Pekka Korpiseen (luku 4.8; Virrankoski 1986; Korpinen 1989). Kun sosialismi ja suunnitelmatalous pyrkivät vähentämään kansalaisten valinnan mahdolli-

suuksia, niin kapitalismi, markkinatalous ja liberalistinen taloustiede pyrkivät puolestaan näiden valintamahdollisuuksien lisäämiseen. Markkinataloudessa yrittäjyys on tärkeä ja keskeinen menestystekijä. Yrittäjien innovatiivisuus ei kukoista holhouksessa, kuten metsätaloudessakin on nähty.

Nykyisen yksityismetsälain sisältö on pääosiltaan vuoden 1917 metsäasetuksen kaltainen. Sen perustana oleva eduskunnan kirjelmä on vuodelta 1912 ja sen taustalla oleva mittava selvitys on vuosisadan vaihteesta (Komiteanmietintö 1900:4). Vaikka lakia on muutettu vuosina 1928 ja 1967, ovat lain tavoitteet ja metsän hävityksen määritelmä pysyneet likimain entisellään (Holopainen 1967; Vaara 1990; Kiviniemi 1992) eli ne siis heijastelevat suuriruhtinaskunnan aikaista metsien ja yhteiskunnan tilaa ja ennenkaikkea tuoloin jo vuosisatoja jatkunutta metsien häviämisen pelkoa. *Yksityismetsälain päämääränä on siis edelleen puuntuotannon ylläpito lievän taloudellisen kestävyuden mielessä (Palo 1991), eikä täysimittainen taloudellinen ja ekologinen kestävyys Rion UNCED-konferenssin hengessä (luku 4.6).*

Yhdysvaltojen etelävaltioissa ja eräissä runsasmetsäisissä Saksan osavaltioissa on tultu kohtuullisesti toimeen niille tärkeässä metsätaloudessa ilman meidän yksityismetsälain kaltaisia lakeja (Hellström 1993b; Hyttinen 1993; Welp 1993). Myös Ruotsissa ollaan merkittävästi purkamassa sikäläistä metsänhoitolakia (Wibe 1993). On uskottavaa, että myös Suomen metsänomistajista tulisi vähitellen metsätalousyrittäjiä, jotka olisivat entistä motivoituneempia metsätalouden harjoittamiseen tarvittavan osaamisen ja tiedon hankintaan metsäbyrokratian vähentyessä ja heidän omien valintamahdollisuuksien lisääntyessä. Päätoimisilla metsätalousyrittäjillä olisi myös halu ja kyky metsätaloudessa tähän asti vain vähäisesti esiintyneeseen innovatiivisuuteen.

Aktiiviseen metsämaiseman suojeluun

Kansalaiset Suomessa ja ulkomailla arvostavat entistä korkeammalle *metsämaisemaa*, biologista monimuotoisuutta (biodiversiteettia) ja kasvihuoneilmaston torjumista hiilen varastoinnilla metsään ja metsätuotteisiin (luvut 4.5–4.7). Ne ovat metsätalouden ulkoisvaikutuksia, joiden tuotanto ei hoidu markkinoiden itseohjauksessa ilman juridisen infrastruktuurin muutosta. Suomi on myös sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin biologisesta monimuotoisuudesta ja ilmastosta, jotka edellyttävät kunkin toimialan – myös metsätalouden – muuttamista sopimusten mukaisiksi (luku 4.6). Avohakkuita ja metsänuudistamista voidaan ja olisi talouspolitiikan teorian (luku 2.2) mukaista ohjata julkisella metsäpolitiikalla yksityismetsälain sijasta niiden negatiivisia ulkoisvaikutuksia vähentävällä taloudellisella ohjauksella (2. päämäärä/luku 5.1).

Saksassa kirjoitettiin *metsäestetiikasta* ainakin yksi oppikirja ja lukuisia artikkeleita jo viime vuosisadalla. Suomessakin kirjoitettiin ainakin kolme artikkelia varhain tällä vuosisadalla kauneudellisista näkökohdista metsien hoidossa (Cajander 1913; Simons 1979). Suomalaiset kuvataiteilijat, kirjailijat ja muusikot olivat löytäneet metsämaiseman ja metsien kauneusarvot jo viime vuosisadan puolivälistä alkaen (Reunala & Virtanen 1987). Myöhem-

min esimerkiksi Rancken (1956) vaali metsämaisemaa ja puistometsien hoitoa kirjoituksin ja valokuvin. Sittemmin saatiin aikaan mm. Varsinais-Suomen saaristometsien maisemakartoitus (Simojoki 1975). Simons (1979) loi katsauksen arkkitehtien ja metsänhoitajien toimintaan Suomen metsämaiseman muotoilijoina, jossa hän näki hyviä tulevaisuuden yhteistyömahdollisuuksia.

Maisemalliset ja metsäesteettiset näkökohdat eivät kuitenkaan ennen 1970-lukua olleet yleisemmin metsäammattilaisten toimiin vaikuttavia tekijöitä. Sekä Keskusmetsälautakunta Tapio että metsähallitus antoivat tuolla vuosikymmenellä ensimmäiset viralliset ohjeensa luonnonsuojelu- ja maisemakysymyksistä. Niiden vaikutukset lienevät jääneet vähäisiksi. Kaksi maisematoimikuntaa (Komiteanmietintö 1980:44 ja 1985:4) ehdottivat maisemansuojelun liittämistä yksityismetsälakiin. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Maisemat voidaan luokitella luonnonmaisemaan, maaseudun kulttuurimaisemaan ja kaupunkimaisemaan. Metsillä ja puilla on roolinsa kaikissa maisemaluokissa. Luonnonsuojelumetsät ja luonnonmukaisesti säilyneet tai hoidetut talousmetsät kuuluvat luonnonmaisemaluokkaan. Maaseudun kulttuurimaisema syntyy asutuksesta, pelloista, metsistä ja vesistöistä. *Maisemalla voidaan tarkoittaa ihmisen jossain perspektiivissä näkemää fyysis-biologista ympäristöä. Maisema voidaan määritellä ympäristötekijöiden, esteettisten laatu- ja ominaisuuksien mukaan.* (Kellomäki & Loikkanen 1982; Komiteanmietintö 1980:44 ja 1985:4; Korhonen 1993; Lucas 1991.)

Maiseman arvo koostuu useista osatekijöistä, kuten esteettisestä, historiallisesta, ympäristönsuojelullisesta, virkistyksestä, tutkimuksellisesta, opetuksellisesta ja taloudellisesta komponentista. Ihmiselle on erityisen tärkeää sen maiseman ulkonäkö, jossa hän työssään tai vapaa-aikanaan toimii. Maiseman arvo ja merkitys riippuvat siitä vaikutelmasta, jonka ihminen maisemasta saa. Sopusuhtainen, selkeä ja vaihteleva maisema virittää katsojassa emotionaalisen kokemuksen ja mielihyvän tunteen, jota lisätieto voi vielä kartuttaa. (Komiteanmietintö 1985:4.)

Maiseman suojelulla pyritään ylläpitämään maiseman hyväksi koetut ominaisuudet. Metsä- ja suomaisemien suojelussa pyritään säilyttämään niiden visuaaliset piirteet mahdollisimman monipuolisina. Metsä- ja suomaisemiin liittyy myös entisiä kaski- ja hakametsiä, suoniittyjä ja metsittyneitä peltoja, jotka ovat kulttuuriperäisiä maisematyyppisiä. Niitä tulisi suojella ja vaalia erityistoimenpitein. Maaseudun kulttuurimaiseman ylläpito ja kohentaminen edellyttävät yleensä integroitua otetta maa- ja metsätalouteen, asutukseen, fyysiseen infrastruktuuriin ja vesistöihin. (Simons 1979; Komiteanmietintö 1985:4; Selby 1990.)

Vuosina 1970–1990 on Suomessa luetteloitu 41 tutkimusraporttia metsien maisemakysymyksistä (Hytönen 1992). Eräiden empiiristen tutkimusten mukaan kansalaiset arvostavat metsämaisemassa sekä metsiköiden läheltä erottuvaa sisäistä viihtyvyyttä että metsäalueen esteettistä kaukomaisemaa (Pukkala 1988). Avohakkuualat ovat vähiten arvostettuja. Taimikoita arvostetaan hyvän näkyvyytensä vuoksi riukumetsiä enemmän. Eniten arvostetaan harvahkoja metsiköitä, jotka koostuvat iäkkäistä ja kookkaista puuyksilöistä. Koivua ja mäntyä arvostetaan enemmän kuin kuusta. Monipuulajiset metsi-

köt arvostetaan yksipuulajista korkeammalle. (Savolainen & Kellomäki 1981; Pukkala 1988.)

Vuosisadan alussa tiedostetut metsäestetiikan periaatteet unohdettiin sotien jälkeen, jolloin ”elintasomme nostaminen tehtiin riippuvaiseksi metsistämme ja metsäammattimiehet keskittivät voimansa metsävarantomme hyödyntämiseen elinkeinoelämälle”. Tämä asenne alkoi muuttua vasta 1960- ja 1970-lukujen kiivaan luonnonsuojelukeskustelun vanavedessä, jolloin aihepiirin tutkimus varsinaisesti käynnistyi. (Simons 1979.)

Maisemanhoitoa voidaan ja tulee edistää metsätaloudessa ensisijaisesti tutkimuksen, koulutuksen ja neuvonnan kautta. Metsäammattilaiset ovat ensi vaiheen tärkein kohderyhmä, jonka asenteisiin tulee nopeasti saada perusteellinen muutos metsämaiseman arvostamiseksi ja huomioonottamiseksi. Tutkimusraportit, bibliografiat, artikkelit, käsikirjat, opaskirjat, tietokoneohjelmat ja suunnittelumallit ovat kaikki metsänomistajille, metsätalousyrittäjille ja metsäneuvojille tarpeellisia välineitä. Uusissa suunnittelumalleissa voidaan esimerkiksi verrata maisemavon ja rahamääräisten nettohyötyjen nykyarvon maksimoivia metsälön metsiköiden vaihtoehtoisia käsittelyohjelmia, jolloin saadaan esiin maisemansuojelun vaihtoehtoiskustannukset. Mallilla voidaan myös käänteisesti arvioida nettohyödyt maksimoivan ohjelman ’vaihtoehtoiskustannukset’ metsämaiseman huononemisena, koska malli tulostaa myös eri metsiköiden tulevaisuuden maisemakuvat. (Pukkala 1988.)

ETA- ja EY-neuvottelut ovat nopeuttaneet ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tuloa Suomeen. Parhailaan valmistellaan ympäristövaikutusten arvioinnin ulottamista myös maankäytön suunnitteluun (Saastamoinen, S. 1993). *Koska maisema on metsätaloudessa ulkoisvaikutus, jolle ei muodostu markkinahintaa, metsämaiseman ohjaukseen tulee olla käytettävissä julkisen metsä- ja ympäristöpolitiikan keinoja niitä tapauksia varten, jolloin koulutus ja neuvonta eivät tuo riittäviä tuloksia.*

Maisemallisesti herkkiä ovat esimerkiksi reuna-, rinne- ja lakimetsät, ranta- ja tienvarsimetsät sekä muut näköalapaikoilla sijaitsevat metsät, asutuksen lähimetsät, virkistysmetsät ja kiinteät muinaisjäännökset. Toimenpiteinä ongelmallisia voivat olla esimerkiksi avohakkuu, metsämaan muokkaus ja metsänviljely, metsäojitus ja metsätiet (Komiteanmietintö 1980:44; Korhonen 1993). Kun näitä toimenpiteitä toteutetaan, toiset ihmisryhmät hyötyvät ja toisille koituu haittoja. Poliitiikan keinojen käytön tarpeellisuus voidaan arvioida, kun hinnattomia hyödykkeitä, kuten metsämaisemaa, arvioidaan rahamääräisinä (Naskali 1991). Jos jonkin ryhmän haitat tulevat toisen ryhmän hyötyjä suuremmiksi, on metsämaisemaa muuttavaa toimenpidettä aiheellista säädellä julkisella politiikalla.

Metsämaiseman (tai biologisen monimuotoisuuden) ympäristötaloustieteellinen kokonaisarvo muodostuu virkistys-, optio- ja olemassaoloarvojen summana. Vastaavat menot, kuten matkailijoiden kuljetus-, majoitus- ja ravintolapalvelujen ostot, ovat osa virkistysarvoa. Matkailuelinkeino saa tuloja näistä menoista. Kokonaisarvon eri osa-arvoja voidaan nykyisin arvioida ympäristötaloustieteen menetelmin. (Naskali 1991.)

Tietyissä harvinaisissa tapauksissa voidaan turvautua kieltolakiin, kuten nykyinen tai siitä hieman maiseman suuntaan muutettu *suojametsälaki*. Suojametsälaki (1921:83) annettiin kaksi vuotta ennen luonnonsuojelulakia. Suojametsälaila pyritään ehkäisemään metsärajan aleneminen Lapissa, metsän

säilyminen asutuksen ja viljelyksen suojana tuulille alttiilla paikoilla sekä kalojen viihtyminen ja maamerkit koko maassa. *Maisematoimikunnat ehdottivat selvitystä siitä, onko suojametsälakia mahdollista soveltaa myös maiseman suojeluun esimerkiksi saaristossa vai tuleeeko lakia tässä suhteessa tarkistaa. Ehdotus on kannatettava, joskin suojametsälaille voinee jäädä vain ääritapaukset maiseman suojelussa.*

Maisemasuojelu arvioitiin Suomessa erääksi oikeudellisesti heikoimmin säännelyksi ympäristöoikeuden kohteeksi. Maisemansuojelu kuuluu aineellisen normiston kannalta hyvin erityyppisten hallinonalojen ja lakien piiriin. Luonnonsuojelu- ja kaavoitussäännökset ovat maisemansuojelulle keskeisiä. (Hollo 1991.)

Eräiden kansallis- ja luonnonpuistojen, kuten Saaristomeren, Pyhätunturin, Kolin ja Karkalin perustaminen voidaan nähdä myös merkittävänä metsämaiseman suojeluna. Tällä menettelyllä on kuitenkin monia rajoitteita. Viime aikoina on luonnonsuojelua kehitetty meillä eniten erilaisilla valtakunnallisilla suojeluohjelmilla, jotka vahvistetaan ilman säädöksiä valtioneuvoston periaatepäätöksillä. Näitä ohjelmia toteutetaan pääosin luonnonsuojelulain (1923/71) keinoin perustamalla luonnonsuojelualueita (Kiviniemi 1992). Tämä laajimmin sovellettu menettely on osoittautunut byrokraattiseksi, kalliiksi ja hitaaksi. Sen etenemistä on myös hidastanut huono valtiontalouden tilanne.

Jo aiemmin on maisemansuojelun taloudellisina ohjauskeinoina tuotu esiin valtion lainat ja avustukset metsänomistajille (Komiteanmietintö 1985:4). Tällöin pidettiin lainoitustukea maiseman suojelun ja hoidon ensisijaisena ohjauskeinona. Taloudellista ohjausta ehdotettiin toteutettavaksi luonnonsuojelulain ja eräiden muiden lakien avulla.

Tässä ehdotetaan metsämaiseman suojeluun yksityismetsälain ja metsänparannuslain tilalle yleismetsälakia, joka perustuisi normiohjauksen sijasta taloudellisen eli hinta- ja informaatio-ohjauksen käyttöön. Tuloksellinen yleismetsälain toteuttaminen ehkäisisi metsämaiseman huonontumisen jonkin metsätalouden toimenpiteen vuoksi edelläkuvatussa yhteiskunnan hyvinvoinnin alenemismielessä (Naskali 1991). Yleismetsälaki koskisi suojametsälain tavoin kaikkia omistajaryhmiä (luku 5.6).

Metsämaiseman metsäpoliittinen ohjaus vaatii tuekseen alan tutkimustuloksia ja tilastoja sekä koko maan kattavan maisemaluokituksen. Pukkalan (1988) metsämaiseman osatekijöistä metsikön sisäinen viihtyvyys voitaisiin arvioida metsätaloussuunnittelun yhteydessä ilman lisätyötä. Metsän kaukomaiseman arviointia varten on jo toteutettu maisemainventointeja (Simojoki 1975; Antikainen 1993). Pukkala (emt.) lähestyi kaukomaisemaa piirtämällä tietokoneella metsämaisemien profiileja, joiden esteettisyyttä koehenkilöt arvioivat. Valtakunnan metsien inventointia ja siihen liitettyä kaukokartoitusta sekä metsälautakuntien metsäsuunnittelua voitaisiin kehittää palvelemaan kaukomaisemien inventointia ja luokitusta, joka helpottaisi metsämaisemien huonontamisen ehkäisemiseen tähtäävän taloudellisen ohjauksen suunnittelua, toimeenpanoa ja seurua.

Biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen

Biodiversiteetin käsite on syntynyt vain joitakin vuosia sitten. Biologinen monimuotoisuus on sille omaksuttu suomenkielinen käsite. Koska biologiset systeemit ovat hierarkisia, niiden monimuotoisuutta voidaan tarkastella biologisen hierarkian eri tasoilla molekyylistä ekosysteemiin. Monimuotoisuus on jokaisen biologisen systeemin perusominaisuus. Biologinen monimuotoisuus muuttuu sekä ajan että paikan suhteen (Solbrig 1991).

Suomi on sitoutunut UNCEDin *kansainväliseen biodiversiteettisopimukseen* Riossa sekä Euroopan metsäministerien Helsingin kokouksen vastaavaan päätöslauselmaan (luku 4.6). Myös maamme metsäpolitiikkaa on luvattu näissä sitoumuksissa muotoilla uudelleen. Keskeinen ongelma on, että biologisen monimuotoisuuden mittaaminen on hyvin vaikea ja monitahoinen tehtävä. Monimuotoisuutta voidaan mitata yksiköiden lukumäärällä (runsaudella tai rikkaudella) tai niiden suhteellisella runsaudella (tärkeydellä). Yksi tunnetuimpia monimuotoisuuden mittareita on Shannon–Weaver -indeksi. Yleisimmin monimuotoisuutta mitataan kuitenkin yksinkertaisesti tietyn luokan yksiköiden lukumäärällä. (Solbrig 1991.)

Suomessakin on, kansainvälistä esimerkkiä seuraten, pyritty arvioimaan uhanalaisten eläin-, kasvi- ja sienilajien lukumäärät ja niiden muutokset. *Uhanalaisten lajien* arviointia pidetään ennusteena, jota ajantasaistetaan uusien seuruetietojen avulla. **Vuonna 1990 arvioitiin meillä olevan 42 000 eliölajia, joista 1692 luokiteltiin uhanalaisiksi. Uhanalaisten lajien määrä oli noussut vuodesta 1985, koska arvioinnin peittävyys oli nostettu 35 prosentista 42 prosenttiin koko eliölajien populaatiosta ja koska lajien ympäristöolot olivat muuttuneet. Vajaa puolet (43 prosenttia) uhanalaisista lajeista elää metsissä, mutta metsien uhanalaisten pääosa kuuluu lehtometsiin. (Komiteanmietintö 1985:4 ja 1991:30.) Niiden uhanalaisuus on aiheutunut pääosin viljavien lehtojen laajasta halki vuosisatojen jatkuneesta raivauksesta pelloiksi.**

Uhanalaiset lajit on jaettu häviämisen todennäköisyyden mukaan neljään luokkaan: hävinneisiin, erittäin uhanalaisiin, vaarantuneisiin ja silmällä pidettäviin. Menneinä aikoina on osa lajeista kuollut sukupuuttoon luonnonolojen luontaisesti muuttuessa. Tällöin on myös evoluution vaikutuksesta syntynyt uusia lajeja. Tehdyissä arvioinneissa on uhanalaisiksi luokiteltu sellaiset lajit, joiden häviämishuhka näyttäisi olevan ihmisen aikaansaama. (Karjalainen, H. 1991.)

Vuonna 1990 arvioitiin uhanalaisiksi 727 metsässä elävää lajia, joista 54 prosenttia eli lehtometsissä ja 35 prosenttia kangasmetsissä. Lähes puolet (47 prosenttia) kaikista metsien uhanalaisista lajeista asui vanhoissa metsissä. Hyvin tunnetuista selkärangkaisista noin neljännes ja putkilokasveista vajaa viidennes on uhanalaisia metsälajeja, kun taas vastaavasti noin puolet selkärangattomista eläimistä, sienistä ja itiökasveista kuului metsään. Lahopuiden sekä koivun ja lehtipuiden vähenemisen ja metsien ikärakenteen muutosten arvioitiin muodostavan noin 70 prosenttia metsälajien uhkatekijöistä. Ikärakenne viittaa tässä nimenomaan luonnontilaisten tai niiden kaltaisten metsien supistumiseen. Myös kulojen vähentymisellä on ollut merkitystä. (Komiteanmietintö 1991:30; Jauhainen 1990.)

Vuoden 1992 lopulla valmistui *vanhojen metsien suojelutyöryhmän* valtionmaita koskeva osamietintö, jossa ehdotettiin pääosin luonnonsuojelulain nojalla suojeltavaksi noin 17 000 hehtaaria Etelä-Suomen metsämaata. Tällöin suojelualueiden osuus kohoaisi Etelä-Suomessa 0,53 prosenttiin koko metsämaan alasta. Ehdotetut alueet sijaitsevat pääosin Suomenselällä, Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa. Suojelukohteilta on edellytetty verrattain vaativia aarniometsäisyyden tunnuksia, joita ei juuri löytynyt maan eteläisimmistä osista. (Ympäristöministeriö 1992.)

Työryhmä on kerännyt tietoja myös yksityismetsissä sijaitsevista aarniometsäkohteista lääninhallitusten inventointien avulla. Kohteita on toistaiseksi löytynyt yli 800 noin 22 000 hehtaarin metsäalalla. Yksityismailla näyttäisi olevan jäljellä suhteellisen vähän suojelun arvoisia metsiä. Nämä kohteet ovat yleensä myös kooltaan varsin pieniä. Kattavaa etsintää ei ole toistaiseksi ehditty toteuttaa, mutta tilanne tarkentuu työryhmän loppuraportin valmistuessa (Ympäristöministeriö 1992a). Metsälautakunnilla olisi tässä selvästikin lääninhallituksia paremmat edellytykset kustannustehokkaaseen työhön.

Esimerkiksi koivun ja muiden lehtipuiden sekä vanhojen puiden suosiminen on yhteistä metsämaiseman ja metsien biologisen monimuotoisuuden suojelussa. Erilaiset tunnuksat ja piirteet lienevät kuitenkin molemmilla rintamalla vallitsevina. Sen sijaan ehdotettavat julkisen metsäpolitiikan keinot ovat samoja. Ennen luonnonsuojelulain käyttöön ottoa olisi yksityismetsänomistajille oltava tarjolla markkinamekanismia hyödyntäviä yleismetsälain taloudellisen ohjauksen keinoja (luku 5.6).

Mikkelin lääninhallituksen alustavat suojelurajaukset valkoselkätikalle ovat nostaneet runsaasti metsänomistajien vastustusta (Maaseudun tulevaisuus 1993). Valkoselkätikalle sopivia lehtimetsiä on kartoitettu osin vapaaehtoistyönä, jolloin on huomattu yksityismetsänomistajilla olevan yhteistyöhalua (Müller 1989), joka kielteisellä julkisuudella voi kaikota. Etelä-Karjalan metsälautakunnan suunnittelukokeilussa kävi ilmi, että metsänomistajat ovat valmiita hyväksymään tarvittavia luonnonhoidon toimepiteitä, kunhan metsän omistusoikeuteen ei puututa (Repo 1992, 1993).

Metsämaiseman ja biodiversiteetin suojelu onnistuisi parhaiten vapaaehtoisella yhteistyöllä metsänomistajien kanssa. Valkoselkätikan suojelussa esiintyneet toimet Etelä-Savossa antavat varoittavan esimerkin lääninhallituksen pakkotoimien aiheuttamista kielteisistä reaktioista. Valkoselkätikka on Suomessa erittäin uhanalainen laji, jonka kohtalo on vanhojen lehtimetsien säilymisen varassa. Normaalina kiertoaikana tulisi noissa metsissä pidentää sekä suosia koivua ja pötkelöitä (WWF 1991).

Metsien biologiselta monimuotoisuudelta ja uhanalaisilta lajeilta puuttuvat markkinat, joten niiden suojelemiseen tarvitaan metsämaiseman tavoin julkista metsäpolitiikkaa. Tärkeintä on panostaa alan tutkimukseen, koulutukseen ja neuvontaan. Tällä rintamalla on tietty peruskartoitus saatu aikaan (Jauhiainen 1990; Karjalainen 1991; Korhonen 1993). Etelä-Karjalan metsälautakunta käynnisti keväällä 1992 tärkeän kehittämishankkeen tällä lohkolla. Siinä kehitetään metsätaloussuunnittelua siten, että perinteisen suunnittelun lisäksi kartoitetaan uhanalaiset biotoopit ja lajit sekä metsien moni-

muotoisuus osin ympäristöväen ilmoitusten ja osin omien havaintojen perusteella (Repo 1992, 1993).

Metsät hiilidioksidin nieluna

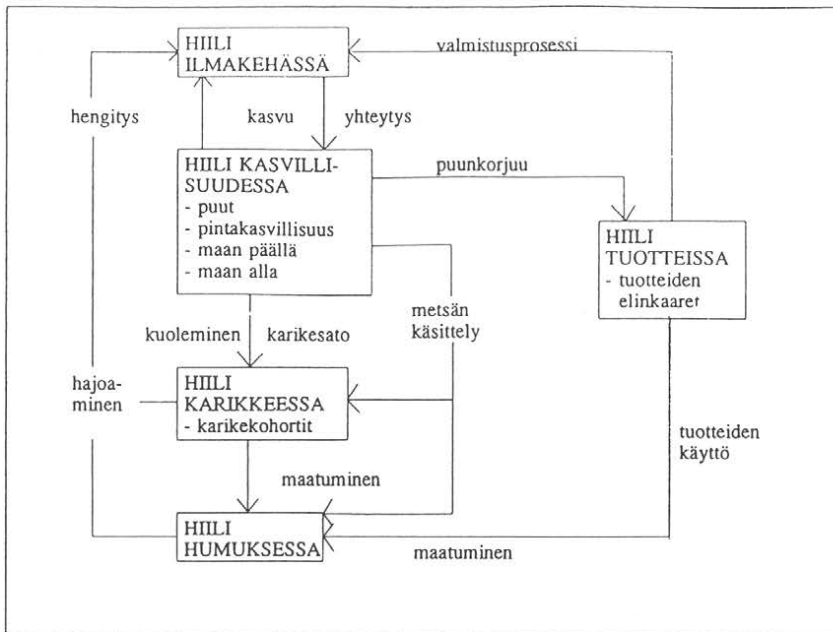
Hiilen sitominen on biodiversiteetin ohella metsien toinen globaalisesti tärkeä ulkoisvaikutus ja kollektiivinen hyödyke (kuva 9.12). Rion vuoden 1992 UNCED-kokouksessa syntynyt ilmastopöytäkirja sekä Euroopan metsäministerien Helsingin kokouksen päätöslauselma velvoittavat maamme muotoilemaan myös metsäpolitiikkaamme niiden mukaiseksi (luku 4.6). Niinpä Suomen metsiä tulee hoitaa ja käyttää kestävästi siten, että metsien terveyttä ylläpidetään ja että metsätalouden toimenpiteet tukevat metsien kykyä säilyttää ja sitoa hiiltä. Myös puutavaran ja puulevyjen käyttöä esimerkiksi rakentamiseen tulisi suosia, koska tällöin puuaineksen hiili voi säilyä vuosikymmeniä, jopa vuosisatoja.

Norjan metsätalouden ympäristötilinpidon kokeilu vuodelle 1990 osoitti metsien hiilen sitomisen arvoksi noin 2 miljardia Norjan kruunua eli noin puolet puuntuotannon jalostusarvosta, johon oli sisällytetty puun korjuun liikevaihto ja puuston nettokasvun arvo (Solberg & Svendsrud 1992). Laskelma oli Norjassa Suomea helpompi tehdä, koska siellä on toteutettu fossiilisten polttoaineiden ympäristövero. Raportissa oletettiin, että hiilidioksidin sitomisen lisäys on yhtä arvokasta kuin hiilidioksidin päästöjen vähentäminen. Jos Suomessa tehtäisiin vastaava laskelma, olisi metsien hiilen sitomisen arvo 3–4 kertainen Norjaan verrattuna lasketattavasta riippuen. Vuonna 1990 Norjassa metsien puusto lisääntyi 6 ja Suomessa 25 miljoonaa kuutiometriä.

Koska metsien toimiminen hiilen nieluna voidaan arvioida myös rahallisesti hyvin arvokkaaksi, tämän tuotoksen syntymistä pitäisi voida edistää myös metsätalouden toimenpiteiden valinnalla, suuntaamisella ja mitoituksella. Metsät ja metsätuotteet, etenkin puutavara, toimivat luonnollisesti myös hiilen varastona ja esimerkiksi puiden, turpeen ja humuksen lahotessa ja maatuessa syntyy hiilidioksidin päästöjä. Metsän käsittelyssä voitaisiin myös ottaa huomioon nämä kolme eriluonteista hiiliprosessia.

Norjassa on tehty kiinnostava kokeilu metsätalouden lineaarisella suunnittelumallilla (Hoen & Solberg 1992). Buskerudin maakunnassa runsaan puolen miljoonan hehtaarin metsäalueella pyrittiin optimoimaan metsien käsittelyn toimenpiteet kustannustehokkuuden suhteen, kun toimenpiteillä tähdättiin hiilen nettositomisen lisäämiseen 30 vuodessa, kun hakkuumäärä vakioitiin koko periodille. Muuttamalla toimenpiteet puuntuotantoa suosivista nettohiilensitomista suosiviksi voitaisiin hiilen nettositomista lisätä varovaisen arvon mukaan välillä 0,11–0,33 tonnia keskimäärin hehtaaria ja vuotta kohden. Lannoittaminen, taimikon hoidosta luopuminen ja kiertoaikojen pidentäminen olivat kustannustehokkaimpia toimenpiteitä hiilen nettositomisen lisäämiseksi metsässä.

Samansuuntaisiin päätelmiin on tultu myös Suomessa ilman optimointimalleja: esimerkiksi toimenpiteillä ilman lannoitusta on arvioitu jo nykyoloissa voitavan lisätä 40 prosentilla metsäekosysteemeihin sitoutuvan hiilen määrää (Karjalainen, T. ym. 1991; Maa- ja metsätalousministeriö 1990). Metsien käsittelyohjelmaa muuttamalla voitaisiin 50 vuoden aikana puustoon sitoa 1 537 mil-



Kuva 9.12. Hiilen kiertokulku metsäsektorissa (Karjalainen, T. & Kellomäki 1992).

joonaa tonnia nykyistä enemmän hiiltä. Se vastaa noin 81 vuoden aikana polttoaineiden poltosta Suomessa vapautuvan hiilen määrää, jos päästöt pysyisivät vuoden 1988 tasolla.

Metsäojitusta on meillä tehty laajassa mittakaavassa. Kuivatettujen soiden turpeen maatuessa on siitä arvioitu vapautuvan merkittävästi eräitä kasvihuoneilmiön kaasuja kuten hiilidioksidia. Eräät arviot ovat saaneet kansainvälisinkin huomiota – on väitetty metsäojitusten aiheuttaneen Suomessa valtavia lisäyksiä hiilidioksidin päästöihin (Isomäki 1990; Rosendal 1991). Suuren SILMU-tutkimushankkeen väliraportti on varovaisempi näiden päästöjen arvioinnissa, koska puuston kasvun elpymässä hiiltä myös sitoutuu puustoon ja karikkeiden mukana humukseen (Kanninen & Anttila 1992).

Biologiselle monimuotoisuudelle tärkeät lahoavat puut ja metsät olisivat puolestaan hiilidioksidin päästölähteitä ja siten metsien hiilen nettositomista alentavia. Hiilitaseen kannalta puiden ja metsiköiden vanhenemisen ja lahoamisen entistä parempi tunteminen ja mallittaminen olisivat ensiarvoisen tärkeitä.

Puuteollisuuden ja puurakentamisen edistäminen ja tukkipuun menekin lisääminen antaisivat mahdollisuuden järeiden tukkien oikea-aikaiseen korjukseen juuri ennen niiden lahoamista. Tällöin niiden hiilisisältö voitaisiin edelleen varastoida hyvinkin metsikön kiertoajaksi kiinteisiin rakenteisiin. Puuainekseen (kuva 9.12) kannalta edullista rakentamisessa myös siksi, että puurakennusten tarvitseman puutavaran valmistus vaatii vähemmän energiaa ja hiilidioksidipäästöjä kuin muut rakennusmateriaalit. Esimerkiksi savitiilisen ulkoseinän valmistamiseen kului kolme kertaa enemmän energiaa kuin puurakenteisen tuottamiseen (Perälä & Kontuniemi 1990).

Metsäntutkimuslaitoksella ja Tilastokeskuksella on yhteinen tutkimushanke ”Puuainestilinpidon kehittäminen ja metsäsektorin mallittaminen”, jossa selvitetään puuaineksen hiilen säilyvyys eri metsätuotteissa ja niiden eri käyttökohteissa (Seppälä & Siekkinen 1993).

Valtioneuvoston kanslian asettama *hiilidioksiditoimikunta* (Komiteanmietintö 1991:21) suositteli, että metsätalouden yhtenä tavoitteena tulee olla säilyttää metsävarojemme kasvusuuntaus ja lisääntyneet hiilivarastot metsissä sekä rajoittaa metsäojitusten aiheuttamaa soiden hiilivarastojen vapautumista ilmakehään. Toimikunnan raportissa pohditaan myös taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen mahdollisuuksia julkisessa talous- ja ympäristöpolitiikassa. Tässä tutkimuksessa ehdotettu uusi yleismetsälaki (luku 5.6) tulisi perustaa taloudellisiin kannustimiin, joiden muotoilussa tulee ottaa huomioon myös metsien ja hiilen kierron yhteydet (kuva 9.12).

Metsien hiilen varastointi, sitominen ja päästöt vaativat myös lisää tutkimusta, koulutusta ja neuvontaa, kuten metsämaiseman ja biodiversiteetin tapaukset edellä. Metsänomistajilla ei taida kuitenkaan olla motiivia vapaaehtoisesti muuttaa metsiensä käsittelyä hiilen sitomista edistävään suuntaan, kuten on asian laita metsämaiseman ja biodiversiteetin kohdalla. Hiilen sitomisen hyödyt ovat tyypillisesti globaalisia ja kansallisia. Neuvonnalla voidaan edistää hiilitasetta suosittelemalla taimikonhoidon vähentämistä ja lannoitusta sekä biodiversiteettiä ja maisemaa tukevia pidennettyjä kiertoaikoja. Yleismetsälain taloudellisella ohjauksella voidaan edistää samoja toimenpiteitä. Kuitenkin hiilitaseen kannalta ehkä merkittävin metsäpolitiikan rintama liittyy puun polttoon, jonka mahdollisuuksia analysoidaan seuraavassa luvussa.

Metsiemme hiilen sitominen näyttäisi ehkä olevan puun jälkeen metsätaloutemme arvokkain tuote, jolla ei kuitenkaan ole markkinoita eikä niillä muodostuvaa hintaa. Hiilen sitomisen ohjaukseen tarvitaan siis talouspolitiikan teorian (luku 2.2) mukaan julkista metsäpolitiikkaa. Eräät hiilen sitomista suosivat toimenpiteet, kuten tiheämmät taimikot ja lannoitus ovat myös puun tuotantoon sopivia. Esimerkiksi kiertoajan pidentäminen sopisi osittain laatutukkeen kasvatukseen, mutta olisi ristiriitainen puun tuotantoon nähden ylittäessään taloudelliset optimikiertoajat, joskin optimikiertoajatkin jonkin verran pitenisivät, jos tukkien laatumaksuluokittelu otettaisiin käyttöön. Pitkät kiertoajat tukisivat biologista monimuotoisuutta ja useissa tapauksissa myös metsämaisemaa.

5.5 Metsänparannuksesta puun polton elvytysohjelmaan

Metsänparannuksesta ympäristön tukemiseen

Yksityismetsätalouden panostus puunkasvatukseen oli korkeimmillaan 1,1 miljardia markkaa vuonna 1991. Panostus oli reaaliarvoilla kasvanut 50 pro-

senttia vuodesta 1980. Tästä panostuksesta on viimeisen vuosikymmenen aikana rahoitettu julkisin varoin 40–50 prosenttia eli markkamääräisesti 360–490 miljoonaa markkaa vuodessa. Tämä rahoitus on tapahtunut pääosin metsänparannuslain (140/1987, 268/1991, 1278/1992) nojalla. Viimeisen kymmenen vuoden aikana on metsänparannuslain mukaista valtion tukea käytetty eniten metsän uudistamiseen, metsäautoteihin ja metsäojitukseen. Esimerkiksi metsäojituksella on kuivatettu tähän mennessä 5,9 miljoonaa hehtaaria soita ja soistuneita kankaita. Valtion tuki on reaalisesti kasvanut vuoteen 1992 saakka, mutta 1993 siinä on tapahtunut valtionvarainministeriön säästötoimenpiteiden vuoksi historiallinen vähennys (Metsäntutkimuslaitos 1992).

Metsänparannuslailla pyritään julkisella rahoituksella ”yksityismetsien hoidon ja kunnossapidon edistämiseksi” lisäämään puuntuotantoa ja alentamaan raakapuun kuljetuskustannuksia. Lakia perustellaan sillä, että osa metsänparannustöistä on niin pitkävaikutteisia ja kannattavuudeltaan heikkoja, että niiden toteuttaminen ei ole yksityistaloudellisesti riittävän houkuttelevaa. Kansantalouden kannalta tarkoituksenmukaiset hankkeet saadaan täten yksityistaloudellisesti edullisiksi. Toiminnan virittämiseksi hankkeiden suunnittelun ja työnjohdon kustannukset tulevat valtion varoista. Myös työkustannuksiin myönnetään valtion tukea lainojen ja avustusten muodossa. (Kiviniemi 1992.)

Luonnonsuojelijat ovat usein arvostelleet metsänparannuslakia, etenkin Mera-aikakautena. Lakia onkin viime vuosina pyritty vihertämään: luonnonsuojeluhankkeita ei saa vaarantaa, lääninhallituksen lausunto tarvitaan suoje-
luohjelma-alueilla sijaitsevista hankesuunnitelmista, lisäävustusta on mahdollisuus saada luonnonsuojeluyöstä kalliimman työtavan vuoksi. Samoin vanhojen työläjien nimikkeitä on muutettu vihreämmiksi: metsänlannoituksesta metsänterveyslannoitukseen ja metsäojituksesta kunnostusojitukseen. Myös työläjia on viherretty, kun pystypuiden karsiminen on vaihdettu nuoren metsän kunnostukseen. *Lain tavoitteeksi ilmoitetaan vuoden 1993 alusta voimaan tullessa metsänparannuslain muutoksessa yksityismetsien hoidon ja kunnossapidon edistäminen.*

*Koska puumarkkinat ovat Suomessa verrattain toimivat ja niiden kilpailuvuutta voidaan edelleen parantaa (luku 5.2), ei valtion tuki puun tuotantoon ole metsäpolitiikan teorian (luku 2.2) mukaan oikeutettua, joten koko metsänparannuslaki voidaan tehtävänsä täyttäneenä purkaa (luku 4.9; Palo 1989c). Metsänparannuslain tapaista subventiojärjestelmää ei voida enää pitää myöskään yhteiskunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena, koska metsävaramme ja kestävät hakkuumahdollisuudet ovat viime aikoina merkittävästi lisääntyneet (luku 4.1). Metsänparannuksen yleisimmät kohteet sisältävät yhä myös ekologisesti kielteisiä piirteitä, kuten metsäojituksen ja metsäautoteiden vaikutukset maisemaan ja biodiversiteettiin sekä metsäojituksen ehkä aiheuttama hiilidioksidin lisääntyminen. **Metsänparannuslain mukainen tuki samoin kuin osa nykyisestä maataloustuesta tulee kohdentaa uudelleen ympäristöä huonontavista kohteista ympäristöä parantaviin kohteisiin, joita voisivat olla hiilen sitomisen ja puun polton edistäminen, metsämaisema ja luonnon monimuotoi-***

Hiilitase ja puun poltto

Puut ja muut lehtivihreälliset kasvit sitovat yhteyttäessään aurinkoenergialla hiilidioksidia ja vettä, joista syntyy hiilihyaatteja kasvien rakennusaineiksi. Puiden hengitys (respiraatio) ja lahoaminen ovat yhteyttämiselle ja kasvulle käänteisiä prosesseja, joissa puolestaan hiilidioksidi ja muut ainesosat vapautuvat. Suomen *metsäpuulajien luontainen elinikä* vaihtelee seuraavasti: mänty 500–600, kuusi 400–500, rauduskoivu 100–150, hieskoivu 100–120, haapa 100 ja harmaaleppä 50 vuotta. (Kellomäki 1991b.)

Yli satavuotiaiden metsiköiden osuus metsämaan koko pinta-alasta on kasvanut Etelä-Suomessa 5 prosentista 10 prosenttiin vuosina 1936–1984. Vaikka Pohjois-Suomessa vastaavan osuuden muutos on ollut aleneva samalla aikavälillä, oli yli satavuotiaiden osuus jakson lopussa edelleen 36 prosenttia ja yli 140 vuotiaiden osuuskin 22 prosenttia, kun viimeksi mainittu osuus oli Etelä-Suomessa prosentin (Aarne 1992). Näin ollen pelkkä ikääntyminen ei liene vielä edennyt niin pitkälle, että laajamittaista puiden lahoamishuonokuntaa syntyisi tämän vuoksi. Sen sijaan ylitiehyys kasvatusmetsissä tulee johtamaan lahoamisriskin nopeaan kasvuun.

Vanhoja puita kuolee fysiologisten syiden, puiden keskinäisen kilpailun sekä molempien aiheuttamiin sieni- ja hyönteistuhoihin. Puita voi kohdata myös tapaturmainen kuolema kulojen ja myrskyjen muodossa. Nuorten puiden kuoleminen aiheutuu pääosin kasvutekijöihin kohdistuvasta toisten puiden kilpailusta. Bioottisten tuhojen syntymisriski kasvaa fysiologisesti heikentyneissä puissa, koska yhteyttämisuotteiden puuttuessa suojaavien aineiden määrä puuaineksessa vähenee eli biomassan syötävyys sienille ja hyönteisille paranee. (Kellomäki 1991b.)

Esimerkiksi Etelä-Suomen kuusikoissa oli vuosina 1974–1982 tyvilahoisten osuus päätehakkukypsien puiden runkotilavuudesta 18,5 prosenttia ja vastavasti 8,6 prosenttia kaikilla puilla. Lahoisuus näytti siis lisääntyvän kuusten järeyydessä. Kuusikon tyvilahon tärkein aiheuttaja oli juurikäpälä. Lahovikaisten kuusten tunnistaminen ilman kairausta ulkonäön tai taksatoristen tunnusten perusteella osoittautui vaikeaksi (Tamminen 1985). Tutkimusjakson jälkeen Etelä-Suomen kuusikot ovat edelleen järeytyneet, joten lahoariski lienee merkittävästi kasvanut.

Nykyisten raakapuun kysyntänäkymien perusteella on *harvennushakkuiden*, etenkin ensiharvennusten toteuttaminen, niiden korkeiden korjuukustannusten ja huonon laadun vuoksi uhattuna. Harvennuksista luopumisen on arvioitu alentavan Suomen metsien tuottoarvoa vuoteen 2030 mennessä 140 miljardilla markalla. Harvennushakkuiden pinta-ala on viime vuosina edustanut likimain puolta koko hakkuutoiminnan pinta-alasta. (Metsäntutkimuslaitos ym. 1992.)

Harvennushakkuiden tarkoituksena on poistaa puuyksilöitä kasvutilan luomiseksi kehitettävälle puustolle. Jos harvennus kohdistetaan huonokuntoisiin, sairaisiin ja teknisesti heikkolaatuisiin puihin, kehitettävän puuston tekninen laatu ja hygieninen tila kohentuvat. Kun harvennus nopeuttaa kehitettävän

puuston kasvua, se samalla myös ankkuroi puita vahvemmin maaperään ja lisää siten niiden mekaanista kestoja myrsky- ja lumituhoja vastaan. Harvennusten eräs tarkoitus on ottaa taloudelliseen käyttöön luontaisesti tilanahtautteen kuolevat puut (luonnonpoistuma). Jos metsikkö kasvatetaan harventamatta, lahoaa sen puuston kokonaistuotoksesta 40–70 prosenttia (Kellomäki 1991b). Toisen lähteen mukaan harventamattomuus merkitsee 20–30 prosentin kuolleisuutta eli luonnonpoistumaa metsikön elinaikana (Metsäntutkimuslaitos ym. 1992).

Usein on perusteltu puun polton ympäristöystävällisyyttä seuraavasti: ”Yleisesti kuitenkin katsotaan, että puun poltto ei pitkällä aikavälillä aiheuta ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden lisääntymistä, koska siitä vapautuva hiili sitoutuu takaisin ajan myötä puun kasvun kautta jälleen puumateriaaliin. Edellytyksenä on, että puuta ei käytetä vuotuista kasvua enempää” (KTM 1992, s. 50). Ilmaisuu on kuitenkin metsiemme lahoriskin nyt kasvaessa liian epämääräinen, kun siinä ei eroteta brutto- ja nettokasvua.

Suomen metsien puusto on siis nopesti järeytymässä ja tihtentymässä sekä harvennushakkuut vähenemässä, jotka molemmat tekijät ovat lisäämässä puuston lahoamisriskiä. Nämä muutokset voivat osittain lisätä biologista monimuotoisuutta ja parantaa metsämaisemia, mutta samalla lahoaminen lisää puuston hiilidioksidipäästöjä ja edistää näin kasvihuoneilmiötä. Lisäämällä suurimman lahoamisriskinalaisten puiden polttamista, voidaan tuottaa merkittävästi ihmiselle hyödyllistä energiaa siirtämällä hiilidioksidipäästöt metsistä polttolaitoksiin.

Puuston hiilitaseen (kuva 9.12) voidaan määrittellä olevan esimerkiksi yhden suhdanneaallon aikana kestäväällä pohjalla eli suljetussa tasapainossa, jos polttopuun ja muiden puutuotteiden valmistuksen ja käytön CO₂-päästöt eivät ylitä puuston nettokasvun sitomaa määrää. Puun polton lisäämistä voidaan siis rationaalisesti perustella CO₂-näkökohdalla vain kasvavan lahoriskin tilanteessa, koska silloin siirtämällä päästöt metsästä polttolaitoksille voidaan korvata vastaava määrä fossiilisia polttoaineita. Lisäksi on syytä muistaa, että etenkin puun perinteinen poltto pienessä mittakaavassa sisältää suhteellisen runsaasti esimerkiksi metaani- ja typpipäästöjä, vaikkakaan ei rikkipäästöjä (KTM 1989 ja 1992). Puun polton päästöjä voidaan kuitenkin olennaisesti pienentää moderneilla polttolaitteilla.

Puun polttamisen lisäämisenäkymät

Suomessa on viime vuosina käytetty energian tuotantoon noin neljä miljoonaa kuutiometriä polttopuuta sekä 21 miljoonaa puukuutiometriä vastaava määrä kuorta, purua ja muuta puujätettä ja selluteollisuuden jätelientä. Niinpä lähes puolet metsistämme korjatusta puubiomassasta on päätynyt energiaksi. Puuperäisen energian osuus primaarienergian kokonaiskäytöstä on meillä ollut 14 prosenttia eli korkeampi kuin muissa teollisuusmaissa (Hakkila 1992). Tällainen tilanne on edistänyt puuhun perustuvan energian tuotantoteknologian jatkuvaa kehittämistä, joten meillä on siis teknologisesti, puuston kestävien hakkuumahdollisuuksien (luku 4.1) ja metsien puuston hiilidioksidi-

taseen (kuva 9.12) sekä eräiden muiden syiden vuoksi hyvin perusteltua lisätä voimakkaasti puun polttoa (KTM 1992, 1993; Suomen Metsäteollisuuden... 1992).

Suomihan on *ensiksikin* sitoutunut Rion UNCED-sopimuksessa noudattamaan sellaista ympäristö- ja talouspolitiikkaa, että hiilidioksidin nettopäästöt kääntyvät väheneviksi vuoteen 2000 mennessä ja että ne myöhemmin palautuvat vuoden 1990 tasolle (KTM 1993). *Toiseksi*, kun maassamme on puolen miljoonan työttömän lama, tarjoaisi polttopuun laaja lisäkäyttö myös mittavia tulo- ja työllisyysvaikutuksia. Metsäntutkimuslaitoksen arvion mukaan 10 miljoonan lisäpuukuutiometrin polttaminen vuodessa tarjoaisi välittömästi ja kerrannaisvaikutuksineen 15 000–20 000 lisätyövuotta lämpölaitosten rakentamiseen ja käyttöön sekä polttopuun korjuuseen (Hakkila 1992). *Kolmanneksi*, polttopuun käytön laajentamisella olisi edellisten lisäksi vielä merkittäviä hyötyvaikutuksia vaihtotaseeseen ja metsänhoitoon.

Metsiemme kestävät hakkuumahdollisuudet ovat edelleen lisääntymässä (luku 4.1), joten yleiset edellytykset isomittakaavaiseenkin polttopuun korjuun laajentamiseen ovat suotuisat. Merkittävien osa lisäpolttopuusta korjattaisiin harvennushakkuilla. Harvennushakkuiden määräksi on arvioitu 12 milj. m³ 1989 eli viidennes kokonaispoistumasta. Metsänhoidollisista syistä on ehdotettu harvennushakkuiden nopeaa laajentamista lähivuosikymmeninä (Metsäntutkimuslaitos ym. 1992). Lisäksi metsistämme voitaisiin lähivuosina korjata kestävästi 50 milj. m³ metsätähdettä vuodessa (VTT 1992). Metsätähdte koostuu oksista, latvuksista sekä kanto- ja juuripuusta, mikä kaikki on teknologisesti polttokelpoista. Tämän puubiomassaerän polttaminen vastaa lämpösisällöltään 10 milj. öljytonnia.

Petäjistä ja Hankala (1989) kartoittivat *alue- ja kaukolämpölaitosten* sekä metsäteollisuuden kotimaisten polttoaineiden käyttöä ja myös kotimaisten polttoaineiden käytön laajentamismahdollisuuksia käytetyn polttotekniikan suhteen. Polttohaketta käytettiin 1986 vain 0,3 milj. m³ ja sen käyttö lienee siitä vielä supistunut. *Tutkituissa laitoksissa osoittautui olevan polttohakkeen käytön lisäämismahdollisuuksia käytettyjen polttolaitteiden perusteella kahden miljoonan kuutiometrin verran vuodessa. Koska tilanne ei liene seitsemässä vuodessa olennaisesti muuttunut, tässä olisi edullisin ja nopein tapa polttopuun käytön lisäämiseksi* (Palo & Petäjistä 1991).

Biomassan käyttö polttoaineena on ollut monella taholla tutkimuksen kohteena. Polttopuun hankintaa ja polttotekniikkaa kehitetään jatkuvasti. VTT:n tuoreiden tutkimusten mukaan biomassasta voidaan tulevaisuudessa tuottaa nykyistä paljon enemmän sähköä ja lämpöä painekaasutukseen perustuvilla kombivoimatekniikoilla. Vuosille 1993–1998 on valmistettu valtakunnallinen bioenergian tutkimusohjelma (VTT 1992).

Ruotsissa on kehitetty etenkin puun briketöintiä, pelletöintiä ja pulverointia. Puupulveria pidetään lupaavana, koska sitä voidaan polttaa tavanomaisissa öljykattiloissa, jolloin säästetään sekä investointi- että käyttökustannuksissa. Puupulverin hinta kilowattitunnilta polttolaitoksella on ollut raskaan polttoöljyn tasolla Ruotsissa, jossa ympäristöveron takia öljyn hinta on ollut selvästi Suomea korkeampi. Puupulverin palamisnopeus on öljyn ja kaasun luokkaa, mikä tehostaa polttoa ja vähentää haitallisia päästöjä halkoihin tai puuhakkeeseen verrattuna. Tehokkaan palamisen tuomat säästöt vastaavat pulveroinnin lisäkustannuksia. Puupulveri on homogeenista ja energiasisäl-

löltään rikasta, joten se kestää pitkät kuljetusmatkat. Puupulverin haittana on sen erillinen valmistaminen sekä iso tilavaatimus, joka on 10–12-kertainen öljyyn verrattuna. (Marks 1990.)

Osa uusista menetelmistä, kuten puubiomassan kaasutus ja nesteytys, tulevat todennäköisesti kaupallisiksi kuitenkin vasta ensi vuosituhatosen puolella (VTT 1992; KTM 1992). Hinta- ja kustannussuhteiden muutokset ovat luonnollisesti ratkaisevia uusien ratkaisujen käyttöönotolle.

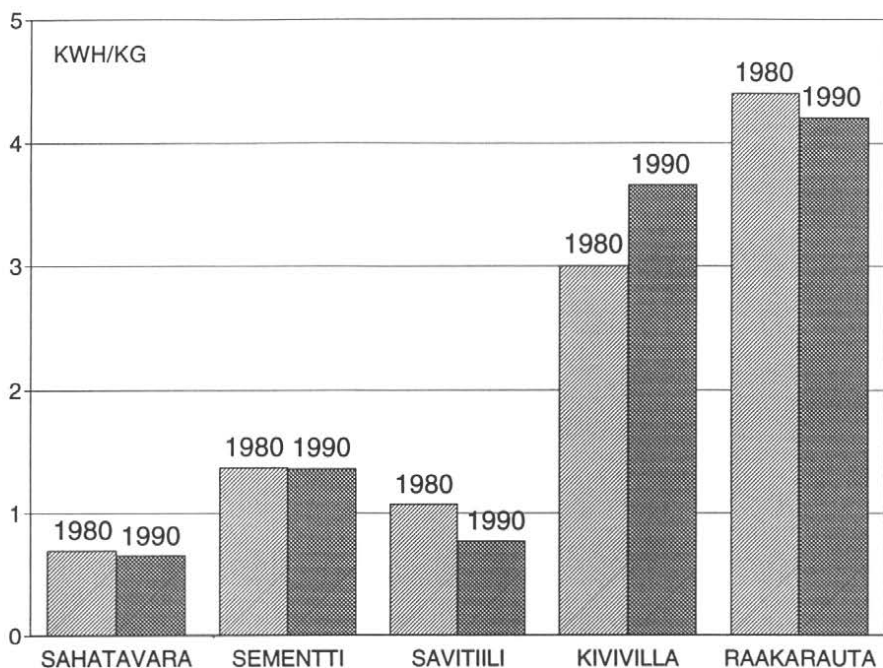
Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on toteutettu fossiilisten polttoaineiden ympäristöverotus, mikä on merkittävästi parantanut puun polttamisen kilpailukykyä etenkin Ruotsissa. Euroopan Yhteisö valmistelee samaa toimenpiteitä (KTM 1992, 1993a). Jos myös Suomessa halutaan hiilitaseen ja muiden syiden vuoksi vauhdittaa puun laajamittaista polttoa, niin siihen tarvitaan ympäristö- ja metsäpolitiikkaa. Ympäristötaloustoimikunta (1993) on tuoreessa osamietinnössään esittänyt eri energiamuotojen ympäristöverotuksen toimeenpanoa. Sillä pyrittäisiin etenkin hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen. Raportin mukaan Suomen tulisi varautua ympäristöverotuksen kiristämiseen kansainvälisessä tahdissa. Verokertymästä 60 prosenttia kootaan CO₂-verona ja 40 prosenttia energiaverona. Veron kohteeksi ehdotetaan fossiilisia polttoaineita, ydin- ja vesivoimaa sekä sähkön tuontia, mutta ei puuta ja turvetta.

Hallitus antoi kesäkuussa 1993 ympäristötaloustoimikunnan esityksen mukaisen esityksen energiaveron uudistamiseksi eduskunnalle. Muutos astunee voimaan 1994. Se nostaisi eri polttoaineiden hintoja seuraavasti: kivihiili 11 prosenttia, maakaasu 7 prosenttia ja polttoöljyt 2–5 prosenttia. Jyrsinturpeen hinta alenisi neljä prosenttia ja muiden energiamuotojen hinnat eivät muuttuisi. Tämä energiaveron muutos on niin lievä, ettei se riitä varmistamaan polttopuun laajamittaista käyttöä. EY:n komissio on esittänyt ympäristöverotuksen tavoitteet vuoteen 2000, jonka mukaan esimerkiksi kivihiilen hinta kohoaisi Suomessa 74 prosenttia. Jos tämä ehdotus toteutetaan EY:ssä ja Suomi seuraa mukana, niin vasta tuolloin olisi odotettavissa puun polttamisen kannattavuuden olennaista paranemista. Aikataulu on metsäpolitiikan muutosta ajatellen liian hidas. Ehdotettavalla yleismetsälailalla (luku 5.6) voitaisiin polttopuun korjuuta ja käyttöä tukea vapautuvista metsänparannusrahoista ympäristöbonuksella. Sitä ajatellen esitetään seuraavassa puun polton elvytysohjelma.

Ydinvoimalan sijasta puunpolttostrategia

Metsäteollisuuden laajentamisstrategia on perustunut paljolti hiokkeen ja siihen perustuvien papereiden ja kartonkien valmistukseen. Hiokkeen valmistus vaatii kuitenkin vain vähän puuta, mutta runsaasti sähköä. Kun Suomessa vallitsee nyt kuitenkin päinvastainen tilanne, jossa puuta on runsaasti, mutta lisäenergia ison investointikynnyksen takana, on esitetty siirtymistä hiokestrategiasta sulfaattisellun tuotantoon. Se vaatisi runsaasti puuta, mutta olisi sähkön ja lämmön nettotuottaja. (Gullichsen 1992.)

Teollisuussähkön hinta on ollut viime vuosina Suomessa selvästi halvempaa kuin seitsemässä eurooppalaisessa kilpailijamaassa (Seppälä, H. 1993). Tilanne on suosinut meillä hiokepojaisen paperituotannon



Kuva 9.13. Eräiden rakennusmateriaalien energiasisältö (Perälä & Kontuniemi 1990).

laajentamista. Hiokepohjaisia tuotteita voidaan kuitenkin kierrättää vain muutaman kerran, kun taas sellupohjaisille onnistuu 4–5:kin kierrosta. Sellupohjaisilla tuotteilla voidaan korvata useimmat hiokepohjaiset tuotteet. Sellutehtaat ovat energian nettotuottajia.

Halpa teollisuussähkö on johtanut myös sen tuhlaamiseen. On väitetty, että metsäteollisuudessa voitaisiin säästää 30 prosenttia energian käytöstä osin nykyisen, osin prototyyppiasteella olevan teknologian avulla (Brax 1992). Gullichsen on laskenut, että jos moderniin sellutehtaaseen lisättäisiin lauhdeturpiini sähkögeneraattoreineen ylijäämälämmön muuntamiseksi sähköksi, niin sähkön tuotanto voitaisiin nelinkertaistaa. Jos kaikki Suomen nykyiset sellutehtaat muutettaisiin tälle periaatteelle, niin ne voisivat tuottaa valtakunnan verkkoon lisäsähköä 500 megawatin teholla eli puolen suunnitellun ydinvoimalan verran (Brax 1992).

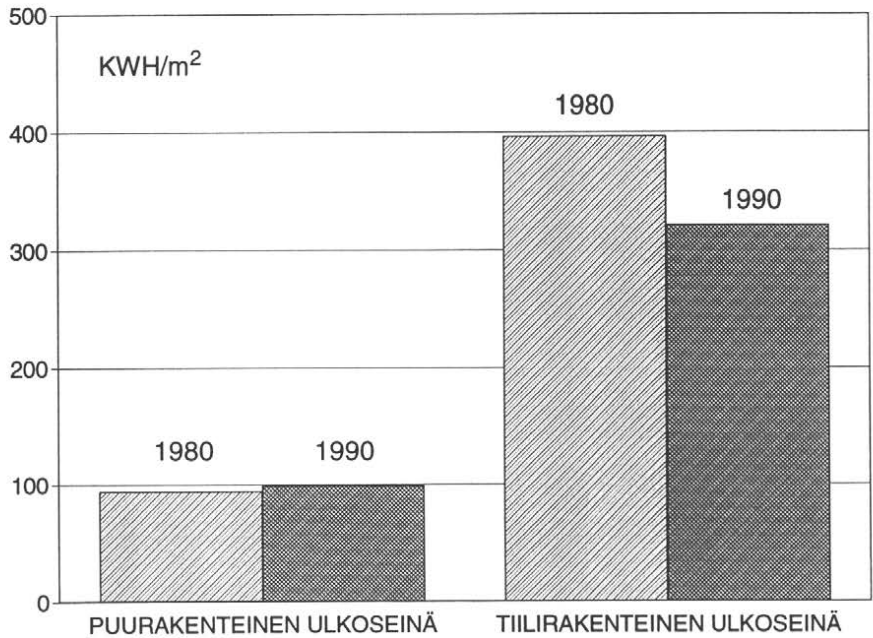
Uusia näkymiä on virittänyt myös 'Sellupower' -tutkimushanke, jota toteutetaan 'Bioenergia' -tutkimusohjelmassa. Laskelma perustuu uuteen 600 000 tonnin sellutehtaaseen, jossa poltetaan tavanomaisen jätelimen, kuoren ja purun lisäksi kuitupuun kanssa samanaikaisesti korjattuja latvuksia, harvennuspuita ja metsähaketta. Hakkeen lopullinen lajittelu kuidutukseen ja polttoon tehdään vasta tehtaalla. Tällä menetelmällä päästään kilpailukykyiseen polttopuun hankintaan. Uuden järjestelmän odotetaan parantavan sellutehtaan kannattavuutta, koska sähköstä tulee sellun lisäksi myyntituote. (Kaulamo 1993)

Puuteollisuuden mahdollisuuksia on viime aikoina usein aliarvioitu. On katsottu, ettei saha-, puusepän-, puutalo-, puulevy- ja huonekaluteollisuudella ole sanottavia laajentumisnäkyymiä. Markan devalvoiminen vuonna 1991 ja kelluttaminen syyskuusta 1992 sekä eräät muut julkisen talouspolitiikan ja työmarkkinoiden toimenpiteet samoin kuin tukkien hintojen merkittävä aleneminen samana jaksona ovat kuitenkin olennaisesti kohottaneet puuteollisuusyritystemme kansainvälistä kilpailukykyä. Ehkä vielä merkittävämpää on, että puuteollisuudella on takataskussaan vihreä valttikortti. Puuteollisuuden tuotteiden jalostus vaatii suhteellisen vähän energiaa. Esimerkiksi sahatavaran valmistuksessa energian käyttö painoyksikköä kohden on vähäistä muihin materiaaleihin verrattuna (kuva 9.13). Eri materiaaleista vähiten energiaa kuluu puurakenteisen seinän tuottamiseen ja eniten savitiiliseen (kuva 9.14). Vähäinen energian käyttö on ympäristöystävällistä, koska tuotannosta syntyy silloin vähemmän hiilidioksidi- ja muita päästöjä. Lisäksi puurakenteissa puuston sitoma hiili säilyy pitkiä aikoja – jopa vuosisatoja (Seppälä, H. & Siekkinen 1993). Puuteollisuuden uusi iskulause voisikin kuulua: onnellinen vihreä perhe asuu puutalossa!

Lisäksi puujätteet muodostavat valtaosan puuteollisuuden polttoaineiden käytöstä, mikä on hiilitaseen kannalta edullista. Muualla rakennusaineiden tuotannossa käytetään fossiilisia polttoaineita (Perälä & Kontuniemi 1990). Kun kasvavia tukkipuumääriä voidaan Suomessa korjata kestävä metsätalouden tuotteina, on tämä myös vahva ympäristövaltti muihin materiaaleihin nähden. Puuaines rakentamisessa viehättää ihmisiä myös psykologisesti ja kulttuurisesti (Opetusministeriö 1993). Myös etenkin sahateollisuuden teknologian kehitystyö oli pitkään vähäistä. Aivan viime vuosina tämä kehitystyö on saanut jälleen vauhtia ja innovaatioita on jo löydetty ja lisää ehkä tulossa (Halla 1993; Pajakkala ym. 1992).

Sahateollisuuden uusimpia vihreitä valtteja on yhdistetty sahatavaran ja energian tuotanto. Kuhmossa käynnistetään parhaillaan sahan ja energialaitoksen yhteistyötä. Sahateollisuudessa syntyy sivutuotteena runsas kuutiometri haketta, purua ja kuorta jokaista sahatavaran kuutiometriä kohden. Pääosa hakkeesta ja purusta myydään yleensä sellun tuotantoon. Osa purusta ja kuori käytetään normaalisti sahan omaan lämmön tuotantoon. Kuhmon energialaitoksen sähköteho on 5 megawattia ja lämpöteho 13 megawattia. Energia tuotetaan tehokkaasti kiertopetikkatilassa leijukerros-poltolla, jossa päästöt saadaan muita polttotekniikoita alemmaksi. Energia myydään sahalle ja Kuhmon kaupungille. Poltettavaksi sopivat sekä sahan tuore kuori että puru, vieläpä tuore (55 prosenttiin saakka) metsähake. (Pohjonen 1993.)

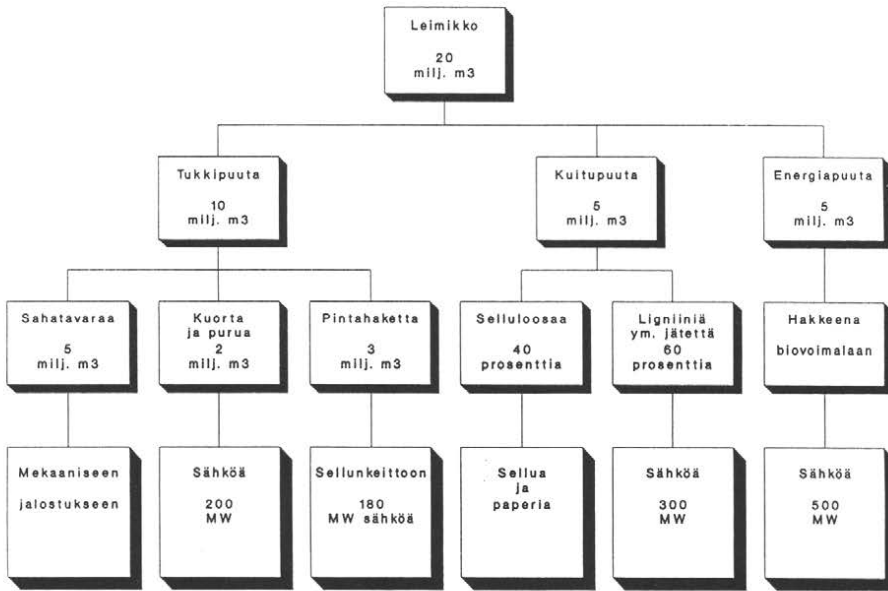
Ruotsi on jo valinnut selkeän puuenergiaa edistävän energiatekniikan (Biobränslekommisionen 1992; Energispecial 1993). Vuonna 1992 Ruotsissa käytettiin 34 TWh puuenergiaa eli noin 17 miljoonaa kuutiometriä. Puun polttamisen arvioidaan lisääntyvän 87 TWh:iin vuonna 2000 eli 2,6-kertaistuvan vuodesta 1992. Tämän muutoksen on tehnyt mahdolliseksi fossiilisten polttoaineiden ympäristövero, julkinen tuki puun polttolaitosten investointeihin sekä kolmen suomalaisen johtavan laitevalmistajan laadukas puun polttotekniikka. Myös Ruotsissa kehitetty polttopuujaloste – puupulveri – on osoittautunut kilpailukykyiseksi fossiilisten polttoaineiden ympäristöveron vallitessa.



Kuva 9.14. Pientalon ulkoseinien energiasisällön kehitys (Perälä & Kontuniemi 1990).

Suomessa on syytä seurata Ruotsin esimerkkiä. Nykyisessä syvässä lamassa tarvitsemme uuden ydinvoimalan sijaan sitä vastaavan hajautetun puuenergiaohjelman. Ohjelmaluonnoskin esiteltiin jo 5.10.1992 kauppaja teollisuusministeriölle (Asutus- ja maatalouselousliitto ym. 1992; Pohjonen 1993; Palo & Petäjistö 1991). Tässä päädytään ehdottamaan kustannuksiltaan ja vaikutuksiltaan edullista puuenergiapitoista kansantalouden elvytysohjelmaa (kuva 9.15), joka sisältäisi kolme uutta suurta sellutehdasta, 5 miljoonan sahatavara-kuutiometrin verran uutta sahateollisuuskapasiteettia sekä 1 180 MW uutta sähkökapasiteettia, josta myyntiin tulisi noin 800 MW:n kapasiteetti. Tämän ohjelman investointikustannukset olisivat kaikkiaan noin 17,5 miljardia markkaa, josta julkinen tuki tekisi maksimissaan noin 8 miljardia markkaa. Vuosittain tämä merkitsisi 640 miljoonaa markkaa valtiontakauksina ja korkotukena sekä noin 200 miljoonaa markkaa investointiavustuksena.

Puuenergiaohjelma toteutuessaan lisäisi puun käyttöä noin 20 miljoonaa kuutiometriä (kuva 9.15). Tällainen puunkäytön lisäys voitaisiin helposti sovittaa metsien suojeluohjelmaan ja metsien kestävään käyttöön kasvavien puuvarojen tilanteessa (luku 4.1). Ohjelma olisi monivaikutteinen edistäen kerrannaisvaikutuksineen työllisyyttä 30 000–40 000 työvuodella, metsänhoitoa ja aluepolitiikkaa, jarruttaen kasvihuoneilmiötä sekä helpottaen maksutaseongelmaa. Energiatuotannon hajautus vähentäisi myös tuotantolaitoksien



Kuva 9.15. Puun polton elvytysohjelma, joka lisää puun käyttöä 20 milj. m³/a ja korvaa atomivoimalan sähkötuotannossa (Pohjonen 1993).

riskejä. Lisäksi näin mittava uusien laitosten rakennusohjelma antaisi lisäpotkua puun korjuu- ja polttoteknologian kehittämislle ja viennille (Kaulamo 1993; Mäkinen 1993). Puuenergiaohjelma ja sen vaikutukset on kuvailtu tarkemmin muualla (Asutus- ja maatilaliitto... 1992; Pohjonen 1993). **Puun polton elvytysohjelmalle ja metsien suojeleluohjelmalle (luku 5.6) voitaisiin asettaa yhteinen rahoitustoimikunta, joka Mera-toimikunnan tavoin selvittäisi vanhat ja uudet rahoituskeinot.**

5.6 Yleismetsälaki ja yleismetsähallinto

Yleismetsälain tarkoitus

Muuttuneiden olosuhteiden vuoksi siis yksityismetsälaki, metsänparannuslaki, maanhankintalaki ja metsänhoitoyhdistyslaki ehdotetaan purettaviksi (luku 4.9). Niiden tilalle suositellaan säädettäväksi kaikille metsille ja metsänomistajaryhmille yhteinen yleismetsälaki puitelakina, joka olisi tämän tutkimuksen ympäristötietoiseen markkinatalouteen tähtäävän metsäpolitiikan mukainen. Yleismetsälaki olisi myös tärkeä väline Suomen metsätalouden ympäristökuvan kohentamiseksi sekä kotimaassa että maailmalla, joten se osaltaan varmentaisi Suomen metsätuotteiden kysyntää. Yleismetsälaki olisi niinikään konkreettinen askel kansainvälisten biodiversiteettisopimuksen ja ilmastomuutossovimuksen toimeenpanossa.

Esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa on käytössä yleismetsälait. Saksan yleismetsälaki on vuodelta 1975, Sen eräs tehtävä on antaa puitteet osavaltioiden metsälaeille. Lain yhtenä päämääränä on metsän säilyttäminen sen taloudellisen merkityksen ja ympäristövaikutusten vuoksi, tarvittaessa metsäpinta-alan lisääminen sekä tarkoituksenmukaisen ja kestävänsä metsätalouden turvaaminen. Saksan metsälain toisena tarkoituksena on metsätalouden edistäminen ja kolmantena tarkoituksena yleisten ja yksityisten etujen tasapainottaminen. (Welp 1993.)

Ruotsin aikaisempi yleismetsälaki oli vuodelta 1979. Tammikuussa 1994 voimaan tulevan metsänhoitolain ensi pykälä sisältää seuraavan päämäärän: ”Metsä on kansallinen voimavara, jota tulee hoitaa siten, että se antaa kestävästi hyvän tuoton samanaikaisesti biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kanssa. Metsien hoidossa tulee ottaa huomioon myös muut yleiset edut.” Lain toisessa pykälässä määritellään metsämaaksi sellaiset maat, jotka kykenevät tuottamaan puuta keskimäärin vähintään yhden kuutiometrin hehtaaria ja vuotta kohden. Metsämaalla tarkoitetaan myös sellaisia maita, joilla em. puuntuotanto olisi mahdollista sekä suojametsiä. Ruotsin metsälakiehdotus sisältää lisäksi näkökohtia metsänuudistamisesta ja hakkuista, metsäntilaselvityksestä (tillståndsredovisning), tunturien lähimetsien ja jalopuumetsien käsittelystä, tuhohyönteisistä, poronhoidosta, luonnonhoidosta ja kulttuurimaisemanhoidosta sekä metsälakia toteuttavasta viranomaisesta. (SOU 1992; Wibe 1993; SFS 1993:553.)

Edellä esitettyjen muutospaineiden (luku 4) vuoksi näyttäisi olevan *Suomessakin* aika siirtyä metsien hävityksen kieltolaista metsien kestävänsä kehityksen demokratiaa edistävällä taloudellisella ohjauksella turvaavaan yleismetsälakiin. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista laatia yksityiskohtaista luonnosta Suomeen ehdotettavalle yleismetsälaille. Kuitenkin hahmotellaan yleismetsälain tarkoituksipykälä sekä yleinen sisältö, joille molemmille on luotu perustaa edellä (luvut 5.1–5.5).

Yleismetsälaisissa tulisi metsätalouden toimintaideaksi metsien ja metsätalouden taloudellisesti, ekologisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestävä kehitys siten, että myös tulevien sukupolvien tarpeet voidaan tyydyttää vähintään entisellä tasolla. Aikaisemmin muotoiltuja (luku 5.1) neljää päämäärää ehdotetaan yleismetsälain alkuun. Nykyinen yksityismetsälaki ei määrittele enempää metsämaan kuin metsän käsitettä, mitä voidaan pitää lapsuksena. *Yleismetsälaisissa metsän käsitteen tulisi lähteä metsäekosysteemin pohjalta, koska se on ekologisen kestävyysydin ja myös luontevasti johtaa metsän monikäyttötarkasteluun.* Metsätalous voitaisiin määritellä metsien, osaamisen, työn ja pääoman avulla tapahtuvaksi ihmisten tarpeiden tyydyttämiseksi, jolloin metsätaloustermi kattaisi luontevasti puuntuotannon lisäksi myös muut aineelliset tuotteet sekä virkistys-, metsänsuojelu- ja muut palvelut. (Luku 1.1.)

Yleismetsälaki koskisi kaikkia metsänomistajaryhmiä. Ajatuksia yleismetsälaisista esitti aikanaan jo metsätalouden suunnittelukomitea (1961, s. 112), tosin silloin metsänhoitolakikomitean (1953) suositusten toimeenpanemiseksi. Metsähävityksen kieltolaki, metsänparannuslaki, maanhankintalaki ja metsänhoitoyhdistyslaki jäisivät yksityismetsälain mukana historiaan. *Yleismetsälaki tukisi puuntuotantoa, biodiversiteettiä, metsämaisemaa ja hiilen varastoja ja sitomista sekä innovaatiojärjestelmää ja pienyrityksiä markkina-*

talouteen sopivimmalla taloudellisella ohjauksella. Tapion monopoli yksityismetsätalouden suunnittelussa purettaisiin, jolloin olisi helpompaa kytkeä ympäristönäkökohdat mukaan metsätalouden tila- ja aluekohtaiseen suunnitteluun, koska voitaisiin 'Tason' rinnalla tai sijaan soveltaa omistajan toiveiden mukaan myös vaihtoehtoisia ympäristön huomioonottavia suunnittelumalleja.

Metsänparannuslaki voitaisiin lopettaa aikansa palvelleena. Julkisen tuen määrää metsätalouteen ei kuitenkaan olisi tarvetta vähentää, vaan metsänparannusvarat ja osa maataloudelta vapautuvasta tuesta tulisi kohdentaa uudelleen talouspolitiikan teorian mukaisesti metsätalouden positiivisten ulkoisvaikutusten tukemiseen. Kun siis nykyisin tuetaan markkinoilla ohjautuvaa puuntuotantoa, niin yleismetsäläissa tuettaisiin markkinoiden ulkopuolisia vaikutuksia eli kollektiivihyödykkeitä, joita kaikki kansalaiset voivat nauttia. Ympäristöbonus olisi veronmaksajalle metsänparannustukea oikeudenmukaisempi. Yleismetsälaki määritteli myös sitä toteuttavan taloudellisen ohjausmenettelyn ja yleismetsähallinnon, joita kuvaillaan lähemmin seuravassa.

Yleismetsälain keinot

Metsäpolitiikkaa on toteutettu eri maissa perinteisesti *hallinnollisella ohjauksella (normiohjauksella)*. Näin tehtiin myös ympäristöpolitiikassa, kun sitä lähdettiin toimeenpanemaan OECD-maissa 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa (Barde 1991). Suomen metsäpolitiikassa yksityismetsälaki on ollut laajalti käytetty hallinnollisen ohjauksen väline. Yksityismetsälain hallinnollista ohjausta on tehty metsälautakuntien asettamilla ohje- ja raja-arvoilla kehittämiskelvottomasta metsästä ja minimikiertoajoista sekä teknologiamääräyksillä ja tuotestandardeilla metsänuudistamisesta ja taimilajeista. Hallinnollinen ohjaus on ollut pääosin metsänomistajan metsänhoitomenetelmien normittamista. Metsänomistajan omat metsänhoitomenetelmien valinnan mahdollisuudet ovat usein jääneet vähäisiksi.

Useissa OECD-maissa on 1980-luvulta alkaen otettu ympäristöpolitiikan välineeksi kasvavassa määrin *taloudellinen ohjaus (markkinaohjaus)*, jonka suosio näyttää vahvistuvan myös tulevaisuudessa (Barde 1991). Siinä muutetaan tuotteiden suhteellisia hintoja *ympäristömaksuilla tai -veroilla tahi -bonuksella (ympäristötuella)*. Taloudelliseen ohjaukseen voidaan soveltaa myös päästöoikeuksien kauppaa. *Taloudellinen ohjaus jättää talousyksiköille valinnan vapauden edullisimmista tuotantomenetelmistä sekä kannustaa kustannustehokkuuteen ja aloitteellisuuteen sekä on ohjauskeinona joustava ja tukee luonnonvarojen kestävää kehitystä.* (Barde 1991; Ympäristötaloustoimikunnan... 1993.)

Sekä hallinnollisella että taloudellisella ohjauksella on etunsa ja haittansa. Myös sekajärjestelmiä on käytössä. Ohjausmenetelmän valinnasta ei ole yleispätevää sääntöä, vaan eri ohjaustilanteissa niiden tuloksellisuus ja kustannukset vaihtelevat (Uimonen 1991; Mattila 1991; SOU 1992: 76; Ympäristötaloustoimikunnan... 1993). "Hallinnollinen ohjaus ei kuitenkaan ole käyttökelpoinen keino kaikissa tilanteissa. Esimerkiksi silloin, kun tarvitaan pienten ja monilukuisten päästölähteiden ohjausta, se on jäykkä ja hallinto-

kustannukset voivat nousta korkeiksi suhteessa päästömäärien vähenemiseen.” (Ympäristötaloustoimikunnan... 1993, s. 22).

Suurilukuisen metsänomistajakunnan kattavan yleismetsälain toimeenpanoon näyttää taloudellinen ohjaus hallinnollista ohjausta toimivammalta. Valintaa tukee vielä taloudellisen ohjauksen antama tuki metsätalouden siirtämiseksi suunnitelmataloudesta markkinatalouteen ja demokratian edistäminen tällä tavoin. Metsäpolitiikassa on myös jo ehditty saada positiivisia kokemuksia taloudellisen ohjauksen toimivuudesta metsänparannuslain ja metsänhoitoyhdistyslain toteutuksessa. Metsänhoitomaksu on ollut modernien ympäristömaksujen kaltainen siinä, että sillä on kerätty rahaa tiettyyn metsäpoliittiseen tarkoitukseen erotuksena metsä- tai ympäristöverolle, joilla kerätään varoja yleensä julkisten menojen rahoittamiseen. Myös OECD suosittaa taloudellisen ohjauksen käyttöä ympäristöpolitiikassa (Barde 1991). Yleismetsälaki sisäistäisi metsätalouden ympäristöpolitiikan osaksi metsäpolitiikkaa.

Ehdotetussa yleismetsälaisissa voitaisiin siis pääsääntöisesti soveltaa taloudellista ohjausta. Päävalinta lienee tehtävä ympäristömaksujen ja ympäristöbonusten kesken. Maksut olisivat teoreettisesti selkein ratkaisu ja niiden sovelluksistakin on jo ehtinyt kertyä kokemuksia.

Ympäristömaksuja on sovellettu tilanteisiin, jossa yritys saastuttaa jotain julkishyödykettä, kuten ilmaa tai vesistöä. Metsien käsittelyn negatiiviset ulkoisvaikutukset kohdistuvat kuitenkin käsittelijän omistamaan metsään, joten nämä tapaukset ovat periaatteellisesti erilaisia. 'Saastuttaja maksaa' -sääntö sopii tämän vuoksi metsänomistajaan huonosti. Maksujen käyttöönotto muuttaisi myös liikaa vallinnutta tulonjakoa, koska samanaikaisesti poistuisi myös aiempi metsänparannustuki. Bonuksilla on todettu päästävän myös yhteiskunnallisesti tehokkaaseen ratkaisuun, mutta niiden haittana on pidetty, että ne houkuttelevat alalle lisää saastuttavia yrityksiä, jotka puolestaan lisäävät kuormitusta (Uimonen 1991). *Kun ehdotetussa metsäpolitiikassa pyritäänkin juuri metsätalouden positiivisten ulkoisvaikutusten säilymiseen ja lisäämiseen, ei edellinen bonusten käytön yleinen varaus negatiivisten ulkoisvaikutusten yhteydessä ole tässä relevantti.*

Alue- ja tilakohtaiset metsätaloussuunnitelmat voisivat olla tärkeänä tietolähteenä taloudelliselle ohjaukselle, jos suunnitteluun sisällytettäisiin biologisen monimuotoisuuden (uhanalaisten lajien) ja maisemakohteiden tunnistaminen. Tällaisen suunnittelun pioneerityö on jo tehty Etelä-Karjalan metsälautakunnassa (Repo 1992, 1993). Siinä oli tavoitteena ”kehittää joustava ja yksityistä omistusoikeutta ja päätösvaltaa kunnioittava vapaaehtoisuuteen perustuva toimintatapa metsäluonnonhoidon ja monimuotoisuuden lisäämiseksi”. Kokeilussa metsätaloussuunnitelmia valmistettiin 250 tilalle yhteensä 10 500 hehtaarin metsäalalle Anjalankoskella, Taipalsaarella ja Virolahdella. Ympäristöviranomaisten ja luontoharrastajien ilmoittamia uhanalaiskohteita oli 0,9, suunnittelijoiden ja metsänomistajien tunnistamia vastaavia kohteita 1,0 ja maisemakohteita 1,9 prosentilla koko metsäalasta. Yhteensä näitä taloudellisen ohjauksen potentiaalisia kohteita oli 3,8 prosenttia metsäalasta ja kuntien välinen vastaava vaihteluväli oli 1,4–6,6 prosenttia.

Jos Etelä-Karjalan kokeilun tulokset varauksellisesti yleistetään kaikkiin metsiin, olisi enimmillään kysymys vajaan miljoonan hehtaarin metsäalasta, jolla voisi olla merkitystä biologisen monimuotoisuuden ja metsämaiseman säilyttämisessä. Taloudellisella ohjauksella aikaansaadulla vapaaehtoisella

metsänsuojelulla voisi olla ehkä korkeintaan neljän prosentin supistava vaikutus lyhyen tähtäyksen puun tarjontaan. Pitkällä tähtäyksellä vaikutus voisi jäädä lievemmäksikin, koska metsien uudistaminen tulisi aikanaan kuitenkin tavalla tai toisella tehdä. Voidaan toisaalta odottaa puun tarjonnan vahvistumista, kun yksityismetsälaki lopetettaisiin ja puumarkkinoita kehitettäisiin entistä kilpailevammiksi (luvut 5.2 ja 5.3).

Myös Metsäntutkimuslaitoksen valtakunnan metsien inventointia voitaisiin kehittää edellä kuvattuun suuntaan. Yhdessä tämä inventointi ja metsälautakuntien ja metsänhoitoyhdistysten metsätaloussuunnitelmat tarjoaisivat mittavan tietokannan metsäluonnon taloudelliselle ohjaukselle. Olisikin luontevaa, että Metsäntutkimuslaitokselle annettaisiin tämän koko tietojärjestelmän toteutuksen ja kehittämisen vastuu.

Yleismetsälain toimeenpanossa ehdotetaan siis sovellettavaksi ympäristöbonuksia, jotka rahoitettaisiin vapautuvista metsänparannusvaroista ja vähentyvästä maatalouden tuesta. Ympäristöbonuksia käytettäisiin seuraaviin kohteisiin:

- tutkimukseen ja innovaatiojärjestelmien kehittämiseen (luku 5.3),
- hiilidioksidin sitomisen ja varastoinnin tukemiseen ekologisesti tarkoituksenmukaisella lannoituksella, taimikonhoidon vähentämisellä ja puurakentamisen edistämällä (luvut 5.3 ja 5.5),
- metsämaiseman ja biodiversiteetin tukemiseen kiertoaikaa pidentämällä, käyttämällä vaihtoehtoisia (kalliimpia) metsänhoitomenetelmiä sekä kohteen inventointiin (luku 5.4),
- puun polton tukemiseen aluelämpökeskuksissa, sahoilla ja sellutehtailla (luku 5.5).

Yleisperiaatteena ympäristöbonuksen tason määrityksessä voisi olla puun polton edistämässä, että polttopuu saatetaan polttolaitoksella kilpailukykyiseksi sitä korvaavan polttoaineen kanssa. Tällöin bonuksella korvattaisiin puun polton vaihtoehtoiskustannuksen (esim. jyr-sinturpeen suhteen) ylittävä kustannus. Hiilitaseen tukemisessa olisi valittava puun taloudellisen optimituotanto-ohjelman vaihtoehtoiskustannukset täysin kompensoiva linja, koska hiilen sitomisen hyödyistä ei metsänomistaja henkilökohtaisesti juuri pääse nauttimaan. Sen sijaan biodiversiteetin ja metsämaiseman tukemisessa haluavat monet metsänomistajat olla omin panoksin mukana, koska voivat niistä itsekin nauttia, joten ympäristöbonuksen tasoksi voisi riittää 50–75 prosenttia vaihtoehtoiskustannuksista. Tasa voidaan muuttaa tutkimusten ja kokemusten karttuessa. Ympäristöbonuksen käyttöönottoa helpottaa puun optimituotanto-ohjelmien aiheuttamien vaihtoehtoiskustannusten laskemisen suuri valmius optimointimallien ja lähtötietojen suhteen (luku 4.3). Merkittävästi lisää tutkimusta tarvitaan sen sijaan puuntuotannolle vaihtoehtoisten metsän käyttömuotojen tuotantofunktioihin, tuotannon hinnoitteluun ja optimointiin.

Yleismetsälain hallinto

Yleismetsälaki ja yleismetsähallinto kattaisivat kaikkien omistajaryhmien

metsät – siis sekä yksityismetsät (perheet, osakeyhtiöt, säätiöt, yhdistykset) että julkismetsät (valtio, kunnat, seurakunnat). Metsähallituksella on valtaosa valtion metsistä hallinnassaan. Metsähallituksesta ollaan muodostamassa liikelaitosta vuoden 1993 aikana.

Risto Rankin (1991) yhden miehen komitean ideologisen vision mukaan metsähallituksen muut kuin suojelumetsät voidaan yksityistää. MTK on ajanut asiaa etupoliittisena kysymyksenä jo vuosikymmeniä. Hallitus on myös viime vuosina tehnyt eräitä esityksiä Eduskunnalle valtion metsien osittaisesta yksityistämisestä. Enempää Ranki kuin muutkaan eivät ole pohtineet asiaa metsäpolitiikan teoriakehyksessä (luku 2.2).

Metsähallituksen metsähän sijaitsevat reuna-alueilla, joilla metsätalouden ulkoisvaikutukset ja monikäyttö tulevat korostuneina esiin. Näkökohta puoltaa metsien julkista omistusta, mutta ei niinkään liikelaitostamista. Suomessa on myös metsien julkinen omistus kansainvälistä keskimäärää pienempi – jopa vähäisempää kuin USA:ssa, EY:ssä tai Itävallassa ja Sveitsissä. Kanadassa, Venäjällä ja useimmissa kehitysmaissa valtaosa metsistä on julkisessa omistuksessa.

Metsähallituksen suojelumetsät voitaisiin edelleen säilyttää valtiolla ja siirtää yleismetsähallinnolle. Metsien julkisen omistuksen vaihtoehtoiset ratkaisumallit ovat meillä jääneet toistaiseksi vaille keskustelua. Nobel-palkitun taloustieteilijän Milton Friedmanin (1962) mukaan paikallinen on yleensä keskitettyä julkista omistusta tai hallintoa parempi ratkaisu kansalaisen vaikutus- ja valintamahdollisuuksia ajatellen. Metsähallinnon talousmetsät voitaisiin Friedmanin periaatteen mukaisesti siirtää niiden sijaintipaikan kuntien tai kuntainliittojen hallintaan.

Valtion metsien kunnallistamisella paikattaisiin reuna-alueiden kuntien vuoden 1993 metsäveromuutoksen heikentämää taloutta ja räätelöitäisiin metsien monikäyttö entistä paremmin tukemaan paikallisia tarpeita. Sitä varten kyettäisiin entistä paremmin soveltamaan osallistuvaa suunnittelua, jossa eri kansalaisryhmät saisivat uuden vaikutusmahdollisuuden kotiseutunsa metsien käsittelyyn. Kuntien omistuksessa on nykyisin kaksi ja puoli prosenttia metsäalastamme. Kuntien metsätalouden harjoittamisesta on toistaiseksi saatu maassamme hyviä kokemuksia (Löfström 1990). Saksassa vajaa neljännes metsistä on kuntien omistuksessa (Welp 1993).

Kaupunkien ja kuntien omistuksessa on nykyisin lähes puoli miljoonaa hehtaaria metsää. Vähintään 414 kunnalla on omaa metsää. Kaksi kolmasosaa kuntien metsistä on talousmetsiä ja loput erilaisia virkistysmetsiä. Vajaa puolet metsistä sijaitsee taajamissa ja yli puolet niiden ulkopuolella – etenkin Pohjanmaalla kaukanakin toisten kuntien alueella. Valtaosaa kuntien metsistä hoidetaan metsätaloussuunnitelmaa käyttäen. Kunnat käyttävät virkistysmetsien hoidossa talousmetsiä kevyempiä menetelmiä ja pitempiä kiertoaikoja. Kuntien metsätalouden palveluksessa oli vuonna 1987 ympärivuotisesti 730 ja osa-aikaisesti 1 151 henkilöä. (Löfström 1990.)

Yleismetsähallinto muodostettaisiin hoitamaan ja kehittämään suojelumetsiä sekä yleismetsälain toimeenpanoon. Yleismetsähallintoon kuuluisi nykyisten metsäkeskusten ja metsälautakuntien sekä metsähallituksen rationalisoitu henkilöstö. Metsänhoitoyhdistysten väki

siirtyisi vastaavien yritysten ja järjestöjen palvelukseen. Yleismetsähallinnon keskeinen haaste olisi ympäristötietoisien metsäpolitiikan toteuttaminen. Metsätaistelujen, ylevien julistusten ja opaskirjasten aika voisi olla jo ohitettu. Tarvitaan metsäekosysteemin toiminnan ymmärtämisestä sekä vihertyneestä metsänomistajakunnasta ja metsätuotteiden koti- ja ulkomaisista asiakkaista lähtevää uutta ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategiaa toteuttamaan kykenevää yleismetsähallintoa. Suomella on vielä mahdollisuus osoittaa maailmalle halu ehtiä ensimmäisten joukossa toteuttamaan YK:n Ympäristö- ja kehityskonferenssissa Riossa sekä Euroopan metsäministerikokouksessa Helsingissä solmimansa sitoumukset (luku 4.6).

Metsien suojelun rahoitusohjelma

Metsämaasta on Suomessa lakimääräisesti suojeltu koko maassa 2,2 prosenttia ja Etelä-Suomessa 0,3 prosenttia (kuva 9.10). Luonnonsuojelulaki on osoittautunut kankeaksi ja uusien suojelualueiden perustaminen yksityismetsävaltaiseen Etelä-Suomeen kalliiksi. Ruotsissa on suojeltu vastaavasti 2,9 prosenttia (Skogsstyrelse 1992). WWF-järjestö on asettanut Euroopan metsille 10 prosentin suojelutavoitteen (Harri Karjalaisen antama tieto). Jos otetaan myös kitumaa tarkasteluun, niin Suomessa on suojeltu kaikkien metsien alasta 4,8 prosenttia (Aarne 1992). Koko maassa voitaisiin asettaa tavoitteeksi saattaa suojelun piiriin 10 prosenttia kaikkien metsien (metsämaa + kitumaa) alasta vuoteen 2000 mennessä, jolloin oltaisiin vielä jäljessä alan kärkimaista Tansaniasta, Uudesta-Seelannista ja Costa Ricasta, mutta kuitenkin edellä pahimpia kilpailijamaitamme metsätuotteiden viennissä.

Ruotsissa on arvioitu, että riittävä metsien biologisen monimuotoisuuden suojelu vaatisi 15 prosentin osuutta metsäalasta (Liljelund ym. 1992). Alempikin osuus olisi mahdollinen, jos talousmetsien käsittelymenetelmät muutetaan ympäristöä suosiviksi. Etelä-Karjalassa tehdyssä kokeilussa arvioitiin uhanalaisten lajien, maiseman tai vastaavan syyn vuoksi vapaaehtoisien suojelun osuudeksi 3,8 prosenttia yksityismetsien kokonaisalasta. Kolmessa erityyppisessä kunnassa suojeluosuuden vaihteluväli oli 1,4–6,6 prosenttia. Kun Etelä-Suomen yksityismetsät olisivat suurimman suojelun tarpeessa, voisi suojeluosuuden kohottaminen kaikissa metsissä nykyisestä 5 prosentista 10 prosenttiin olla tässäkin suhteessa käypä tavoite. Suojellut metsähän ovat tähän mennessä olleet lähes poikkeuksetta valtion metsiä.

Suojelutavoitteen toteuttaminen ei onnistu kokonaan perinteisin keinoin. Mera-obligaatioiden tavoin tulisikin nyt laskea liikkeelle metsänsuojeluobligaatioita. Niitä tulisi olla tarjolla rahalaitosten lisäksi koti- ja ulkomaisille yhtiöille, järjestöille ja kansalaisille. Obligaatioista voisi tulla ympäristötietoisille yksilöille ja yhteisöille suosittu sijoituskohte. Ulkomaiden esimerkkien mukaisesti myös yksityiset säätiöt voisivat hankkia lahjoitusvaroja metsänsuojelualueiden ostoon. Ehkä pääosa uusista suojelualueista pitäisi kuitenkin perustaa julkisen ympäristöbonuksen tuella metsänomistajien vapaaehtoisin päätöksin.

Koska metsien suojelun laajentaminen Etelä-Suomen yksityismetsissä tulee kalliiksi, lienee syytä pohtia vielä yhden uuden taloudellisen ohjauksen keinon käyttökelpoisuutta. Ympäristöekonomistit ovat suosittelleet *päästöoikeuksien kauppaa* ympäristömaksuja tai -veroja tehokkaampana keinona. Siinä järjestelmässä päästöoikeuksille sovitaan valtakunnallinen katto. Viranomaiset myyvät sitten (huutokaupalla) päästöoikeuksia yrityksille, jotka voivat myös käydä niistä kauppaa keskenään. Järjestelmän etuina on mm., että viranomaisten tavoite voidaan toteuttaa paremmin kuin ympäristömaksuilla, joustavuus ja markkinamekanismin myötäily sekä hallinnollinen toimivuus. (Blinder 1988) Päästömaksun vastine metsänsuojelussa voisi olla suojelukiintiöiden (huuto)kauppa, jossa metsänomistajat voisivat tehdä tarjouksia siitä minkälaisella ympäristöbonuksen tasolla he olisivat halukkaita suojelemaan ja miten pitkäksi aikaa. Tämä idea vaatii lisätutkimuksia.

Kymmenen prosentin suojelutavoitteen toteuttaminen merkitsisi 1,1 miljoonaa hehtaaria lisää suojelumetsiä. Kun Etelä-Suomen vuoden 1992 keskimääräinen kauppahinta oli 10 600 mk/ha (Aarne 1992), maksaisi koko suojelutavoitteen toteutus perinteisesti käypään hintaan n. 12 miljardia markkaa. Taloudellisten ohjauskeinojen sovelluksella voitaisiin ehkä päästä puolta halvemmalla – silti tarvittaisiin vielä noin kuuden miljardin markan rahoitus vuoteen 2000 mennessä eli vajaa miljardi markkaa vuosittain. Tämän metsien suojeluohjelman rahoittamiseksi voitaisiin perustaa MESSU (Metsiensuojelu) -toimikunta, joka Mera -toimikunnan tavoin etsisi uusia taloudelliseen ohjaukseen sopivia suojeluohjelman rahoituskeinoja.

6 Tulosten tarkastelu

6.1 Tulosten luotettavuus

Vaikka tutkimusotteen vuoksi tässä ei ole mahdollista tehdä tilastollisia luotettavuusarvioita, niin suppea sanallinen tarkastelu lienee kuitenkin paikallaan, koska raportin eri luvut ovat tässä suhteessa luonteeltaan erilaisia. Luvuissa 2–4 käsiteltiin metsäpolitiikan viitekehystä, metsäpolitiikan kehitystä ja muutospaineita. Esitys on perustettu valtaosin tutkimustuloksiin ja muuhun kirjallisuuteen, jonka vuoksi tekstin luotettavuus on lukijan tarkistettavissa viitteiden perusteella. Luku 3.6 eli metsäpolitiikan tuloksellisuus on luonteeltaan arvioivaa. Luvun päätelmät on tehty talouspolitiikan teoriakehyksen pohjalta. Niihin saattaa sisältyä myös kirjoittajan subjektiivisia arvioita.

Koko luku 5 ympäristötietoisien metsäpolitiikan malli perustuu omaksutun metsäpolitiikan viitekehysten, metsäpolitiikan kehityksen, metsäpolitiikan muutospainoiden sekä tämän kokoomajulkaisun yhdeksän muun artikkelin sisältöjen synteysiin. Johtavana ajatuksena näissä luvuissa on toisaalta metsäpolitiikan päämäärien ja keinojen etsintä siirtymiseksi vallitsevasta korpora-

tiivisesta suunnitelmataloudesta kilpailevaan markkinatalouteen sekä toisaalta talouspolitiikan teoriakehyksen mukaisten päämäärien ja keinojen etsintä ja identifiointi metsien monikäytön tai yleisemmin metsätalouden ulkoisvaikutusten julkista ohjausta varten.

Tämä tutkimus muistuttaa otteeltaan strategista suunnittelua. Metsäpolitiikan päättäjät luonnollisesti viime kädessä ratkaisevat metsätaloudessa noudatettavan vision ja päämäärät. Tässä on kansallisten ja kansainvälisten muutospainneiden (luku 4) selvittelyn jälkeen esitelty neljä mahdollista tulevaisuudenkuvaa ja valittu niistä muutospainneiden valossa relevantein visio, jonka pohjalle on luonnosteltu tulevaisuuden metsäpolitiikan päämäärät ja keinot. Tämä luku (5) on vahvasti normatiivisesti latautunut, joten kyse ei voi olla objektiivisesta tutkimustuloksesta. Tässä kuitenkin demonstroidaan lukijalle eräs tulevaisuuden metsäpolitiikalle mahdollinen, vaikuttava ja aikaisempaa tulojakoa muuttamaton sekä tässä omaksutun metsäpolitiikan viitekehyksen mukainen tavoite–keino -yhdistelmä, joka on ympäristötietoinen vaihtoehto nykyiselle korporatiiviselle metsäpolitiikalle. Tämän uuden metsäpolitiikan strategian muotoiluun ja valintaan on käytetty myös runsaasti tutkimustuloksia.

6.2 Vertailu muihin tutkimuksiin

Metsäpoliittisia ohjelmia ja tutkimuksia

Koska metsäpolitiikan harjoittamisen olosuhteet ovat viime vuosina muuttuneet tavattoman nopeasti, lienee paikallaan verrata tämän tutkimuksen tuloksia vain melko tuoreisiin ohjelmiin, artikkeleihin ja tutkimuksiin.

Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelmassa (1991, s. 5) todettiin luvun 8 alla metsäpolitiikasta seuraavan: ”Hallitus edistää metsävarojen kestäväää käyttöä. Yksityismetsätalouden harjoittamisedellytykset maan eri osissa turvataan metsänparannustoiminnalla, puun energiakäytön edistämisellä sekä oikeudenmukaisella metsäverotuksella. Metsätilojen muodostumista edistetään.”

Hallitus on tehnyt metsäveroratkaisunsa vuonna 1992. Metsäverokysymys katsottiin tämän tutkimuksen kannalta ratkaistuksi ja se rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Hallitus on jatkanut metsänparannustoimintaa entistä alemmalla rahoitustasolla. Tämän tutkimuksen suosituksena (luku 5.6) ehdotetaan julkisen tuen lopettamista perinteiseen metsäparannukseen ja varojen siirtoa biodiversiteetin, hiilitaseen ja metsämaiseman tukemiseen. Puun energiakäytön ja metsätilojen edistämisen suhteen tämä tutkimus tukee hallitusohjelmaa, jonka perusteella ei kuitenkaan toistaiseksi ole aloitettu näiden hankkeiden määrätietoista toteutusta.

Ahon hallituksen ohjelman (1991, s. 4) luvun 6. ’ympäristö’ alussa todettiin: ”Hallituksen tavoitteena on tuotannon ja kulutuksen sopeuttaminen luonnon sietokykyyn. Kestävä kehitys edellyttää tuntuvaa luonnonvarojen ja energian säästöä, ympäristövaikutusten arvioinnin ja ekologisen tilinpidon

kehittämistä sekä sitovia kansainvälisiä sopimuksia." Tämän tutkimuksen yksi päätulos, ympäristötietoisien metsäpolitiikan malli, on siis hallitusohjelman mukainen.

Ahon hallituksen ohjelman (1991, s. 3) luku 3. 'teollisuus- ja elinkeinopolitiikka' alkoi seuraavasti: "Hallituksen talouspolitiikka suosii teollisuutta ja muuta avointa sektoria. Erityistä huomiota kiinnitetään myös yrittäjyyden edellytysten parantamiseen sekä pienten ja keskisuurten yritysten toimintamahdollisuuksien turvaamiseen." Tämän tutkimuksen toinen päätulos, markkinataloudellinen metsäpolitiikan malli, on tältä osin siis hallitusohjelman mukainen.

Ahon hallitus onkin sekä ohjelmassaan (1991) että sen toteutuksessa noudattanut ympäristötietoisempaa ja enemmän markkinataloutta tukevaa politiikkaa kuin sitä edeltäneet hallitukset.

Maa- ja metsätalousministeriö toteuttaa omalla toimialallaan hallituksen ohjelmaa. Maa- ja metsätalousministeriö asetti vuoden 1986 alussa seuranta-toimikunnan Metsä 2000 -ohjelman toteutusta varten (Työryhmämuistio MMM 1989: 11). Loppuraportissaan toimikunta totesi, että Metsä 2000 -ohjelma muodosti edelleen hyvän pohjan harjoitettavalle metsäpolitiikalle. Koska edellytykset olivat ohjelman valmistumisesta muuttuneet, toimikunta ehdotti ohjelman tavoitteiden ja keinovalikoiman tarkistamista.

Tarkistustoimikunta asetettiin vuoden 1991 alussa ja se antoi runsaan vuoden päästä mietintönsä (Komiteamietintö 1992:5). Siinä todettiin, että Metsä 2000 -ohjelma on ollut 1980-luvun lopulla harjoitetun metsäpolitiikan lähtökohta. Ohjelman toimenpidehoidosten arvioitiin kokonaisuudessaan toteutuneen tyydyttävästi. Sen sijaan metsänhoito- ja perusparannustöiden ei todettu edenneen Metsä 2000 -ohjelman tavoitteiden laajuisesti. Nyt todettiin, että Metsä 2000 -ohjelma ei muuttuneen tilanteen vuoksi enää sellaisenaan sovi lähtökohdaksi metsäteollisuuden eikä metsätalouden kehittämisohjelmille.

Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunta (Komiteamietintö 1992:5) suositti aluksi kilpailun lisäämistä suljetulla sektorilla, jolloin vapautuisi enemmän resursseja avoimelle sektorille. Ehdotus on samansuuntainen kuin tämän tutkimuksen päätelmät julkisen maataloustuen vähentämisestä ja siten metsätalouden edellytysten tasoittaminen maatalouteen nähden (luku 5.2). Seuraavassa siteerataan toimikunnan asettama metsäpolitiikan 'päätaavoite' (emt. s. 108):

"Metsäpolitiikan päätavoitteena on metsävarojen käytön lisääminen ja metsien elinvoimaisuuden säilyttäminen noudattamalla edelleen kestävyyden periaatetta ja ottaen huomioon myös metsien muu käyttö, saattamalla puun tehdashinta kilpailukykyiseksi keskeisiin kilpailijamaihin verrattuna ja huolehtimalla metsätalouden kannattavuuden säilymisestä. Puun käytön lisääminen on tarpeen myös hakkuiden oikealle kohdentamiselle metsätuhojen minimoimiseksi ja metsävarojen suotuisan kehityksen turvaamiseksi pitkällä aikavälillä. Metsänhoidossa säilytetään 1980-luvulla keskimäärin saavutettu taso näiden töiden tuottavuutta lisäämällä. Metsiä käsiteltäessä toimitaan siten, että riski metsätuhojen ja metsätalouden ympäristöhaittojen syntymiseen vähenee."

Tässä 'yleistavoitteessa' on nähtävissä aiempaa Suomen metsäpolitiikan retoriikkaa voimakkaampaa metsävarojen käytön lisäämistarpeen ja ympäris-

tönäkökohtien painottamista. Molemmat näkökohdat ovat esillä myös tämän tutkimuksen päämäärissä (luku 5.1). Tarkistustoimikunta haluaa kuitenkin edelleen pitää kiinni entisestä julkisen metsänparannuksen tasosta, mikä taas tässä tutkimuksessa arvioitiin aikansa palvelleeksi (luvut 4.9 ja 5.5). Tämän tutkimuksen esitykset maanhankintaoikeuslain tarkistamisesta ja metsäosakeyhtiöstä sekä puun energiatuotannosta (luku 5) saavat tukea toimikunnan suosituksista (Komiteanmietintö 1992:5, s. 108–112).

Toimikunta ehdotti vielä sahateollisuuden kilpailukyyn lisäämistä sahataran vuosituotannon nostamiseksi 9 miljoonaan kuutiometriin sekä metsänparannushankkeiden ympäristövaikutusten arviointia. Molemmat tukevat tämän tutkimuksen vastaavia suosituksia. Niinikään esitettiin *metsäntutkimuspoliittisen ohjelman laadintaa, jossa erityispainoa annettaisiin metsäpolitiikan ja metsänjalostuksen tukimukselle.*

Maa- ja metsätalousministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1993–1996 (Maa- ja metsätalousministeriö 1992) todettiin aluksi, että hakuuomahdollisuuksiin nähden liian vähäisen puunkäytön vuoksi saamatta jäävät metsätalouden tulot ovat 5,8 miljardia markkaa vuodessa. Suunnitelmassa painotettiin myös, kuten tässäkin tutkimuksessa, että metsätalous on lähes kaikille metsänomistajille toissijainen tulolähde, joka ei silloin välttämättä kannusta kehittämään metsätaloutta eikä siihen liittyvää ammattitaitoa. Metsätalouslyrittäjien määrän lisäämistä pidettiin suunnitelmassa niinikään tärkeänä. Suunnitelmassa muotoiltiin metsäpolitiikan tavoite seuraavasti (emt. s. 17):

”Metsäpolitiikan keskeisimpänä tavoitteena on metsävaroista sekä niiden kestävän tuottokyvyn ja käytön edellytyksistä huolehtiminen. Tavoitteena on lisäksi ottaa huomioon metsätalouden harjoittamiseen liittyvät ympäristönhoito- ja suojelunäkökohdat sekä erityisesti valtion omistamilla tai ostamilla alueilla luonnonsuojelun tarpeet.”

Tavoite on tämän tutkimuksen päämäärien (luku 5.1) suuntainen, mutta ei yhtä täsmennetty. Suunnitelmassa todettiin vielä, että metsänparannustoiminnan ja metsien uudistamisen aiheuttamien ympäristöhaittojen ehkäisemisen kehittämistä jatketaan sekä että metsänparannustoiminnan laajuus säilytetään entisellään (emt. s. 18).

Maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikkö Reino Uronen kirjoitti äskettäin (Opetusministeriö 1993) ministeriön metsästrategia-otsikon alla seuraavasti:

”Maa- ja metsätalousministeriö on uusimmissa strategiasuunnitelmissaan lähtenyt siitä, että se – uusiutuvien luonnonvarojen kestävän käytön ministeriönä – turvaa metsien kestävän käytön edellytykset, tukee metsien antamien mahdollisuuksien mukaan maaseudun elinvoimaisuutta ja turvaa metsäluonnon elivoimaisuuden ja monimuotoisuuden. Tiedämme hyvin metsiin kohdistuvat odotukset ja arvot ja sen, että ne muuttuvat varsin nopeasti ja maailmanlaajuisesti. Puun käytön lisääminen on edelleen tärkeä perustehtävä. Metsäntutkimukselle on pystyttävä antamaan riittävät voimavarat ja Suomen metsätalouden kansainvälinen arvostus on säilytettävä ja arvostusta lisättävä.”

Urosen edellä kuvailema metsästrategia vaikuttaa parhaiten reaaliaikaiselta maa- ja metsätalousministeriön viime vuosien tuotannossa.

Kansliapäällikkö Lauri Tarasti on esittänyt edustamansa ympäristöministeriön metsästrategian alussa seuraavan näkökannan (Opetusministeriö 1993, s. 17): "Puhutaan ympäristönsuojelun yhdentämisestä muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Ympäristöministeriön metsästrategiassa se ei ole puhetta, vaan tekoja. Pyrimme sekä valtion että yksityismetsissä metsätalouden ja ympäristönsuojelun yhdentämiseen."

Nykyistä Suomen Luonnonsuojeluliiton (1987) metsäohjelmaa ollaan parhailaan uudistamassa. Vanhassa ohjelmassa todettiin, että metsätalouden hallinto on rakennettu puuntuotannon tarpeisiin, jolloin tämä yksipuolisuus on aiheuttanut epäkohtia metsien monikäytölle ja luonnonsuojelulle. Ohjelmassa painotettiin metsien käytössä säästäväisyyden, kestävyuden, monikäytön, pienimmän riskin ja monipuolisuuden periaatteita. Metsäalan hallinnon eri tasoilla todettiin olevan tarvetta lisätä metsien monikäytön ja luonnonsuojelun asiantuntemusta. Lisäksi ohjelmassa todettiin, että Suomeen tarvitaan yleismetsälaki, jolla säädellään metsien käyttöä ja käsittelyä sekä valtion että yksityisten mailla.

Haavikko, Keskinen ja Pietiläinen (1992) diagnosoivat 'Suomen tautia' ja etsivät sille lääkettä osin myös metsästä. He totesivat aluksi, että metsälle on keksittävä uutta käyttöä. Niinpä he kysyivät pystymmekö tekemään sahatavarastamme parempia taloja ja huonekaluja? Heidän reseptinsä mukaan Suomi voisi myös keskittyä selluun, jolloin kuitupuun mukana kuljetettaisiin myös energiaa sekä sellutehtaalle että sen ympäristölle. Sellun tuotannossa kaikki puut sekä ensihakkuut että nykyinen roskapuu saataisiin hyötykäyttöön. Neitseellistä sellua tarvitaan uusiopaperiinkin.

R. Seppälä (1990) arvioi, että vuonna 2017 ei lain valvontaa enää nyky-mielessä harjoiteta. Aktiivisille metsätalouden harjoittajille on tarjolla taloudellisia houkutteita. Hän povaa yleensäkin metsänomistajan vapauden käsitellä metsäänsä lisääntyvän. Kiristyvä kilpailu pakottaa Seppälän mukaan etsimään myös tehokkaita ratkaisuja puunkorjuun logistiikassa ja puukaupassa. Hän arvioi myös uutta metsäsektorin arvon nousua yhteiskunnallisessa ja talouspoliittisessa päätöksenteossa. Seppälä ei kuitenkaan tulevaisuutta luotaavassa artikkelissaan ottanut tuolloin kantaa julkisen metsäpolitiikan muutostarpeeseen. Myöhemmin (Seppälä, R. 1993) hän ehdotti metsäpolitiikan välitöntä uudistamista.

Uusivuori (1992) laati Seppälän tavoin oman metsäsektorin tulevaisuudenkuvansa. Siinä hän katsoi metsäsektorin muutospainoiden olevan peräisin ympäristön muutoksista, metsäteollisuustuotteiden loppukäyttäjien ja yksityismetsänomistaja-puuntuottajien arvostusmuutoksista sekä talouden kansainvälisestä integraatiosta. Uusivuoren mukaan muutospainoittien tuloksena puun kysyntä ja tarjonta eivät kasvaisi aikaisemmalla nopeudella, mutta sen sijaan kysyntä ja tarjonta, jotka liittyvät virkistykseen, vapaa-aikaan ja luonnonsuojeluun lisääntyisivät aikaisempaa nopeammin. Tämän kehityksen seurauksena Uusivuori arvioi metsien erilaistuvan kolmeen ryhmään: puuntuotantometsät, vapaa-ajan toimintoja palvelevat talousmetsät sekä luonnonsuojeluun ja tutkimukseen varatut metsät.

Pohtila (1991) totesi, että puun ostajat ovat huvennet niin vähiin, ettei hintasuositussopimuksia enää tarvita ostajien välistä kilpailua hillitsemään. Hän jatkoi myös, että yksityismetsälain vastaista metsänhävitystä todettiin koko

maassa vuonna 1990 vain 32 hehtaarilla. Pohtilan mukaan johdonmukainen jatko aiemmalle metsäpolitiikalle olisi puusadon korjuustrategia.

Pohтила (1992) päätteli myöhemmin, että lamasta selviämiseksi tarvitaan uutta yhteiskunnan kehitystarpeista johdettua metsäpolitiikkaa. Hän ehdotti myös puupörssiä, johon voitaisiin liittää myös puun myyjille mahdollisuus rahamaksujen sijasta ostaa tavanomaista edullisemmin metsäteollisuusyhtiöiden osakkeita. Pohtila ehdotti myös puun polttamisen nopeaa lisäämistä eräänä ratkaisuna kestävien hakkuumahdollisuuksien vajaakäytön ongelmiin.

Riihinen (1992) pohti jäähyväisluennossaan uudistuvan metsäpolitiikan tarvetta. Hänen mukaansa Metsä 2000 -ohjelmassa epäonnistuttiin lyhyen aikavälin raakapuun tarjonnan vahvistamisessa. Sitten ongelma nähty raakapuun kysynnässä, koska metsäteollisuuden kapasiteetti ei ole riittävä, eikä teollisuus juuri investoi kotimaassa uuteen kapasiteettiin. Riihinen totesikin, että sahatavaran jatkojalostuksen täytyy onnistua myös Suomessa, jos metsänomistajat ja maaseudun yrittäjät ottavat aloitteen omiin käsiinsä. Hänen mukaansa olisikin kehitettävä ”perinteistä pienempiä investointeja vaativaa sahateollisuutta” ja siihen integroitua jatkojalostusta.

Pääosin *Metsämiesten Säätiön* rahoituksella toteutettiin vuosina 1989–1992 laaja yhteistutkimushanke ”*Metsäalan rakennemuutos ja sen vaikutukset alan ammattiryhmiin*”. Hankkeen lukuisten tieteellisten raporttien tulokset koottiin yleistajuisiksi raportiksi ”*Metsäsektorin murros. Metsäpolitiikan lähtökohdat 2000-luvulle*” (Riikilä & Tikkanen 1993). Tutkimushankkeen tulokset hahmottavat tulevaisuudessa mahdollisia kehitysuria, jos metsäpolitiikan muutoksella ei pyritä vaikuttamaan kehitykseen. Nämä tulokset, kuten monet muutkin Metsäntutkimuslaitoksessa ja muualla tuotetut lukuisat raportit antavat tutkimuksellisen pohjan metsäpolitiikan muutoksen lähtökohtalanteen täsmentämiselle.

Hyttinen (1992) muistutti, että Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnan mukaan hakkuusäästöjen hyödyntämisen välitön työllistävä vaikutus olisi 13 000 työpaikkaa ja 12–24 miljardin markan lisä vientituloihin vuodessa tuotantorakenteesta riippuen. Puunkäyttöä pitäisikin hänen mukaansa lisätä etenkin energiantuotannossa ja sahateollisuudessa. Puupörssi edistäisi näitä erityiskäyttöjä. Hyttisen mukaan pehmeiden arvojen esiinmarssi tulee suosimaan puurakentamista. Olisikin luotava mielikuvia terveestä ja ympäristöystävällisestä puumateriaalista. Hyttinen pelkää, että Suomen metsäsektoria uhkaa ’imagolama’ asiakasmaissamme, ellei metsäsektorimme ympäristökuvaa paranneta. Hänen mielestään metsäsektorillakin on totuteltava elämään markkinavoimien kumppanina, jolloin aika on kypsä metsäosakeyhtiöidenkin perustamiselle. *Hyttisenkin mukaan nyt tarvittaisiinkin metsäpolitiikan pikaista uudelleenarviointia.*

Suomen Metsäyhdistys ry. (1992) teki aloitteen maa- ja metsätalousministeri Martti Puralle hallituksen metsäpoliittisen selonteon laatimiseksi ja antamiseksi Eduskunnalle. Aloitteen perusteluksi esitettiin, että metsäsektori elää syvää muutoksen aikaa esimerkiksi ympäristöön ja luonnonsuojeluun liittyvissä monimuotoisuus- ja hiilitasekysymyksissä. On myös syntynyt kansainvälistä epäilyä Suomen metsätalouden kestävyyttä kohtaan. *Nämä muutokset ovatkin synnyttäneet aivan uuden metsäpoliittisen tilanteen, jossa metsäpolitiikka on ymmärrettävä entistä laajempaan. Metsäyhdistyksen mukaan Metsä 2000 -tarkistustoimikunnan mietintö tarvitsee tuekseen metsä-, talous-, teolli-*

suus-, energia- ja ympäristöpoliittisia kannanottoja, jotta investoinnit kotimaahan lähtisivät käyntiin.

Edellä on arvioitu viime vuosien metsäpoliittista keskustelua. Maastamme löytyy joukko työryhmien, komiteoiden, hallituksen ja järjestöjen ohjelmia sekä tutkijoiden artikkeleita, joissa pohditaan metsäpolitiikan muutoksen tarvetta ja suuntia. Kokonaisuutena niiden sisältö tukee tämän tutkimuksen tuloksena muodostettua ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategiaa. Metsäpolitiikan muospaineiden voimakkuutta ajatellen on metsäpolitiikan tutkimuksia tehty liian vähän (luku 1.2). Suomesta on puuttunut tässä tutkimuksessa sovellettu metsäpolitiikkaan kokonaisvaltaisesti paneutuva politologinen tutkimusote.

Ruotsin vuoden 1990 metsäpoliittisen komitean mietintö "Skogspolitiken inför 2000-talet" (SOU 1992: 76) on tälle tutkimukselle kokonaisvaltaisuuden suhteen paras vertailukohde. Tämä tutkimus perustettiin metsäpolitiikan teoreettiseen viitekehykseen. Vastaavaa lähestymistapaa ei sovellettu ruotsalaiseen komiteamietintöön. Ruotsissa analysoitiin esimerkiksi metsätuotteiden tulevaisuuden markkinoita, mikä tässä tutkimuksessa jätettiin olemassa olevien lähteiden varaan. Ruotsissa ei tehty yhtä monia ehdotuksia markkinoiden kilpailevuuden kohottamiseksi kuin tässä. Tässä kokoomateoksessa on myös perusteellisempi ulkomaiden metsälakien ja -politiikan sekä korporatiivisen metsäpolitiikan analyysi kuin Ruotsissa. Ruotsin komiteamietintö ja sen perusteella laadittu laki vuoden 1979 metsänhoitolain muuttamisesta (SFS 1993: 553) täydentävät tämän tutkimuksen tuloksia. Uusi metsänhoitolaki astuu Ruotsissa voimaan vuoden 1994 alusta.

Muiden toimialojen politiikan arviot

Koska Suomen metsäpolitiikasta ei ole viime aikoina laadittu muita kattavia arvioita, tehdään tässä vertailuja eräisiin muiden toimialojen komiteamietintöihin ja politiikan tutkimuksiin. Tämän kokoomajulkaisun muissa artikkeleissa on luotu katsaukset Saksan, Iso-Britannian, Yhdysvaltojen ja Ruotsin metsäpolitiikkoihin.

Kettunen (1992) valmisti yleiskatsauksen maatalouspolitiikasta. Raportti on maatalouden ulkopuoliselle lukijalle arvokas opas julkisen maatalouspolitiikkamme monitahoiseen maailmaan. Siinä ei kuitenkaan tarkastella julkisen maatalouspolitiikan lähtökohtia ja oikeutusta talouspolitiikan teoriakehyksessä. Kettunen (1992, s. 141) toteaa loppuarviossaan maatalouspolitiikasta, että "maatalouspolitiikkaa voidaan arvioida sen perusteella, miten asetetut tavoitteet on voitu toteuttaa". Tämä on luonnollisesti vain käytettyjen keinojen vaikuttavuusanalyysi. Tärkeätä olisi ollut arvioida myös julkisen maatalouspolitiikan tavoitteiden relevanttiutta talouspolitiikan teoriakehikossa, keinojen tehokkuutta, tulonjakovaikutuksia sekä hallinnollista tehokkuutta. Kettusen arvio, että maatalouden ympäristöpolitiikka on tyydyttävällä tasolla, ei ota huomioon eräitä toisensuuntaisia arvioita (Selby 1990; Sumelius 1990). Kettusen raportti keskittyy jo toteutetun maatalouspolitiikan kuvailuun ja

myös hieman maatalouspolitiikan tuloksellisuuden arviointiin, mutta tulevaisuuden kehityssuuntiin ei siinä puututa.

Weckman (1990) arvioi kriittisesti maatalouden kehittymistä vuoteen 2017. Hän päätteli maatalouden olevan valtiovallan eniten ohjailema taloutemme sektori. Weckmanin mukaan pienviljelijät eivät usko, että he omalla yrittämiskäytännöllään voisivat ratkaisevasti vaikuttaa toimeentuloonsa. Siksi he ovatkin suuntautuneet ammatilliseen järjestötoimintaan ja politiikkaan. Maanviljelijät ovatkin hänen mukaansa tähän saakka kyenneet ratkaisevasti vaikuttamaan politiikan tekoon. Weckman esittää tulevalle maatalouspolitiikalle kolme vaihtoehtoa: nykyisen suunnitelmatalouden jatkamisen, sen tiukentamisen tai julkisen ohjailun vähentämisen. Hän itse uskoo radikaaliin julkisen ohjailun vähentämiseen.

Energiakomitean mietintö (Komiteanmietintö 1989: 11) on tietorikas ja monipuolinen kolmine jaostoraportteineen, joista laajin käsitteli energiantuotannon ja käytön ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Julkinen valta on Suomessa perinteisesti osallistunut laajasti energian tuotantoon ja koko toimialan suunnitteluun. Sittemmin 1980-luvulta alkaen on pyritty vähentämään julkista suunnittelua ja edistämään kilpailua energiatalouden tehokkuuden lisäämiseksi. Komiteanmietintö ei perustele julkisen energiapolitiikan oikeutusta talouspolitiikan teoriakehyksellä, vaikkakin siinä arvioidaan monipuolisesti eri polttoaineiden ja energiantuotanto- ja käyttömuotojen ulkoisvaikutuksia toisia käsitteitä käyttäen. Yhdeksässä suosituksessaan komitea tähtää energian tuotannon ja käytön muutoksiin julkisen energiapolitiikan avulla. Energiapoliittisina keinoina pohditaan energiaverotusta, haittamaksuja ja investointiavustuksia.

"Kansallinen teollisuusstrategia" (KTM 1993 a) on arvio julkisen teollisuuspolitiikan suuntaviivoista. Raportissa ei juurikaan pohdita aikaisemmin harjoitetun teollisuuspolitiikan tuloksellisuutta. Talouspolitiikan teoriakehitys jätetään niinkään pääosin esittelemättä, vaikka sieltä aika ajoin vedetään varsin osuvia päätelmiä. Raportissa suositellaan julkisen talous- ja teollisuuspolitiikan voimavarojen kohdentamista tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan sekä koulutukseen, joilla on runsaasti positiivisia ulkoisvaikutuksia. Samoin halutaan suosia voimakasta kilpailupolitiikkaa markkinatalouden puitteiden kohentamiseksi. Lopuksi todetaan, että entisen kaltaista teollisuuspolitiikan ohjailua ja tukea ei enää tarvita.

"Pk-yrityspoliittinen ohjelmassa" (KTM 1993 b) arvioitiin pienen ja keskisuuren yritystoiminnan ja erityisesti teollisten pk-yritysten merkitystä talous- ja teollisuuspolitiikassa. Pk-yritysten julkisen edistämisen päämääräksi asetettiin kilpailukyvyyn vahvistaminen, teollisten pk-yritysten kasvu ja perustamisedellytysten parantaminen sekä pk-yritysten toimintaympäristön parantaminen kehittämällä julkista hallintoa. Raportista ei käy ilmi sen talouspolitiikan teorialähtökohdat muutoin kuin, että pk-politiikkaa todetaan tarvittavan juuri kilpailun vahvistamisen vuoksi. "Pk-yrityspoliittinen ohjelma" täydentää "Kansallista teollisuusstrategiaa" (KTM 1993 a).

"Pienen ja keskisuuren sahateollisuuden kehittämistyöryhmän muistio" (Työryhmämuistio MMM 1993) täydentää puolestaan "Pk-yrityspoliittista ohjelmaa" (KTM 1993 b). Enempää talouspolitiikan teoria kuin myöskään pohdinta julkisen ja yksityisen sektorin työnjaosta eivät ole esillä tässäkin raportissa. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavimmat esitykset kohdistu-

vat kotimaan puunkäytön menekin edistämiseen, ulkomaiseen markkinatutkimukseen, asiakaslähtöisiin raakapuutoimituksiin ja sahojen sivutuotteiden menekin edistämiseen.

Pajakkala, Perälä ja Matilainen (1992) tutkivat kehittyvää rakennusalaan, erityisesti sen toimialarakennetta ja kansantaloudellista merkitystä sekä rakennusalan tutkimustoiminnan nykytilaa ja kehittämistarpeita. Teknologian kehittämisskeskus koordinoi vuosina 1986–1992 ”Teollisen rakentamisen teknologiaohjelman”, jossa yhtenä 16 osaprojektista toteutettiin myös ”Puu 2000” -tutkimus. Siellä on aloitettu vuonna 1992 uudet tutkimukset puun mekaanisen jalostuksen teknologiaohjelmassa sekä puulevyteknologiaohjelmassa. Samoin käynnistettiin myös yhteispohjoismainen puuohjelma. Tutkimuksen keskeinen päätelmä oli, että julkista tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitusta tulisi lisätä, koska sillä on strateginen merkitys koko rakennus- alalle.

Pekkarisen ja Vartiaisen (1993) ”Suomen talouspolitiikan pitkä linja” on mittava tämän vuosisadan talouspolitiikkaamme arvioiva tutkimus. Teoksessa tarkastellaan julkista talouspolitiikkaa etenkin Keynesin ”yleisen teorian” valossa sekä tehdään arviointia erityisesti finanssi-, raha-, valuuttakurssi- ja tulopolitiikan lohkoilla. Kirjoittajat kuvailevat suomalaisen talouspolitiikan mallin, jolla he tarkoittavat talouspoliittisiin ratkaisuihin vaikuttaneiden periaatteiden, strategisten valintojen ja ajattelutapojen kokonaisuutta. Tutkimustuloksissa tulee selkeästi esiin etujärjestöjen merkittävä rooli Suomen talouspolitiikan muotoilussa: Suomea on muiden Pohjoismaiden ja Itävallan tavoin pidetty sosiaalisen korporatismiin maana. Tutkijat löysivät yksipuolisen korporatismiin huonon puolen: ”Suomessa hallitusvalta on ollut talouspoliittisesti heiveröinen syrjästäkatsoja”.

Pekkarinen ja Vartiainen (1993) toteavat, että kansantaloustieteessä tavantomainen tapa mieltää talouspolitiikan rooli lähtee markkinoiden epäonnistumisen perustalta. He rajasivat kuitenkin tämän näkökulman pääosin oman tutkimuksensa ulkopuolelle ja keskittyivät keynesiläiseen tarkasteluun, jota voidaan tosin pitää erityistapauksena markkinoiden epäonnistumisista. Siinähan pyritään julkisella talouspolitiikalla suhdanteiden vastasykliseen tasoittamiseen. Tutkijat omaksuivat myös joitakin virikkeitä politologiselta talouspolitiikan tutkimukselta, kuten organisatoristen rakenteiden ja vallankäytön sekä eturyhmien vaikutuksen konfliktin näkökulmasta.

Ympäristöministeriön tuore työryhmän mietintö (1992b) luonnonsuojelun hallinnosta on tämän tutkimuksen kannalta kiinnostava. Luonnonsuojelulain (71/1923, 672/1991) 1. pykälä ehdotetaan seuraavan sisältöiseksi: ”Tämän lain tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi suojella ja säilyttää eliölajeja ja luonnonalueita sekä edistää luonnonkauneuden vaalimista ja tukea luonnontutkimusta” (emt. 1992b, s. 68). Lakiin esitettiin myös lisäystä, joka oikeuttaisi lääninhallituksen tekemään maanomistajan kanssa määräaikaisen rauhoitus sopimuksen korvausta vastaan. Luonnonsuojelun alueita on valtiolle hankittu vuodesta 1971 alkaen 105 000 hehtaaria, mikä on aiheuttanut 550 miljoonan markan (v. 1991 rahassa) menot. Työryhmä ehdotti luonnonsuojelun alueiden hankintamäärärahaksi seuraavina vuosina keskimäärin 200 miljoonaa markkaa.

Ympäristöministeriön oikeusturvatyöryhmä (1993) ehdotti mm. maanomistajalle oikeutta saada hakemuksesta vireille jo tehdyn luonnonsuojelun

suunnitelman. Tällöin pulmallinen odotusaika lyhenisi. Ryhmä esitti myös asianosaisille valitusoikeutta suunnitelman hyväksymispäätöksestä. Luonnonsuojelua pitäisi ryhmän mielestä voida toteuttaa myös omistusoikeuden siirtoa kevyemmin käyttörajoituksin. Niistä voisi saada myös korvausta. Molemmat työryhmät tunsivat siis tarvetta etsiä entistä joustavampia suojelumenetelmiä, joten virallisestikin lähestytään jo tässä tutkimuksessa ehdotetua hintaohjausta (luku 5.6).

Tutkimusotteeltaan tätä tutkimusta tukevat edellisistä erityisesti "Kansallinen teollisuusstrategia" (KTM 1993 a), jossa implisiittisesti sovellettiin pitkälle talouspolitiikan teoriakehystä tämän tutkimuksen tulkintaa muistuttavalla tavalla. Tällä tutkimuksella on yhtymäkohtia Pekkarisen ja Vartiaisen (1993) tutkimukseen siten, että molemmissa on tutkimusotteena sekä talouspolitiikan että politologian teorioiden soveltaminen. Talouspolitiikan teoriavalinta oli näissä tutkimuksissa toisistaan poikkeava, mutta molemmissa omaksuttiin politologiasta korporatiivinen näkökulma. Yleisesti ovat talouspolitiikan teorian antamat kriteerit julkisen ja yksityisen toiminnan rajanvedolle olleet yllättävän vähän näkyvissä suomalaisissa eri toimialojen politiikan analyyseissä, kun taas tämä tutkimus on rakennettu niiden varaan.

6.3 Päätelmät

Vaihtoehtoisten metsäpolitiikan strategioiden seurausvaikutukset

Tutkimuksessa on kuvailtu ja evaluoitu meillä viime vuosikymmeninä sovellettua korporatiivisen metsäpolitiikan strategiaa (luku 3.5). Sille on muodostettu vaihtoehdoksi ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia (luku 5). Perusteluksi strategian vaihtamiselle on kuvailtu metsäpolitiikan muutospaineita (luku 4). Metsäpolitiikan strategian vaihtamista voidaan arvioida myös näiden vaihtoehtoisten strategioiden toimeenpanon seurausvaikutusten perusteella.

Korporatiivisen metsäpolitiikan strategian jatkamisen voidaan arvioida johtavan Suomen metsäsektorin toiminnan umpikujaan monestakin syystä. Ensinnäkin ihmisen ja metsän suhteessa tulisi jatkumaan utilistinen visio, joka ei ota huomioon markkinattomia ympäristöarvoja (luku 5.1). Metsätuotteidemme ulkomaalaiset asiakkaat, kansainväliset luonnonsuojelujärjestöt, Yhdistyneiden kansakuntien ympäristö- ja kehityskongressi UNCED sekä muut kansainväliset järjestöt ja muut maat edellyttävät maaltamme kansainvälisten ympäristösopimustemme täyttämistä ja sen seurauksena ympäristötietoista metsäpolitiikkaa. Jos tässä emme uskottavasti onnistu, metsätuotteidemme kysyntä tulee heikkenemään ja Suomen maine sopimuskumppanina horjumaan.

Nykyinen metsäpolitiikka tähtää lähinnä puuntuotannon lisäämiseen. Kun maan metsät pullistelevat puuta (luku 4.1), on jatkossa entistäkin vaikeampaa perustella laajaa julkista tukea puuntuotannon edistämiseen, joten sen rahoitus tulee tällä strategialla edetessä vähenemään

ja metsäorganisaatioita sekä niiden henkilökuntaa tullaan edelleen supistamaan. Nykyinen keskusjohtoinen suunnitelmatalous ei suosi ja motivoi metsätalousyrittäjyyttä. Koska myös metsätalouden markkinoita on vaikea saada kilpaileviksi ja hyvin toimiviksi, täytyisi suunnitelmataloutta jatkossa entisestään tiukentaa. Sosialististen talousjärjestelmien romahdus antaa hätkähdyttävän esimerkin siitä, mitä on odotettavissa tällaisen tien päässä.

Ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia tarjoaa tuloksellisen vaihtoehdon korporatiivisen metsäpolitiikan mallille kaikissa edellä mainituissa suhteissa. Tämä strategia tukisi keskeisesti metsätalouden humanistisen vision (luku 5.1) toteutumista. Nopeasti ja määrätietoisesti toteutettuna se toisi metsäsektorillemme sekä kotimaista että ulkomaista mainetta. Ympäristötietoisien metsäpolitiikan toimeenpanon myötä metsätaloutemme, metsäteollisuutemme ja koko metsäsektorimme voisi katsoa luottavaisesti tulevaisuuteen ja toimia jälleen kerran menestyksellisesti avainasemassa koko kansantaloutemme kohtalonvuosina. **Tällä strategialla olisimme hyvässä alussa Rion UNCED-sitoumusten ja Helsingin metsäministerikongressin päätöslauselmien (luku 4.6) toteuttamisessa. Nopeasti toimeenpantava ja kokonaisvaltainen ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia antaisi myös selvän kilpailuedun metsätuotteidemme markkinointiin.**

Ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategian toteutettavuus

Suomen Metsäyhdistys ry. (1992) teki aloitteen metsäpoliittisen selonteon laatimiseksi, jossa metsäpolitiikka mielletäisiin aiempaa laajempaan kattaen myös talous-, teollisuus-, energia- ja ympäristöpoliittisia kannanottoja. Tässä tutkimuksessa kehitetty ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia on mielletty juuri näin, joten tässä suhteessa sekä metsäpolitiikan muutoksen tarpeen suhteen tämän tutkimuksen tuloksilla näyttäisi olevan metsäyhdistyksen edustamien metsäalan järjestöjen tuki takanaan.

*Suomen tähänastinen metsäpolitiikka on nojannut vahvasti korporatiiviseen suunnitelmatalouteen (luku 3.5; Korhonen 1990; Eriksson 1993; Metz 1993). Erityisesti metsänomistajien ja metsäteollisuuden etujärjestöt ovat voineet heikon valtiovallan olosuhteissa pitkälle päättää maassa harjoitetun julkisen metsäpolitiikan linjoista. 1980-luvulta alkaen luonnonsuojelujärjestöjen mahti on ollut vahvassa nousussa. Toistaiseksi sen vaikutukset ovat näkyneet jonkinlaisena puuntuotannon vihreänä ehostuksena. **Kun viime vuosina myös ulkomaisien metsätuotteiden asiakkaiden vihreä aalto on voimistunut, on Suomen metsällisen kuvan säilyttäminen kirkkaana maailmalla mielletty metsäpolitiikallamme tärkeäksi. Tässä tilanteessa metsäteollisuus ja MTK lienevät myös kypsiä metsäpolitiikkamme kokonaisvaltaiseen uudistukseen yhteistyössä ympäristöviranomaisten ja ympäristöjärjestöjen kanssa.***

Julkisen politiikan muutosta ei voida saada aikaan, jos se on vahvimpien etujärjestöjen intressien vastainen (Majchrzak 1984). Tämä on eri maissa yle-

sesti todettu tilanne julkisen politiikan eri lohkoilla. Poliitiikan tutkimuksen tuloksia eri etujärjestöt hyödyntävät siltä osin kuin se edistää niiden omia tarkoituksia. Tutkimustulokset ovat etujärjestöille vain yksi mahdollinen tietolähde muiden joukossa.

Valtiovallannäkökulmaa julkisen politiikan muutoksiin varjostaa talouslama ja valtion nopea velkaantuminen. Valtion menoja lisäävät politiikan muutokset eivät ole suosiossa. Tässä esitetty metsäpolitiikan malli ei lisäisi valtion tuen tarvetta metsätalouteen, vaan uuden metsäpolitiikan mallin rahoitus perustuisi nykyisten metsänparannusvarojen uudelleen kohdentamiseen. Osa rahoituksesta voitaisiin ottaa myös maataloustuen vähennyksistä. Uusi metsäpoliittinen strategia tukisi myös merkittävästi Ahon hallituksen ohjelmaa (luku 6.2). Malliin sisältyvä puunpolton lisäämiseen perustuva elvytysohjelma antaisi myös ympäristö- ja maaseutuystävällisen vaihtoehdon uuden ydinvoimalan rakentamiselle ja nopeita lääkkeitä lamasta toipumiseen.

*Uuden metsäpoliittisen mallin toteuttamista helpottaa myös pitkällä oleva metsäpolitiikan uudistamisen valmistelutyö, jossa käyttökel-poista aineistoa on kertynyt Metsä 2000 -ohjelman tarkistuksesta, ympäristöministeriön komiteoista, Suomen ja Ruotsin puuenergiatöimikuntien raporteista, Ruotsin metsäpoliittisen komitean laajoista raporteista, Rion UNCED-kongressista ja sen seurannasta, Euroopan metsäministerien kesäkuun 1993 kongressista Helsingissä sekä tästä yhteisjulkaisusta. **Lähinnä tarvittaisiin parlamentaarinen komitea lyhyellä toimitusajalla suppean lakitekstin muotoiluun yleismetsälaille ja yleismetsähallinnolle sekä eräiden nykyisten lakien lakkauttaminen.***

*Yksityismetsätalouden organisaatiot ovat parhaillaan valinkauhassa. Ei ole kuitenkaan järkevää ratkaista organisaatiokysymystä irrallaan metsäpolitiikan muuttuvasta sisällöstä, joten ensin tulisi pureutua metsäpolitiikan sisällön kehitystyöhön. Maa- ja metsätalousministeriö on myös keväällä 1993 asettanut työryhmän metsätalouden ympäristöohjelman laatimista varten. **On kuitenkin tämänkin tutkimuksen valossa vaikea nähdä mitään taikatemppea, millä liian pitkään jatkunut korporatiivinen metsäpolitiikka ja sen sisältämä keskitetty suunnitelmatalous voitaisiin vihertää salonkikelpoiseksi kansallisille ja kansainvälisille estraadeille. Osaratkaisujen sijasta tulee toteuttaa metsäpolitiikan täysremontti: maahan tarvitaan ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia.***

Työllisyyden ja ympäristön elvytysohjelma

Ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategian humanistisen vision mukaan ihmisellä on oikeus käsitellä metsää sekä taloudellisesti hyödyntäen että ympäristöä suojellen (luku 5.1). Talouspolitiikan teorian mukaan voidaan valitsevasta taantumasta pyrkiä irrottautumaan elvyttämällä taloutta julkisin varoin (luku 2.2). Näistä kahdesta lähtökohdasta ja edellä täsmennettyjen neljän päämäärän mukaisesti voidaan rakentaa metsätalouden positiivisia ulkoisvaikutuksia sekä työllisyyttä, vaihtotasetta sekä omaksuttua alue- ja energia-politiikkaa tukeva puun polton ja metsien suojelun yhdistetty elvytysohjelma.

Puun polton elvytysohjelmassa olisi tavoitteena vuoteen 2000 mennessä lisätä hakkuumääriä 20 miljoonalla kuutiometrillä vuodessa. Tästä käytettäisiin sahateollisuuteen 10, selluteollisuuteen 5 ja polttolaitoksiin 5 miljoonaa kuutiometriä. Sellutehtaat ja sahat suunniteltaisiin sellun, sähkön ja lämmön sekä sahatavaran, sähkön ja lämmön integroiduiksi tuottajiksi. Elvytysohjelmalla lisättäisiin työllisyyttä välittömästi ja kerrannaisvaikutuksina 30 000–40 000 henkilötyövuodella. (Luku 5.5.)

Metsän suojelun elvytysohjelma olisi edellistä täydentävä ja itse asiassa puun polton ohjelman edellytys. Metsämaan ja kitumaan yhteisen metsäkäsitteen alasta on Suomessa suojeltu nyt 5 prosenttia. Suojeluohjelmalla tämä osuus kohotettaisiin 10 prosenttiin vuoteen 2000 mennessä. Ohjelman avulla kyettäisiin turvaamaan maamme kansainvälisten sitoumusten täyttäminen sekä metsätuotteiden asiakkaiden toiveet metsiemme käytön ekologisesta ja kulttuurisesta kestävydestä. Suojeluohjelman toteuttaminen loisi myös välitöntä työllisyyttä sekä turvaisi välillisesti työn ja toimeentulon metsäsektorilla parantamalla sen 'vihreää' kilpailukykyä. (Luku 5.6.)

Puun polton ja metsien suojelun yhteisen elvytysohjelman rahoitusta varten tulisi perustaa Suomen Pankin pääjohtajan johdolla Mera-toimikunnan tapainen metsien suojelun rahoitustoimikunta eli MESSU-toimikunta. Sen tehtäväksi tulisi metsätalouden johtavien eturyhmien (ml. luonnonsuojelijat) tuella löytää perinteistä valtion budjettirahoitusta täydentävä rahoitusjärjestelmä, jonka avulla vajaa kaksi miljardia markkaa vuodessa maksava metsien suojelun ja puun polton elvytysohjelma kyettäisiin rahoittamaan ja välittömästi toteuttamaan. Rahoitus tukisi puoliksi metsien suojelun ja puoleksi puun polton lisäämistä. Obligaatiot, ympäristöbonukset, suojelukiintiöt ja suojelusäätiöt ovat esimerkkejä täydentävistä rahoituskeinoista. (Luku 5.6.)

Metsäpolitiikan lisätutkimukset

Suomessa on metsäpolitiikan tutkimuksessa oltu eräiltä osin kansainvälisessä eturintamassa. Eniten on tutkittu metsäpolitiikan taloustieteellisiä perusteita, metsänomistajien käyttäytymistä, metsäpolitiikan vaikuttavuutta ja eräiden yksittäisten talouspolitiikan keinojen metsäpoliittisia vaikutuksia. Metsäpoliittiselle tutkimusotteelle on nykyisin tyypillistä entistä kiinteämpi yhteys politologiseen tutkimukseen, jolloin työvälineet ovat peräisin usealta tieteenalalta. (Luku 1.2; Riihinen 1992.)

Meillä on ollut jo pitkään koko metsäsektorin kattavien kokonaisvaltaisten kehitysarvioiden laatimisen tutkimusperinne. Sille on ollut luonteenomaista metsätalouden, metsäteollisuuden ja metsätuotteiden markkinoiden mallittaminen sekä pitkän aikavälin skenaarioiden tuottaminen näiden mallien simuloinnilla. Näin on tuotettu tärkeitä tuloksia yritysten ja politiikan strategiavaihtolinnoille. Näissä tutkimuksissa ei ole kuitenkaan systemaattisesti evaluoitu toteutettua julkista politiikkaa tai kehitetty sille vaihtoehtoja. (Seppälä, H. & Kuuluvainen, J. & Seppälä, R. 1980; Seppälä, R. 1990; Seppälä, H. 1993.)

Tässä metsäpolitiikan tutkimuksessa on ollut meillä perinteisestä alan tutkimuksesta poikkeava tutkimusote, jolla on arvioitu metsäpolitiikan historiallista kehitystä, muodostettu vallitsevan korporatiivisen metsäpolitiikan malli

sekä kehitetty sen puutteet korjaava ympäristötietoisien metsäpolitiikan malli. Tämä tutkimusote on perustettu talouspolitiikan teorian ja politologian pohjalle rakennettuun metsäpolitiikan viitekehykseen. Tutkimusprosessi on noudattanut pitkälle politologisessa käsikirjassa suositeltua mallia (Majchrzak 1984) ja sen mukaista varhaisempaa metsäpoliittista sovellusta (Clawson 1975). Tässä on myös jossain määrin ollut mahdollista soveltaa maiden välistä vertailevaa analyysia (Ragin 1987).

Edellä mainittuja tutkimusotteita ei Suomessa ole riittävän laajasti sovellettu metsäpolitiikan tutkimukseen. Niillä voitaisiin tehdä esimerkiksi puumarkkinajärjestelmien, puunkorjuujärjestelmien, valtion ja yksityisten metsien hallinnon, metsänsuojelun ja metsäntutkimuksen, -koulutuksen ja -neuvonnan kansainvälisiä vertailuja. Metsäkiistoista, metsäverotuksesta ja metsäteollisuuden keskittymisestä on tämäntapaisia vertailuja jo tehtykin (Reunala & Heikinheimo 1987; Leikas 1990; Leikas & Uusivuori 1992). Ensin mainittu kuuden maan tapaustutkimus perustui vuosien 1950–1982 aineistoon eri maiden metsälakien ja -politiikan sekä ympäristölakien ja -politiikan ynnä metsien ympäristökonfliktien ja niiden syiden kehityksestä. Nyt voitaisiin päivittää tuo aineisto ja yrittää arvioida tulevaisuuden tutkimuksen keinoin myös tulevaisuutta.

Metsäntutkimuslaitos on valinnut yhdeksi painoalakseksi vuonna 1993 hakkuumahdollisuuksien vajakäytön tutkimisen. Se tarjoaisi myös mielenkiintoisen haasteen vertailevalle metsäpoliittiselle tutkimukselle. Metsätalouden kestävyuden toteutuminen eri maissa voisi olla yksi ajankohtainen kysymyksenasettelu, jota voitaisiin edellä kuvatun lähestymistavan lisäksi analysoida kvantitatiivisillä monimuuttujamenetelmillä FAO:n ja ECE/FAO:n keräämillä vuosien 1980 ja 1990 tilastoilla.

Metsäsektorin ympäristötaloudelliset kysymykset kaipaavat runsaasti lisää tutkimusta. Ensinnäkin taloudellisen ohjauksen soveltamista metsätalouteen ja koko metsäsektoriin tulisi tutkia esimerkiksi selvittämällä metsänomistajien maksuhalukkuutta ympäristöbonuksen eri tasoilla, suojelukiintiöiden kaupan käyttömahdollisuutta, obligaatiolainan ostohalukkuutta. Ympäristövaikutusten analyysimenetelmiä tulisi tutkia. Tutkimusta odottavat myös kansalaisten maksuhalukkuus metsämaisemasta, biodiversiteetistä ja hiilen kiertokulusta. Puun käytöstä ja hiiliasapainosta valmistui tuore raportti (Seppälä, H. & Siekkinen, V. 1993), mutta paljon on vielä siinäkin aihepiirissä metsäpolitiikan kannalta ajankohtaista tutkittavaa (esim. Hoen & Solberg 1992; Solberg & Svendsrud 1992).

Aikaisemmin vallinneessa korporatiivisen suunnitelmatalouden ilmapöyrissä vallitsi jopa metsäpolitiikan tutkimusta sensuroimaan pyrkivä henki. Nyt asenteet ovat muuttuneet siten, että maa- ja metsätalousministeriökin (1992) kannustaa julkisen metsäpolitiikan tutkimukseen. Toivottavasti muuttuneet asenteet heijastuvat myös lisääntyvänä metsäpolitiikan tutkimuksen rahoituksena.

Kirjallisuus

- Aarne, M. (toim.) 1992. Metsätalastollinen vuosikirja 1990–90. Folia Forestalia 790. SVT: Maa- ja metsätalous 1992:3. Helsinki. 291 s.
- Aarnio, A. 1979. Tieteellisen edistyksen kysymyksiä oikeustieteessä. Teoksessa Löppönen, P. (toim.). Tieteen edistymisen ongelmia. Seminaariraportti. Suomen Akatemian julkaisuja 6/1969, s. 17–39. Helsinki.
- Aarnio, A. 1991. Myytit ja todellisuus. Yliopisto 2/1991, s. 4–8.
- Ahvenainen, J. 1984. Suomen sahateollisuuden historia. WSOY. 462 s.
- Antikainen, M. 1993. Metsämaiseman suunnittelu Kolin kansallispuistossa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 456. 96 s.
- Asetuskokoelma eri vuosilta.
- Asutus- ja maatilaliitto ry. & Metsäalan toimihenkilöliitto ry. & Suomen luonnon- suojeluliitto ry. 1992. Puuenergiamuistio kauppa- ja teollisuusministeriölle, 11 s.
- Barbier, E. 1989. Economics, natural resource scarcity and development. Conventional and alternative views. Earthscan Publ. Ltd. London. 223 s.
- Barde, J.-P. 1991. Recent trends in the use of economic instruments for environmental protection in OECD countries. In Leppänen, S. & Valppu, P. (eds.) Proceedings of the workshop on economic instruments in environmental policy. VATT-Julkaisuja 3, p. 7–17.
- Biobränslekommissionen. 1992. Biobränslen för framtiden. Sveriges Officiella Utredningar 1992:90 Stockholm. 415 s.
- Blinder, A. S. 1988. Hard heads soft hearts. Tough-minded economics for a just society. Addison-Wesley Publ. Co., Inc. Reading etc. 236 s.
- Blomqvist, A. G. 1893. Skoghushållningens nationalekonomi och synpunkter i forstpolitik. Helsingfors. 230 s. (Suomeksi 1897: Metsänhoidon kansallistalous ja näkökohtia metsäpolitiassa.)
- Boyd, R. G. & Hyde, W. F. 1989. Forestry sector intervention. The impacts of public regulation on social welfare. Iowa State University Press/Ames, Iowa. 295 s.
- Böcker, C. C. 1829. Om skogars skötsel i Norden. Chr. L. Hjelt. Åbo. 233 s. + 54 s. bilagor.
- Brandle, H. & Corcoran, T. J. & Risvand, J. & McKillop, W. 1991. Evaluation of research in business economic of forestry in Finland. Työryhmämuistio MMM 1991:4. Helsinki 77 s.
- Brax, A. 1992. Tutkijat ja metsäteollisuus eri mieltä säästämahdollisuuksista. Suomen luonto. 51. vuosikerta, s. 27.
- Brewer, C. D. & de Leon, P. 1983. The foundations of policy analysis. The Dorsey Press. Chicago. 476 p.
- (Cajander), A. K. 1913. Kauneudelliset näkökohdat metsien hoidossa. Suomen Metsänhoitoyhdistyksen Julkaisuja 30, s. 3–7.
- Carlen, U. & Löfgren, Chr. & Wibe, S. 1989 Jordförvarvslagen. Rapport 89. Inst. för skogsekonomi. SLU. Umeå. 110 s.
- Clawson, M. 1975. Forests for whom and for what? Resources for the Future & The John Hopkins University Press. Washington. D. C. 175 s.

- Clinton, W. J. & Gore, A. Jr. 1993. The forest plan for a sustainable economy and a sustainable environment. Washington D. C. 7 p. + 9 p. appendix.
- CSCE 1993. Seminar of experts on sustainable development of boreal and temperate forests. Program. Montreal. 58 p.
- Cygnaeus, G. 1897. K. Finska Hushållningsällskapet 1797–1897. Åbo. 472 s.
- Dickson, H. 1956. Ekonomiska principer bakom svensk skogsvårdslagstiftning. Svensk Skogsvårdsförenings Förlag. Stockholm. 189 s.
- Dudley, N. 1992. Forest in trouble: A review of the status of temperate forest worldwide. WWF. Gland. 260 p.
- Duerr, W. A. 1966. Man and the forest. Resource management in the face of change and uncertainty. 2nd draft. 274 p.
- Eckerberg, K. 1990. Environmental protection in Swedish forestry. Avebury studies in green research. Aldershot ym. 179 s.
- Ellefson, P. V. 1992. Private forestry practices regulated by public programs: experiences with state forest practice laws. Staff Paper Series 84. Dept. of Forest Res. College at Natural Resources. University of Minnesota. St. Paul. 21 p.
- Endres, M. 1922. Handbuch der forstpolitik. Verlag von Julius Springer. Berlin. 2 Auflage (1. Auflage 1905). 904 s.
- Energispecial 1993. Skogen, 1/1993.
- Ennevaara, P. A. 1946. Yksityismetsälain vastaiset hakkuut ja tämän lain valvonnan tehokkuus. Acta Forestalia Fennica 54. 2. 280 s.
- Enroth, R. (toim.) 1992. Euroopan integraatio ja metsäsektori. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 435. 95 s.
- Eriksson, M. 1993. Metsätalouden asiantuntijavalta Mera-kaudella. Teoksessa Palo, M. & Hellström, E. (toim.) Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 251–270.
- Ervasti, S. & Heikinheimo, L. & Kuusela K. & Mäkinen, V. 1970. Forestry and forest industry production alternatives in Finland, 1970–2015. Folia Forestalia 88, 65 s.
- EVA 1991. Suomi etsii itseään. Raportti suomalaisten asenteista 1991. Elinkeinoelämän valtuuskunta. Helsinki 111 s.
- Faaland, J. & Palo, M. & Parkinson, J. R. & Petrini, F. 1992. Evaluation of economic research in agriculture and forestry in Norway. NLVF/Publ. 4/92. Oslo 36 p.
- FAO 1992. Yearbook of forest products 1970–1990. Rome. 332 p.
- Ferm, A. & Polet, K. (toim.) 1991. Peltojen metsitys menetelmät. Tutkimushankkeen väliraportti. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 391. Kannus. 120 s.
- Finansavisen 1992. Planøkonomien i jordbruket skal avskaffes: Bresjnev-epoken er øver. 9.12. 1992. s. 9.
- Freeman, C. 1988. Innovation. In: Eatwell, J. & Milgate, M. & Newman, P. (ed.): The new Palmgrave. A dictionary of economics. Vol. 2, p. 858–860. The MacMillan Press Ltd. London.
- Friedman, M. 1962. Capitalism and Freedom. The University of Chicago Press. 202 p.
- Granberg, L. 1989. Valtio maataloustulojen tasaajana ja takaajana. Suomen Tiede-seura. Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk 138. Helsinki. 214 s.

- Grøn, A. H. 1931. Bidrag til den almindelige skovøkonomisk teori. Lewin & Munksgaards Forlag, København. 630 s.
- Gullichsen, J. 1992. Puuta poikki ja pataan. V. Pajalan haastattelu. Pellervo N:o 4, s. 6–11.
- Gyldén, C. W. 1853. Handledning för skogshushållare i Finland. Helsingfors. XI + 149 s.
- Haavikko, P. & Keskinen, T. & Pietiläinen, K. 1992. Suomen tauti. Sen diagnoosi ja hoito. Arthouse. 185 s.
- Haavisto, H. 1991. Maatalouden ja maatalouspolitiikan avainkysymyksiä 1990-luvulla. PTT Katsaus 4, s. 1–4.
- Hahn, R. W. & Stavins, R. N. 1992. Economic incentives for environmental protection: Integrating theory and practice. The American Economic Review. Vol. 82:2, p. 464–468.
- Hahtola, K. 1967. Hankintahakkuut ja maatilakokonaisuus. Työtehoseuran Julkaisuja 114. 184 s.
- Hahtola, K. 1973. The rationale of decision-making by forest owners. Seloste: metsänomistajien päätöksenteon perusteet. Acta Forestalia Fennica Vol. 130. 112 s.
- Hahtola, K. 1991. Kestävän kehityksen uhkakuvat. Yliopisto. 15/91, s. 5–12.
- Hakala, T. 1983 Korkeakoulut ja metsäteollisuus. 33. KTTS:n julkaisusarja. Korkeakoulu ja tiedepoliittinen tutkimussäätiö. Helsinki. 61 s.
- Hakkila, P. (toim.) 1992. Metsäenergia. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 422. 51 s.
- Halla, T. 1993. Pienpuusta pikana lauttaa ja lankkua. Maaseudun Tulevaisuus 25.3.1993.
- Hanho, J. T. 1915. Tutkimuksia Suomen metsätalouden historiasta 19. vuosisadalla I: Sahateollisuudesta ja sahantuotteiden viennistä 1840- ja 1850-luvuilla. Suomen Metsänhoitoyhdistyksen Julkaisuja. Erikoistutkimuksia 3. Helsinki. 197 s.
- Hannikainen, P. W. 1894. Suomen metsät kansallisomaisuutenamme. Helsinki. 273 s.
- Haukioja, M. & Loven, L. (toim.) 1970. Niin metsä vastaa... Metsät ja luonnonsuojelu. Metsäylioppilaat r.y. Helsinki. 174 s.
- Heikinheimo, L. & Palo, M. 1972. Increasing investments in Finnish forestry. Loggers Handbook XXXII, p. 16–17, 169–184. Portland, Ore. U.S.A.
- Helander, A. B. 1949. Suomen metsätalouden historia. WSOY. Porvoo-Helsinki. 546 s.
- Hellström, E. 1993a. Maanomistus ja metsäpolitiikka Iso-Britanniassa. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 97–124.
- Hellström, E. 1993b. Puun tuotantoa ilman metsälakeja Yhdysvaltojen etelävaltioissa. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 125–140.
- Hellström, E. 1993c. Metsän hävityksen taustatekijät. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 175–250.
- Hertz, M. 1933. Metsän puutteesta sekä sen syistä ja torjumistoimenpiteistä Ruotsi-Suomessa. Silva Fennica 27.

- Hjerpe, R. T. 1986. Maatalouden tuki ja näkökohtia sen kehittämistä. Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos. Katsaus 3-1986, s. 27–38.
- Hjerpe, R. & Pihkala, E. 1989. Suomen taloudellinen kasvu 1860-1985. Teoksessa Loikkanen, H. A. & Pekkarinen, J. (toim.) Suomen kansantalous – institutiot, rakenne ja kehitys, s. 21–46. WSOY. Porvoo ym.
- Hoehn, H. F. & Solberg, B. 1992. Potential efficiency of fixing CO₂ in forest biomass - principal issues and empirical investigation. A manuscript for Forest Science. NLH. Ås. 38 s.
- Hollo, E. J. 1991. Ympäristöoikeus. Lakimiesten kustannus. Helsinki. 821 s.
- Holopainen, V. 1956. Eri metsänomistajaryhmät metsätalouden harjoittajina. Teoksessa Metsäkäsikirja I. s. 108–112. Kustannus Oy Kivi. Helsinki.
- Holopainen, V. 1957. Metsätalouden edistämistoiminta Suomessa. Tapio 1907–1957. Helsinki. 302 s.
- Holopainen, V. 1967. 60-luvun metsäpolitiikka, WSOY. Porvoo-Helsinki. 156 s.
- Holopainen, V. 1970. Vastuun metsäpolitiikka. Kirjayhtymä. Helsinki. 160 s.
- Holopainen, V. 1976. Metsätalouden liikeoppi. Johdatusta metsätaloustalouden ekonomiaan. Otava. Keuruu. 232 s.
- Hultkrantz, L. & Wibe, S. 1989. Skogsnärningen: Miljöfrågor, avreglering, framtidsutskikter. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1990. Finansdepartement. Stockholm. 115 s.
- Hultkrantz, L. 1990. Varför misslyckas marknader och regleringar. Arbetsrapport 123. Institutionen för skogsekonomi. SLU. Umeå. 29 s.
- Huovinen, J. 1991. Metsätalouteen painottumisen liiketalous maataloilla – tapaus-tutkimuksia. Metsätalous tuotanto- ja palvelusuuntana Julkaisuja n:o 10. Joensuu. 89 s.
- Huovinen, V. 1969. Tapion tarhat. Metsäpoliittista tarkastelua. Otava. Helsinki. 142 s.
- Huttunen, P. & Holopainen, A-L. & Ahtiainen, M. 1991. Metsänparannus ja ympäristönsuojelu. Teoksessa Hakamies, P. & Jääskeläinen, V. & Savijärvi, I. (toim.): Saimaalta Kolille. Karjalan tutkimuslaitos 1971–1991, s. 197–212. Joensuun Yliopisto.
- Huuska, V. 1968. Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa. WSOY. Porvoo. 251 s.
- Hyttinen, P. 1991. Korkean kustannustason ongelma yksityismetsien hoidossa. PTT Katsaus 2/1991, s. 3–10.
- Hyttinen, P. 1992. Toimintojen optimaalisuus runsasmetsäisessä maatalayrityksessä. Joensuun yliopiston luonnontieteellisiä Julkaisuja No: 25. Joensuu, 177 s.
- Hyttinen, P. 1993. Metsänviljelyn edistäminen Teksasissa. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.) Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 141–156.
- Hytönen, M. 1992. Metsien monikäytön tutkimus Suomessa 1970–1990: tiivistelmäbibliografia. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 430. Helsinki. 395 s.
- Hämäläinen, J. & Kuula, M. 1992. An integrated planning model for a farm with an adjoining woodlot. Tiivistelmä: Metsää omistavan maatilan kombinoitu suunnittelumalli. Acta Forestalia Fennica 234. 34 s.
- Hänninen, H. 1993. Muuttuva metsänomistajakunta neuvonnan kohteena. Työtehoseuran Metsätiedote 515.

- IBRD 1991. The forest sector. A World Bank Policy Paper. Washington D. C. 98 p.
- Ihalainen, R. 1990. Rakennemuutokset yksityismetsänomistuksessa. Katsaus Suomessa vuosina 1960–1989 tehtyihin tutkimuksiin. *Folia Forestalia* 750, 52 s.
- Ihalainen, R. 1992. Yksityismetsänomistuksen rakenne 1990. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 405. 48 s.
- Ihamuotila, R. 1979. Maatalouden hinta- ja tukipolitiikka. Kirjayhtymä. Helsinki. 156 s.
- Isomäki, R. 1990. Paper Pollution and global warming: unsustainable forestry in Finland. *The Ecologist* Vol. 21:1, p. 14–17.
- ITTO 1992. Report on the United Nations Conference on Environment and development. Rio de Janeiro 3–14 June 1992. ITTC (XIII)/3. International Tropical Timber Council. Thirteenth session. Yokohama. 27 p + 5 appendices.
- Jauhiainen, H. (toim.) 1990. Metsiemme uhanalaiset. Kustannus Oy Metsälehti. Helsinki. 116 s.
- Johansen, L. 1978. Public economics. North-Holland Publ. Co. Amsterdam. 367 s.
- Johnson, R. 1993. Kadotettu vuosikymmen. *Oma Markka* 6, s. 7.
- Juntunen, P. 1991. Metsäkeskukset ja metsälautakunnat. Tapion taskukirja, s. 67–73. Kustannus Oy Metsälehti. Helsinki.
- Jussila, O. 1987. Maakunnasta valtioksi. Suomen valtion synty. WSOY. Porvoo ym. 195 s.
- Jutikkala, E. 1958. Suomen talonpojan historia. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 257. osa. Helsinki. 480 s.
- Järveläinen, V-P. & Reunala, A. 1990. Metsänomistajarakenteen ja ihmisten arvostusten muutokset ja niiden vaikutus metsätalouteen. Metsä 2000 -ohjelman tarkistukseen liittyvä asiantuntijaselvitys. Helsinki. 20 + 15 s.
- Kahiluoto, J. 1988. Teollisuuden puuyhdistys 1972–1988. Eräs vaihe puunhankinnan yhteistyötä. TPY. Helsinki. 158 s.
- Kaila, E. E. 1931. Tervanpolton leviäminen Suomessa 1700-luvun puolimaissa. *Silva Fennica* 21. 38 s.
- Kajander, K. 1901. Metsät ja yhtiöt. Porvoo. 128 s.
- Kallio, M. & Salo, S. 1991. Visio puupörssistä. PTT-katsaus 2, s. 30–40.
- Kallio, M. & Salo, S. 1992. Puupörssi. Helsingin Kauppakorkeakoulun Julkaisuja D 156. 44 s.
- Kallio, M. & Salo, S. 1993. Competitive equilibrium applied to a commodity exchange for timber trade. Helsinki School of Economics. Manuscript. 34 p.
- Kalliola, M. 1986. Yhteismetsät osakkaiden ja maa- ja metsätalouden piirihallinnon näkökulmasta. Maatilahallituksen Julkaisuja No. 13. Helsinki. 75 s.
- Kangas, J. 1992. Metsikön uudistamisketjun valinta – monitavoitteeseen hyötyteoriaan perustuva päätösmalli. Joensuun yliopiston luonnontieteellisiä julkaisuja 24. 230 s.
- Kanninen, M. & Anttila, P. 1992. The Finnish research programme on climate change. Progress report. Publications of the Academy of Finland 3/92. 308 p.
- Karjalainen, H. 1991. Elävä metsä. Uhanalainen luonto ja metsänhoito. Suomen Metsähoitajaliitto ry. & WWF. Forssa. 173 s.

- Karjalainen, T. & Kellomäki, S. & Lauhanen, R. & Tuovinen, T. 1991. Ilmaston muutoksen vaikutus metsäekosysteemiin ja metsän käyttöön: mekanismeja ja kehityssuuntia. *Silva Carelica* 19. Joensuun yliopisto, metsätieteellinen tiedekunta. 157 s.
- Karjalainen, T. & Kellomäki, S. 1992. Kasvihuoneilmiötä voidaan hidastaa metsien avulla. *Metsä ja Puu* 10, s. 36–37.
- Karpinen, H. & Hänninen, H. 1990. Yksityistilojen hakkuumahdollisuuksien käyttö Etelä-Suomessa. *Folia Forestalia* 747. 117 s.
- Kaukiainen, Y. 1980. Suomen asuttaminen. Teoksessa Jutikkala, E. & Kaukiainen Y. & Åström, S-E. (toim.). Suomen taloushistoria I, s. 11–146. Tammi. Helsinki.
- Kaulamo, O. 1993. Sellupower 300. *Lehdistötiedote*. 11 s.
- Kaupparehti 1993. Optiokauppa voidaan siirtää pörssin hoitoon. 1.3.1993.
- Kauppi, P. 1991. Metsätuhot ja metsävarat. Muistio Metsä 2000 -ohjelman tarkistus-toimikunnalle. Metsäntutkimuslaitos 6 s.
- Kauppi, P. & Kellomäki, S & Saastamoinen, O. 1976. Metsäaapinen. Suomen Luonnonsuojelun tuki Oy. Helsinki. 160 s.
- Kauppi, P. & Anttila, P. & Kenttämies, K. (eds.) 1990a. Acidification in Finland. Springer Verlag. Heidelberg etc.
- Kauppi, P. & Anttila, P. & Karjalainen-Balk, L. & Kenttämies, K. & Kämäri, J. & Savolainen, I. 1990b. Happamoituminen Suomessa. HAPRON loppuraportti. Sarja A 89. Ympäristöministeriö. 89 s.
- Keipi, K. 1977. Metsätalouden kehittämisohjelmat ja metsämiesfilosofia. Teoksessa: Järveläinen, V-P. & Heikinheimo, M. & Seppälä, R. & Tervo, M. Ihminen ja metsä. Osuuspankkien keskusliitto & Metsäntutkimuslaitos, s. 27–32.
- Kekkonen, J. 1987. Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta vuosina 1855–1879. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Julkaisuja. A-sarja N:o 172. 355 s.
- Kellomäki, S. 1991a. Metsäekologia. *Silva Carelica* 7. 391 s.
- Kellomäki, S. 1991b. Metsänhoito. *Silva Carelica* 8. 501 s.
- Kellomäki, S. & Loikkanen, A. 1982. Metsät. Luonnonsuhteiden huomioonottaminen uusien asuinalueiden suunnittelussa. *Gaudeamus*. Helsinki. 136 s.
- Kettunen, L. 1992. Suomen maatalouspolitiikka. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos 185. Helsinki. 148 s.
- Kinnunen, M. 1992. Pohjois-Suomen yhteismetsien kannattavuus ja sen kehitys 1981–1990. Metsätalouden liiketieteen pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. 80 s.
- Kiviniemi, M. 1992. Metsäoikeus. Itämeri-kirjat. 318 s.
- Kola, J. 1991. Production control in Finnish agriculture. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Julkaisuja 64. Helsinki. 133 s.
- Kolehmainen, I. 1983. Yhteismetsien metsätalous. Helsingin yliopiston kansantaloudellisen metsäekonominen laitos. Tiedonantoja No. 5. 67 s.
- Komiteanmietintö 1900:4. Keisarilliselle majesteetille yksityismetsien tutkimista varten asetetulta komitealta alaimmasti. Kamaritoimituskunta. 466 s.
- Komiteanmietintö 1953:8. Metsänhoitolakikomitean mietintö. *Silva Fennica* 1953: 83. 116 s.
- Komiteanmietintö 1961:1. Metsätalouden suunnittelukomitean mietintö. 189 s.

- Komiteanmietintö 1980:44. Maisematoimikunnan mietintö. Helsinki. 198 s.
- Komiteanmietintö 1981:2. Metsätalouskomitean osamietintö I. Ehdotus metsäve-
rotuksen kehittämiseksi. Helsinki. 43 s.
- Komiteanmietintö 1981:76. Metsätalouskomitean osamietintö II. Helsinki 320 s.
- Komiteanmietintö 1983:43. Puunhuoltotoimikunnan mietintö. Helsinki. 64 s.
- Komiteanmietintö 1985:4. Maisemansuojelun kehittämistoimikunnan mietintö. Hel-
sinki. 216 s.
- Komiteanmietintö 1985:43. Uhanalisten eläinten ja kasvien suojelutoimikunnan mie-
tintö. I yleinen osa. Helsinki. 111 s.
- Komiteanmietintö 1988:39 Erämaakomitean mietintö. 238 s.
- Komiteanmietintö 1989:9. Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunnan mietintö.
Helsinki. 264 s.
- Komiteanmietintö 1989:11. Energiakomitean mietintö. Helsinki. 174 s.
- Komiteanmietintö 1991:21. Hiilidioksiditoimikunnan mietintö. Helsinki. 136 s.
- Komiteanmietintö 1991:30. Uhanalaisten eläinten ja kasvien seurantatoimikunnan
mietintö. Helsinki. 328 s.
- Komiteanmietintö 1992:5. Metsä 2000 -Ohjelman tarkistustoimikunnan mietintö.
Maa- ja metsätalousministeriö. 116 s.
- Komiteanmietintö 1992:32. Osakeyhtiölakitoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö/
Valtion painatuskeskus, 634 s.
- Korhonen, K-M. (toim.) 1993. Metsätalouden ympäristöopas. Metsähallitus, 112 s.
- Korhonen, M. 1990. Metsätalouden institutionaalinen johtaminen-tutkimus Mera-
kauden kehityksestä. Helsingin Kauppakorkeakoulun julkaisuja B-100. 131 s.
- Korpijaakko, K. 1989. Saamelaisten oikeudellisesta asemasta Ruotsi-Suomessa.
Lakimiesliiton kustannus. Helsinki. 595 s.
- Korpinen, P. 1989. Valtio ja vapauden kasvu. Hanki ja Jää. 105 s.
- Kotkanen, P. 1988. Haastattelu. Metsälehti 22.
- KTM. 1989a. Energiahuollon teknologiset edellytykset. Energiakomitean tekno-
logiajaoston selvitys. Kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosasto, sarja C:
20. Helsinki. 151 s.
- KTM. 1989b. Energia, kansantalous ja yhteiskunta. Energiakomitean yhteiskunnal-
listen ja taloudellisten vaikutusten jaoston selvitys. Kauppa- ja teollisuus-
ministeriön energiaosasto, selvitys C:21. Helsinki. 301 s.
- KTM. 1989c. Energiatuotannon ja -käytön ympäristö-, luonto- ja terveysvaikutukset.
Energiakomitean ympäristö- ja terveysvaikutusten jaoston selvitys. Kauppa- ja
teollisuusministeriön energiaosasto, sarja C:22, 368 s.
- KTM. 1992. Puun energiakäyttö. Työryhmän mietintö. Kauppa- ja teollisuusminis-
teriö, energiaosasto. Helsinki. 110 s.
- KTM. 1993a. Kansallinen teollisuusstrategia. Kauppa- ja teollisuusministeriön Jul-
kaisuja 1/1993. 156 s.
- KTM. 1993b. PK-yrityspoliittinen ohjelma. Kauppa- ja teollisuusministeriön neu-
votteluraportteja 1/1993. Helsinki. 53 s.
- Kuhn, T. 1970. The structure of scientific revolutions. Second enlarged edition. In
International Encyclopedia of Unified Science, 2/Vol. 2. The University of
Chicago Press. Chicago. 210 s.

- Kupari, R. 1992. Riosta töitä. Suomen Luonto 6, s. 12–22.
- Kuula, M. & Kallio, M. & Salo, S. & Vepsäläinen, A. P. J. 1992. Puupörssisimulaattori. Käyttöohje. Helsingin Kauppakorkeakoulun Julkaisuja D-158, 20 s.
- Kuuluvainen, J. 1992. Raakapuun kysyntä vai tarjonta: Puukaupan täydellinen tasapaino mahdoton. Metsä ja Puu 10, s. 33–35.
- Kuusela, K. 1972. Suomen metsävarat ja metsien omistus 1964–70. Metsäntutkimuslaitoksen Julkaisuja 76.5. 126 s.
- Kuusela, K. 1974. Metsätalous teollistuvassa Suomessa. SITRA, Sarja b:12. 221 s.
- Kuusela, K. 1976. Mikä vaivaa metsäpolitiikkaamme? Helsingin Sanomat, 1976. 221, s. 2.
- Kuusela, K. 1978. Suomen metsävarat ja metsien omistus 1971–1976. Metsäntutkimuslaitoksen Julkaisuja 93/6. Helsinki. 107 s.
- Kuusela, K. 1983. Metsäpolitiikan haasteet 1980-luvulla. Lahti. 43 s.
- Kuusela, K. 1989. Metsä ja muuttuva yhteiskunta. WSOY. Porvoo ym. 138 s.
- Kuusela, K. 1990. The dynamics of boreal coniferous forests. SITRA. Helsinki. 172 s.
- Kuusela, K. & Salminen, S. 1991. Suomen metsävarat 1977–1984 ja niiden kehittyminen 1952–1980. Acta Forestalia Fennica 220. 84 s.
- Kyntäjä, T. 1993. Tulopolitiikka Suomessa. Tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle. Gaudeamus. Helsinki. 302 s.
- Kärkkäinen, M. 1992. Onko Suomen metsätaloudella tulevaisuutta. Metsä ja Puu 10, s. 9–11.
- Laurila, I. 1988. Pellon markkinahinta. Johdatus teoreettiseen keskusteluun ja empiiriseen analyysiin. Maatilahallituksen Julkaisuja No 15. Helsinki. 134 s.
- Laitakari, E. 1960. Metsähallinnon vuosisataistaival 1859–1959. Acta Forestalia Fennica 107. 447 s.
- Lehr, J. & Endres, M. 1903. Forstpolitik. Teoksessa Stoetzer, H. (toim.). Lorey's Handbuch der Forstwissenschaft. Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung. Band 4, s. 309–514.
- Lehtinen, L. 1992. Uusittu metsälainsäädäntö. Kärppä-julkaisut. 201 s.
- Leikas, T. 1990. Metsätalouden tuloverotus eräissä Euroopan maissa. Raportteja ja artikkeleja 91. PTT. Espoo. 67 s.
- Leikas, T. & Uusivuori, J. 1992. Metsäteollisuuden rakenne Suomessa ja Ruotsissa 1970- ja 1980-luvuilla. Raportteja ja artikkeleita N:o 108. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT. Espoo. 50 s.
- Leikola, M. (toim.) 1988. Edmund von Berg. Kertomus Suomenmaan metsistä 1859. Helsingin yliopiston metsänhoitotieteen laitoksen Tiedonantoja N:o 63. 69 s.
- Leslie, A. J. 1971. Economic problems in tropical forestry. FAO, Roma. 221 p.
- Lihtonen, V. 1959. Metsätalouden suunnittelu ja järjestely. WSOY. Porvoo-Helsinki. 355 s.
- Liljelund, L.-E. & Pettersson, B. & Zacksisson, O. 1992. Skogsbruk och biologisk mångfald. Svensk Botanisk Tidskrift, Vol. 86:3; s. 227–232.
- Lindroos, H. 1993. Puuta mottiin. Puuhuoltoa sodan varjossa 1939–1947. Teollisuuden Metsänhoitajat ry. 184 s.
- Linnamies, O. 1970. Suomen metsä- ja puutalous. Kirjayhtymä. Helsinki. 346 s.

- Lipsey, R. L. & Steiner, P. O. 1981. Economics. Sixth edition. Harper. New York. 958 s.
- Lucas, W. R. 1991. The design of forest landscapes. Oxford University Press. 381 s.
- Lumijärvi, I. 1988. Tuloksellisuuden arviointi julkisessa hallinnossa. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Tutkimuksia No 133/ hallintotiede 6. Vaasa. 127 s.
- Lähde, E. & Jalkanen, E. 1989. Suomalaisen metsä. Tehometsätaloudesta luonnonläheiseen hoitoon. WSOY. Porvoo ym. 135 s.
- Lähteenoja, P. 1986. Metsänomistajien tavoitteellisen ryhmäneuvonnan vaikuttavuus. Pro gradu -tutkielma. Kansantal. metsäekon. laitos. Helsingin yliopisto. 142 s.
- Löfström, I. 1990. Kaupunkien ja kuntien metsien hoito. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto. Selvitys 87. 118 s.
- Maa- ja metsätalousministeriö. 1990. Ilmastonmuutoksen vastatoimet pohjoisen havumetsävyöhykkeen metsissä. Luonnonvarajulkaisuja 13. Luonnonvaraneuvosto. Helsinki. 23 s.
- Maa- ja metsätalousministeriö. 1992. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan vuosia 1993–1996 koskeva toiminta- ja taloussuunnitelma. 81 s.
- Maaseudun tulevaisuus 12.1.1993. Tikka teki pientilan akasta uhanalaisen.
- Maatilahallitus. 1991. Maatilatilastollinen vuosikirja 1990. SVT: Maa- ja metsätalous 1991:2. Helsinki. 254 s.
- Mattila, V-M. 1991. Hiilidioksidipäästöt, talous ja taloudellinen ohjaus keskustelualoitteita 9. VATT. Helsinki. 100 s.
- Majchrzak, A. 1984. Methods for policy research. Applied Social Research Methods series, Vol. 3. Sage Publications. Beverly Hills. 111 p.
- Marks, J. 1990. Träpulver - Ett förädlad träbränsle. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för skogsteknik. Uppsatser och resultat nr 182. Garpenberg, 28 s.
- Meinander, N. 1945. Vesisahan tarina. Suomen sahanomistajayhdistys. Helsinki. 323 s.
- Mery, G. 1993. Metsälait ja metsien väheneminen kehityksessä. Teoksessa: Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 157–174.
- METLA 1992. Metsätalostatiedote 174. Metsäntutkimuslaitos.
- Metsä 2000 -ohjelmajaosto. 1985. Metsä 2000 -ohjelma. Talousneuvosto. Helsinki. 53 s.
- Metsä 2000 -seurantatoimikunnan loppuraportti. 1989. Työryhmämuistio MMM 1989:11. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki. 83 s.
- Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunta. 1991a. Kansantalouden jaoston muistio. Helsinki. 51 s.
- Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunta. 1991b. Metsäteollisuuden jaoston muistio. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki. Moniste. 200 s.
- Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunta. 1991c. Metsätalouden jaoston muistio. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki. 75 s.
- Metsäntutkimuslaitos. 1992. Metsäsektorin ajankohtaiskatsaus 1992. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 436. 56 s.
- Metsäntutkimuslaitos & Metsäteho & Jaakko Pöyry Oy. 1992. Harvennushakkuiden taloudellinen merkitys ja toteuttamisvaihtoehdot. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki. 121 s.

- Metsälönkokotoimikunnan mietintö. 1970. Metsälön koko ja metsätalouden rationalisointi. Helsingin yliopiston metsäteknologian laitoksen tiedonantoja no. 6. 101 s.
- Metz, A.-M. 1993. Etujärjestöjen vaikutus Metsä 2000 -ohjelman syntyyn. Teoksessa Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 271–306.
- Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe 1993a. Report on the follow-up of the Strassbourg resolutions. Ministry of Agriculture and Forestry. Helsinki. 201 p.
- Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe 1993b. General declaration & Resolutions H1 – H4. 6+22 p.
- MTK. 1990. Puhdas ympäristö - korvaamaton rikkaus. MTK:n ympäristöohjelma. Maatalous tuottajain keskusliiton julkaisuja N:o 124, 16 s.
- Mustonen, M. 1990. Peltojen metsittämiseen vaikuttavat tekijät. Palkkiometsitystä hakeneet tilat Kruunupyssä ja Liperissä 1987–1989. Maatilahallituksen Julkaisuja. Helsinki. 39 s.
- Müller, M. 1989. Valkoselkätikkametsät suojeluun. Lintumies 24, s. 263–264.
- Myllyntaus, T. 1980. Suomen talouspolitiikka ja valtioneuvoston päätökset 1809–1860. Teoksessa Jutikkala, E. & Kankinen, Y. & Åström, S.-E. (toim.). Suomen taloushistoria I, s. 33–366. Tammi. Helsinki.
- Mäkinen, J. 1993. Hakkuri, kaataja ja kuormatraktori yhteen: energiapuun korjuu halpeni huomattavasti. Maaseudun Tulevaisuus 8.5.1993.
- Mäntymaa, E. & Ovaskainen, V. & Sievänen, T. 1992. Finland. Teoksessa Narvud, S. (toim.) Pricing the European environment, p. 84–99. Scandinavian University Press. Oslo.
- Määttä, T. & Palo, M. 1991. Tavarafutuuriin ja -optioiden soveltuvuus Suomen raakapuun ja sahatavaran kauppaan. Kansantal. Aikakauskirja, 87:4, s. 429–506.
- Naskali, A. (toim.) 1990. Metsäntutkimuslaitoksen tuloksellisuuden kehittäminen: Indikaattorit ja arviointi. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 366, 64 s.
- Naskali, A. 1991. Monikäytön ekonomia. Teoksessa: Tapion Taskukirja, s. 271–285. Kustannus Oy Metsälehti. Helsinki.
- Nevala, M. 1990. Maatalouden epävarmat reunaehdot – varma suuntako? PTT-katsaus 4, s. 41–46.
- Nikunen, U. 1990. Metsätaloussuunnittelun mahdollisuudet yksityismetsien puuntuotannossa ja hyödyntämisessä. Asiantuntijaselvitys maa- ja metsätalousministeriölle. Helsinki. 23 s.
- OECD. 1989. National policies and agricultural trade. Country study Finland. Paris. 169 s.
- Ollila, P. 1993. Kestävä kehitys maatalouden kehittämisstrategiana. Kanava No. 1, s. 33–37.
- Ollonqvist, P. & Kajanus, M. 1992. Metsänomistajien taloudellisten tavoitteiden merkitys metsänuudistamistavan valinnassa. Folia Forestalia 798. 71 s.
- Opetushallitus. 1993. Koulutuksen, neuvonnan ja tutkimuksen yhteistyön tehostaminen maaseudun ammattiteissa. Projektisuunnitelma. 7.4.1993. Koulutuksen, neuvonnan ja tutkimuksen yhteistyön koordinaatio-työryhmä. 3 s.

- Opetusministeriö. 1993. Metsän tulevaisuuskuvia. Maanantaiseuran Julkaisuja 6. Helsinki. 68 s.
- Paakkanen, J. 1979. Kapitalismin juuret ja nykyisyys. WSOY. Porvoo ym. 167 s.
- Pajakkala, P. & Perälä, A.-L. & Matilainen, J. 1992. Kehittyvä rakennusala. Rakennusalan kokonaiskuva. Rakennusalan tutkimustoiminta. VTT, rakennustuotantolaboratorio & Rakennustieto Oy. Helsinki. 96 s.
- Palmen, E. G. 1914. Suomen metsälainsäädäntä vuoteen 1861. Yhteiskuntataloudellinen aikakausikirja 3-4; s. 103-137.
- Palo, M. 1971a. A systems-oriented frame model for planning research projects in forestry. Tiivistelmä: Metsällisten tutkimusprojektien suunnittelun systeemi-teoreettinen kehysmalli. Metsäntutkimuslaitoksen Julkaisuja 72.4. Helsinki. 60 s.
- Palo, M. 1971b. Metsätalouden tavoiteongelma. Metsä ja Puu 1971:9, s. 8.
- Palo, M. 1976. Raakapuun hintasuositussopimukset. Osuuspankkijärjestön taloudellinen katsaus 2/1976, s. 5-10.
- Palo, M. 1979. Metsätieteiden edistymisen ongelmia. Suomen Akatemian Julkaisuja 6, s. 94-117.
- Palo, M. 1981. Countervailing power and roundwood market development. Paper No. 78 of The International Conference on Structural Economic Analysis and Planning in Time and Space. University of Umeå. 34 p.
- Palo, M. 1982. Forest policy fundamentals in brief. Teoksessa Andersson, A. E. & Lönnstedt, L. & Olsson, L. (toim.): A Nordic workshop on models for the forest sector. University of Umeå, Swedish College of Forestry. Research Report 1, s. 219-230.
- Palo, M. 1983a. Metsäntutkimuslaitos luonnonvarojen fyysisen tilinpidon edelläkävijänä. Teoksessa: Luonnonvarojen tilinpidon kehittämisestä Suomessa. Teoksessa: Laurikainen E. ym. (toim.) Luonnonvarainneuvosto. Maa- ja metsätalousministeriö, s. 11-42.
- Palo, M. 1983b. Metsätieteiden traditiot Suomessa. Teoksessa Hohti, P. (toim.) 1982: Perinteet ja tulevaisuus. Suomen tieteen ulottuvuuksia. WSOY. Porvoo ym. s. 113-163.
- Palo, M. 1984. Den skogspolitiska utvecklingen i en stat: den vetenskapliga informationens roll. I boken: FRN 1984, Skogspolitiska perspektiv, s. 219-227. Sekretariatet för framtidsstudier. Stockholm.
- Palo, M. 1987a. Assessment of and uses of drain data: A review of Finnish experiences. In: Ad hoc FAO/ECE/FINNIDA meeting of experts of forest resource assessment. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 284, s. 388-395.
- Palo, M. 1987b. Deforestation perspectives for the Tropics: A provisional theory with pilot applications. In Kallio, M. & Dykstra, D. P. & Binkley, C. S. (ed.) The global forest sector. An analytical perspective. II ASA & Wiley, p. 57-90.
- Palo, M. 1988a. Pohjanmaan metsien mahdollisuudet - metsätalkoiden päätössanat. Teoksessa: Postipankin metsätalkoot, s. 56-60. Postipankki Oy & Metsäntutkimuslaitos. Helsinki.
- Palo, M. 1988b. Forest-based development theory revisited with a case study of Finland and prospects for developing countries. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 309, s. 13-156.
- Palo, M. 1989a. Metsäosakeyhtiö - avain metsäyrittäjyyden nousuun Itä-Hämeessä. Teoksessa: Eini, P. & Sevola, Y.(toim.): Postipankin metsätalkoot Itä-Hämeen

- ja Pirkka-Hämeen metsien mahdollisuudet, s. 28–33. Postipankki Oy & Metsäntutkimuslaitos. Helsinki.
- Palo, M. 1989b. Yksityismetsätalouden edistäminen rakennemuutoksessa. Teoksessa: Tervo, M. & Valsta, L. (toim.). Metsästä markkinoille. Kannattavuus, rakennemuutos ja kilpailukyky metsätaloudessa ja metsäteollisuudessa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 330, s. 92–107. Helsinki.
- Palo, M. 1989c. Yksityismetsätalouden edistäminen muuttuvassa yhteiskunnassa. Teoksessa: Ihalainen, R. & Eini, P. Metsien hyödyntäminen muuttuvassa yhteiskunnassa. Postipankin metsätalkoot, s. 27–42. Helsinki.
- Palo, M. 1990a. Metsäninvestointien kannattavuus hyvä. Metsä ja Puu 1, s. 14–16.
- Palo, M. 1990b. Luonnos METLAN visioiksi, toimintaideaksi, päämääräksi ja strategioiksi. Keskustelupaperi. Metsäntutkimuslaitos, metsäekonomian tutkimusosasto. 42 s.
- Palo, M. 1991. Kestävään kehitykseen. Metsäpolitiikan haasteet 1990-luvulla. Paperi ja Puu 73:1, s. 21–25.
- Palo, M. 1992a. Metsäteollisuus ympäristönsuojelijana ja luontopolulla. Kansantaloudellinen Aikakausikirja 88:2, s. 240–243.
- Palo, M. 1992b. Kansainväliselle mesäpolitiikalle uusi suunta. Metsä ja Puu 2, s. 24–26.
- Palo, M. & Petäjäistö, L. 1991. Ympäristöbonus puun polttajille. Lämpölaitoksia syytä innostaa harvennuspuun käyttöön metsien ja metsurien parhaaksi. Helsingin Sanomat 24.8.1991. s. 2.
- Palosuo, V. J. 1979. Mera-ohjelmat Suomen metsätaloudessa. Acta Forestalia Fennica 165. 55 s.
- Pekkarinen, J. & Vartiainen, J. 1993. Suomen talouspolitiikan pitkä linja. WSOY. Porvoo ym. 479 s.
- Penttinen, M. 1992. Tulos- ja kustannuslaskentamallien soveltuvuus yhteismetsätalouteen. Folia Forestalia 799. Metsäntutkimuslaitos. Helsinki. 60 s.
- Perälä, A. 1984. Valtion metsätalous ja sahateollisuuden vapauttaminen. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. 161 s.
- Perälä, A.-L. & Kontuniemi, P. 1990. Talonrakentamisen energiasisällön muutokset. VTT, Rakennustuotantolaboratorio. Tampere. 37 s.
- Pesonen, M. & Hirvelä, H. 1992. Liiketaloudelliset harvennusmallit Etelä-Suomessa. Folia Forestalia 800. 35 s.
- Petäjäistö, L. & Hankala, T. & Onttinen, S. 1989. Puu ja turve yhdyskuntien ja teollisuuden polttoaineena vuonna 1986. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 331. 45 s.
- Petäjäistö, L. & Selby, A. J. 1992. Piensahojen kehittämisedellytykset. Folia Forestalia 795. 35 s.
- Petäjäistö, L. & Mustonen, M & Selby, J. A. 1993. Metsittääkö vai ei ? Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 448. 37 s.
- Pietarinen, J. 1987. Ihminen ja metsä: neljä perusasennetta. Silva Fennica, Vol. 21, s. 323–331.
- Piha, A. 1975. Metsänhoitoyhdistyslain syntyvaiheet. Silva Fennica. Vol. 9:1, s. 49–73.
- Pohjonen, V. 1993. Energiatavoitteinen puunjalostusohjelma. Metsämies 1/1993, s. 5–7.

- Pohtila, E. 1987. Puun tuottaminen 2000-luvulla. *Metsä ja Puu* 8, s. 21–23.
- Pohtila, E. 1991. Metsätalouden yhteiskuntasopimus tiensä päässä. *Helsingin Sanomat*. 15.11., s. 2.
- Pohtila, E. 1992. Puun avulla pääsemme parempiin päiviin. *Helsingin Sanomat*. 22.3. s. 2.
- Pukkala, T. 1988. Methods to incorporate the amenity of landscape into forest management planning. Tiivistelmä: Menetelmiä maisemanhoidon liittämiseksi metsätalouden suunnitteluun. *Silva Fennica*. Vol. 22:2, s. 135–146.
- Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 1991. Helsinki. 15 s.
- Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma. 1987. Helsinki. 12 s.
- Pöyhönen, I. 1991. Suomen sahateollisuuden kehityksen keskeiset muutokset vuoteen 2000. Puunjalostustekniikan laitoksen tiedonanto 60. Teknillinen korkeakoulu. Otaniemi. 231 s.
- Rancken, T. 1956. Puistometsien hoito. *Metsäkäsikirja I*. s. 580–589. Kust. Oy Kivi. Helsinki.
- Ragin, C. C. 1987. *The Comparative method*. University of California Press. 185 p.
- Ranki, R. 1991. Visio yksityistämisestä Suomessa 1990-luvulla. Kauppa- ja teollisuusministeriö, teollisuusosasto. 26 s. + liite 18 s.
- Rasila, V. 1980. Liberalismin aika. Teoksessa Ahvenainen, J. & Pihkala, E. & Rasila, V. (toim.). Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi, s. 13–26. Tammi. Helsinki.
- Raumolin, J. 1984. Metsäsektorin vaikutus Suomen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. C 51. Oulun yliopisto. Pohjois-Suomen tutkimuslaitos. 126 s.
- Raumolin, J. & Seppälä, M. (toim.) 1985. Natural resources exploitation and problems of staples-based industrialization in Finland and Canada. *Fennia* 163:2, p. 385–497.
- Raunio, S. 1993. Sahat eivät selviä lamasta ilman valtion tukea. *Maaseudun Tulevaisuus* 6.5.1993.
- Regeringens proposition 1990/91:155. Lag om ändring i jordförvärvslagen. Riksdagen. Stockholm. 141 s.
- Rekola, M. 1992. Yksityismetsälöiden taimikonhoitomääriin vaikuttavat tekijät. Pro gradu -tutkielma kansantal. metsäekonomia. Helsingin yliopisto. 123 s.
- Renvall, H. 1914. Teollisuuden ja maatalouden välinen taistelu Suomen metsistä. *Metsäpoliittinen tutkimus*. Oy Littera Ab. Helsinki. 150 s.
- Repetto, R. L. & Gillis, M. 1988. Public policies and the misuse of forest resources. World Resources Institute & Cambridge University Press. Cambridge ym. 432 s.
- Repo, S. 1992. Uhanalainen metsäluonto vaatii huomiota ja hoitoa. *Metsänhoitaja* 4/1992, s. 28–29.
- Repo, S. 1993. Uhanalaiset lajit ja metsäsuunnittelun kehittäminen. Kehittämiss-hankkeen loppuraportti. Etelä-Karjalan metsälautakunta. Metsäkeskus Tapion julkaisu 1. Helsinki. 41 s.
- Reunala, A. 1993. METLAN kiehtova tulevaisuus. Raportti METLAN ylijohtajalle 30.4. 1993. 31 s.

- Reunala, A. & Heikinheimo, M, 1987. Taistelu metsistä. Voimaperäinen metsätalous Suomessa ja muissa maissa. Kirjayhtymä. Helsinki. 188 s.
- Reunala, A. & Virtanen, P. (toim.) 1987. Metsä suomalaisten elämässä. Monitie-teellinen seminaari 18.–19.12 1986. *Silva Fennica* 21 (4).
- Riihinen, P. 1963a. Economic models underlying forest policy programs. An evaluation of ends and means. *Seloste: Metsäpoliittisten ohjelmien perustana olevat taloudelliset mallit. Tutkimus päämääristä ja keinoista. Acta Forestalia Fennica* 75:5, 41 s.
- Riihinen, P. 1963b. Metsänhoidon tason vaihtelu Suomen maatilametsälöillä. *Acta Forestalia Fennica* 75:6. 76 s.
- Riihinen, P. 1992. Metsä- ja puutalouden tie: kehitystä ja uudistuvan metsäpolitiikan tarvetta. Jäähvyäisluento kansantaloudellisen metsäekonomian professorin virasta. Helsingin yliopisto. 20 s.
- Riikilä, M. & Tikkanen, I. 1993. Metsäsektorin murros. Metsäpolitiikan lähtökohdat 2000-luvulle. Metsämiesten Säätiö. Helsinki. 23s.
- Ripatti, P. 1993. Yksityismetsälöiden osittamiseen liittyvät tekijät Etelä-Suomessa. Kulttuurimaantieteen lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopisto. 137 s.
- Ripatti, P. & Reunala, A. 1989. Yksityismetsälöiden lukumäärän kehitys rekisteritietojen perusteella. *Folia Forestalia* 739. 23 s.
- Rontu, H. 1973. Oikeus luontoon. *Oikeus* 1973: 1, s. 20–26.
- Rosendal, G. K. 1991. Biodiversity and climate change: forest apart. *International Challenges, the Fridtjof Nansen Institute Journal*. Vol. 11:3, s. 7–14.
- Ruhkanen, M. & Sahlberg, S. & Kallonen, S. 1992 Suojellut metsät valtion mailla vuonna 1991. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja 1. Vantaa. 90 s.
- Saari, E. 1928. Metsätalouden taloudelliset erikoisuudet ja perusteet. Teoksessa Ilvessalo, Lauri (toim.) *Maa ja Metsä IV osa, Metsätalous I. WSOY*. Porvoo, s. 5–19.
- Saari, E. 1952. FAO:n suositus metsäpolitiikan periaatteiksi. *Metsätiet. Tutkimuslait. Julk.* 40.20. 12 s.
- Saastamoinen, O. 1982. Economics of multiple-use forestry in the Saariselkä forest and fell area. *Seloste: Metsien monikäytön ekonomia Saariselän metsä- ja tunturialueella. Comm. Inst. For. Fenn.* 104. 102 s.
- Saastamoinen, S. 1993. Ympäristövaikutusten arviointi. Raportteja ja artikkeleita N:o 114. PTT. Espoo. 132 s.
- Sailas, R. 1992. Julkisen talouden tasapainon porrastaminen. Ehdotus valtioneuvostolle. Valtiovarainministeriö 13.9. 1992, 24 s.
- Salminen O. 1993 Männikön ja kuusikon liiketaloudellinen vajaatuottoisuus. *Folia Forestalia* 805. 27 s.
- Sauli, L. 1987. MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Maatalousyhteiskunnasta teollisuusvaltioksi 1950–1980. Kirjayhtymä. 364 s.
- Savolainen, R. & Kellomäki, S. 1981. Metsän maisemallinen arvostus. *Acta Forestalia Fennica*. Vol. 170. Helsinki. 80 s.
- Sedjo, R. A. 1992. Bush's global forestry initiative. In Lönnstedt, L. (ed.): *Forest sector analysis. Proceedings of P06.02 FORESEA – Forest Sectors Analysis. IUFRO Centennial*, p. 83–87. SIMS/SLU. Uppsala.
- Selby, A. J. 1990. Finnish land-use policies: from disintegration to integration? *Tiivistelmä: Suomalainen maankäyttöpolitiikka: hajaannuksesta yhtenä-*

- syyteen? Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 364. Helsinki. 43 s.
- Selby, A. J. & Petäjistö, L. 1992. Small sawmills as enterprises: a behavioural investigation of development potential. Seloste: tutkimus piensahojen yrittäjyydestä. Acta Forestalia Fennica 228, 39 p.
- Seppälä, H. 1990. Keski- Euroopan metsätuhojen vaikutukset raakapuun tarjontaan. Asiantuntijaraportti. Maa- ja metsätalousministeriö. 56 s.
- Seppälä, H. 1993. Metsäteollisuus 2010. Arvio Suomen metsäteollisuudesta ja sen puunkäytöstä. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 454, 56 s.
- Seppälä, H. & Kuuluvainen, J. & Seppälä, R. 1980. Suomen metsäsektori tienhaarassa. Folia Forestalia 434. 121 s.
- Seppälä, H. & Siekkinen, V. 1993. Puun käyttö ja hiiliasapaino. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 473. 54 s.
- Seppälä, R. 1990. Metsäsektori – yhäkö Suomen talouden moottori. Teoksessa Riihinen, O: Suomi 2017 s. 33–50. Gummerus. Jyväskylä.
- Seppälä, R. 1993. Metsien suojelustamme voisi tehdä myyntivaltin. Helsingin Sanomat 5.10. s. 2.
- Sevola, Y. (toim.) 1988. Metsä, yritys, yhteiskunta. Metsäekonomian tutkimusosasto 60 vuotta. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 288. 257 s.
- SFS 1993:553: Lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429); utfärdad den 3 juni 1993. Svensk författningssamling. 9 s.
- Siekkinen, V. & Pajuoja, H. 1992. Suomen piensahat 1990. Folia Forestalia 784, 19 s.
- Sievänen, T. & Pouta, E. & Ovaskainen, V. 1992. Problems of measuring recreation right. Scandinavian Forest Economics No. 33, p. 231–243.
- Siitonen, M. 1990. Suomen metsävarat 1990 ja metsien kehitysmahdollisuudet 1990–2030. Selvitys Metsä 2000 -ohjelman tarkistustoimikunnalle. 56 s.
- Simojoki, T. 1975. Varsinais-Suomen saaristometsät. Maakuntapoliittisia Julkaisuja 4. Varsinais-Suomen Maakuntaliitto. Turku. 103 s.
- Simons, T. 1979. Arkkitehdit ja metsänhoitajat Suomen metsäisen maiseman muotoilijoina. Silva Fennica Vol. 13:2, s. 170–176.
- Skogsstyrelsen 1992. Skogsstatistik Årsbok 1992. Sveriges officiella statistik. Jönköping. 316 s.
- Soininen, A. M. 1974. Vanha maataloutemme. Maatalous ja maatalousväestö Suomessa perinnäisen maatalouden loppukaudella 1720-luvulta 1870-luvulle. Maataloudellinen Aikakauskirja. Vol. 46. 459 s.
- Solberg, B. & Svendsrud, A. 1992. Environmental factors and national accounting of forestry – some findings from Norway. IUFRO Centennial Meeting Paper. Berlin. 5 p.
- Solberg, B. & Tikkanen, I. 1992. Evolution of forest policy science in Finland and Norway, IUFRO Centennial Meeting. Berlin. 18 p.
- Solbrig, O. T. 1991. Biodiversity, scientific issues and collaborative research proposals. MAB Digest 9. UNESCO. Paris. 77 p.
- SOU 1992:76. Skogspolitiken inför 2000 -talet. Huvudbetänkande. 343 s. Bilagor I. 560 s. Bilagor II. 412 s. 1990 års skogspolitiska kommitte. Statens offentliga utredningar. Jordbruksdepartement. Stockholm.
- Stridsberg, E. & Matson, L. 1980. Skogen genom tiderna. Dess roll för landbruket från forntid till nutid. LTs förelag. Stockholm. 265 s.

- Stjernquist, P. 1973. Laws in the forests. A study of public direction of Swedish private forestry. Skrifter utgivna av Kungl. Humanistiska Vetenskapssamfundet i Lund. LXIX. Lund CWK Gleerup. Lund. 212 s.
- Suhonen, P. 1988. Suomalaisten arvot ja politiikka. WSOY. Porvoo ym. 196 s.
- Sumelius, J. 1991. Kestävän maatalouden käsite. Suomen maataloustieteellisen Seuran Tiedote 15, s. 96–98.
- Suomen Luonnonsuojeluliitto 1987. Suojeluohjelmat. 29 s.
- Suomen metsäteollisuuden keskusliitto ry. 1992a. Energiapuutyöryhmän raportti. Moniste. 59 s.
- Suomen Metsäyhdistys ry. 1992. Esitys metsäpoliittisen ohjelman laatimiseksi maa- ja metsätalousministeri Martti Puralle. 1 s.
- Tainio, R. 1990. Yritysten kasvu ja rakenteellinen muutos metsäsektori-yhteiskunnassa. Teoksessa Riihinen, O. (toim.): Suomi 2017, s. 167–190. Gummerus. Jyväskylä.
- Talousneuvosto 1985. Metsä 2000 -ohjelma. Metsä 2000 -ohjelmajaosto. Helsinki. 53 s.
- Tamminen, P. 1985. Butt-rot in Norway spruce in Southern Finland. Seloste: Kuusen tyvilahoisuus Etelä-Suomessa. Communicationes Instituti Forestalis Fenniae 127. 52 s.
- Tapio 1989. Metsänhoitosuosittukset. Keskusmetsälautakunta Tapio. Helsinki. 55 s.
- Tapion taskukirja 1991. Kustannus Oy Metsälehti. Helsinki
- Tervo M, & Valsta, L. (toim.) 1989. Metsästä markkinoille. Kannattavuus rakenneuutos ja kilpailukyky metsätaloudessa ja metsäteollisuudessa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 330. 188 s.
- Tiihonen, S. 1981. Jukisen sektorin vallan näytöstä. Keskustelua julkisesta vallasta, sen luonteesta ja muuttumisesta. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki. 68 s.
- Tiihonen, P. & Tiihonen, S. 1990. Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyyäiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion Painatuskeskus. Helsinki. 215 s.
- Tikkanen, I. 1979 Ekonometrinen lähestymistapa talouspolitiikan analyysissa. Case-tutkimus metsäpolitiikan vaikuttavuudesta Suomessa. Kansantaloustieteen pro - seminaariesitelmä. Helsingin yliopisto. Kansantaloustieteen laitos, 21 s.
- Tikkanen, I. 1981. Effects of public forest policy in Finland. Teoksessa Järveläinen, V.-P. (toim.). Effectiveness of forest policy on small woodlands. Silva Fennica 15 (1), s. 38–64.
- Tikkanen, I. (ed.) 1986. Analysis and evaluation of public forest policies. Seloste: Metsäpolitiikan analyysi ja evaluointi. Silva Fennica, Vol. 20:4, s 251–247.
- Tilli, T. 1991. Avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö ja osakeyhtiö maatalouden yritys- muotoina. PTT Raportteja ja artikkeleita No. 93. Espoo. 77 s.
- Tomppo, E. & Siitonen M. 1991. The National Forest Inventory of Finland. Paperi ja Puu 2, p. 90–97.
- Toropainen, M. 1990. Metsätalous tilan päätuotantosuuntana kansantalouden näkökulmasta. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 351. Joensuu. 82 s.
- Tulokas, R. 1990. Suomalaiset ja ympäristö. SVT/Ympäristö 1990:2 Tilastokeskus. Helsinki. 67 s.

- Tuokko, K. (toim.) 1992. Metsänparantajat kansakunnan asialla 1908–1988. Saarijärvi. 509 s.
- Tykkyläinen, M. & Kavilo, S. 1991. Maaseudun asuttaminen ja talouden rakenneuutos Suomessa. Kulttuuri- ja suunnittelumaantieteen tutkimuksia N:o 2. Joensuun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Joensuu. 114 s.
- Työryhmämuistio MMM 1989:11. Metsä 2000 -seurantatoimikunnan loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö. 83 s.
- Työryhmämuistio MMM 1993:2. Pienen ja keskisuuren sahaiteollisuuden kehittämistyöryhmän muistio. Maa- ja metsätalousministeriö. 25 s.
- Uimonen, S. 1991. Yhteiskunnallinen päätöksenteko ja ympäristösuojelun ohjaus. Teoksessa Tahvonen, O. (toim.). Ympäristö, hyvinvointi ja talous. Teknillistieteiden Akatemia & Svenska Tekniska vetenskapsakademien i Finland, s. 76–106.
- UNEP 1992. Convention on Biological diversity. 5 June 1992. United Nations Environment Program. 24 p.
- United Nations 1992a. The Rio Declaration on Environment and Development. UNCED Rio de Janeiro 3–14 June 1992. A/Conf. 151/5/rev. 16 p.
- United Nations 1992b. United Nations Framework Convention on Climate Change. 28 p.
- United Nations 1992c. Non-legally Binding Authorative Statement of Principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests. UNCED Rio de Janeiro 3–14 June 151/L.3/Add. 42. 4 p.
- Uronen, R. 1992. Elävän maaseudun tehokas metsähallinto. Metsäviikon esitelmä 3.3. 1992. Tampere. 3 s.
- Uotila, J. & Uusitalo, P. 1984. Työttömyys, laki ja talous. Tammi. Helsinki. 224 s.
- Uusitalo, M. 1978. Suomen metsätalous Mera-ohjelmakaudella 1965–75. Folia Forestalia 367. 89 s.
- Uusitalo, L. 1986. Suomalaiset ja ympäristö. Tutkimus taloudellisen käyttäytymisen rationaalisuudesta. Acta Acad. Oecon. Hels. A: 49. 170 s.
- Uusivuori, J. 1992. Metsäsektorin tulevaisuudenkuva. PTT Raportteja ja artikkeleita n:o 105. Espoo. 38 s.
- Uusivuori, J. & Leikas T. 1991. Valtion metsänparannustuen metsätaloudelliset vaikutukset Suomessa. PTT Keskustelualoitteita 17/ 1991.
- Vaara, L. 1990. Oikeus omaan metsään. WSOY. Porvoo-Helsinki-Juva. 421 s.
- Valsta, L. 1993. Stand management optimization based on growth simulators. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 453. 51 p. + 4 reprinted papers.
- Valtanen, E. 1990. Metsänomistajasta yrittäjäksi. Samerka. 174 s.
- Vanhanen, H. 1988. Small firms in the periphery: a discussion on the small sawmills of North Karelia. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 318, 40 p.
- Vehkamäki, S. 1985. Ohjelmien edullisuusvertailu. Teoksessa Talousneuvosto, Metsä 2000 -ohjelmajaosto. Metsien hoidon ja käsittelyn työryhmän raportti, liite 4. Helsinki. 18 s.
- Vehkamäki, S. 1986. Economic evaluation of forest policy programs. Teoksessa: Tikkanen I (toim.) Analyses and evaluation of public forest policies. Seloste: Metsäpolitiikan analyysi ja arviointi. Silva Fennica Vol. 29: 4, s. 289–301.

- Vepsäläinen, A. P. J. & Kuula, M. 1992. Puupörssin toteuttaminen ja vaikutukset puukaupan logistiisiin palveluihin. Helsingin Kauppakorkeakoulun Julkaisuja D-157, 29 s.
- Virrankoski, P. 1975. Suomen taloushistoria kaskikaudesta atomiaikaan. Otava. 288 s.
- Virrankoski, P. 1986. Anders Chydenius demokraattinen politiikko valistuksen vuosisadalta. WSOY. Porvoo ym. 497 s.
- Voionmaa, V. 1987 (1915). History of the Karelian tribe in Finland - extracts. Teoksessa Raumolin, J. Special issues on swidden cultivation. Suomen Antropologi 4, 207–212.
- VTT, 1992. Bioenergia-tutkimusohjelman suunnitelma vuosille 1993–98. Johtoryhmän raportti. Poltto- ja lämpötekniikan laboratorio. Jyväskylä, 29 s.+ 5 liitettä.
- Weckman, K. J. 1990 Suomen maatalous 2017. Teoksessa Riihinen, O. (toim.). Suomi 2017, s. 51–64. Gummerus. Jyväskylä.
- Welp, M. 1993. Metsälait ja metsäpolitiikka Saksassa. Teoksessa Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 23–74.
- Westoby, J. 1993. Maailmanmetsä. Kansainvälisen metsätalouden perusteet. Metsätähti. Jyväskylä. 231 s.
- Wibe, S. 1990. Regleringsteori. En introduktion. Arbetsrapport 109. Institutionen för skogsekonomi. Sveriges Lantbruksuniversitet. Umeå. 154 s.
- Wibe, S. 1993. Den svenska skogspolitikens idéutveckling. Teoksessa Palo, M. & Hellström, E. (toim.). Metsäpolitiikka valinkauhassa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471, s. 75–96.
- The World Commission of Environment and Development 1987. Our common future. Oxford Univ. Press. 400 s.
- WWF 1991. Valkoselkätikka ja talousmetsien hoito. 6 s.
- WWF & The Finnish Association for Nature Conservation & Greenpeace & The Finnish Wilderness Movement & The Nature League & Finnish Forest Action Group 1993. Finland and Forest – A success story? Bulletin of Finnish N60's on the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Helsinki, June 16–17, 1993. 20 p.
- Yin, R. K. 1984. Case study research. Design and methods. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. Sage Publication. Beverly Hills. 160 p.
- Ylikangas, H. 1983. Miksi oikeus muuttuu. Laki ja oikeus historiallisen kehityksen osana. WSOY. Porvoo ym. 222 s.
- Ympäristöministeriö. 1992a. Vanhojen metsien suojelu valtion mailla Etelä-Suomessa. Vanhojen metsien suojelutyöryhmän osamietintö. Ympäristönsuojeluosasto. Työryhmän mietintö 70. Espainos, 60 s. 140 karttaa.
- Ympäristöministeriö. 1992b. Luonnonsuojelun hallintotyöryhmän mietintö. Työryhmän mietintö 62. Ympäristönsuojeluosasto. 80 s.
- Ympäristöministeriö. 1993. Luonnonsuojelun oikeusturvatyöryhmän mietintö. Työryhmän mietintö 74. Ympäristönsuojeluosasto. 34 s.
- Ympäristötaloustoimikunnan osamietintö 1993. Energiajaosto. Työryhmän mietintö 1. Ympäristöministeriö, ympäristöpolitiikan osasto. 97 s.

Åström, S-E. 1980. Suomen asema Ruotsin valtion- ja sotataloudessa. Teoksessa Jutikkala, E. & Kaukiainen, Y. & Åström, S-E. (toim.): Suomen taloushistoria 1, s. 314–330. Tammi. Helsinki.



411 011

Kierrätykseen sopiva tuote
Alhaiset päästöt valmistuksessa

Hakapaino Oy, Helsinki 1994

Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 471

Myynti: METLA, Unioninkatu 40 A, 00170 Helsinki

Puh. (90) 857 05 743, Fax 625 308

ISBN 951-40-1318-2

ISSN 0358-4283

2. PAINOS

